



Samen versnellen

Een vergelijkend onderzoek naar de versnelling van de woningbouw



Tijs Boom
Radboud
Universiteit
Bestuurskunde
Master Thesis
Juni, 2024

Samen versnellen

Een vergelijkend onderzoek naar de versnelling van de woningbouw

Tijs Boom

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Beleidsadviesing

Master thesis

Juni 2024

Begeleidend docent: prof. T. Brandsen

Opdrachtgevers: Sweco en provincie Gelderland

Stagebegeleider: Martijn Fledderus

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie “Samen versnellen”. Deze masterscriptie is geschreven als afronding van de Bestuurskunde master Beleidsadvisering aan de Radboud Universiteit. Tijdens het schrijven van de masterscriptie heb ik veel kennis opgedaan over de woningmarkt en het woningtekort in Nederland. Deze kennis heb ik kunnen combineren met de kennis die ik heb vergaard in de afgelopen vijf jaar op de universiteit om zo tot een mooi eindresultaat te komen. Daarnaast heb ik bij mijn stageorganisatie Sweco extra opdrachten mogen doen die zeer leuk en leerzaam waren. Hierdoor is het masterscriptietraject een leuke en vooral leerzame periode geweest en een mooie afsluiting van mijn tijd aan de universiteit.

Ik wil in dit voorwoord ook van de gelegenheid gebruik maken om de mensen te bedanken die mij hebben geholpen tijdens het scriptietraject. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider prof. Taco Brandsen bedanken voor de fijne en behulpzame ondersteuning met de scriptie. U was altijd beschikbaar ondanks uw drukke schema en uw feedback hielp mij meer dan eens om lastige knopen door te hakken. Verder wil ik Martijn Fledderus bedanken voor de stagebegeleiding vanuit Sweco. Je hebt ervoor gezorgd dat ik mijn plek kon vinden bij Sweco en dat mijn stage veel leuker en leerzamer is geweest. Ik wil verder het Versnellingssteam Woningbouw van de provincie Gelderland, met in het bijzonder Floris Valkenburg, bedanken voor de kans om dit onderzoek uit te voeren en de ondersteuning bij het uitvoeren van het onderzoek. Ik wil ten slotte alle respondenten bedanken voor hun deelname aan het onderzoek en mijn familie, vrienden en vriendin bedanken voor hun steun tijdens het traject.

Ik wens u veel leesplezier.

Tijs Boom, Juni 2024

Samenvatting

De afgelopen jaren is in Nederland sprake van een steeds hoger oplopend woningtekort met als gevolg dat veel mensen geen (geschikte) woning kunnen krijgen. In dit onderzoek is daarom getracht om lessen te trekken uit de manier waarop verschillende provincies samenwerken met gemeenten om de woningbouwversnelling te stimuleren. Hiervoor is eerst een beleidskader opgesteld met een uitwerking van het woningbouwproces en de problemen die in dit proces vertraging veroorzaken. Met behulp van literatuur is vervolgens een model opgesteld van variabelen en dimensies die van invloed zijn op de samenwerking tussen provincies en gemeenten. In totaal zijn bij zes provincies en negen gemeenten ambtenaren geïnterviewd om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag: *welke lessen kunnen worden getrokken uit de manier waarop verschillende provincies samenwerken met gemeenten om de woningbouwversnelling te stimuleren?*

Uit de resultaten is gebleken dat provincies op hoofdlijnen veelal op dezelfde manier samenwerken met gemeenten, maar dat de uitwerking en de operationele aanpak van deze samenwerking veel kan verschillen. Daarnaast lijken grotere gemeenten meer gebruik te maken van de ondersteuning vanuit provincies, terwijl kleinere gemeenten hier meer gebaat bij kunnen zijn. Ook is gebleken dat vastigheid van contactpersonen in de samenwerking wisselend wordt ervaren. Sommige respondenten geven aan dit zeer belangrijk te vinden, terwijl andere respondenten wijzen op het risico van één contactpersoon. Ten slotte lijkt er een verschuiving aan te komen in de rol van provincies. Op dit moment proberen provincies gemeenten vooral te faciliteren, maar met de Wet (Versterking) Regie Volkshuisvesting lijkt er een verschuiving te komen naar een meer controlerende rol voor provincies.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk I Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	10
1.2.1 Doelstelling	10
1.2.2 Hoofdvraag.....	10
1.2.3 Deelvragen	10
1.3 Voorbeschuwing Theoretisch Kader	10
1.4 Voorbeschuwing Methodologisch Kader	11
1.5 Wetenschappelijke relevantie	11
1.6 Maatschappelijke relevantie	12
1.7 Leeswijzer.....	13
Hoofdstuk II Beleidskader.....	14
2.1 Regionale planvorming.....	14
2.2 Grondverwerving.....	16
2.3 Ontwikkeling stedenbouwkundig plan	17
2.4 Wijzigingen omgevingsplan en vergunningverlening	18
2.5 Bouwrijp maken en bouwen	19
Hoofdstuk III Theoretisch Kader	22
3.1 Theorieën over overheidssturing en samenwerking	22
3.2 Dimensies en sub-dimensies.....	24
3.2.1 Onderlinge afhankelijkheid	25
3.2.2 Sociale interacties	27
3.2.3 Institutionele ontwerp.....	31
Hoofdstuk IV Methodologisch Kader	35
4.1 Onderzoeksmethode	35
4.2 Operationalisatie	36
4.2.1 Waarde en vervangbaarheid hulpmiddelen.....	36
4.2.2 Vertrouwen	37
4.2.3 Betrokkenheid.....	38
4.2.4 Arenaregels	39
4.2.5 Interactieregels.....	39
4.2.6 Meten van de scores	40
4.3 Dataverzameling	44

4.4 Data-analyse methode.....	47
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	48
Hoofdstuk V Resultaten.....	50
5.1 Provincie Gelderland	50
5.1.1 Afhankelijkheid.....	51
5.1.2 Vertrouwen en transparantie.....	51
5.1.3 Betrokkenheid.....	52
5.1.4 Overeenkomstige percepties.....	52
5.1.5 Interactieregels.....	53
5.1.6 Arenaregels	53
5.1.7 Overige regels	54
5.2 Provincie Overijssel.....	56
5.2.1 Afhankelijkheid.....	56
5.2.2 Vertrouwen en transparantie.....	57
5.2.3 Betrokkenheid.....	57
5.2.4 Overeenkomstige percepties.....	58
5.2.5 Interactieregels.....	58
5.2.6 Arenaregels	59
5.2.7 Overige regels	59
5.3 Provincie Noord-Brabant.....	61
5.3.1 Afhankelijkheid.....	61
5.3.2 Vertrouwen en transparantie.....	62
5.3.3 Betrokkenheid.....	62
5.3.4 Overeenkomstige percepties.....	62
5.3.5 Interactieregels.....	63
5.3.6 Arenaregels	64
5.3.7 Overige regels	64
5.4 Provincie Zuid-Holland	66
5.4.1 Afhankelijkheid.....	66
5.4.2 Vertrouwen en transparantie.....	67
5.4.3 Betrokkenheid.....	67
5.4.4 Overeenkomstige percepties.....	68
5.4.5 Interactieregels.....	69
5.4.6 Arenaregels	69
5.4.7 Overige regels	70
5.5 Provincie Noord-Holland	72
5.5.1 Afhankelijkheid.....	73

5.5.2 Vertrouwen en transparantie.....	73
5.5.3 Betrokkenheid.....	74
5.5.4 Overeenkomstige percepties.....	74
5.5.5 Interactieregels.....	75
5.5.6 Arenaregels	75
5.5.7 Overige regels	76
5.6 Provincie Utrecht	78
5.6.1 Afhankelijkheid.....	78
5.6.2 Vertrouwen en transparantie.....	78
5.6.3 Betrokkenheid.....	79
5.6.4 Overeenkomstige percepties.....	79
5.6.5 Interactieregels.....	80
5.6.6 Arenaregels	81
5.6.7 Overige regels	81
5.7 Overkoepelende bevindingen	84
5.7.1 Hulpmiddelen van provincies.....	84
5.7.2 Verschil in waarde van hulpmiddelen	85
5.7.3 Vastigheid contactpersonen.....	86
5.7.4 Rolopvatting provincies.....	86
Hoofdstuk VI Conclusie & Discussie.....	88
6.1 Antwoord op deelvraag 1	88
6.2 Antwoord op deelvraag 2	88
6.3 Antwoord op deelvraag 3	89
6.4 Lessen uit de samenwerking	90
6.5 Theoretische reflectie	92
6.6 Methodologische reflectie	93
Bronnenlijst.....	95
Bijlage 1 Informatie- en toestemmingsformulier respondenten	101

Hoofdstuk I Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is in Nederland sprake van een steeds hoger oplopend woningtekort (Van der Heijden & Boelhouwer, 2018). Het woningtekort lijkt in 2023 een hoogtepunt te bereiken met een tekort van 390.000 woningen en de verwachting is dat het tekort de aankomende jaren groot zal blijven (ABF Research, 2023). Pas vanaf 2030 zal het woningtekort significant teruglopen volgens de huidige prognoses. Het tekort aan woningen heeft ertoe geleid dat de prijzen van koopwoningen enorm zijn gestegen de afgelopen jaren (CBS, 2023b). De gemiddelde prijs van een koopwoning was in 2023 ruim €416.000, terwijl de gemiddelde prijs in 2020 nog €335.000 was (CBS, 2024). Door de stijging van de koopwoningprijzen is het aantal betaalbare koopwoningen gedaald en is de vraag naar huurwoningen gegroeid. Dit heeft weer geleid tot een stijging van huurprijzen in de vrije sector (Pararius, 2024). In de sociale huursector moeten woningzoekenden gemiddeld zeven jaar wachten met uitschieters van meer dan tien jaar in de grote steden (Boelhouwer & van der Heijden, 2022). Vooral middeninkomens dreigen tussen wal en schip te vallen. Een woning kopen of particulier huren zijn door de prijsstijgingen duur geworden en middeninkomens kunnen minder goed toetreden tot de wachtlijsten voor sociale huur sinds de Woningwet uit 2015 (Boelhouwer & van der Heijden, 2022; PBL, 2017). Om deze redenen is het woningtekort in Nederland een belangrijk maatschappelijk probleem (Bogosavac, 2021).

Het tekort heeft een aantal oorzaken. Als belangrijkste oorzaak wordt de economische crisis van 2008 genoemd (Buitelaar, 2019; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018). Door de crisis verloren mensen het vertrouwen in de huizenmarkt en daalde het aantal transacties. Dit leidde tot een daling van huizenprijzen en grondwaarden, waardoor het minder aantrekkelijk werd om huizen te bouwen. Veel werknemers in de bouw werden ontslagen of vertrokken zelf vanwege de lage werkgelegenheid. Deze factoren zorgden voor een sterke daling van de woningbouw. Daarbij steeg de bevolking in de afgelopen jaren sterker dan verwacht en is het aantal eenpersoonshuishoudens ruim vier keer zo groot geworden sinds 1971 (CBS, 2021, 2022). Het tekort is daarnaast versterkt door overheidsbeleid. Zo heeft de overheid in 2013 met het Woonakkoord de verhuurderheffing ingevoerd, wat de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties behoorlijk heeft beperkt (Buitelaar, 2019; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018). Inmiddels is de verhuurderheffing anderhalf jaar afgeschaft, maar in de periode tussen 2013 en 2023 hebben woningcorporaties mede hierdoor veel minder woningen gebouwd.

Provincies in Nederland ondersteunen gemeenten de afgelopen jaren met de versnelling van de woningbouw om het tekort tegen te gaan. De provincie Gelderland heeft in 2020 het Actieplan Wonen opgesteld om het woningtekort in de provincie tegen te gaan (Provincie Gelderland, 2020). In het actieplan schetst de provincie de wens om een bijdrage te leveren aan de bouwopgaven. Hierbij staat samenwerking met gemeenten en andere stakeholders centraal. Om de woningbouw te ondersteunen stelt de provincie drie doelen centraal: versnelling van de woningbouw, meer betaalbare woningen creëren en meer flexibele woonvormen verwezenlijken (Provincie Gelderland, 2020). Voor elk van deze doelen heeft de provincie een aantal acties opgesteld die verschillende aspecten van een doel behandelen. Uit het laatste voortgangsrapport blijkt dat het totale budget van het Actieplan omhoog is gegaan naar €32,5 miljoen en dat het Actieplan op schema loopt (Provincie Gelderland, 2022).

Het Versnellingsteam Woningbouw van de provincie Gelderland speelt een belangrijke rol bij het streven om de woningbouw te versnellen. Het Versnellingsteam is voornamelijk verantwoordelijk voor actie 1 uit het Actieplan Wonen (Valkenburg, 2023). Met deze actie wil de provincie vooral woningbouwprojecten in gebieden met de hoogste woningmarktdruk versnellen (Provincie Gelderland, 2020). Hierbij gaat het om zogeheten “harde” projecten die voor 2025 gerealiseerd kunnen zijn. In totaal wil de provincie hiermee 50 projecten met meer dan 100 woningen versnellen, wat neerkomt op ongeveer 10.000 woningen tot en met 2025. In de voortgangsrapportage uit 2022 wordt aangegeven dat het Versnellingsteam succesvol is en dat het team is uitgebreid en geïntensiveerd (Provincie Gelderland, 2022).

De provincie heeft met het Actieplan Wonen de afgelopen jaren een eigen aanpak gevormd om gemeenten zo goed mogelijk te ondersteunen bij hun bouwopgaven. Bij de provincie ontbreekt het echter aan voldoende kennis over de werkwijzen van de andere provincies. Hierdoor heeft de provincie minder mogelijkheden om te leren van andere provincies, terwijl kennisuitwisseling tussen provincies zou kunnen leiden tot een effectievere en efficiëntere ondersteuning van gemeenten. Het onderzoek zal zich om deze reden richten op een beschrijving en analyse van de aanpak van verschillende provincies om gemeenten te ondersteunen met de versnelling van de woningbouw. Hiermee kunnen de verschillende aanpakken van provincies vergeleken worden. Met de vergelijking wordt getracht het kennistekort bij de provincie te verminderen.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen op welke manier provincies met gemeenten samenwerken om de versnelling van de woningbouw te stimuleren, teneinde het Versnellingsteam Woningbouw van de provincie Gelderland te informeren hoe de provincie haar samenwerkingen met gemeenten kan verbeteren.

1.2.2 Hoofdvraag

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de manier waarop verschillende provincies samenwerken met gemeenten om de woningbouwversnelling te stimuleren?

1.2.3 Deelvragen

1. Welke stappen heeft het woningbouwproces en waar zitten de knelpunten?
2. Hoe kan de samenwerking voor het versnellen van het woningbouwproces tussen provincie en gemeente geanalyseerd worden op basis van wetenschappelijke literatuur?
3. Op welke manier verschillen de samenwerkingen tussen provincies en gemeenten voor de versnelling van de woningbouw en hoe functioneren ze?

1.3 Voorbeschouwing Theoretisch Kader

In het theoretisch kader (TK) wordt beschreven hoe de samenwerking tussen provincie en gemeenten geanalyseerd kan worden. Om de samenwerking te analyseren worden in paragraaf 1 de meest gangbare perspectieven en ideaaltypen van overheidssturing en samenwerking tussen overheidslagen beschreven. Uit deze perspectieven en ideaaltypen wordt het *Network Governance* perspectief verder uitgewerkt. Bij het *Network Governance* perspectief staan drie onderdelen centraal: de onderlinge afhankelijkheid van de actoren, de vrijwillige interacties die ze met elkaar aangaan en de structuur die wordt gevormd door herhaalde interacties (Adam & Kriesi, 2019; Ansell & Gash, 2008; Cropper, Ebers, Huxham, & Ring, 2009; Klijn, 2009; Koliba, Meek, Zia, & Mills, 2018; Wu & Knoke, 2012).

In het overige deel van het TK worden deze drie onderdelen verder uitgewerkt. Aan de hand van het *collaborative governance* model van Ansell & Gash (2008) wordt beschreven welke factoren belangrijk zijn voor een analyse van de samenwerking tussen actoren. In het model worden vier factoren onderscheiden die van invloed zijn op de uitkomst van samenwerking: de startposities, de sociale interacties, de institutionele context en ondersteunend leiderschap. Deze factoren komen, behalve leiderschap, overeen met de drie onderdelen van *Network Governance*. De factoren hebben zelf weer sub-dimensies, zoals

afhankelijkheid of vertrouwen. Gezien de grootte van het model en de complexiteit van sub-dimensies wordt een aantal van de sub-dimensies niet meegenomen.

De factoren institutionele context en ondersteunend leiderschap worden samengevoegd tot structuurregels. Aan de hand van Koppenjan & Klijn (2004) worden de regels onderverdeeld in arenaregels en interactieregels. Arenaregels schetsen de sociale werkelijkheid van de interacties en geven vorm aan de positie of rol van actoren en wat partijen in de samenwerking belangrijk vinden. Interactieregels structureren de dagelijkse interacties, bijvoorbeeld als het gaat om deelname aan de samenwerking of wat moet gebeuren in geval van conflict.

1.4 Voorbeschouwing Methodologisch Kader

In het methodologisch kader (MK) worden het soort onderzoek en de manier van dataverzameling besproken en verantwoord. Dit onderzoek is kwalitatief van aard en bevat een meervoudige casestudy van zes provincies in Nederland. Voor het onderzoek worden semigestructureerde interviews afgenomen bij in totaal vijftien respondenten. Bij elke provincie is een interview afgenomen met één of twee vertegenwoordigers van de provincie. Daarnaast zijn bij zes grote gemeenten (minimaal 100.000 inwoners) van elke provincie interviews afgenomen en bij drie kleine gemeenten (maximaal 50.000 inwoners) van drie verschillende provincies. Hiermee is getracht een uitgebreid beeld te schetsen van de verschillende aanpakken van provincies voor de versnelling van de woningbouw. Verder zijn gemeenten geïnterviewd om te achterhalen hoe gemeenten de ondersteuning van en samenwerking met de provincie voor de versnelling van de woningbouw ervaren.

Voorafgaand aan de interviews heeft de onderzoeker documenten gelezen over wat de provincies doen voor de versnelling van de woningbouw ter voorbereiding van de interviews. In de interviewguides is op basis van de voorbereiding en de indicatoren steeds in algemene zin beschreven welke onderwerpen belangrijk zijn om te bevragen. Na de afname van de interviews zijn de interviews getranscribeerd met behulp van *Goodtape*, waarna de interviews geanonimiseerd en gecodeerd zijn. De interviews zijn deductief gecodeerd met behulp van het programma MAXQDA.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is al veel aandacht besteed aan netwerksamenwerking tussen verschillende statelijke en niet-statale actoren (Ansell & Gash, 2008; Provan & Kenis, 2008). Hierbij gaat het dan over actoren die vrijwillig een samenwerking aangaan en gelijk afhankelijk zijn van elkaar. In dit onderzoek wordt deze literatuur toegepast op de samenwerking tussen provincies en gemeenten. De relatie tussen provincie en gemeente is anders dan in de

collaborative governance en netwerk literatuur, omdat provincies toezichhouders zijn op ruimtelijke ontwikkeling en woningbouw en dus een enigszins hiërarchische rol hebben (Ministerie van BZK, 2012). Om deze reden wordt naast de literatuur over *collaborative governance* en netwerksamenwerking ook aandacht besteed aan de rolverdeling en interbestuurlijke verhoudingen tussen overheidslagen (Koppenjan & Klijn, 2004; Span, Luijkx, Schols, & Schalk, 2012; Teisman, Van der Steen, Frankowski, & Van Vulpen, 2018).

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten rollen die hogere overheden in kunnen nemen ten opzichte van lagere overheden. Dit zijn: *commissioner*, *coproducer* en *facilitator* (Span et al., 2012, p. 189). Deze rollen hebben verschillende invloed op de manier waarop actoren hulpmiddelen uitwisselen en de manier waarop actoren met elkaar interacteren. Dit kan verschillen van meer vrijwillig tot meer verplicht. Door aandacht te besteden aan de verschillende rollen en de balans tussen vrijwillig en verplicht samenwerken te onderzoeken kan dit onderzoek mogelijk een toevoeging zijn aan de literatuur over *collaborative governance* en interbestuurlijke verhoudingen.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Het woningtekort in Nederland is een grote maatschappelijke opgave (Bogosavac, 2021). Tegenwoordig zijn steeds meer maatschappelijke opgaven echter complex en verspreid over meerdere niveaus en in meerdere gedaanten (Teisman et al., 2018). Bij de woningbouw zijn ook veel verschillende overheidslagen betrokken. In Nederland zijn de provincies verantwoordelijk voor de duurzame ruimtelijke ontwikkeling en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de woningbouw in de gemeente. Hierdoor hebben provincies en gemeenten invloed op elkaars verantwoordelijkheden. Om het woningtekort op te lossen moeten deze overheden dus, gesteund door het Rijk, op zowel horizontaal als verticaal niveau met elkaar samenwerken om te stimuleren dat meer woningen worden gebouwd. Hoewel provincies steeds meer samenwerken en kennis uitwisselen voor de ondersteuning en samenwerking met gemeenten voor de versnelling van de woningbouw, hebben provincies nog niet altijd een duidelijk beeld van wat andere provincies precies doen (IPO, z.d.). Hierdoor missen provincies de kans om van elkaar te leren.

Dit onderzoek geeft provincies een overzicht van de belangrijkste ondersteuningsmaatregelen vanuit provincies om gemeenten te ondersteunen met het versnellen van de woningbouw. Hiermee kunnen provincies kennis opdoen over de aanpak van andere provincies en mogelijk de eigen ondersteuning verbeteren of versterken. Doordat het onderzoek ook de ervaringen van vertegenwoordigers van gemeenten meeneemt, kunnen provincies ook

een beeld krijgen van de ervaringen die gemeenten hebben met de ondersteuning vanuit de provincie. Hierdoor krijgen provincies naast een overzicht van de verschillende aanpakken ook een eerste indruk van welke ondersteuningsmaatregelen goed ontvangen worden en welke minder goed. Hierdoor kan een voorzichtige “*best practice*” ontstaan, waarbij provincies geïnformeerd worden over (een van) de beste manier(en) om gemeenten te ondersteunen voor het versnellen van de woningbouw.

Het onderzoek geeft provincies ook een overzicht van overeenkomsten en verschillen als het gaat om de samenwerking zelf. Doordat het onderzoek niet alleen gericht is op de ondersteuningsmaatregelen van de provincie, maar ook gericht is op de samenwerking tussen provincies en gemeenten kunnen provincies en gemeenten ook geïnformeerd worden over manieren om beter met elkaar samen te werken. Het onderzoek beschrijft een vergelijking van de samenwerking tussen provincies en gemeenten en hierdoor worden in het onderzoek een aantal overkoepelende resultaten benoemd die bij meerdere provincies in de praktijk voorkomen. Op basis van deze overkoepelende resultaten worden in het onderzoek lessen geformuleerd over manieren waarop provincies de samenwerking met gemeenten kunnen verbeteren. Hiermee kunnen provincies en gemeenten mogelijk goedlopende ondersteuning versterken door bijvoorbeeld het vertrouwen of de betrokkenheid te vergroten.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het beleidskader beschreven. Hier wordt een algemeen beeld geschetst van het woningbouwproces en worden de grootste knelpunten in dat proces behandeld. In hoofdstuk drie wordt het theoretisch kader behandeld. Eerst worden de verschillende typen overheidssturing beschreven, waarna *Network Governance* verder wordt toegelicht. Daarna worden aan de hand van het model van Ansell & Gash (2008) de factoren, dimensies en sub-dimensies die van invloed zijn op de samenwerking beschreven. In hoofdstuk vier wordt het methodologisch kader behandeld. Hier worden de theoretische concepten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd en wordt de onderzoeksmethode verantwoord. In hoofdstuk vijf worden de resultaten uit de interviews per provincie beschreven. In hoofdstuk zes volgen de conclusie en de discussie. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord, wordt gereflecteerd op beperkingen van het onderzoek en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

Hoofdstuk II Beleidskader

In dit hoofdstuk staat de context van het woningbouwproces centraal. Het doel van dit hoofdstuk is om een algemeen beeld te schetsen van het woningbouwproces en waar de knelpunten in dat proces zitten. Dit is belangrijk omdat hiermee een eerste stap wordt gezet met het analyseren van het netwerk van de woningbouw (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 135–138). Hierdoor kunnen de rolverdeling tussen actoren, de uitwisseling van hulpbronnen en de algemene percepties op de oorzaken en oplossingen van het woningtekort gemakkelijker in kaart gebracht worden. Het hoofdstuk begint met een stapsgewijze weergave van het woningtekort. Hierbij zal bij elke fase in het woningbouwproces beschreven worden wat de knelpunten zijn volgens de literatuur. Hiervoor zal de indeling van het woningbouwproces van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) gebruikt worden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021). In dit onderzoek is echter ervoor gekozen om grondverwerving als apart onderdeel van het proces te nemen, in tegenstelling tot het rapport van de DAO. De indeling van het woningbouwproces zal tenslotte aangevuld worden met een aantal algemene knelpunten en contextfactoren. Met dit hoofdstuk zal daarom deelvraag 1 beantwoord worden.

2.1 Regionale planvorming

De eerste fase van het woningbouwproces is de regionale planvorming. In deze fase wordt door gemeenten een visie opgesteld voor de woningbouw en worden de locaties voor die woningen gekozen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 9). Een van de belangrijkste knelpunten in deze fase is de schaarste aan locaties (CPB, 2019; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021). In Nederland is sprake van hoge concurrentie voor de ruimtelijke indeling. Gemeenten en provincies moeten kiezen tussen woningbouw, landbouw, natuur, en nog andere wensen. Dit is een ingewikkelde puzzel waar zowel de acute, huidige wensen, als de lange termijn visies moeten worden meegenomen (PBL, 2021, pp. 9–10). Hierdoor komt de woningbouw niet altijd op de eerste plaats.

Daarnaast zorgt de ladder voor duurzame verstedelijking ervoor dat gemeenten moeten aantonen dat er sprake is van een noodzaak om woningen te bouwen en dat ze deze woningen niet kunnen bouwen in het binnenstedelijk gebied, als gemeenten willen bouwen in het buitengebied (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 9). De ladder fungeert als een instructieregel voor zorgvuldig ruimtegebruik en wordt in de praktijk vaak toegepast. Hierdoor is het lastiger om te bouwen buiten de steden. Gemeenten en provincies verkiezen zelf ook niet altijd om ruimte vrij te maken voor woningen. Zo geven ze aan dat ze voorstander zijn van meer binnenstedelijk bouwen, omdat ze bang zijn dat veel bouw in het buitengebied leidt tot

leegstand op de lange termijn. Bovendien geven ze aan dat ze denken dat nog voldoende woningen gebouwd kunnen worden in het binnenstedelijk gebied (CPB, 2019, pp. 41–42). Hierdoor vallen echter veel locaties in het buitengebied weg en wordt de schaarste groter.

Het interbestuurlijke woonbeleid heeft de planvorming de afgelopen jaren ook niet versterkt. Provincies hebben de afgelopen jaren restrictief woonbeleid gevoerd waardoor minder plannen tot stand zijn gekomen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 10; Verheul & Hobma, 2022, p. 12). Het Rijk heeft zich vooral gericht op netwerksturing en de nadruk gelegd op convenanten en woondeals in plaats van een nationaal woonplan (Boelhouwer & van der Heijden, 2022, p. 27). Deze convenanten waren vrijblijvend en de financiering was gering, waardoor de hoeveelheid nieuwe woonplannen achterbleef bij de vraag. Tot op heden stellen provincies een maximum in op de plancapaciteit van gemeenten, waardoor zij sturen op de mogelijkheden voor gemeenten om nieuwe locaties aan te wijzen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 10).

Gemeenten hebben verder weinig prikkels om te gaan bouwen. Voor de huidige bewoners is nieuwbouw niet altijd wenselijk, omdat het kan zorgen voor verlies aan uitzicht of waardedaling van hun huis (CPB, 2019, p. 45). Gemeenten kunnen deze nadelen voor inwoners vaak minder goed compenseren, waardoor de wensen van de huidige bewoners de boventoon voeren. Daarnaast hebben gemeenten weinig financiële prikkels om woningen te gaan bouwen als ze zelf geen grondeigenaar zijn (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 10). Dit komt doordat ze niet altijd via het kostenverhaal de kosten van het faciliteren van de woningbouw kunnen verhalen op de ontwikkelaar. Dit zorgt echter voor onrendabele toppen en zorgt ervoor dat bij de uitvoering van gebiedsontwikkeling steeds vaker een beroep moet worden gedaan op Rijkssubsidie (Van der Krabben, 2022, pp. 37–38). Verder zorgen onduidelijkheden over de vraag naar woningen en de vertraagde werking van demografische ramingen ervoor dat gemeenten en provincies minder adequaat reageren op de stijging van de vraag naar woningen, waardoor ze minder geneigd zijn om woningen te bouwen (CPB, 2019, pp. 50–51).

Verder is sprake van een uitvallende plancapaciteit. De ruimte voor woningbouw wordt uitgedrukt in harde of zachte plancapaciteit (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 10). Harde plancapaciteit gaat over woningbouwplannen die vast staan en zachte plancapaciteit zijn plannen die nog in voorbereiding zijn. De hoeveelheid plancapaciteit schetst een beeld van de verwachte hoeveelheid woningen die gebouwd gaan worden. De plancapaciteit, met name de zachte plancapaciteit, kan echter uitvallen of vertraging oplopen vanwege een veelheid aan redenen die ook later aan bod komen. Hierbij kan gedacht worden aan te weinig capaciteit, of

te grote complexiteit (Deloitte, 2021, p. 40). Volgens een rapport van ABF Research (2018) is het wenselijk als de plancapaciteit 30% hoger ligt dan de verwachte vraag, maar lang niet alle provincies halen dit.

2.2 Grondverwerving

De tweede fase van het woningbouwproces is de grondverwerving. In deze fase zijn er over het algemeen twee opties voor de gemeente: actief of faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente de grond zelf bezit en via aanbestedingen de infrastructuur en woningen laat bouwen (CPB, 2019, p. 18). Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond niet in bezit en heeft ze meer een faciliterende rol waarbij ze afspraken maakt en controleert of alles goed verloopt. De afgelopen jaren hebben gemeenten vooral faciliterend grondbeleid gevoerd in navolging van de crisis van 2008 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 13; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018, p. 125). Hierdoor hebben gemeenten minder de regie bij woningbouwprojecten. Gemeenten geven aan dat ze liever actief grondbeleid voeren, omdat ze dan zelf meer achter het stuur zitten (CPB, 2019, p. 18).

Het grootste probleem voor gemeenten die actief grondbeleid willen voeren, is het feit dat de medewerking van grondeigenaren een knelpunt kan zijn. Uit een onderzoek van Stec groep (2018) bleek dat gemeenten vinden dat ze in deze fase veel vertraging oplopen. In het geval dat grondeigenaren niet willen meewerken, moet worden overgegaan op onteigening. Dit kost echter veel tijd en geld voor gemeenten. In de binnenstedelijke gebieden is grondbezit vaak versnipperd en gezien de algemene voorkeur voor binnenstedelijk bouwen moeten gemeenten met veel belanghebbenden overeenstemming krijgen (Hobma, 2022, p. 57). In sommige gevallen kan dit onderdeel dan wel zeven jaar duren. In het onderzoek van Stec Groep (2018, pp. 18–19) wordt deze fase dan ook aangeduid als de fase met de langste doorlooptijd.

Bovendien benutten gemeenten de wettelijke mogelijkheden te weinig in deze situaties waardoor het proces soms onnodig langzaam gaat (Deloitte, 2021, pp. 49–50). Daarnaast is gepoogd om de wettelijke bescherming van grondeigenaren enigszins te beperken door bijvoorbeeld het zelfrealisatierecht aan te passen, maar dit is tot op heden nog niet gebeurd (Van der Krabben, 2022, p. 39). Verder is in de nieuwe Omgevingswet stedelijke kavelruil opgenomen. Hierdoor kunnen alle afzonderlijke overeenkomsten samengevoegd worden tot een overeenkomst en dit zou het proces kunnen versnellen (Hobma, 2022, p. 57). Hiermee blijft de gemeente nog steeds afhankelijk van de medewerking van grondeigenaren, dus het is de vraag in hoeverre dit probleem in de nabije toekomst opgelost kan worden.

2.3 Ontwikkeling stedenbouwkundig plan

De derde fase van het woningbouwproces is het ontwikkelen van het stedenbouwkundige plan. In deze fase wordt door de gemeente en de ontwikkelaar onderhandeld over de specificaties van de woningen en over de verdeling van de kosten en de baten van het project. Een van de knelpunten in deze fase is de complexiteit in samenhang met het gebrek aan capaciteit bij gemeenten. Gemeenten moeten over veel onderwerpen onderhandelen en vaak complexe plannen maken (Verheul & Hobma, 2022, p. 9). Voor kleine gemeenten kan dit betekenen dat een klein aantal medewerkers al deze stappen moet doorlopen. Bij grotere gemeenten zijn vaak meerdere afdelingen betrokken waardoor het soms veel tijd kost om tussen de afdelingen overeenstemming te krijgen (CPB, 2019, p. 60). Daarnaast is het wettelijke kader onoverzichtelijk en complex (Hobma, 2022, p. 51). De nieuwe Omgevingswet zal daar, ondanks de hoge verwachtingen, waarschijnlijk niet veel aan veranderen.

De complexiteit en lange doorlooptijd zijn zo hoog dat de gemeenten in de praktijk aangeven onvoldoende capaciteit te hebben (Deloitte, 2021, pp. 40–41). In de jaren na de economische crisis van 2008 hebben gemeenten bezuinigd op hun woonafdelingen waardoor er, zeker tegenwoordig, een tekort is aan medewerkers en kennis (CPB, 2019, p. 64; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018, p. 127). Hetzelfde geldt voor de woningbouwcorporaties die kennis en mankracht missen om een inhaalslag te maken voor de bouw van sociale huurwoningen (Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, 2021, p. 12). Tegenwoordig wordt met behulp van flexpools wel meer ingezet op extra capaciteit door provincies en het Rijk, maar dit is vaak voor tijdelijke projecten en korte termijn. Hierdoor blijft het gebrek aan capaciteit voor gemeenten en corporaties een complex probleem.

Een ander knelpunt in deze fase is de combinatie van veel eisen met de financiële situatie van veel gemeenten. Gemeenten hebben door de crisis van 2008 veel verlies geleden op grond en woningbouwprojecten (Van der Heijden & Boelhouwer, 2018, p. 125). Hierdoor is hun financiële capaciteit afgenomen. Daarnaast zijn gemeenten minder geld uit gaan geven aan woningbouw doordat ze meer geld hebben moeten besteden aan andere zaken zoals jeugdzorg (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 15). Hier komt ook nog bij dat woningbouwprojecten steeds meer een onrendabele top hebben (Van der Krabben, 2022, p. 39). Dat wil zeggen dat veel projecten zonder subsidie niet meer rendabel zijn voor zowel de ontwikkelaar, als de gemeente. De middelen vanuit het Rijk om de onrendabele toppen te verhelpen zijn vaak niet op elkaar afgestemd of zijn onvoldoende, waardoor het voor gemeenten

lastiger is om te investeren in nieuwe projecten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, pp. 14–15).

De onrendabele toppen van de projecten worden vaak verergerd door de vele eisen die gemeenten stellen aan het project (Van der Krabben, 2022, pp. 39–40). Gemeenten hebben namelijk minder mogelijkheden om opbrengsten van woningbouw af te romen als ze geen grondeigenaar zijn. Door hoge eisen te stellen aan de nieuwbouw kunnen ze dit indirect wel doen, maar hierdoor wordt het project minder rendabel (CPB, 2019, p. 51). Verder doen gemeenten vaak aan micromanagen en zijn ze weinig flexibel in hun eisen. Dit kan ertoe leiden dat ontwikkelaars uit een project stappen (CPB, 2019, pp. 59–60). Tegenwoordig hebben gemeenten minder rigide eisen en willen ze meer samenwerken met andere partijen.

In hoeverre het aanbod van woningen aansluit op de vraag bepaalt ook voor een deel of er een tekort aan woningen is in Nederland. Voor de woningmarkt is het belangrijk dat tijdens het maken van de stedenbouwkundige plannen rekening wordt gehouden met de (kwalitatieve) vraag van de bevolking (CPB, 2019, pp. 66–71). De rol van woningcorporaties is de afgelopen jaren steeds meer toegespitst op het verzorgen van sociale huurwoningen voor mensen met de laagste inkomens. Hierdoor is het steeds lastiger geworden om woningen aan te bieden voor mensen uit het middensegment en zij zijn daarom steeds meer overgeleverd aan de private sector met hoge huren (Van der Heijden & Boelhouwer, 2018, p. 128). Dit zorgt ervoor dat mensen met een relatief laag inkomen geen vervolgstap kunnen maken op de woningmarkt en dat het aanbod van goedkope woningen beperkt blijft.

2.4 Wijzigingen omgevingsplan en vergunningverlening

In de vierde fase van het woningbouwproces komt de wijziging van het omgevingsplan en de vergunningverlening aan bod. Bij de wijziging van het omgevingsplan zijn de bezwaren van belanghebbenden een knelpunt (Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, 2021, p. 10; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 17). Het komt niet vaak voor dat belanghebbenden sterk verzet bieden tegen de komst van nieuwe woningen of de invulling van die woningen, maar als het gebeurt zorgt dit vaak voor veel vertraging (CPB, 2019, pp. 61–62). In het geval dat een belanghebbende doorprocedeert komt de zaak bij de Raad van State en dit kan soms wel vier jaar extra tijd kosten. De nieuwe Omgevingswet zal weinig veranderen aan de beroepsmogelijkheden van belanghebbenden, waardoor het ook de aankomende jaren nog een knelpunt kan zijn (Hobma, 2022, pp. 54–55). De afgelopen jaren is de vertraging wel afgenomen doordat veel zaken sneller bij de Raad van State terecht komen, maar het kost gemeenten alsnog ten minste een jaar aan vertraging (CPB, 2019, p. 62).

Een ander knelpunt van deze fase is de vergunningverlening. Dit kan deels vertraagd worden door bezwaren van belanghebbenden, zoals hierboven beschreven (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, p. 17), maar ook door de vele onderzoeksverplichtingen en milieuregelgeving. Voordat de woningbouw van start kan gaan moeten eerst onderzoeken gedaan worden naar flora en fauna en archeologie (CPB, 2019, p. 60). Vaak zijn de gegevens van de locatie al bekend, maar alsnog moet dan onderzocht worden wat de gevolgen zijn voor de natuur. Dit kan voor vertraging zorgen bij het proces. Wat hierbij meespeelt is de milieuregelgeving omtrent onder andere PFAS (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021, pp. 18–19). Hierdoor moesten projecten soms stilgelegd worden zodat de bodem verontreinigd kon worden. Wat ook gebeurde is dat projecten vertraging opliepen, omdat ze voor te veel stikstof uitstoot zorgden. Met de nieuwe Omgevingswet zullen de onderzoeksverplichtingen niet altijd meer noodzakelijk zijn, waardoor de vertraging waarschijnlijk minder zal worden (Hobma, 2022, p. 56).

2.5 Bouwrijp maken en bouwen

De laatste fase van het woningbouwproces bestaat uit het bouwrijp maken van de grond en het daadwerkelijk bouwen van de woningen. Een belangrijk knelpunt in deze fase is de lage capaciteit van de woningbouwsector. Net als bij gemeenten heeft de crisis van 2008 ervoor gezorgd dat de werkgelegenheid in de bouw sterk daalde (Buitelaar, 2019, p. 8; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018, p. 125). Sindsdien heeft de bouwsector zichzelf weliswaar voor een deel hersteld, maar de vraag is tegenwoordig zo hoog dat er nog altijd een tekort is aan personeel (CBS, 2023a). Daarnaast is er een tekort aan materialen voor de bouw. De schaarste van zowel werknemers als materialen, zorgt ervoor dat de prijzen in de bouw enorm stijgen en dat vertragingen in de bouwfase ontstaan (CPB, 2019, pp. 62–63).

Naast de lage capaciteit in de woningbouwsector, zorgt de staat van de woningmarkt ervoor dat de bouw vertraging oploopt. De woningmarkt verandert elk kwartaal, maar de gemiddelde verkoopprijs van nieuwbouwwoningen is de afgelopen jaren gestaag gestegen (NVM, 2023, pp. 35–36). Hierdoor is het voor veel mensen te duur geworden om nieuwbouwwoningen te kopen. De hoge prijzen hebben gezorgd voor een daling in de voorverkoop van nieuwbouwprojecten en hierdoor lopen sommige projecten vertraging op (Stec Groep, 2018, p. 23). Nieuwbouwprojecten moeten standaard ongeveer 70% van de huizen voorverkocht hebben voordat de bouw kan beginnen en hoewel dit per kwartaal verschilt, wordt dat percentage lang niet altijd meer gehaald. Afgelopen kwartaal is 29% van de koopovereenkomsten ontbonden en dit is een stijging ten opzichte van afgelopen jaren (NVM,

2023, p. 27). Hierdoor kan gesuggereerd worden dat er nog veel vertraging en ontbinding is van nieuwbouwprojecten door de huidige woningmarkt.

Proces fase	Knelpunten
Regionale planvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen schaarste aan locaties • Ladder stedelijke verduurzaming • Interbestuurlijk bouwbeleid • Weinig prikkels voor gemeenten om te bouwen • Uitval plancapaciteit
Grondverwerving	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerking grondeigenaren • (Te weinig benutten van) Wettelijke kaders
Ontwikkeling stedenbouwkundig plan	<ul style="list-style-type: none"> • Te hoge complexiteit van plannen • Te lage capaciteit gemeenten • Te lage financiële middelen gemeenten • Te veel eisen van gemeenten • Aanbod sluit soms niet aan op vraag
Wijziging omgevingsplan en vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Bezwaren belanghebbenden • Trage vergunningverlening
Bouwrijp maken en bouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Te lage capaciteit bouwbedrijven • Te lage voorverkoop woningen

Tabel 2.1 Overzicht fasen woningbouw en knelpunten

Hoofdstuk III Theoretisch Kader

In het vorige hoofdstuk is het beleidskader van de woningbouwsector beschreven. Hierdoor is in beeld gebracht hoe het proces van de woningbouw eruitziet en waar de knelpunten in dit proces zitten. Uit het overzicht van de woningbouw kan geconcludeerd worden dat veel verschillende actoren betrokken zijn en dat belangrijke rollen zijn weggelegd voor de provincies en de gemeenten. In dit hoofdstuk wordt daarom met behulp van bestaande theorieën over overheidssturing en samenwerking in beeld gebracht hoe het samenspel tussen provincies en gemeenten beschreven kan worden. Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van bestaande theorieën over overheidssturing in paragraaf 3.1. Vervolgens zullen de theorieën over samenwerking tussen verschillende actoren beschreven worden. Daarna zullen de kenmerken en dimensies waarmee de samenwerking geanalyseerd kan worden, beschreven worden in paragraaf 3.2. Hiermee wordt deelvraag twee beantwoord. Aan het einde van het hoofdstuk worden de variabelen en dimensies weergegeven in de vorm van een conceptueel model (figuur 3.2).

3.1 Theorieën over overheidssturing en samenwerking

In de wetenschappelijke literatuur betreffende overheidssturing worden grofweg vier soorten overheidssturing onderscheiden: *Traditional Public Administration*, *New Public Management*, *Network Governance* en *Societal Resilience* (Osborne, 2006; Teisman et al., 2018; Van der Steen, Van Twist, & Bressers, 2018). *Traditional Public Administration* is de klassieke vorm van overheidssturing waarbij door middel van rechtmatige, wettelijke procedures beleid wordt geformuleerd. Dit beleid wordt op een neutrale wijze omgezet in uitvoering en de kernwaarden zijn rechtmatigheid en objectiviteit (Osborne, 2006, p. 378; Teisman et al., 2018, p. 32). *New Public Management* is een stroming uit de jaren '90 waarbij het effectief en efficiënt bereiken van doelen de belangrijkste kernwaarden zijn. De overheid stuurt op deze waarden met prestatiemetingen, verantwoording en financiële stimulatie (Osborne, 2006, p. 379; Van der Steen et al., 2018, p. 391). *Network Governance* of *New Public Governance* legt minder de nadruk op de overheid als centrale, sturende actor, maar benadrukt de waarde van samenwerken. De overheid smeedt in dit perspectief samenwerkingsverbanden en afspraken met andere belanghebbenden om de gewenste doelen te bereiken (Osborne, 2006, pp. 381–382; Teisman et al., 2018, p. 33). *Societal Resilience* is de stroming waarbij de overheid aansluit bij maatschappelijke initiatieven. De overheid is hierbij ondersteuner van bestaande dynamieken en stuurt amper (Van der Steen et al., 2018, p. 392). Het is belangrijk om te benoemen dat deze

perspectieven elkaar niet uitsluiten, maar alleen nadruk leggen op de handelingswijze en rol van de overheid (Van der Steen et al., 2018).

In het beleidskader kwam naar voren dat de overheid veelal samenwerkt op verschillende schaalniveaus en met verschillende actoren. Het bouwen van woningen kent namelijk veel stappen waarbij steeds verschillende actoren betrokken zijn en waar steeds andere oplossingen nodig zijn. Daarom is het Rijk aangewezen op lagere overheden, corporaties, ontwikkelaars en andere statelijke en niet-statale actoren. Om deze reden lijkt het perspectief van *Network Governance* te passen bij de huidige sturing van de overheid rondom de woningbouw. In de literatuur worden veel termen zoals *policy network* en *collaborative governance* gebruikt om te verwijzen naar samenwerking tussen statelijke en/of niet-statale actoren om overheidsbeleid uit te voeren (Adam & Kriesi, 2019; Ansell & Gash, 2008; Teisman et al., 2018; Thatcher, 1998; Van Waarden, 1992). Soms worden de termen *policy network* en *collaborative governance* zelfs gezien als synoniemen (Ansell & Gash, 2008, p. 547). Hoewel deze twee termen veelal gebruikt worden voor multi-actor samenwerking met ook niet-statale actoren, kunnen de termen ook gebruikt worden voor samenwerkingen tussen overheidslagen (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012, pp. 2–3).

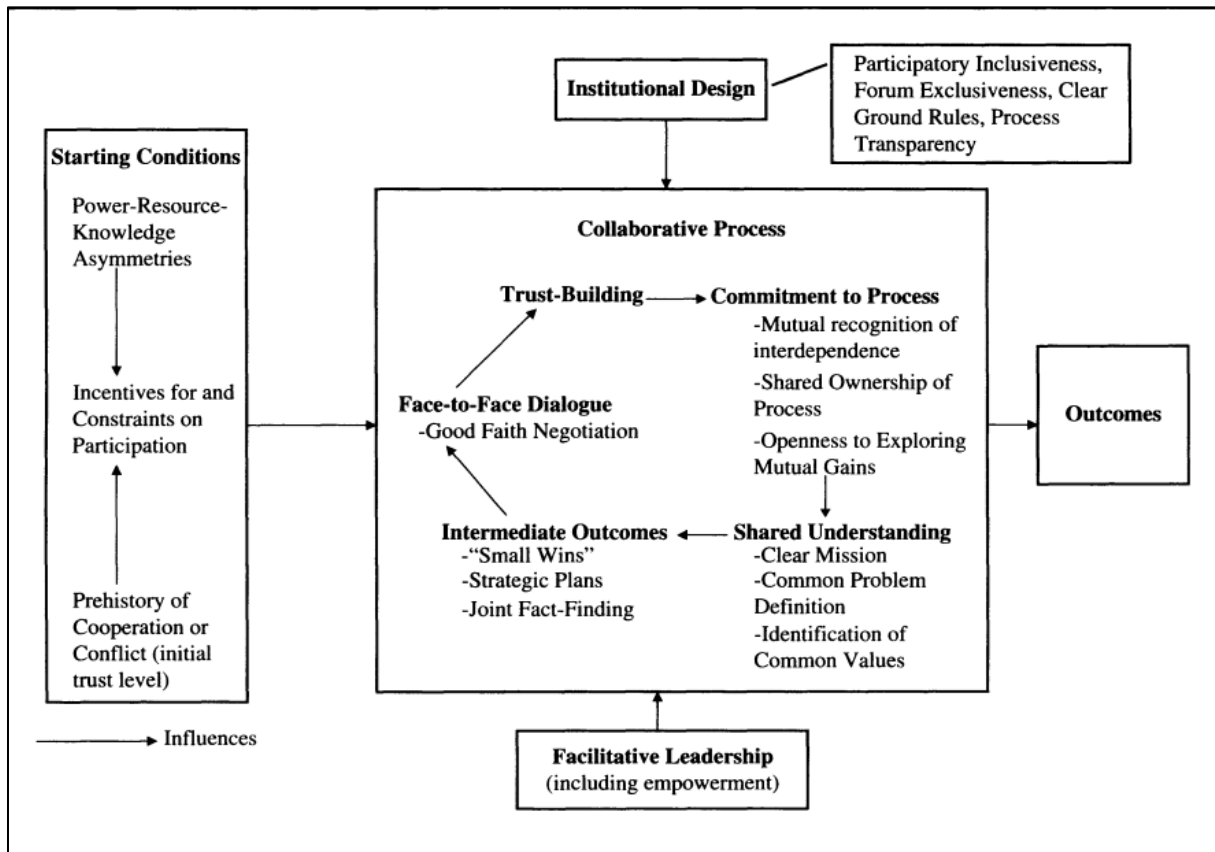
Deze begrippen gaan echter uit van drie dezelfde centrale eigenschappen. Ten eerste wordt de samenwerking tussen actoren gekenmerkt door de onderlinge afhankelijkheid van actoren (Koliba et al., 2018, pp. 65–66; Van Waarden, 1992, p. 31; Wu & Knoke, 2012, p. 158). Dit betekent dat actoren in een netwerk elkaar nodig hebben om (hun eigen) doelen te bereiken. Dit wordt door Ansell & Gash (2008) ook wel aangeduid als de “startpositie” van de actoren. Ten tweede zorgt de afhankelijkheid ervoor dat de actoren vrijwillig een samenwerking aangaan waarbij ze kennis en middelen ruilen om andere hulpmiddelen te krijgen die ze niet hebben, maar wel nodig hebben (Ansell & Gash, 2008, pp. 551–552; Van Waarden, 1992, p. 31). Ten derde worden *policy networks* en *collaborative governance* gekenmerkt door het feit dat de samenwerking die ontstaat op een gegeven moment geïnstitutionaliseerd wordt (Koliba et al., 2018, p. 65; Van Waarden, 1992, p. 31; Wu & Knoke, 2012, p. 158). Dit betekent dat de samenwerking vaak herhaald wordt en dat door de herhaling een bepaalde gebruikelijke vorm van samenwerking ontstaat. Dit zou gezien kunnen worden als het ontstaan van een bepaalde samenwerkingsstructuur. Sommige auteurs noemen dit ook wel spel-achtige interacties, waarbij de manier van spelen wordt bepaald door de herhaling van samenwerking (Koliba et al., 2018; Wu & Knoke, 2012). Deze structuur bestaat uit afspraken, normen en waarden en/of regels. Op den duur structureren en beïnvloeden deze onderdelen de interacties tussen actoren, waardoor

er één gebruikelijke vorm van handelen is die alle deelnemers van de samenwerking tot op zekere hoogte hanteren (Van Waarden, 1992, p. 31).

De volgende drie basiskenmerken dienen daarom nader onderzocht te worden: de onderlinge afhankelijkheid van de actoren, de vrijwillige interacties die ze met elkaar aangaan en de structuur die wordt gevormd door herhaalde interacties (Adam & Kriesi, 2019; Ansell & Gash, 2008; Cropper et al., 2009; Klijn, 2009; Koliba et al., 2018; Wu & Knoke, 2012). Deze drie basiskenmerken, vanaf nu variabelen, vormen de kaders waarmee de samenwerking tussen actoren geanalyseerd kan worden. De variabelen hebben echter nog eigen dimensies en sub-dimensies die besproken worden in de volgende paragraaf.

3.2 Dimensies en sub-dimensies

In dit onderzoek worden de drie variabelen behandeld met behulp van het *collaborative governance* model van Ansell & Gash (2008) aangevuld met het model van Emerson et al. (2012). De voorkeur wordt gegeven aan het model van Ansell & Gash, omdat het model van Emerson et al. veel “breder” is dan het model van Ansell & Gash en veel meer verschillende stromingen samenvoegt. Hierdoor neemt het model te veel onderdelen mee om te analyseren in dit onderzoek. Ansell & Gash doen in hun artikel een poging om met een model te beschrijven welke factoren van invloed zijn op de samenwerking en wat daarbij belangrijk is om de samenwerking te laten slagen (Ansell & Gash, 2008, p. 549). Zij onderscheiden daarbij vier centrale onderdelen: de startposities, faciliterend leiderschap, het institutionele ontwerp, en het collaboratieve proces (zie figuur 3.1). Het onderdeel startposities wordt behandeld in sub-paragraaf 3.2.1 met de variabele onderlinge afhankelijkheid. Het collaboratieve proces wordt behandeld in sub-paragraaf 3.2.2 met de variabele sociale interacties. Het institutionele ontwerp en faciliterend leiderschap worden samen meegenomen in de variabele van structuur die in sub-paragraaf 3.2.3 aan bod komt.



Figuur 3.1 Overzicht collaboratieve model in Ansell & Gash (2008)

3.2.1 Onderlinge afhankelijkheid

De startpositie bestaat uit ongelijkheid tussen partijen en voorgeschiedenis. Het onderdeel van ongelijkheid wordt in deze sub-paragraaf beschreven. Het onderdeel over voorgeschiedenis wordt hier echter niet meegenomen, omdat dit grotendeels wordt ondervangen in de dimensie vertrouwen (zie sub-paragraaf 3.2.2).

3.2.1.1 Uitwisseling hulpbronnen

De eerste dimensie die behandeld wordt bij de variabele onderlinge afhankelijkheid, is de dimensie van de uitwisseling van hulpbronnen. Volgens de *Social Exchange Theory* (SET) wisselen actoren hulpbronnen uit op een vaste manier die als volgt verloopt: actor A levert een hulpmiddel aan actor B. Als reactie levert actor B een hulpmiddel terug aan actor A (Cropanzano, Anthony, Daniels, & Hall, 2017; Cropanzano & Mitchell, 2005). Deze vorm van wederkerigheid staat aan de basis van de samenwerking. De herhaling van dit proces kan ertoe leiden dat sterke relaties ontstaan tussen de actoren. In de theorie van SET wordt onderscheid gemaakt tussen welke hulpbronnen uitgewisseld kunnen worden. Hulpbronnen kunnen veel verschillende dingen zijn, zoals subsidies, kennis en menskracht. Koliba et al. (2018, pp. 92–100) noemen de vier meest voorkomende soorten hulpmiddelen: financiële middelen (subsidies

en leningen), fysieke middelen (gebouwen of materialen), menselijke middelen (kennis en capaciteit), en sociale middelen (connecties en relaties). De meeste hulpbronnen vallen onder deze vier hoofdsorten. In de verhoudingen tussen overheidsactoren is er nog een vijfde soort hulpmiddel wat uitgewisseld kan worden en dat is autoriteit (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 46). Autoriteit is een algemene term voor de formele competenties, besluitvormings- en uitvoeringsmacht die een actor kan bezitten rondom beleid. Tussen overheidslagen worden taken en bevoegdheden soms verschoven of gedelegeerd (Teisman et al., 2018). Daarom kan die macht ook gezien worden als een hulpbron.

3.2.1.2 Afhankelijkheid

De tweede dimensie gaat over de afhankelijkheid op basis van de verdeling van hulpbronnen. In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan de (on)evenredige verdeling van hulpbronnen in samenwerking tussen actoren (Adam & Kriesi, 2019; Ansell & Gash, 2008; Cropper et al., 2009; Koliba et al., 2018; Koppenjan & Klijn, 2004). De verdeling kan van invloed zijn op de bereidheid van actoren om te gaan samenwerken (Van Waarden, 1992, p. 31). Als actoren veel waarde hechten aan de hulpbronnen die ze ontvangen, dan zijn ze afhankelijker van de andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Zodra actoren zich afhankelijk voelen ten opzichte van anderen is de kans groter dat ze gaan samenwerken. Daarnaast heeft de verdeling van hulpbronnen invloed op het verdere verloop van de samenwerking (Ansell & Gash, 2008, p. 551). Als een van de actoren meer hulpbronnen heeft dan andere is die actor minder afhankelijk. Bovendien kan die actor dan meer de leiding nemen en de samenwerking sturen in het eigen voordeel. Daarom is de wederzijdse afhankelijkheid belangrijk voor een gelijkwaardige samenwerking.

In dit onderzoek hebben twee sub-dimensies invloed op de afhankelijkheid van de actor ten opzichte van de andere actor: de waarde die een actor toekent aan een hulpbron en de vervangbaarheid van die hulpbron (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 46–47). De waarde die een actor hecht aan een hulpmiddel is subjectief en wordt bepaald op basis van de ervaring van de actor over de meerwaarde van een hulpbron. De vervangbaarheid van het hulpmiddel is de mate waarin in de actor het hulpmiddel kan vervangen met een ander hulpmiddel of de mate waarin het van een andere actor verkregen kan worden. Uit het overzicht van Koppenjan & Klijn (2004) weergegeven in tabel 3.1 blijkt dat uit deze twee sub-dimensies drie gradaties van (on)afhankelijkheid onderscheiden worden. Een actor is onafhankelijk als hij of zij het hulpmiddel niet waardevol vindt en als de vervangbaarheid van het middel hoog is. Dit betekent dat de actor geen samenwerking aan hoeft te gaan om de gewenste doelen te bereiken. Als de

actor het hulpmiddel waardevol vindt, maar de vervangbaarheid hoog is, of als de actor het hulpmiddel niet waardevol vindt, maar de vervangbaarheid laag is, is sprake van lage afhankelijkheid. Dit betekent dat de actor de hulpbron van de andere actor wel kan gebruiken, maar dat het niet noodzakelijk is om de doelen te bereiken. Tenslotte is een actor zeer afhankelijk van een andere actor als hij of zij de hulpbron als waardevol ervaart en de hulpbron weinig vervangbaar is. Als beide actoren zich afhankelijk voelen ten aanzien van elkaars hulpbronnen, leidt dit tot een gelijkwaardigere samenwerking en vergroot dit de kans op een goede samenwerking (Ansell & Gash, 2008, p. 551).

	<i>Substitutability of the resource</i>	
	<i>High</i>	<i>Low</i>
<i>Importance of the resource</i>		
<i>Large</i>	<i>Low dependency</i>	<i>High dependency</i>
<i>Small</i>	<i>Independence</i>	<i>Low dependency</i>

Tabel 3.1 Overzicht afhankelijkheidsrelaties actoren uit Koppejan & Klijn (2004, p. 47)

3.2.2 Sociale interacties

De tweede variabele die in de literatuur naar voren komt is de variabele van de samenwerking tussen actoren (Ansell & Gash, 2008; Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010; Koliba et al., 2018). Om deze variabele duidelijk te onderscheiden van de variabele van afhankelijkheid zal deze variabele beperkt worden tot sociale interacties. In deze sub-paragraaf komt dus het collaboratieve proces aan bod. Ansell & Gash benoemen dat dit de kern is van hun model en dat dit de samenwerking *an sich* is (Ansell & Gash, 2008, p. 550). Dit onderdeel heeft vijf dimensies: communicatievorm, vertrouwen, betrokkenheid, gedeelde percepties en tussentijdse uitkomsten. Communicatievorm wordt beschreven samen met interactieregels in sub-paragraaf 3.2.3.2 en tussentijdse uitkomsten worden niet meegenomen in dit onderzoek. De overige dimensies worden hierna toegelicht en beschreven.

3.2.2.1 Vertrouwen

De eerste dimensie is de dimensie van vertrouwen (Ansell & Gash, 2008; Klijn et al., 2010; Koliba et al., 2018). Vertrouwen wordt door Klijn et al. (2010, p. 196) als volgt gedefinieerd: *'a stable positive expectation that actor A has (or predicts he has) of the intentions and motives of actor B in refraining from opportunistic behavior, even if the opportunity arises'*. Bij vertrouwen is dus sprake van een verwachting dat de ander redelijk en voorspelbaar is (Emerson et al., 2012, p. 13). Ran en Qi voegen hier aan toe dat naast een verwachting ook sprake is van een zekere bereidheid van een actor om zich kwetsbaar op te stellen ten opzichte van de andere

actoren (Ran & Qi, 2019, p. 612). Vertrouwen wordt gevormd door kennis en ervaring die actoren opdoen tijdens het interacteren met andere actoren. Voor actoren is het interacteren een soort *trial and error* waarbij na langere tijd actoren elkaars sterke en zwakke punten leren kennen en op basis daarvan ontstaat een sterkere sociale band waarbij actoren op elkaar ingespeeld zijn (Koliba et al., 2018, p. 127). De verwachting die ontstaat na het interacteren wordt door Koliba et al. (2018) de reputatie genoemd. Actoren hebben een betrouwbare of onbetrouwbare reputatie op basis van eerdere ervaringen met samenwerkingen.

Een belangrijk onderdeel van vertrouwen is de transparantie van de samenwerking. Actoren kunnen bij de samenwerking een bepaalde vorm van scepsis of angst ervaren jegens de andere actoren, omdat ze niet weten in hoeverre de samenwerking “echt” is (Ansell & Gash, 2008, pp. 556–557). Daarom is het belangrijk dat de legitimiteit van de samenwerking gewaarborgd wordt in de vorm van transparantie en bindende afspraken (Busenberg, 1999; Emerson et al., 2012). De bindende afspraken worden ondervangen in de dimensie over regels, maar de transparantie is een kwestie van de ervaring die de actor heeft van de samenwerking. Zoals Ansell en Gash beschrijven: *‘the legitimacy of the process depends, in part, upon stakeholders’ perceptions that they have gotten a fair hearing’* (Ansell & Gash, 2008, p. 556). Als actoren het idee hebben dat ze serieus genomen worden en voldoende kunnen en mogen inbrengen, versterkt dit het vertrouwen in de samenwerking. Actoren moeten het idee hebben dat ze de “echte” gesprekken voeren en dat geen informatie wordt achtergehouden. Transparantie kan verder leiden tot betere eindresultaten, omdat partijen zich meer verplicht voelen om tot een goede uitkomst te komen. Mochten actoren dit gevoel niet ervaren, dan kan dat, los van de kwaliteit van de samenwerking zelf, slechte gevolgen hebben voor het vertrouwen en de uitkomsten (Busenberg, 1999).

Het vertrouwen tussen actoren bepaalt voor een deel de mate waarin actoren bereid zijn concessies te maken en de snelheid waarmee doelen gehaald worden (Klijn et al., 2010; Koppenjan & Klijn, 2004; Ran & Qi, 2019). Daarnaast zorgt vertrouwen ervoor dat actoren zich sneller houden aan de regels, ze beter hun werk doen en elkaar sneller begrijpen (Ran & Qi, 2019, p. 613). Wanneer sprake is van veel vertrouwen wordt de relatie tussen actoren sterker. Bovendien is sprake van sociaal kapitaal als er sprake is van vertrouwen (Lesser & Prusak, 2009). Sociaal kapitaal wordt weer in verband gebracht met beter lerend vermogen en effectievere organisaties (Koliba et al., 2018, p. 127). Om deze reden wijzen Ansell & Gash op het belang van het creëren van vertrouwen (Ansell & Gash, 2008, pp. 558–559). Een gebrek of laag gehalte van vertrouwen kan leiden tot problemen zoals een slechtere vorm van

communicatie of manipulatie van de samenwerking (Ran & Qi, 2019, p. 613). Daarom is het belangrijk dat vertrouwen bestaat tussen de samenwerkende actoren.

3.2.2.2 Betrokkenheid

De tweede dimensie is de dimensie van betrokkenheid. Actoren kunnen op verschillende manieren betrokken zijn bij de samenwerking. Ze kunnen zich betrokken voelen met de andere actoren (Morgan & Hunt, 1994), het proces van de samenwerking (Ansell & Gash, 2008), of het doel van de samenwerking (Klein, Cooper, & Monahan, 2013; Scott & Boyd, 2023; Scott & Merton, 2021). Zo wordt het door Ansell & Gash beschreven als: *‘developing a belief that good faith bargaining for mutual gains is the best way to achieve desirable policy outcomes’* (Ansell & Gash, 2008, p. 559) en door Klein et al. als: *‘a volitional psychological bond reflecting dedication to, and responsibility for, a particular target’* (Klein et al., 2013, p. 67). Hoewel enige ambiguïteit bestaat over wat betrokkenheid precies inhoudt, is er consensus over het belang van betrokkenheid voor de samenwerking van actoren (Scott & Boyd, 2023, p. 9). Actoren presteren beter en hebben meer doorzettingsvermogen om de doelen te bereiken. Bovendien zijn actoren meer gemotiveerd en zijn ze bereid meer hulpmiddelen in te zetten voor de andere actoren (Ansell & Gash, 2008; Morgan & Hunt, 1994). Als beide actoren betrokken zijn en dit bij elkaar ervaren, zorgt dit ervoor dat ze op een “gezamenlijk pad” terecht kunnen komen waarbij ze een gelijkwaardigere samenwerking aangaan (Emerson et al., 2012). Betrokkenheid gaat dus een stapje verder dan de vrijwillige samenwerking die actoren aangaan op basis van onderlinge afhankelijkheid en het is daarom goed om mee te nemen in het onderzoek.

In de literatuur wordt grofweg een onderscheid gemaakt tussen meer intrinsieke en meer extrinsieke vormen van betrokkenheid. De intrinsieke vormen leggen de nadruk op het idee dat de samenwerking en de gezamenlijke doelen geïnternaliseerd worden (Klein et al., 2013, p. 66). Dat betekent dat een actor, of een organisatie, op basis van gezamenlijke normen en waarden het gezamenlijke doel gaat zien als het eigen doel. De actor is ervan overtuigd dat het doel en de samenwerking belangrijk zijn en hecht er daarom vanuit eigen overtuigingen meerwaarde aan. De extrinsieke vormen leggen de nadruk op verantwoording en verplichting om samen te werken en gezamenlijke doelen te bereiken (Scott & Merton, 2021, pp. 1644–1645). Bij deze vorm zijn actoren meer betrokken vanuit het idee dat ze zich aan afspraken moeten houden en verantwoordelijkheid hebben om de doelen te bereiken. Ansell & Gash (2008) noemen dit de *“ownership of the process”* en benoemen dat de mogelijkheid om het proces of het doel te beïnvloeden ook kan zorgen voor betrokkenheid van actoren (Ansell & Gash, 2008, pp. 559–

560). Beide vormen worden meegenomen, omdat ze duidelijk van elkaar verschillen en concreter inzicht kunnen bieden in de betrokkenheid van actoren.

3.2.2.3 Overeenkomstige percepties

De vierde dimensie is de dimensie van overeenkomstige percepties. Hierbij gaat het over de kern van het beleid en het gaat over drie onderdelen: de definitie van het probleem waar de samenwerking voor bestaat, het uiteindelijke doel van de samenwerking en de beste oplossing voor het probleem (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 71–72). Dit zijn inhoudelijke opvattingen over de kern van het netwerk en de toekomst van het netwerk. De definitie van het probleem is vaak een belangrijk eerste onderdeel wat besproken dient te worden en waar overeenkomsten over moeten bestaan (Bentrup, 2001). Zoals eerder is geconstateerd in het beleidskader, lijkt het probleem van de versnelling van de woningbouw een “*wicked problem*” te zijn. Een *wicked problem* heeft drie belangrijke kenmerken: het is complex, er bestaat veel onduidelijkheid en daardoor is er veel onenigheid (Head, 2008). Dat het probleem complex is betekent dat het niet één oplossing of één schakel is, maar dat veel lagen en onderdelen aan het probleem zitten, die niet gemakkelijk op te lossen zijn. Onduidelijkheid van het probleem gaat over de impact van oplossingen en de lastig meetbare resultaten van maatregelen. Het is lastig te bepalen wat er gebeurt als een deel van het probleem wordt aangepakt (Rittel & Webber, 1973, p. 163). Onenigheid gaat over de verschillende opvattingen die actoren hebben over het probleem. Als actoren verschillende opvattingen hebben over de probleemdefinitie bemoeilijkt dit de samenwerking en dit moet eerst behandeld worden (Ansell & Gash, 2008, p. 560).

Naast de probleemdefinitie moeten actoren het ook eens worden over het doel en de oplossing (Koppenjan & Klijn, 2004). Glasbergen en Driessen (2005, pp. 275–276) geven aan dat er duidelijkheid moet bestaan over de gezamenlijke doelen. Dat geldt voor zowel de uitkomst, bijvoorbeeld de hoeveelheid woningen die gebouwd moeten worden, als het tijdsframe, bijvoorbeeld wanneer de woningen gebouwd moeten zijn, enzovoort. Als er geen overeenkomst is over de doelen dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor de verdere samenwerking, doordat betrokken actoren hierdoor minder motivatie hebben en betrokken zijn bij de samenwerking (Bryson, Crosby, & Stone, 2006, pp. 46–47). De oplossingen zijn gedeeltelijk afhankelijk van de probleemdefinitie (Ansell & Gash, 2008). Als er onduidelijkheid is over de oorzaak van het probleem, zullen de oplossingen verschillen en onduidelijk blijven. Daarom is het belangrijk om een gezamenlijk beeld te schetsen van het probleem en de bijpassende oplossingen.

3.2.2.4 Tussentijdse uitkomsten

In het model van Ansell en Gash (2008) wordt ook nog een vijfde dimensie meegenomen genaamd *intermediate outcomes*, of “tussentijdse resultaten”. Deze dimensie wordt niet apart meegenomen, omdat het gaat over de impact van tussentijdse successen op het vertrouwen van de samenwerking. Dit wordt echter al voor een groot deel ondervangen in de sub-dimensie ervaring vertrouwen, waarbij ook de nadruk wordt gelegd op betere samenwerking op basis van eerdere succesvolle samenwerking.

3.2.3 Institutionele ontwerp

Het institutionele ontwerp bestaat uit de regels en basisprocedures die de samenwerking structureren en legitimeren (Ansell & Gash, 2008, p. 555). De dimensies van de variabele institutioneel ontwerp bestaan in dit onderzoek uit de interactieregels en arenaregels (Ansell & Gash, 2008; Klijn, 2009; Koliba et al., 2018; Koppenjan & Klijn, 2004). De regels in een samenwerking ontstaan op basis van de geïnstitutionaliseerde interacties, zoals eerder beschreven bij de theorieën over samenwerking. Regels structureren echter ook weer de relaties en interacties tussen de actoren en kunnen van invloed zijn op de uitkomsten van de samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 73). Bovendien zijn regels, formeel of informeel, een vorm van gedeelde opvattingen tussen actoren over hoe ze dienen te handelen en wat goed en slecht is (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 77–80). Daarom is het belangrijk dat regels meegenomen worden in de analyse van het netwerk. Zowel Koppenjan & Klijn (2004), als Koliba et al. (2018) maken een onderscheid in de soort regels die een samenwerking structureren en beide halen inspiratie uit het werk van Elinor Ostrom (1990). Echter wordt in dit onderzoek het onderscheid van Koppenjan en Klijn gehanteerd. Dit komt omdat zij ook aandacht besteden aan de regels die de status en identiteit van actoren vormgeven (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 81). Koliba et al. (2018) nemen deze regels niet mee. Koppenjan en Klijn (2004) maken een onderscheid tussen interactieregels en arenaregels.

De interactieregels en de arenaregels kunnen zowel in formele vorm, als in informele vorm voorkomen. De regels zijn formeel als ze duidelijk gecodificeerd zijn en in een formeel document beschreven zijn (Koliba et al., 2018, p. 117). Bij informele regels gaat het om de meer impliciete regels, ook wel normen genoemd. Hierbij gaat het niet zozeer om geschreven afspraken, maar om ongeschreven gebruiken en betekenissen (Farris, 1979, p. 42). Het kan daarbij ook gaan over de ervaringen van actoren over de regels.

3.2.3.1 Arenaregels

De arenaregels structureren de setting van het netwerk en schetsen als het ware de sociale realiteit binnen een netwerk. Hierbij kan gedacht worden aan de status van de actoren of de criteria waarmee de uitkomsten van de samenwerking worden beoordeeld (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 81–82). Met de arenaregels wordt de context van de samenwerking beschreven. De arenaregels bestaan uit de sub-dimensies positierregels en beoordelingsregels. De sub-dimensie beoordelingsregels gaat over wanneer de samenwerking tussen actoren succesvol is en de criteria waarmee dat wordt bepaald. De sub-dimensie overeenkomstige doelen ondervangt dit onderdeel al door te kijken naar de doelen en ambities van actoren. Door de doelen en criteria om de doelen te bereiken in kaart te brengen, worden de beoordelingsregels daar al behandeld. Daarom wordt de sub-dimensie beloningsregels hier niet meegenomen en heeft de dimensie arenaregels alleen de sub-dimensie positierregels.

De positierregels gaan over de positie of rol die actoren vervullen in de samenwerking. In de literatuur is nog weinig concreet bekend over de verschillende rollen van overheden, deels omdat de overheden het zelf vaak ook lastig vinden om te beschrijven hoe de rolverdeling eruitziet (Dekker, 2004; Gilsing, 2007). Over het algemeen wordt de rolverdeling van overheden en de samenwerking met andere partijen op een continuüm geplaatst van *top-down* en *bottom-up* (Span et al., 2012; Teisman et al., 2018). In dit continuüm zijn er drie ideaaltypen van rollen die een (hogere) overheid kan innemen ten opzichte van andere partijen en lagere overheden. Dit zijn: *commissioner*, *coproducer* en *facilitator* (Span et al., 2012, p. 189). De *commissioner* is meer *top-down*, de *facilitator* meer *bottom-up* en de *coproducer* zit ertussenin.

In een *commissioner* situatie brengt de hogere overheid partijen bijeen rondom een eigen agenda. De hogere overheid heeft een leidende rol en het uitgangspunt zijn de agenda en doelen van de hogere overheid. Partijen kunnen vrijwillig meedoen, maar moeten als ze mee willen doen vanuit het perspectief van de hogere overheid werken (Teisman et al., 2018, p. 44). Bij een *facilitator* situatie sluit de hogere overheid aan bij samenwerkingsverbanden van lagere overheden. De hogere overheid kijkt naar wat het kan inbrengen voor een soepeler verloop van de samenwerking of een grotere kans om de gewenste doelen te bereiken. Belangrijk hierbij is dat niet de agenda en doelen van de hogere overheid, maar van de bestaande samenwerkende partijen, met name lagere overheden, centraal staan. Hierbij is dus meer sprake van een faciliterende rol dan een leidende rol voor de hogere overheid (Teisman et al., 2018, p. 45). Bovendien neemt de lagere overheid in deze situatie vaker de leiding door de hogere overheid

te vragen om ondersteuning. Hierdoor ontstaat dus een verschil tussen welke partij het initiatief neemt en wiens agenda de belangrijkste is.

In de literatuur over samenwerken wordt vaak genoemd dat een leidende actor initiatief kan nemen en de samenwerkende actoren bij elkaar kan brengen (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Purdy, 2012). Initiatief nemen in een netwerk van samenwerkende actoren kan positieve effecten hebben op de samenwerking. In netwerken met een duidelijke manager of leidende actor kan initiatief vanuit de manager leiden tot meer kennisuitwisseling, meer coördinatie en meer controle tussen actoren (Goerdel, 2006, p. 353). Door proactief te handelen kan de manager onduidelijkheid tegen gaan en mogelijke conflicten op tijd ontdekken en verhelpen. Hierdoor is ook gebleken dat managers die meer contact initiëren vaak meer succes bereiken in samenwerking met actoren (Goerdel, 2006, p. 366). Hier voegt Silvia (2011) aan toe dat een goede leider binnen een netwerk de juiste actoren op het juiste moment betreft en ook activeert en mobiliseert om samen te werken. Hierdoor kunnen de benodigde hulpmiddelen verkregen worden en kan de samenwerking tot stand komen. Daarom is het belangrijk om te achterhalen in hoeverre actoren initiatief nemen in de samenwerking.

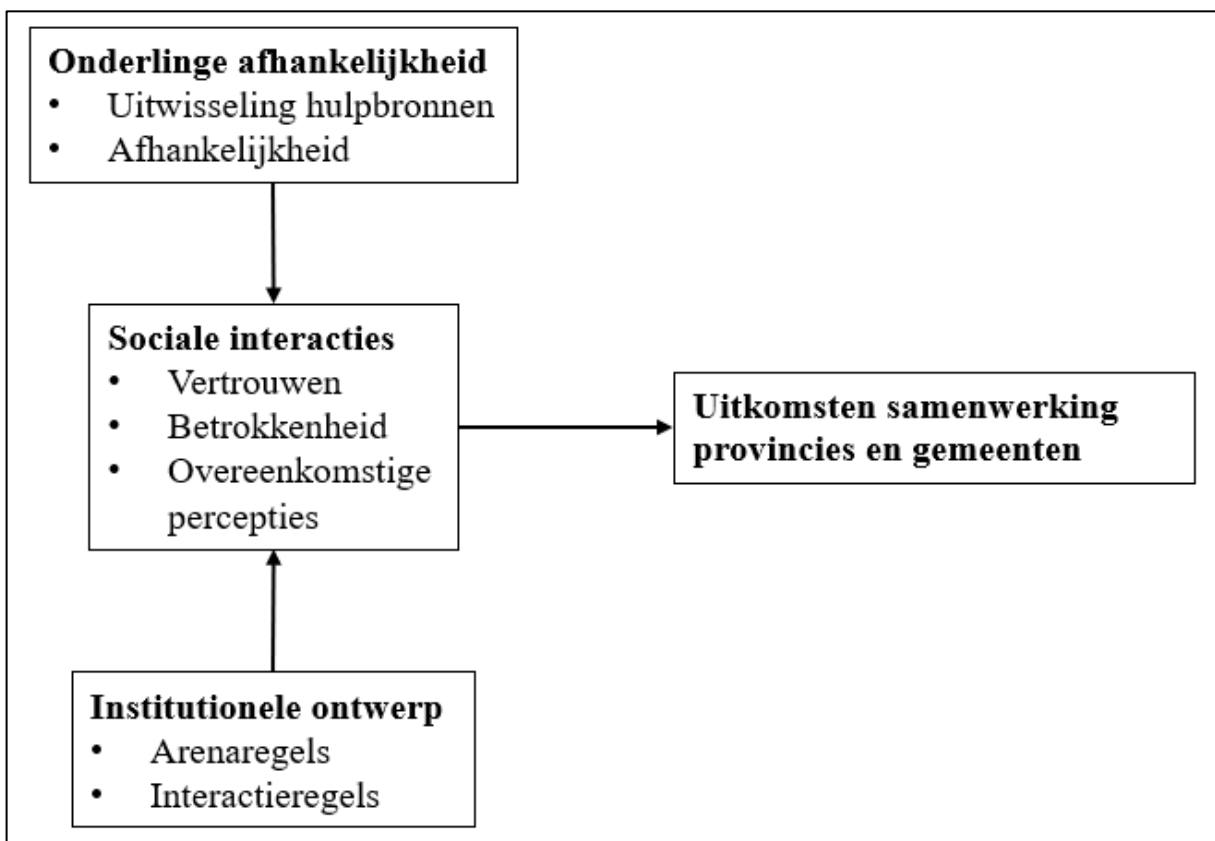
Het bepalen van de agenda wordt veel in verband gebracht met de literatuur over macht binnen een netwerk (Emerson et al., 2012; Purdy, 2012). Als een leidende actor binnen de samenwerking de agenda kan bepalen, kan dit van invloed zijn op de samenwerking en de uitkomsten (Bryson et al., 2006, pp. 46–47). Door sommige onderdelen bovenaan op de agenda te zetten gaan meer middelen en aandacht uit naar die onderdelen. De agenda kan echter ook gezamenlijk opgesteld worden. Als de agenda gezamenlijk wordt opgesteld is de kans groter dat de doelen overeenkomstig zijn en dat de samenwerkende actoren achter de plannen staan (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006).

3.2.3.2 Interactieregels

Interactieregels, ofwel *process design* (Purdy, 2012, p. 411), structureren wat actoren concreet doen in een netwerk. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om hoe de communicatie verloopt of wat gedaan wordt in situaties waarbij conflict ontstaat (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 81–82). Het zijn regels die de praktijk van de samenwerking vormgeven en die binnen de context van de arenaregels structuur brengen aan de interacties.

De interactieregels met betrekking tot de communicatie tussen actoren zijn van belang voor de werking en uitkomsten van samenwerkende partijen, omdat via communicatie informatie gedeeld wordt en relaties worden opgebouwd (Flye, Sponarski, Zydlewski, & McGreavy, 2021, pp. 81–82). Communicatie kan op veel verschillende manieren plaatsvinden.

Dit kan fysiek, via online programma's zoals Teams, door te bellen, of bijvoorbeeld te mailen (Hartley, 2010, p. 1062). De interacties kunnen op basis van de interactievorm meer formeel of meer informeel zijn. Als actoren informatie uitwisselen via een mobiele app als Whatsapp is het informeler dan wanneer dat via de mail gaat bijvoorbeeld. Ansell & Gash (2008) benoemen vooral het belang van *face-to-face* afspreken, ook wel fysiek afspreken. Voor het creëren van een gezamenlijk beeld van de situatie is het belangrijk om fysiek af te spreken (Nielsen & Thomsen, 2011, p. 9). Bentrup (2001, p. 743) geeft aan dat fysiek afspreken helpt met het simplificeren van complexe gesprekken en het verduidelijken van standpunten. Als actoren elkaar regelmatig fysiek zien, werkt dat versterkend voor de relatie die de actoren met elkaar opbouwen (Gilliam et al., 2002, pp. 13–14). Hierdoor kunnen bestaande voornemens en andere barrières gemakkelijker verholpen worden dan wanneer actoren communiceren via mail of online vergaderingen (Ansell & Gash, 2008). Daarom is het belangrijk om te achterhalen in welke mate actoren fysiek afspreken met elkaar om samen te werken.



Figuur 3.2 Conceptueel model dimensies en sub-dimensie

Hoofdstuk IV Methodologisch Kader

In het vorige hoofdstuk zijn de theorieën over *policy networks* en *collaborative governance* beschreven. In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek behandeld. Allereerst wordt de onderzoeksmethode beschreven in paragraaf 4.1. Als tweede worden de theoretische concepten en variabelen meetbaar gemaakt in de operationalisatie. Dit zal voor een deel op basis van het theoretisch kader tot stand komen en voor een deel in paragraaf 4.2 beargumenteerd worden. Als derde worden de dataverzamelingmethoden beschreven in paragraaf 4.3. Hierbij wordt beargumenteerd waarom voor deze methoden is gekozen en wordt de casusselectie beschreven. Als vierde wordt de data-analyse methode beschreven in paragraaf 4.4. Ten slotte worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken samen met enkele beperkingen voor dit onderzoek in paragraaf 4.5.

4.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek in deze masterthesis is kwalitatief van aard (Van Thiel, 2020, p. 164). Dit betekent dat kwalitatief onderzoek zich meer bezighoudt met woorden en betekenissen, dan met cijfers (Punch, 2013). Kwalitatief onderzoek wordt onder andere gebruikt om complexe systemen met meerdere actoren te onderzoeken (Busetto, Wick, & Gumbinger, 2020, p. 2). Hierbij gaat het dan niet zozeer om de vraag of iets werkt, maar voor wie dan, hoe en waarom? Waar kwantitatief onderzoek een bepaalde uitkomst kan geven, kan de onderzoeker met kwalitatief onderzoek een verklaring geven voor de uitkomst. In dit onderzoek worden de werkingen van complexe samenwerkingen onderzocht. Hierbij is het belangrijk dat duidelijk wordt hoe de samenwerking eruitziet en hoe actoren dit ervaren. Er zijn geen volledige en duidelijke kwantitatieve data beschikbaar van hoe de netwerken tussen gemeenten en provincies eruitzien waardoor kwalitatief onderzoek noodzakelijk is. Daarnaast wordt voor het in kaart brengen van de samenwerkingen gekeken naar de opvattingen van actoren. Opvattingen zijn minder goed te onderzoeken met een kwantitatieve methode en daarom is gekozen voor een kwalitatieve methode voor dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt getracht om de verschillen tussen samenwerkingen van provincies met een aantal gemeenten in kaart te brengen en te beoordelen. Daarom is gekozen voor een meervoudige casestudy. Een meervoudige casestudy wordt gebruikt wanneer de onderzoeker een uitgebreide beschrijving wil formuleren van een sociaal fenomeen verspreid over verschillende cases (Van Thiel, 2020, p. 106). Door bij een aantal cases, in dit onderzoek de provincies, uitgebreid te kijken naar de kenmerken en de werking van de samenwerking met gemeenten kan de onderzoeker de ervaren kwaliteit van de samenwerkingen beter verklaren en

beoordelen (Yin, 2009). De onderzoeker kan bovendien de context van de verschillende provincies meenemen en tegelijkertijd algemene patronen en kenmerken onderscheiden. Daarom is het een geschikte methode om de complexe netwerken van provincies te beschrijven en te vergelijken.

4.2 Operationalisatie

Met de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader worden de concepten meetbaar gemaakt. Van Thiel beschrijft dit als volgt: ‘operationaliseren geeft de onderzoeker aanwijzingen voor het empirisch onderzoek; het vertelt wat de onderzoeker gaat onderzoeken of meten’ (Van Thiel, 2020, p. 55). De variabelen worden meetbaar gemaakt door indicatoren op te stellen. In dit onderzoek worden de indicatoren gevormd op basis van de literatuur en beschrijvingen uit het theoretisch kader. Dit betekent dat de operationalisatie deductief is. Bij een aantal indicatoren geeft de literatuur geen concrete operationalisatie en deze indicatoren worden daarom opgesteld op basis van een combinatie tussen wat uit de literatuur blijkt en de redentatie en interpretatie van de onderzoeker van wat binnen de thematiek van dit onderzoek relevante, toegepaste indicatoren zijn. In deze paragraaf wordt dit onderscheid toegelicht en worden de variabelen zonder operationalisaties toegelicht.

Allereerst zijn er variabelen of dimensies met een concrete operationalisatie uit de literatuur. Deze variabelen zijn weergegeven in het theoretisch kader en hierbij is ook toegelicht hoe deze variabelen gemeten moeten worden volgens de literatuur. In het theoretisch kader wordt bovendien toegelicht waarom de indicatoren overgenomen kunnen worden in dit onderzoek. Ten tweede zijn er dimensies of sub-dimensies zonder concrete operationalisatie uit de literatuur. Deze zijn: waarde van de hulpmiddelen, vervangbaarheid van de hulpmiddelen, vertrouwen, betrokkenheid, interactieregels en arenaregels. Deze dimensies en sub-dimensies worden in de literatuur wel gedefinieerd, maar ze missen een concrete operationalisatie. Voor deze dimensies wordt daarom op basis van de literatuur en eigen inzichten een indicator opgesteld.

4.2.1 Waarde en vervangbaarheid hulpmiddelen

De eerste en tweede sub-dimensies zonder concrete operationalisatie in de literatuur zijn de waarde van hulpmiddelen en de vervangbaarheid van hulpmiddelen. Zoals is beschreven in het theoretisch kader, is de waarde van hulpmiddelen de waarde die actor A hecht aan het hulpmiddel van actor B (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Hoe hoger actor A de waarde ervaart, hoe afhankelijker hij of zij is. Bij vervangbaarheid gaat het om de mate waarin actor A een hulpmiddel van actor B kan vervangen met een ander hulpmiddel of kan verkrijgen via een

andere actor dan actor B. Beide dimensies richten zich dus op de subjectieve perceptie van de actor. Bij deze dimensies gaat het dus wederom over sociale betekenisgeving: het is de perceptie van de actor die bepaalt of een hulpmiddel waardevol en/of vervangbaar is. In dit onderzoek worden deze sub-dimensies gemeten door naar het oordeel over alle hulpmiddelen gezamenlijk te kijken. Hier is voor gekozen, omdat binnen de scriptie geen ruimte is om dit per hulpmiddel apart te benoemen. Daarom worden deze indicatoren als volgt opgesteld: de perceptie van de respondent over de relatieve waarde van de hulpmiddelen en de perceptie van de respondent over de relatieve vervangbaarheid van de hulpmiddelen.

4.2.2 *Vertrouwen*

De derde dimensie, vertrouwen, kan op verschillende manieren gemeten worden. Het kan gezien worden als de verwachting van actor A dat actor B zich niet zal misdragen in de samenwerking, ondanks dat de mogelijkheid daarvoor bestaat (Klijn et al., 2010). Het blijft echter de vraag wanneer een actor die verwachting heeft. Het gevoel van vertrouwen is namelijk een subjectieve ervaring die gebaseerd is op de percepties van de actor (Koliba et al., 2018, p. 127). Daarom is het relatief lastig om vertrouwen te meten. In dit onderzoek wordt daarom een poging gedaan om vertrouwen te meten aan de hand van de indicatoren die Klijn et al. (2010) gebruiken in hun onderzoek met de toevoeging van transparantie van Ansell & Gash (2008). De indicatoren van Klijn et al. zijn toegepast op beleidsnetwerken en zijn een goede stap naar een concretere meting van vertrouwen. Zij hanteren vijf sub-dimensies die samen vertrouwen meten: overeenkomst vertrouwen, voordeel van de twijfel vertrouwen, *reliability*, afwezigheid van opportunistisch gedrag en *goodwill* vertrouwen (Klijn et al., 2010, pp. 201–202). Voor dit onderzoek worden sommige van deze sub-dimensies samengevoegd in verband met praktische uitvoerbaarheid en het feit dat sommige dimensies sterk met elkaar overeenkomen.

Overeenkomst, *reliability* en afwezigheid van opportunistisch gedrag worden samengevoegd tot de sub-dimensie “ervaring vertrouwen”. Al deze sub-dimensies beschrijven de verwachting dat actor A ervan uitgaat dat actor B zich niet zal misdragen op basis van eerdere samenwerking en ervaringen. Actoren houden zich aan afspraken, denken aan de doelen van andere actoren en misdragen zich niet. Deze sub-dimensie wordt als volgt gemeten: respondent vertrouwt de andere actor(en) op basis van eerdere, succesvolle samenwerking met de andere actor(en). Voordeel van de twijfel en *goodwill* vertrouwen vormen samen de tweede sub-dimensie “voorkant vertrouwen”. Deze sub-dimensie houdt in dat actoren buiten eerdere ervaringen om verwachten dat de andere zich niet zal misdragen. Ze geven de ander het voordeel van de twijfel en gaan ervan uit dat de intenties van de ander in principe goed zijn.

Deze vorm van vertrouwen is vooral van toepassing op actoren die nog niet of weinig met elkaar hebben samengewerkt (Klijn et al., 2010, pp. 201–202). Het is echter ook van toepassing op langere samenwerking waarbij de situaties anders zijn. Zoals uit het beleidskader is gebleken, is de aandacht voor het woningtekort pas de afgelopen jaren op gang gekomen. Het kan zijn dat actoren op basis van deze vernieuwde aandacht meer vertrouwen hebben in een samenwerking, omdat partijen het nu meer met elkaar eens zijn. Daarom wordt voorkant vertrouwen als volgt gemeten: respondent vertrouwt de andere actor(en) aan de voorkant, omdat de laatste jaren meer aandacht is voor het woningtekort.

4.2.3 Betrokkenheid

De vierde dimensie is de betrokkenheid van actoren. Uit de literatuur kwam naar voren dat betrokkenheid over zowel de andere actoren, het proces en de doelen kan gaan. Het verschil tussen deze vormen is echter niet altijd even duidelijk en het begrip “betrokkenheid” wordt in de literatuur beschouwd als een ambigu begrip (Klein et al., 2013, pp. 66–67). In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de betrokkenheid bij de doelen. Hiervoor is gekozen, omdat voor het onderzoek ambtenaren van gemeenten en provincies geïnterviewd worden. Zij worden gekozen op basis van hun betrokkenheid met de (versnelling van de) woningbouw en om deze reden zullen zij logischerwijs betrokken zijn bij de samenwerking met de gemeente of de provincie. Daarom wordt gevraagd naar de betrokkenheid van de hele provincie of de hele gemeente. Het is dan relevanter om te vragen naar de betrokkenheid rondom het doel om woningen te bouwen en het woningtekort tegen te gaan. De gemeente of provincie in geheel zal minder betrokken zijn bij het proces of de mensen met wie de ambtenaren samenwerken. Bovendien is het onderzoek door deze keuze overzichtelijker.

Het andere onderscheid uit de literatuur is die van de meer intrinsieke en meer extrinsieke betrokkenheid (Ansell & Gash, 2008; Klein et al., 2013; Scott & Merton, 2021). Dit onderscheid wordt in dit onderzoek weergegeven door een sub-dimensie te maken van intrinsieke betrokkenheid en een sub-dimensie te maken van extrinsieke betrokkenheid. Intrinsieke betrokkenheid is gebaseerd op het delen van het gezamenlijke doel en het uit zichzelf willen toewerken naar een doel. Extrinsieke betrokkenheid is meer gebaseerd op de gedeelde verantwoording en de verplichting dat actoren een doel moeten bereiken. Hierbij zijn actoren dus niet per definitie zelf gemotiveerd om een doel te bereiken. Dit onderscheid wordt vertaald naar de context van de gemeenten en de provincies. Het gaat dan om de vraag of de gemeente of provincie intrinsiek en/of extrinsiek betrokken is bij de versnelling van de woningbouw. Het is belangrijk om te benoemen dat intrinsieke en extrinsieke betrokkenheid elkaar niet uitsluiten

en dat een gemeente zowel intrinsiek, als extrinsiek betrokken kan zijn. De gemeente wordt vertegenwoordigd door het college van B&W en de gemeenteraad. De provincie wordt vertegenwoordigd door de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. Daarom zal de sub-dimensie intrinsieke betrokkenheid als volgt gemeten worden: respondent geeft aan dat, in het geval van gemeente college van B&W en gemeenteraad, of in het geval van provincie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zelf actief betrokken zijn bij de versnelling van de woningbouw. De sub-dimensie extrinsieke betrokkenheid wordt als volgt gemeten: respondent geeft aan dat, in het geval van gemeente college van B&W en gemeenteraad, of in het geval van provincie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zich verantwoordelijk voelen voor de versnelling van de woningbouw.

4.2.4 Arenaregels

De vijfde (sub-)dimensie is die van de arenaregels. Zoals beschreven in het theoretisch kader zijn de arenaregels van invloed op de rolverdeling en positie van actoren in de samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004; Teisman et al., 2018). Op basis van deze regels kan de rolverdeling tussen hogere en lagere overheid ingedeeld worden in één van drie ideaaltypen. De regels die dit voor een groot deel bepalen zijn de regels over welke actor het initiatief neemt en wie de agenda voor het grootste deel bepaalt (Emerson et al., 2012; Purdy, 2012). Daarom wordt de dimensie arenaregels geoperationaliseerd op basis van initiatief en agendasetting. Welke actor het initiatief neemt en welke actor de agenda bepaalt is lastig objectief te achterhalen met documenten. Daarom wordt dit gebaseerd op hoe de actoren dit ervaren en is sprake van sociale betekenisgeving. Dit houdt in dat op basis van de percepties van de respondenten bepaald wordt welke actor initiatief neemt en welke de agenda bepaalt. Daarom luidt de operationalisatie van initiatief als volgt: respondent geeft aan dat provincie, gemeente, of allebei evenveel het initiatief nemen. De operationalisatie van agendasetting luidt als volgt: respondent geeft aan dat de provincie, de gemeente, of allebei evenveel de agenda bepalen.

4.2.5 Interactieregels

De zesde (sub-)dimensie is die van de interactieregels. De interactieregels hebben betrekking op de manier waarop actoren met elkaar communiceren en informatie uitwisselen. (Koppenjan & Klijn, 2004; Purdy, 2012). Het gaat dan over de concrete kenmerken van informatiedeling en communicatie, zoals met wie actoren contact hebben, hoe vaak, waarover en via welk medium (Ansell & Gash, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). Een voorbeeld van deze concrete kenmerken kan zijn dat twee samenwerkende partijen hebben afgesproken dat ze eens in de

maand vergaderen, dit via een onlineprogramma doen en elkaar dan informeren over de voortgang van de opgaven.

4.2.6. Meten van de scores

Om een helder overzicht te maken wordt per provincie een overzichtstabel gemaakt in de resultatensectie. Op basis van de informatie uit de interviews krijgen provincies en gemeenten een score op de indicator. Bij de indicator waarde van de hulpmiddelen verloopt dit als volgt: gemeenten en provincie kunnen de hulpmiddelen waardevol, overwegend waardevol, neutraal, overwegend niet waardevol en niet waardevol beschouwen. Gemeente A geeft aan dat de hulpmiddelen een fijne toevoeging zijn, maar verder niet bijzonder (neutraal). Gemeente B geeft aan dat de hulpmiddelen zeer waardevol zijn (waardevol). De provincie geeft aan dat de hulpmiddelen waardevoller zijn voor kleinere gemeenten, zoals gemeente B. Grotere gemeenten kunnen meer zelf, dus voor hen is het minder waardevol (neutraal). Deze manier van scores toekennen wordt logischerwijs voortgezet bij de andere indicatoren, waarbij de scores in naam verschillen. Bij communicatieregels wordt bijvoorbeeld beschreven of het online, overwegend online, neutraal, overwegend fysiek of fysiek is. Bij elke indicator zal dus steeds sprake zijn van een schaal van vijf opties van het meest positieve tot het meest negatieve. Bij probleemdefinities wordt naast de mate van overeenkomstigheid ook beschreven wat de definities zijn.

Variabele	Dimensies	Sub-dimensies	Indicator
Onderlinge afhankelijkheid	Uitwisseling hulpbron(nen)	-	Gemeente en provincie wisselen één of meerdere hulpbronnen uit: financieel met geld of leningen, fysiek met materialen of gebouwen, menselijk met kennis en capaciteit, sociaal met relaties en kennissen en/of autoriteit met beslissings- en/of uitvoeringsbevoegdheid.
	Afhankelijkheid	Waarde van de hulpmiddelen	De perceptie van de respondent over de relatieve waarde van de hulpmiddelen.
		Vervangbaarheid van de hulpmiddelen	De perceptie van de respondent over de relatieve vervangbaarheid van de hulpmiddelen.
Sociale interacties	Vertrouwen	Ervaring vertrouwen	Respondent vertrouwt de andere actor(en) op basis van eerdere, succesvolle samenwerking met de andere actor(en).
		Voorkant vertrouwen	Respondent vertrouwt de andere actor(en) aan de voorkant van de samenwerking, omdat de laatste jaren meer aandacht is voor het woningtekort.
		Transparantie	De respondent geeft aan dat hij of zij het idee heeft dat alle relevante informatie besproken wordt binnen de samenwerking.

	Betrokkenheid	Intrinsieke betrokkenheid	Respondent geeft aan dat, in het geval van gemeente college van B&W en gemeenteraad, of in het geval van provincie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zelf actief betrokken zijn bij de versnelling van de woningbouw
		Extrinsieke betrokkenheid	Respondent geeft aan dat, in het geval van gemeente college van B&W en gemeenteraad, of in het geval van provincie Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, zich verantwoordelijk voelen voor de versnelling van de woningbouw
	Overeenkomstige percepties	Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinitie van de respondent komt wel of niet overeen met die van andere partij.
		Overeenkomstige doelen	Het hoofddoel van de respondent komt wel of niet overeen met dat van andere partij.
		Overeenkomstige oplossingen	De hoofdroplossing van de respondent komt wel of niet overeen met die van andere partij.
	Institutionele ontwerp	Arenaregels	Initiatief
Agendasetting			Respondent geeft aan dat de provincie, de gemeente, of allebei evenveel de agenda bepalen.

	Interactieregels	Communicatieregels	Regels over de vorm, locatie en kwantiteit van de communicatie tussen actoren.
--	-------------------------	--------------------	--

Tabel 4.1 Operationalisatie variabelen, dimensies en sub-dimensies

4.3 Dataverzameling

Voor dit onderzoek zijn zes cases onderzocht. Een case is in dit onderzoek een provincie die samenwerkt met twee gemeenten. Door deze verschillende cases te onderzoeken is sprake van een meervoudige casestudy (Van Thiel, 2020, p. 110). Hier is voor gekozen, omdat hierdoor een overzicht ontstaat van verschillende samenwerkingen in plaats van één. Hierdoor kunnen de samenwerkingen met elkaar vergeleken worden en kunnen verschillen en overeenkomsten in kaart gebracht worden. Voor de zes cases zijn zes provincies benaderd. De provincies zijn: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel. Voor deze provincies is gekozen, omdat deze provincies de meeste woningen erbij moeten bouwen in de aankomende jaren en daarom een relatief vergelijkbare groep vormen (Rijksoverheid, 2022). Bij elke provincie is één interview afgenomen met één of twee provincieambtenaren. Bij de provincies is gezocht naar projectleiders of trekkers van versnellingsprojecten in de provincie. Verder is getracht respondenten te vinden die in ieder geval direct betrokken zijn bij het versnellen in de provincie. Bovendien moest de respondent betrokken zijn bij de samenwerking met de gemeenten die uit die provincie worden meegenomen in dit onderzoek.

In de provincie Utrecht, Zuid-Holland en Gelderland zijn twee interviews afgenomen bij twee verschillende gemeenten. Bij de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Overijssel is één interview afgenomen bij één gemeente. Dit komt doordat het niet is gelukt om met de overige gemeenten tot een interview te komen. De gemeenten zijn eerst geselecteerd op basis van twee kenmerken: de grootte van de gemeente en of de gemeente meedoet aan een versnellingsproject van de provincie. Naarmate de tijd vorderde is echter vooral voorkeur gegeven aan de grootte van de gemeente en maakte het minder uit of de gemeente daadwerkelijk aan een versnellingsproject meedeed. Voor de grootte was het belangrijk dat een grote gemeente en een (relatief) kleine gemeente deelnamen. Hierdoor is de representativiteit verhoogd, omdat een grote gemeente mogelijk andere doelen, middelen en opvattingen heeft dan kleinere gemeenten. Een relatief grote gemeente heeft in dit onderzoek meer dan 100.000 inwoners en een relatief kleine gemeente heeft minder dan 50.000 inwoners. Deze indeling is gebaseerd op een overzicht van de Uitvoering van Beleid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). De gemeenteambtenaren zijn verder op dezelfde eisen gezocht als de provincieambtenaren. Ze staan, bij voorkeur, aan het hoofd van de woningbouw en/of versnellingsprojecten van de gemeente en kunnen iets vertellen over de samenwerking met de provincie. In verband met anonimiteit en privacy wordt niet beschreven welke gemeenten hebben deelgenomen, maar zij zijn bij de scriptiebegeleider bekend.

De provincies zijn benaderd op twee manieren: via contacten bij de provincie Gelderland en via mail- en belcontact rechtstreeks naar de provincie. De provincie Gelderland beschikte over de contactgegevens voor de eigen provincie en de provincie Overijssel. De overige provincies zijn benaderd door de onderzoeker via mail- en belcontact met de algemene mailadressen en telefoonnummers van de provincies. De contactgegevens van (potentiele) respondenten van gemeenten zijn vaak via de respondenten van de provincies verkregen. Zij kenden vaak ambtenaren met wie zij eerder hebben samengewerkt. De gemeenten in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn echter benaderd via algemene mailadressen en telefoonnummers, omdat de onderzoeker die contactgegevens al kon bemachtigen voordat de interviews waren geregeld met de provincies.

In dit onderzoek is binnen de kwalitatieve onderzoeksmethode gebruik gemaakt van twee verschillende soorten databronnen. Dit betekent dat uit verschillende soorten bronnen data zijn verzameld voor het meten van de variabelen (Van Thiel, 2020, p. 65). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews als dataverzamelingsmethoden. De variabelen uit het theoretisch kader zijn voor zover mogelijk eerst onderzocht in een soort vooronderzoek van documenten. Dit wordt aanbevolen, omdat interviews vooral bedoeld zijn om niet-feitelijke informatie te verzamelen. Door feiten of toegankelijke informatie vooraf te verzamelen, kan de onderzoeker meer tijd besteden in de interviews aan lastige concepten en kan de onderzoeker meer de diepte ingaan op bepaalde onderwerpen (Van Thiel, 2020). Een aantal variabelen was relatief gemakkelijk te achterhalen met behulp van documenten, zoals de uitwisseling van hulpbronnen en sommige formele regels. Alle variabelen zijn om deze reden vooraf onderzocht met behulp van documenten van de gemeenten en provincies. De informatie die uit de documentanalyse naar voren kwam, werd vaak gebruikt in de interviews ter ondersteuning. Af en toe zijn daarom vragen gesteld op basis van deze informatie.

De documenten zijn verzameld door online beschikbare documenten zoals woondeals en woonvisies te verzamelen van de betreffende gemeenten en provincies. Daarnaast werd aan respondenten gevraagd om, voor zover mogelijk, documenten aan te leveren die niet online beschikbaar waren. Respondenten hebben dit niet altijd gedaan. Bij de zoektocht naar documenten is vooral gekozen voor documenten waarbij wordt ingegaan op de samenwerking van de provincie met gemeenten en eventueel andere actoren, omdat in die documenten de samenwerking aan bod komt. Daarnaast zijn ook documenten of rapporten meegenomen die betrekking hebben op alleen de provincie of alleen de gemeente. Dit biedt namelijk mogelijk nuttige informatie over de context van de gemeente of provincie die weer van invloed is op de

samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn voortgangsrapportages, interne evaluaties, of plannen voor woningbouw die nog niet openbaar zijn. In verband met anonimiteit en privacy wordt niet beschreven welke documenten gebruikt zijn in het onderzoek, maar deze documenten zijn bekend bij de scriptiebegeleider.

Naast de documentanalyse is gekozen voor de methode van interviews afnemen. De interviews waren semigestructureerd van aard. Dit houdt in dat de vragen een open antwoord hadden en dat er geen vooraf gestructureerde antwoordmogelijkheden waren (Busetto et al., 2020, p. 3). Er is voor interviews gekozen, omdat interviews vooral nuttig zijn om opinies en opvattingen van respondenten te achterhalen. In dit onderzoek is dat relevant, omdat de percepties en interpretaties van respondenten geanalyseerd moeten worden. Deze data zijn belangrijk voor het theoretisch kader. Bij de interviews is specifiek voor semigestructureerde interviews gekozen, omdat de onderzoeker daarmee een goede balans heeft tussen structuur en flexibiliteit. De onderwerpen die de onderzoeker wilde behandelen, zijn vooraf beschreven in een interviewgide door middel van een *topic list*. Hierdoor had het interview enige vorm van structuur en kon de onderzoeker ervoor zorgen dat alle onderdelen aan bod kwamen (Van Thiel, 2020, pp. 114–115). Tegelijkertijd waren de antwoordmogelijkheden open en hoefde de onderzoeker zich niet te houden aan een restrictief script. In dit onderzoek staan context en subjectieve ervaringen centraal en daarom was het beter om de vragen niet vooraf vast te stellen, maar vooral de respondenten zelf te laten vertellen hoe zij de samenwerking ervaren. De onderzoeker kon doorgaan op onderwerpen als hij dit interessant achtte en kon veel informatie afleiden uit de gesprekken met respondenten zonder expliciet te vragen naar bepaalde onderwerpen. Dit verminderde de bias van de onderzoeker, omdat de onderzoeker de respondent niet met de vragen een bepaalde kant op stuurde (Busetto et al., 2020, p. 3).

De dataverzameling was deels online en deels fysiek geregeld. Dit was afhankelijk van de praktische mogelijkheden van de onderzoeker en de respondenten. Bij de interviews werd gevraagd om het interview op te nemen. Dit werd gevraagd door middel van een informatie- en toestemmingsformulier dat respondenten voorafgaand aan het interview moesten invullen. Dit formulier is terug te vinden in bijlage 1. Op deze manier kon de data makkelijker getranscribeerd en geanalyseerd worden. Om de data te transcriberen zijn de opnames van de interviews in de automatische transcriptie AI Goodtape gezet. Dit is gedaan uit praktische overweging, omdat dit de onderzoeker veel tijd scheelt. Goodtape is gekozen, omdat het vanuit privacy-oogpunt een veilige keuze is. De audiofragmenten zijn *end-to-end* versleuteld wat betekent dat geen andere partij dan Goodtape en de onderzoeker bij de audiofragmenten konden

komen (Goodtape, z.d.). Daarnaast zijn de fragmenten na gebruik door zowel de onderzoeker, als Goodtape verwijderd en niet gedeeld met andere partijen. Hierdoor konden de interviews vertrouwelijk plaatsvinden.

4.4 Data-analyse methode

Wanneer de interviews waren afgenomen en de opnames waren getranscribeerd, vond de data-analyse plaats. In dit onderzoek zijn de data systematisch opgedeeld in kleinere eenheden en deze eenheden kregen een code. Dit proces wordt in de literatuur coderen genoemd (Saldaña, 2013; Van Thiel, 2020). Een code is een manier om verkort weer te geven waar een kwalitatieve data-eenheid over gaat (Van Thiel, 2020, p. 168). Door de data uit de interviews codes te geven, zijn de antwoorden uit de interviews makkelijker geordend en geanalyseerd. Er zijn echter verscheidene codeertechnieken en er bestaat geen objectieve of ideale manier van coderen. Het is een interpretatieve manier van analyseren en hangt dus grotendeels af van de onderzoeker en de onderzoeksvraag (Saldaña, 2013, p. 4). Daarnaast is het een iteratief proces, waarbij vaak opnieuw gecodeerd moet worden omdat bijvoorbeeld nieuwe of tegenstrijdige codes gevonden worden.

De data zijn gecodeerd met behulp van het programma MAXQDA. De codes zijn deductief opgesteld, aangezien de operationalisatie van de variabelen en dimensies vooraf is opgesteld (Van Thiel, 2020, p. 170). Het kon zijn dat tijdens het analyseproces onderwerpen voorbijkwamen die de onderzoeker niet heeft ontdekt in de literatuur of niet heeft meegenomen. In dat geval werd dit onderwerp kort benoemd in de resultatensectie en zou dit onderdeel inductief gecodeerd worden. Dit heet ook wel open coderen en wordt gevormd op basis van de context en de antwoorden van de respondenten. Een ander onderscheid in dit onderzoek is het onderscheid tussen inhoudelijke en beschrijvende codes (Van Thiel, 2020, pp. 171–172). Een deel van de codes is gevormd om algemene kenmerken van de respondenten of de context te beschrijven. Hierbij kan gedacht worden aan de organisatie van de respondent. Inhoudelijke codes geven betekenis aan uitspraken of begrippen en gaan over motieven of thema's binnen een dataset. Hierbij kan het gaan over waarde of vertrouwen.

Nadat de data gecodeerd waren, kon de volgende analyse stap genomen worden. Deze stap heet axiaal coderen (Van Thiel, 2020, pp. 172–173). Hierbij probeert de onderzoeker patronen te vinden tussen de codes. De codes werden verdeeld in “groepen” of “thema's” en er werd een hiërarchische structuur opgemaakt. Sommige codes hebben naar aanleiding van het hercoderen andere namen gekregen, zijn samengevoegd, of juist uit elkaar gehaald. Dit proces

was nodig om het aantal codes overzichtelijk te houden en om het voor de onderzoeker makkelijker te maken om de codes te interpreteren.

De derde en laatste stap van de analyse was het interpreteren van de data en het beantwoorden van de onderzoeksvragen (Van Thiel, 2020, p. 173). De geordende data uit de interviews werd vergeleken en er is gekeken naar de manier waarop de respondenten de samenwerking beschrijven. Hierbij werd onderzocht of de respondenten overeenkomstige antwoorden hadden of niet (Miles & Huberman, 1994). In het geval dat de antwoorden over de kenmerken overeenkomstig waren, werd aangenomen dat de samenwerkingen de vorm hebben die wordt beschreven. In het geval dat de percepties over de uitkomsten en inhoud overeenkwamen, werd aangenomen dat er een gedeelde perceptie is en dat vergroot de kans dat de samenwerking beter functioneert. In het geval dat de actoren verschillende percepties hadden, dan werd onderzocht waar dat mogelijk door komt met behulp van het beleidskader en vooronderzoek naar de context van de situatie.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In dit onderzoek is ook stilgestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Dit wordt in deze paragraaf besproken en aan het einde van het onderzoek in de discussie. De beslissingen en keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt, beïnvloeden de validiteit en betrouwbaarheid en daarom is het belangrijk om te kijken wat de gevolgen zijn van die keuzes (Van Thiel, 2020, p. 60). Bij validiteit wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit (Verhoeven, 2018, pp. 170–175). Interne validiteit gaat over de vraag of de onderzoeker meet wat hij of zij wil meten. Hierbij is het belangrijk dat de operationalisaties een goede weergave zijn van de theoretische constructen. In dit onderzoek is een groot deel van de variabelen geoperationaliseerd op basis van andere wetenschappelijke literatuur. Deze deductieve operationalisaties zijn eerder getest en bevestigd door andere onderzoekers en zijn daarom valide voor dit onderzoek. Een overig deel van de variabelen is deels inductief geoperationaliseerd en heeft geen duidelijk wetenschappelijk precedent. Deze variabelen zijn geoperationaliseerd op basis van de context van de actoren en redenties van de onderzoeker.

Het voordeel van deze aanpak is dat de indicatoren context-specifiek zijn en mogelijk een betere weergave zijn van de variabelen in die context. Dit wordt versterkt door het gebruik van semigestructureerde interviews, waardoor de onderzoeker in kan gaan op de opmerkingen van de respondent (Van Thiel, 2020, pp. 115–116). Het nadeel van deze aanpak is dat er mogelijk veel verschillende interpretaties zijn van hetzelfde begrip, waardoor het geven van

een eenduidige uitspraak over de variabele moeilijker wordt. Als verschillende gemeenten en provincies variabelen anders definiëren, kan dit gevolgen hebben voor een algemene conclusie en daarom is dit een nadeel.

Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Verhoeven, 2018, pp. 170–175). Is het onderzoek alleen toepasbaar voor één casus, of kan het breder getrokken worden naar meerdere cases? In dit onderzoek is de externe validiteit relatief laag. Dit komt doordat in dit onderzoek is gekeken naar context en specifieke kenmerken van zes verschillende provincies en twaalf verschillende gemeenten. De uitkomsten zijn dan ook context specifiek en zijn voor een groot deel beïnvloed door de context. Daarom is het minder goed te generaliseren naar andere provincies. Toch is in dit onderzoek geprobeerd om de externe validiteit te verhogen door bij de casusselectie een relatief kleine en relatief grote gemeente te onderzoeken. Hierdoor zijn de resultaten van de gemeenten representatiever dan wanneer voor alleen twee kleine of twee grote gemeenten gekozen zou worden. Daarnaast is met het onderzoeken van zes van de twaalf Nederlandse provincies onderzoek gedaan naar een groot deel van de provincies. Hiermee kon een representatiever beeld geschetst worden van hoe de netwerken en samenwerkingen met gemeenten ongeveer eruitzien in de Nederlandse provincies.

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2020, pp. 60–61). Het gaat om de herhaalbaarheid van het onderzoek. Komen dezelfde resultaten aan het licht als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd onder dezelfde omstandigheden. Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te bevorderen zijn de stappen die in dit onderzoek worden genomen uitvoerig beschreven in het methodologisch kader. Zo wordt beschreven hoe de cases zijn geselecteerd, hoe de data is verzameld en hoe de data is geanalyseerd. De keuze voor semigestructureerde interviews betekent dat de onderzoeker geen vaste lijst met vragen heeft en dat op basis van de antwoorden van de respondenten soms nieuwe of extra vragen worden gesteld. Hoewel dit genoteerd en getranscribeerd is, waardoor een andere onderzoeker deze vragen ook kan stellen, zorgde dit voor onregelmatige interviews. Een andere onderzoeker zou, met dezelfde interviewmethode, mogelijk weer andere vragen of onderwerpen aansnijden, omdat dit afhankelijk is van het interview en de onderzoeker. De betrouwbaarheid is desalniettemin gedeeltelijk gewaarborgd doordat de onderzoeker wel een topic list hanteerde in het onderzoek.

Hoofdstuk V Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de interviews en de documentanalyse besproken. Met dit hoofdstuk wordt daarom deelvraag 3 beantwoord. De resultaten zijn opgedeeld in twee onderdelen. Allereerst zullen de indicatoren per provincie behandeld worden in paragraaf 5.1 tot en met 5.6. Elke paragraaf begint met de context en ondersteuning vanuit de provincie. Aan het begin van elk provinciestuk wordt ook beschreven hoeveel gemeenten geïnterviewd zijn in de provincie. Vervolgens wordt per indicator beschreven wat in de provincie naar voren kwam. De gemeenten worden aangeduid met gemeente G (groot) of gemeente K (klein). Naast de indicatoren uit het methodologisch kader is ook per provincie een alinea besteed aan opvallende en overige omgangsregels die niet waren meegenomen in de operationalisatie, maar wel naar voren kwamen uit de interviews. Aan het einde van elke provinciestuk staat een tabel waarin wordt weergegeven hoe de provincies “scoren” op de indicator. Voor uitleg van de score zie het methodologisch kader sub-paragraaf 4.2.6. Als tweede onderdeel van de resultatensectie worden overkoepelende en opvallende bevindingen beschreven tussen de provincies in paragraaf 5.7.

5.1 Provincie Gelderland

In de provincie Gelderland zijn vertegenwoordigers van twee gemeenten geïnterviewd. De provincie Gelderland heeft 51 gemeenten verdeeld over zes woondealregio's. Een deel van de gemeenten in Gelderland valt onder de woondealregio Foodvalley en deze woondeal is samen met Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht ondertekend. De provincie kent een paar grotere en middelgrote steden en verder kleinere (plattelands)gemeenten. Voor het opstellen van de doelen en Woondeals heeft de provincie een beleidsafdeling. Daarnaast heeft de provincie per regio accounthouders die gemeenten in hun regio vragen naar waar ze tegenaanlopen. De provincie heeft met het Rijk en gemeenten afgesproken om 100.000 nieuwe woningen te bouwen tot 2030. Om hierbij te ondersteunen heeft de provincie het Actieplan Wonen opgesteld. In het Actieplan Wonen wordt onder andere het doel beschreven dat de provincie de bouw van 45.000 woningen wil versnellen.

Om dat doel te bereiken heeft de provincie een aantal hulpmiddelen voor gemeenten. De provincie beschikt over een versnellingssteam woningbouw. Dit zijn experts van de provincie en ruimtelijke adviesbureaus die strategisch of op projectniveau advies geven om knelpunten op te lossen bij woningbouwprojecten waar gemeenten aan werken. De experts kunnen ook ingehuurd worden om actief bij projecten ondersteuning te bieden. Het versnellingssteam bespreekt de projecten in het team eens per week digitaal en elke maand uitgebreid fysiek.

Daarnaast had de provincie een subsidieregeling voor inhuur van capaciteit, onrendabele toppen en cofinanciering voor de woningbouwimpuls (WBI). De provincie heeft deze financiële ondersteuning niet meer, maar levert wel een bijdrage aan de woondealregio's. De regio's kunnen binnen de kaders van de provincie dat geld besteden aan extra capaciteit en de oprichting van flexpools. De provincie organiseert ook twee keer per jaar de Gelderse Woonmiddag. Op de Woonmiddag komen gemeenten, corporaties en marktpartijen samen om thema's rondom woningbouw te bespreken. Ook organiseert de provincie webinars en kennisbijeenkomsten over verschillende thema's rondom woningbouw.

5.1.1 Afhankelijkheid

Voor de mate van afhankelijkheid blijkt er een duidelijk verschil tussen de gemeenten te zijn. Gemeente G geeft aan dat de ondersteuning van de provincie goed is om erbij te hebben, maar *'er wordt ook gewoon gebouwd zonder enkele tussenkomst van de provincie natuurlijk.'* De gemeente kan veel zelf en is daardoor minder aangewezen op de provincie. Gemeente K geeft echter aan dat de samenwerking van zeer toegevoegde waarde is, maar geeft aan dat ze over het algemeen beperkt aangewezen is op de provincie voor bijvoorbeeld subsidies. De gemeente kan subsidies ook bij het Rijk halen, maar de provincie is toegankelijker. Daarnaast ondersteunt de provincie gemeente K wel met capaciteit. De provincie bevestigt het beeld van de gemeenten. Over het algemeen geeft de provincie aan dat ze *'meer voor kleinere gemeenten kan betekenen, dan voor een grote gemeente'*. Gelderland geeft verder aan dat ze vooral ondersteuning kan bieden door snel de juiste mensen te leveren die de gemeente even uit de brand kunnen helpen. Zo geeft de provincie aan dat ze gemeente K veel heeft kunnen helpen met een projectleider. Daarnaast geeft de provincie aan dat gemeenten zelf vaak moeite hebben om de juiste mensen vinden als ze die intern niet hebben. Daarom zijn gemeenten in sommige gevallen meer aangewezen op de provincie.

5.1.2 Vertrouwen en transparantie

Bij vertrouwen speelt het verleden een grotere rol. De provincie geeft aan dat er vroeger meer wantrouwen tegen de provincie was, omdat gemeenten vroeger gewend waren dat veel beleidsmedewerkers met hen kwamen praten en dat het gemeenten veel tijd kostte en weinig opleverde. Hierdoor geeft bijvoorbeeld gemeente G aan dat het wederzijdse vertrouwen mogelijk lager is en dat de gemeente voelt dat ze zich moet verantwoorden naar de provincie toe. De provincie en gemeente G geven echter allebei aan dat met de komst van de Woondeals vertrouwen is gecreëerd, omdat gemeente en provincie met elkaar nu echt afspraken maken voor een langere periode. De provincie en gemeente K geven allebei aan dat het vertrouwen

wordt vergroot door de eerdere goede ervaringen. De provincie geeft aan dat door deze goede ervaringen uit het verleden *'je elkaar wel makkelijker vindt en daardoor heb je al een goede relatie.'*

Bij transparantie geeft gemeente G aan dat niet altijd alles wordt gedeeld over het proces, maar wel over de uitkomsten. Daarnaast vindt de gemeente dat de gemeente zelf en de provincie voor openheid en transparantie staan, maar dat de transparantie met de provincie nog wel vergroot kan worden door gezamenlijk een cultuurverandering te bewerkstelligen. Hoe dat tot stand moet komen is echter nog niet duidelijk. Gemeente K geeft aan dat de samenwerking met de provincie transparant is en geeft aan: *'ik ervaar dat ook zo, dat je ook die veiligheid voelt om dat ook tegen hen te zeggen als er iets aan de hand is.'* De provincie meldt wel dat sommige gemeenten het lastig vinden om te erkennen dat hulp nodig is of dat het minder goed gaat, maar dit hangt af van de cultuur binnen een gemeente. Wel geeft de provincie aan dat dit niet als belemmerend wordt ervaren, omdat de provincie met doorvragen vaak alsnog tot de kern komt. Het is echter wel vertragend volgens de provincie. Bovendien stellen gemeenten niet altijd de hulpvraag ook al weet de provincie wat de problemen zijn, waardoor de problemen alsnog niet worden opgelost.

5.1.3 Betrokkenheid

De provincie en gemeenten geven alle drie aan dat ze zich verantwoordelijk voelen voor de woningbouw. Dit hebben ze ook zo beschreven in de Woondeals. Gemeente K geeft daarnaast aan dat *'het is uitgevoerd vanuit de interesse, zeker vanuit het college, vanuit de raad, zowel het college als de wethouder, vanuit hun intrinsieke overwaarde (...)'*. Ook gemeente G geeft aan dat het college *'heel erg gedreven zit'* op de woningbouw. De provincie geeft aan ook intrinsiek betrokken te zijn met onder andere de toevoeging van meer structurele middelen voor de woningbouw en de grote aandacht voor woningbouw in het coalitieakkoord. Echter, heeft het college minder middelen in totaal vrijgemaakt ten opzichte van het vorige college. Bovendien geeft gemeente G aan dat de provincie iets minder betrokken is bij de woningbouw vanwege de grotere afstand tot de bouwrealiteit.

5.1.4 Overeenkomstige percepties

Gemeente G en gemeente K geven allebei aan dat het grootste obstakel voor de (versnelling van de) woningbouw op dit moment de marktomstandigheden zijn. Hierbij gaat het vooral over de afzetbaarheid en de kosten voor het hele woningbouwproject, zoals bouwkosten en de onrendabele toppen. Gemeente G geeft dan ook aan dat *'de grootste opgave zit (...) in daadwerkelijk die productie laten maken door die ontwikkelaars'*. De provincie voegt hieraan

toe dat gemeenten vaak te weinig eigen financiële middelen hebben om woningbouw te versnellen. De provincie meldt echter ook dat tegenwoordig niet zozeer geld, maar de juiste mensen vinden het grootste probleem is. Bovendien geeft de provincie aan dat organisatorische problemen bij gemeenten en te veel eisen kunnen leiden tot vertraging bij de woningbouw. De provincie geeft ook aan dat het woningtekort een complex probleem is: *'als je het ene probleem oplost, ontstaat er een volgend probleem'*. De probleemdefinities komen dus overwegend overeen.

In het interview kwam naar voren dat gemeente G niet zozeer bezig is met het versnellen van de woningbouw, maar op dit moment vooral bezig is: *'om de productie gewoon op gang te houden en te blijven bouwen'*. Wat betreft oplossingen geeft gemeente G aan dat de woningen vooral goed moeten aansluiten bij de vraag en dat de provincie vertrouwen moet uitstralen dat de gestelde doelen gehaald gaan worden: *'dus met het uitstralen van vertrouwen door te zeggen van: hier gebeurt het, of hier gaan we het doen, zorg je ook voor stabiliteit'*. Gemeente K geeft aan dat ze vooral het huidige project moet afmaken om de doelen te bereiken. Verder geven zowel gemeente G, als K aan dat het doel niet de woningaantallen an sich moet zijn, maar de gemeente beter en leefbaarder maken. De doelen komen dus overwegend overeen en de oplossingen hebben betrekking op verschillende doelen en problemen.

5.1.5 Interactieregels

Bij communicatieregels geven gemeente K en de provincie allebei aan dat het fijner is om elkaar af en toe fysiek te zien. In de praktijk blijkt echter dat bij zowel de gemeenten als de provincie online overleggen vaker plaatsvinden. Gemeente G geeft aan dat ze ongeveer even vaak fysiek, als online vergadert met de provincie en dat dit weinig verschilt. Gemeente K geeft aan dat ze de afgelopen tijd eigenlijk vooral online vergadert vanwege praktische redenen. Verder geeft gemeente K aan dat in de communicatie met de provincie een laagdrempelige sfeer hangt en dat de gemeente gemakkelijk informeel contact kan zoeken. Bij de provincie wordt ook aangegeven dat ze vaker online vergaderen, zeker sinds corona, omdat het efficiënter is en *'bovendien is het vaak ook noodzakelijk in verband met tijd.'*

5.1.6 Arenaregels

Gemeente G en gemeente K geven allebei aan dat ze het idee hebben dat ze zelf vaker initiatief nemen richting de provincie in plaats van andersom. Gemeente G geeft zelfs aan dat het de bedoeling is dat de agenda voor de woningbouw bottom-up van gemeenten moet komen: *'dus vanuit wat is nou de regionale of de lokale behoefte'*? Gemeente K geeft aan dat de agenda meer gedeeld is: *'het is gewoon een gezamenlijke agenda die in die Woondeals verwoord zijn'*

(...)' Buiten initiatief en agendasetting geeft de provincie aan dat de gemeente in regie is en dat de provincie vooral een faciliterende rol heeft: *'we mogen ondersteunen, we mogen stimuleren, maar we kunnen eigenlijk niet opleggen'*. De provincie geeft wel aan dat de provincie met de Wet Regie Volkshuisvesting ook een meer toezichthoudende rol kan krijgen. De provincie probeert nu vooral gemeenten te stimuleren en te ondersteunen, maar kan over een paar jaar ook meer afdwingen en meer de regie nemen.

5.1.7 Overige regels

De provincie geeft aan dat de Woondealafspraken en de samenwerking met accounthouders in de regio's formeler zijn, maar dat de samenwerking met het versnellingsteam informeler en vrijblijvender is: *'daar zijn geen officiële afspraken over. In ieder geval niet met het versnellingsteam'*. Gemeente G geeft aan dat de meeste afspraken en regels beschreven staan in het Woondeal document, maar dat nog enige onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en consequenties voor het missen van de doelstellingen: *'ik denk uiteraard ja, wie wordt uiteindelijk afgerekend? Ik denk dat in de basis niemand echt specifiek afgerekend wordt'*.

Sub-dimensies	Gemeente G	Gemeente K	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Neutraal	Waardevol	Overwegend waardevol
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Vervangbaar	Overwegend vervangbaar	Overwegend niet vervangbaar
Ervaring vertrouwen	Overwegend afwezig	Aanwezig	Neutraal
Voorkant vertrouwen	Aanwezig	-	Aanwezig
Transparantie	Neutraal	Transparant	Neutraal
Intrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Aanwezig	Overwegend aanwezig
Extrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Initiatief	Gemeente	Gemeente	Neutraal
Agendasetting	Gemeente	Neutraal	Neutraal
Communicatieregels	Neutraal	Meer online	Meer online
Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinities komen overwegend overeen en hebben betrekking op de marktomstandigheden.		
Overeenkomstig doel	De doelen komen overwegend overeen en hebben betrekking op het verbeteren van de leefomgeving.		
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen niet overeen, maar dit komt doordat ze betrekking hebben op verschillende doelen en problemen.		

Overzichtstabel 5.1: Provincie Gelderland totaaloverzicht

5.2 Provincie Overijssel

In de provincie Overijssel is één gemeente geïnterviewd. De provincie Overijssel bestaat uit 25 gemeenten verdeeld over twee woondealregio's. De provincie bestaat uit een paar stedelijke kernen, maar ook uit veel plattelandsgemeenten. De provincie heeft met het Rijk afgesproken om tot 2030 42.300 woningen erbij te bouwen. De provincie heeft zelf de ambitie om ongeveer 60.000 woningen erbij te bouwen tot 2030. Om dit doel te bereiken heeft Overijssel de zogeheten 'Overijsselse aanpak' bedacht. De Overijsselse aanpak is een manier van werken en zet zich vooral in op netwerksamenwerking en het betrekken van alle stakeholders om de woningbouw te versnellen.

De Overijsselse aanpak bestaat onder andere uit een Woonkeuken. Dat is een netwerk waar verschillende gemeenten, corporaties, bedrijven en andere stakeholders deel van uitmaken. De Woonkeuken organiseert een paar keer per jaar bijeenkomsten rond een woningbouwthema waarbij kennis wordt uitgewisseld. De provincie heeft ook met gemeenten een aantal sleutelgebieden aangekaart waar extra aandacht en middelen voor gereserveerd worden. Een voorbeeld van extra middelen is dat de provincie flexpool gelden heeft voor de inhuur van capaciteit die alleen besteed mogen worden aan sleutelprojecten. De provincie heeft ook een aanjaagteam woningbouw. Dit zijn experts die voor een periode van maximaal 100 uur ingehuurd kunnen worden om gemeenten te ondersteunen of advies te geven, zoals bij de aanvraag van de WBI-subsidie. De provincie had vroeger een subsidie voor onrendabele toppen en flexwonen, maar tegenwoordig niet meer.

5.2.1 Afhankelijkheid

Gemeente G geeft aan dat de gemeente veel zelf doet voor de woningbouw, zoals het aanvragen van Rijksgelden en dat de provincie daarbij niet nodig is. Verder is de gemeente wisselend over de waarde van de ondersteuning van de provincie. Zo geeft de gemeente aan dat het netwerk van de Woonkeuken van grote toegevoegde waarde is, omdat de gemeente zo met andere grote gemeenten kennis kan uitwisselen. De ondersteuning van het aanjaagteam is echter niet altijd even waardevol: *'(...) dat je dan zeg maar externe expertise invliegt en dat die externe expertise eigenlijk niet met andere inzichten komt dan dat we zelf al hadden bedacht'*. De provincie geeft aan dat gemeente G van grote toegevoegde waarde is voor de doelstellingen van de provincie en dat ze daarom belang hecht aan de projecten van de gemeente. Hier wordt wel aan toegevoegd dat die waarde wederkerig is en dat gemeente G ook veel heeft aan de ondersteuning van de provincie. Verder geeft de provincie ook aan grote waarde te hechten aan kleine woningbouwprojecten in kleine gemeenten vanwege de grote hoeveelheid kleine

plattelandsgemeenten in de provincie. Ten slotte geeft de provincie aan dat een kleinere gemeente waarschijnlijk meer waarde hecht aan het aanjaagteam of flexpool gelden dan een grotere gemeente.

5.2.2 *Vertrouwen en transparantie*

Gemeente G geeft aan dat ze verwacht dat de samenwerking met de provincie intensiever zal worden en dat dit mogelijk een negatieve invloed gaat hebben op de kwaliteit van de samenwerking. Hierdoor lijkt de gemeente minder vertrouwen te hebben in de toekomstige samenwerking. De provincie geeft aan dat de samenwerking met gemeente G op dit moment beter kan en dat dit wordt beïnvloed door personele wisselingen. De provincie geeft aan dat vertrouwen beïnvloed wordt door eerdere ervaringen en verwacht dat de samenwerking beter zal worden als de personele problemen bij de gemeente opgelost zijn: *'omdat op basis van vertrouwen en verleden heb je wel de mensen ook nodig waarmee je dat jarenlang hebt opgebouwd. (...) En ik denk dat het opbouwen weer van die goede relatie, dat gaat ook tijd kosten'*. In het algemeen geeft de provincie echter aan dat de samenwerking met veel andere gemeenten goed zal blijven, omdat de Overijsselse aanpak al jaren zorgt voor een stabiele basis voor samenwerkingen.

De gemeente meent dat vanuit het team wonen helder wordt gecommuniceerd naar de provincie en dat wat zij zeggen tegen de provincie serieus genomen wordt: *'en andersom ook. Wij nemen de vragen van de provincie ook serieus'*. De provincie geeft aan dat gemeenten in groepsverband niet per se altijd alles delen met de provincie, maar geeft aan dat gemeenten één op één vaak wel bereid zijn om de nodige informatie te delen: *'en dan zie je wel dat als dat clubje kleiner wordt, dan zie je wel dat gemeenten ons als provincie zijnde ook echt wel als partner zien en daar ook wel het eerlijke verhaal vertellen'*.

5.2.3 *Betrokkenheid*

De provincie geeft aan dat de vorige coalitie meer geld reserveerde voor onder andere subsidies voor onrendabele toppen, maar dat de huidige coalitie dat minder heeft gedaan. Tegelijkertijd geeft de respondent van de provincie aan dat de provincie voor de Woondeals zelf ook al bezig was om soortgelijke documenten op te stellen in de provincie: *'en wij zaten eigenlijk in de afronding van het project om te komen tot onze Woonagenda's, ook met die twee woonregio's. En toen wij daar klaar mee waren, kregen we het bericht van het Rijk dat alle provincies en gemeenten Woondeals moesten gaan opstellen'*. De provincie geeft ook aan dat bepaalde doelen gehaald moeten worden vanuit het Rijk en dat de provincie daarom ook de woningbouw probeert te versnellen. De gemeente heeft verder weinig gezegd over betrokkenheid.

5.2.4 Overeenkomstige percepties

Gemeente G geeft aan dat de complexiteit van een grote stad zo hoog is dat een aparte maatwerk aanpak vanuit de provincie misschien beter kan helpen. De complexiteit komt onder andere door veel vertragende procedures bij de Raad van State, de negatieve situatie rondom de woningmarkt en de vele eisen rondom duurzaamheid en betaalbaarheid. De provincie geeft ook aan dat de marktsituatie het grootste probleem is in het algemeen en voegt hieraan toe dat vooral kleine gemeenten veel risico lopen op problemen met capaciteit. Bij kleinere gemeenten is de impact van uitval of een personeelwisseling groot. Bovendien hebben kleinere gemeenten vaak meer moeite met het inhuren van de juiste mensen of het aanwenden van de WBI-subsidie, omdat ze te kleine projecten hebben en daarom niet interessant genoeg zijn. De provincie noemt voor gemeente G specifiek dat capaciteitstekort het grootste probleem is, terwijl gemeente G dit verder niet noemt. Hierdoor komen de probleemdefinities deels overeen.

Het doel van gemeente G is op dit moment niet zozeer om de woningbouw te versnellen, maar vooral om te zorgen dat geen vertraging ontstaat en dat de leefbaarheid verbetert. Gemeente G meent dat de huidige oplossing bestaat uit: *'zorgen dat je, zeg maar, niet aan de vroege fase, maar juist ook aan de uitvoeringskant zorgt dat de slagkracht komt'*. De gemeente zet daarnaast in op onderdelen van grote projecten die ze alvast kan versnellen of afronden om toch het proces steeds iets verder te krijgen. De provincie geeft aan dat de gemeente ook gebaat zou zijn bij een verbeterde capaciteit en goed overleg met belanghebbenden. Verder geeft de provincie aan dat er niet echt een oplossing is voor het woningtekort, maar geeft aan dat de Overijsselse aanpak wel een goede richting is: *'dus ik ben er wel echt van overtuigd dat als je alle partijen, van bouwers, ontwikkelaars, corporaties, gemeenten, provincie allemaal bij elkaar aan tafel zet, dan weet iedereen wel wat er speelt en dan heb je misschien ook net wat meer begrip voor elkaars situatie. En ik hoop dat dat uiteindelijk leidt tot het maken van echt concrete afspraken om bepaalde projecten vlot te trekken'*. Volgens de provincie moet ook niet zozeer gekeken worden naar aantallen, maar moet vooral de leefbaarheid van de provincie vergroot worden. De doelen komen dus overwegend overeen en de oplossingen hebben betrekking op verschillende doelen en problemen. Ook geven de gemeente en provincie allebei aan dat de afspraken en ambities formeler vastgelegd zijn met de komst van de Woondeals.

5.2.5 Interactieregels

Volgens gemeente G zijn de meeste reguliere overleggen met de provincie fysiek. Mocht het nodig zijn, dan is contact vaak telefonisch of online. De provincie geeft aan dat ambtelijk en bestuurlijk overleg in de regio vaak fysiek is, maar dat het contact met gemeenten individueel

vaker online of telefonisch is. Voor overleg met gemeente G zijn naast de gemeente vaak ook andere partners aanwezig, waardoor online vergaderen dan praktischer is volgens de provincie. De provincie geeft dus aan dat ze vaker online vergadert met de gemeente, maar de gemeente lijkt aan te geven dat ze vaker fysiek overlegt met de provincie. Zowel de gemeente als de provincie geven verder aan dat er vaste, formele overlegmomenten zijn die ook deels vastgelegd zijn in officiële documenten.

5.2.6 Arenaregels

Gemeente G geeft aan dat de provincie in de samenwerking meer het initiatief neemt, zoals met de informatie die de gemeente moet opsturen voor de provinciale planmonitor. De provincie geeft aan zelf vaak nog de agenda's van de bestuurlijke en ambtelijke overleggen te bepalen: *'die beleidsmedewerkers zijn gewoon al helemaal vol en hebben niet altijd de tijd om dan daarover mee te denken. Dus daar ligt de bal wel groter bij de provincie denk ik'*. Gemeente G geeft verder aan dat de gemeente graag meer zelf de regierol wil pakken over de woningbouw. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat de provincie die regierol steeds meer lijkt te krijgen vanuit het Rijk. Daarom denkt de gemeente dat deze rollen met elkaar kunnen gaan botsen in de toekomst. Het is dan onduidelijk welke partij de regie zal hebben. De provincie geeft ook aan dat ze nu vooral een ondersteunende rol heeft, maar dat die rol in de toekomst kan veranderen naar een meer toezichthoudende rol als de resultaten achterblijven.

5.2.7 Overige regels

In de samenwerking met de provincie geeft gemeente G aan dat het binnen de gemeente niet per se gebruikelijk is om bij problemen de provincie buiten de vaste overlegmomenten te contacteren: *'het is niet een soort van eerste natuur om te denken van: oh, wacht, ik weet het even niet, of goh, ik wil eens even afstemmen, laat ik de provincie eens even bellen'*. De provincie geeft juist aan dezelfde aanpak te hanteren voor een grotere gemeente, als voor een kleinere gemeente. De provincie hanteert in gesprekken met gemeenten geen geformaliseerde aanpak, maar stuurt op een paar randvoorwaarden voorafgaand aan het gesprek. Een voorbeeld van een randvoorwaarde is dat sommige belanghebbenden, zoals woningcorporaties, ook aanwezig dienen te zijn bij de vergadering, zoals wordt aanbevolen in de stijl van de Overijsselse aanpak.

Sub-dimensies	Gemeente G	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Neutraal	Overwegend waardevol
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Overwegend vervangbaar	-
Ervaring vertrouwen	-	Overwegend aanwezig
Voorkant vertrouwen	Overwegend afwezig	Overwegend aanwezig
Transparantie	Transparant	Neutraal
Intrinsieke betrokkenheid	-	Neutraal
Extrinsieke betrokkenheid	-	Aanwezig
Initiatief	Provincie	Neutraal
Agendasetting	Neutraal	Provincie
Communicatieregels	Meer fysiek	Meer online
Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinities komen deels overeen. Overeenkomst over het probleem van de marktsituatie, tegenstelling over capaciteit.	
Overeenkomstig doel	De doelen komen overwegend overeen en hebben betrekking op het verbeteren van de leefbaarheid in de provincie.	
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen niet overeen, maar dit komt doordat ze betrekking hebben op verschillende doelen en problemen.	

Overzichtstabel 5.2: Provincie Overijssel totaaloverzicht

5.3 Provincie Noord-Brabant

In de provincie Noord-Brabant is één gemeente geïnterviewd. De provincie Noord-Brabant bestaat uit 56 gemeenten verdeeld over vier woondealregio's. Noord-Brabant kent in het oosten en het midden van de provincie relatief sterke verstedelijking en in het westen meer kleine steden. De provincie heeft de grootste woningbouwopgave buiten de Randstad en moet 130.000 woningen bouwen tot 2030. Kenmerkend voor de provincie is dat veel vanuit regio's wordt gewerkt en dat de regio's behoorlijk kunnen verschillen van elkaar in werkwijze. De provincie heeft de Brabantse agenda wonen opgesteld met actielijnen en principes voor onder andere woningbouw en stuurt daarin op een regionale aanpak voor de woningbouw.

De provincie heeft geen algemene subsidies voor onrendabele toppen, maar wil wel financieel bijspringen bij specifieke projecten. Op regionaal niveau vindt tijdens de interviews besluitvorming plaats over de opzet en ingang van regionale versnellingsteams, maar provinciaal heeft de provincie geen versnellingsteam. De provincie heeft wel het Ontwikkelbedrijf wat vanuit de provincie gronden kan aankopen en beheren, maar ook gemeenten richting kan geven en kan stimuleren. Een voorbeeld is dat de provincie actief participeert bij de gebiedsontwikkeling met financiële steun en advies en het gezamenlijk oprichten van een BV met de gemeente om de openbare ruimte in te richten. Ook heeft de provincie een aantal kleinere subsidies voor flexpools of collectieve wooninitiatieven. De provincie organiseert tot slot het Bouwplatform Brabant wat een soort brede woontafel is waar kennisdeling plaatsvindt tussen regio's over belangrijke woonthema's.

5.3.1 Afhankelijkheid

Gemeente G geeft aan dat het voor de gemeente, maar ook voor de provincie zelf nog wel eens lastig is om te zoeken wat de provincie extra zou kunnen betekenen voor de woningbouw. De gemeente suggereert dat de steunverklaring vanuit de provincie voor de aanvraag van subsidies vanuit het Rijk niet noodzakelijk is: *'maar dat is gewoon een beetje officieel van: ja, wij ondersteunen de aanvraag want wij kennen het project. Zo bijna hè. Dus een formaliteit die niet zo heel belangrijk is denk ik eigenlijk'*. De provincie geeft aan dat gemeenten het waarderen dat de provincie zorgt voor kennisuitwisseling tussen regio's. Verder geeft de provincie aan dat versnellingstafels meerwaarde hebben, omdat corporaties daarbij ook aan tafel zitten en hierdoor meegenomen worden in het proces. Tegelijkertijd geeft de provincie wel aan dat ze de meerwaarde van een provinciale versnellingstafel niet echt inzien, omdat er al regionale en een landelijke versnellingstafel is. Bovendien staat een regionale versnellingstafel dichterbij de

praktijk en kan het beter aansluiten op de regionale obstakels en problemen van de woningbouw.

5.3.2 *Vertrouwen en transparantie*

Gemeente G geeft als het gaat om vertrouwen alleen aan dat ze het idee heeft dat de samenwerking transparant verloopt, maar geeft weinig aan over verwachtingen. De provincie geeft verder aan dat het vertrouwen in de samenwerking vroeger nog wel eens minder was, maar dat het tegenwoordig beter is: *‘in een verder verleden merk je nog wel eens dat het een beetje wij-zij was van: oh, de provincie, die moeten we buiten de deur houden. Nu zie je dat helemaal niet meer. Dat ze de provincie eigenlijk graag aan tafel hebben’*. Bovendien geeft de provincie aan dat de hernieuwde aandacht voor de woningbouw ervoor zorgt dat ze verwacht dat provincie en gemeenten in de toekomst intensiever zullen moeten samenwerken en dat daarbij een nieuwe soort samenwerking moet ontstaan. De provincie geeft wel aan dat ze verwacht dat het goed zal komen, omdat alle partijen de met juiste intenties willen gaan samenwerken. Ten slotte geeft de provincie aan dat ze in het algemeen transparantie ervaart van gemeenten, maar dat ze ook ervaart dat het voor gemeenten soms lastig is om te erkennen dat ze sommige doelen niet halen.

5.3.3 *Betrokkenheid*

Gemeente G geeft aan dat het eigen college zeer betrokken is bij de woningbouw en daarom ook hoge eisen aan kwaliteit, zoals betaalbaarheid stelt. Daarnaast geeft de gemeente aan dat in haar regio sprake is van een groot woningtekort en dat ze daarom ook vanuit noodzaak actief bezig is met de woningbouw: *‘ja, omdat er gewoon heel veel vraag is naar woningen. Er zijn zoveel vooral ook woningzoekenden van buiten de gemeente’*. De provincie geeft ook aan dat woningbouw altijd wel hoog op de agenda heeft gestaan vanwege het woningtekort. Daarnaast was het vorige provinciebestuur, met name de gedeputeerde, zeer actief op het gebied van woningbouw. Tegenwoordig is het wat meer in balans.

5.3.4 *Overeenkomstige percepties*

Marktomstandigheden en het moeten verdichten in een grote stad zijn volgens gemeente G de grootste obstakels voor het versnellen van de woningbouw. De bouwkosten zijn hoog en in de stad ontstaat veel vertraging door procedures van omwonenden. Daar komt bij dat de eigen kwalitatieve eisen van de gemeente ook voor vertraging zorgen: *‘(...) wij eisen als gemeente 85% betaalbaar. Ja, dat is gigantisch hoog en je ziet eigenlijk dat daarmee projecten eigenlijk gewoon niet haalbaar zijn. Dus dat leeft op gespannen voet van de behoefte aan heel veel woningen’*. De provincie geeft ook aan dat de marktomstandigheden een groot obstakel zijn

voor versnelling. De provincie noemt voor grotere gemeenten vooral de combinatie tussen de slechte marktomstandigheden en de beroepszaken van burgers als een combinatie die woningbouwprojecten in de problemen kunnen brengen: *'(...) dan komt die procedure waardoor het twee jaar in vertraging schiet. En in die twee jaar vliegen de prijzen de pan uit. En dan moet je weer gaan bouwen wat hij afgesproken heeft. En dan zie je dat de ontwikkelaar weer terug naar de tekentafel moet en dat een project aangepast moet worden'*. De probleemdefinities komen dus vrijwel volledig overeen.

Gemeente G wil zich vooral inzetten om het proces van initiatief tot start van de bouw te versnellen. Hierbij wil de gemeente het proces verkorten van gemiddeld zes naar gemiddeld twee jaar. Daarnaast geeft de gemeente aan vol in te zetten op versnelling en wil de gemeente vooral op korte termijn woningen toevoegen aan de woningvoorraad, terwijl de provincie aangeeft dat op de korte termijn de omstandigheden tegenzitten en dat het daarom moeilijk is om op korte termijn grote successen te boeken. Ook geeft de provincie aan dat de Woondeals fungeren als het formele afsprakenkader voor de doelen voor aantallen en kwaliteit van de woningen. De gemeente geeft verder aan dat ze twee oplossingen ziet: meer geld vanuit het Rijk voor de woningbouw en/of de kwaliteitseisen verlagen. De provincie geeft aan dat ze tegen de problemen van de markt en procedures weinig kan doen, maar dat ze gemeenten op het hart drukt om bewoners vroeg te betrekken en financieel te ondersteunen. De provincie noemt ook nog een oplossing tegen capaciteitstekorten. Door als kleinere gemeenten, eventueel onder leiding van een grotere gemeente, gezamenlijk experts in te huren wordt de kans groter dat ze accepteren. Dit voorbeeld vindt al plaats bij een van haar regio's: *'Dus geen enkele gemeente krijgt alleen zo'n iemand aangetrokken op tijdelijke basis. Want, ja, die reageren dan: dat is niet interessant genoeg. Maar omdat ze het als negen gemeenten doen, kunnen ze dus toch wel een vol pakket aanbieden en hebben ze dus wel iemand kunnen vinden (...)'*. De doelen komen dus overwegend niet overeen en de oplossingen hebben betrekking op verschillende doelen en problemen.

5.3.5 Interactieregels

Gemeente G spreekt de provincie ongeveer eens per maand fysiek en af en toe extra digitaal. Dit is steeds dezelfde persoon en de gemeente geeft aan dat dit mogelijk negatieve gevolgen kan hebben als die persoon stopt met werken voor de provincie of wegens persoonlijke omstandigheden tijdelijk uitvalt. De lijntjes zijn wat dat betreft kort. De gemeente geeft aan dat fysiek afspreken helpt in de samenwerking, doordat het de productiviteit verhoogt. De provincie geeft aan dat lijntjes tussen vertegenwoordigers van de provincie voor een woondealregio en

de deelnemende gemeenten kort zijn in de communicatie: *'we hebben appgroepjes waarin we over en weer van alles delen'*. Daarnaast geeft de provincie aan dat het contact met een gemeente vaak begint met bellen, appen, of mailen en dat er daarna als het uitkomt fysieke afspraken worden geregeld, omdat het fijner is. In de praktijk is het nog vaak online, omdat het praktischer is. Verder geeft de provincie aan dat ze bij alle regio-overleggen aanwezig is en dat de kleinere regio's eens per maand overleggen en grotere regio's zes keer per jaar. Individuele overleggen met gemeenten vinden alleen plaats op aanvraag.

5.3.6 Arenaregels

De provincie geeft aan dat met de Woondeals de regionale agenda en doelen gedeeld zijn, omdat alle gemeenten en veel corporaties het ondertekend hebben. Ook geeft de provincie aan dat het initiatief nemen twee kanten opgaat. De provincie initieert contact als ze ziet dat het ergens fout gaat en gemeenten doen dat soms ook al zelf als ze het idee hebben dat ze hulp nodig hebben. Verder geeft gemeente G aan dat ze de provincie ziet *'als een regionale collega eigenlijk'* en *'niet afstandelijk of heel formeel'*. Daarnaast geeft gemeente G aan dat de gemeente had verwacht dat de provincie met de komst van de Woondeals haar rol steviger zou vervullen en meer de regie zou pakken, maar dat dat tot op heden nog niet is gebeurd. De gemeente geeft aan dat de provincie nog voor een deel zoekende is hoe ze haar rol moet gaan invullen. De provincie geeft zelf aan dat haar rol kan verschillen per regio: *'er is een regiobureau, die neemt veel uit handen of die organiseert het zelf. In andere regio's zullen wij wat (...) zijn collega's uit ons team daar wat drukker mee. Ook om het te organiseren, om het geregeld te krijgen'*. In sommige regio's betekent dit dat de provincie meer de regie neemt en in andere regio's kan de provincie meer bijsturen of ondersteunen.

5.3.7 Overige regels

Gemeente G geeft aan dat de provincie de gemeente vraagt om mee te denken over de derde tranche van geld voor de woningbouw. Hiermee betreft de provincie de gemeenten bij het uitwerken van de ondersteuning.

Sub-dimensies	Gemeente G	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Overwegend niet waardevol	Overwegend waardevol
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Overwegend vervangbaar	-
Ervaring vertrouwen	-	Overwegend afwezig
Voorkant vertrouwen	-	Overwegend aanwezig
Transparantie	Transparant	Overwegend transparant
Intrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Neutraal
Extrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Aanwezig
Initiatief	Overwegend gemeente	Neutraal
Agendasetting	Neutraal	Neutraal
Communicatieregels	Meer fysiek	Meer online
Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinities komen vrijwel volledig overeen en hebben betrekking op de marktomstandigheden en procedures van omwonenden.	
Overeenkomstig doel	De doelen komen niet overeen, omdat de gemeente vooral wil versnellen en de provincie nu niet wil vertragen.	
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen niet overeen, maar dit komt doordat ze betrekking hebben op verschillende doelen en problemen.	

Overzichtstabel 5.3: Provincie Noord-Brabant totaaloverzicht

5.4 Provincie Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland zijn twee gemeenten geïnterviewd. De provincie Zuid-Holland telt 50 gemeenten verdeeld over vijf woondealregio's. De provincie heeft met het Rijk afgesproken dat ze 235.000 woningen gaat bouwen tot 2030. Hiermee heeft de provincie de grootste opgave in aantallen van Nederland. De provincie kent verder een relatief hoge verstedelijking en grote steden, zoals Rotterdam en Den Haag. Om de doelen te bereiken heeft de provincie de Zuid-Hollandse Woningbouwagenda opgesteld waarin de visie, aanpak en hulpmiddelen worden beschreven die de provincie gebruikt.

De provincie ondersteunt gemeenten en corporaties met onder andere de Vliegende Brigade. Het bestaat uit drie onderdelen: een subsidieregeling voor gemeenten en woningcorporaties om zelf capaciteit in te huren, trainees gebiedsontwikkeling en experts toekomstbestendig bouwen die voor een korte periode gemeenten ondersteunen met duurzaamheidsvraagstukken. De Vliegende Brigade is begonnen met een pool van experts voor het verdichten in bestaand stedelijk gebied en dat is vanwege de hoge vraag een subsidieregeling geworden waarmee gemeenten zelf experts kunnen inhuren. De provincie levert ook subsidies voor onrendabele toppen in de vorm van een sociale huur en midden huur knelpuntenpot. Ten slotte heeft de provincie nog een Bouwkeet. Dit is een samenwerkingsverband tussen alle woningbouwprofessionals van Zuid-Holland waar thema's rondom woningbouw besproken worden.

5.4.1 Afhankelijkheid

Gemeente G geeft aan dat de meerwaarde van de provincie niet altijd even duidelijk is en dat de provincie soms wordt gezien als een tussenlaag richting het Rijk. De subsidies zijn bijvoorbeeld *'toch klein bier (...) in vergelijking met de Rijkssubsidies'*. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de provincie op dit moment niet een duidelijke ondersteuningsrol vervult. Toch geeft de gemeente aan dat de ondersteuning wel helpt, bijvoorbeeld met de knelpuntenpot, en dat de provincie hard nodig is voor regionale onderwerpen, zoals ontsluiting van nieuwe woonwijken. Ook voor de toekomst denkt de gemeente meer aangewezen te zijn op de provincie. Gemeente K geeft aan dat de subsidies en expertise van de provincie wel van grote toegevoegde waarde zijn, maar geeft aan dat de versnellingstafel minder waardevol is, omdat de tafel zich oriënteert op onderwerpen die minder relevant zijn voor de gemeente. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld over het standaardiseren van woningen op een grote schaal, terwijl de gemeente maar een relatief kleine opgave heeft. Verder geeft de gemeente aan dat de aanvraag van subsidies ingewikkeld is en daardoor minder waardevol is: *'(Vroeger) was die hele*

administratie en de hele aanvraag (van subsidies) veel makkelijker (...). Ik bedoel (het aanvragen van subsidies) dat is een van de complexiteiten die in het systeem zijn geslopen die heel weinig bijdragen en eigenlijk de zaak vertragen. (...) Ik denk dat ook de provincie daar wel een beetje aan meedoet, complexiteit en regeldruk toevoegen'. De provincie geeft aan dat gemeenten soms strategisch overwegen om direct naar het Rijk te gaan in plaats van naar de provincie. Dit komt voor een deel doordat 'het hele grote geld voor een aantal gebiedsontwikkelingen bij het Rijk zit en niet bij ons'. Bovendien hoeven gemeenten niet verplicht een steunverklaring te hebben van de provincie. De provincie geeft verder aan dat gemeenten de Vliegende Brigade wel waarderen, omdat gemeenten na gebruik vaak terugkomen om er opnieuw gebruik van te maken. Ook wordt aangegeven dat de ondersteuning van de provincie echt resultaat oplevert: 'omdat wij merken dat als we niks zouden doen, dat het minder snel gaat'.

5.4.2 Vertrouwen en transparantie

Gemeente G geeft aan dat ze verwacht dat 'iets' moet gebeuren in de aankomende periode, zoals een aanpassing van de doelen, omdat ze anders vreest dat de doelen niet gehaald zullen worden. De gemeente geeft verder aan dat ze verwacht dat ze in de toekomst intensiever met de provincie zal samenwerken. Gemeente K geeft aan dat ze verwacht dat de samenwerking goed is en zal blijven op basis van eerdere ervaringen: 'nou we hebben eigenlijk al heel lang een vrij goede samenwerking met de provincie, eigenlijk al tientallen jaren'. De provincie geeft verder aan dat eerdere positieve ervaringen in de samenwerking met gemeenten belangrijk is voor de huidige samenwerking en dat de provincie daarom wil inzetten op goede lange termijn relaties met gemeenten.

Gemeente G geeft aan dat de samenwerking met de provincie in de sector Wonen goed en transparant verloopt. Ze geeft ook aan dat de gemeente juiste data aanleveren voor de planmonitor van de provincie. Gemeente K geeft ook aan dat de samenwerking met de provincie transparant is, maar geeft ook aan dat het omgevingsbeleid van de provincie amper te volgen is voor de gemeente en dat de gemeente daarom niet altijd weet wat de provincie wil. De provincie geeft ten slotte aan dat ze waar mogelijk transparant wil werken met gemeenten en dat ze verwacht dat gemeenten ook transparant zijn in hun samenwerking.

5.4.3 Betrokkenheid

Gemeente G geeft aan dat ze actief bezig is met de woningbouw vanwege de noodzaak, omdat er een groot tekort aan woningen is en veel nieuwe bewoners erbijkomen. Gemeente K geeft ook aan dat er een woningtekort is in de gemeente en dat ze daarom veel woningen wil bouwen.

De provincie geeft ook aan bezig te zijn met de woningbouw vanwege de noodzaak: *‘Er zijn te weinig woningen en ook te weinig betaalbare woningen. En dus dat is waarom we het doen’*. De provincie geeft ook aan dat mede hierdoor in het coalitieakkoord is opgenomen dat de provincie zich wil inzetten op het versnellen en ondersteunen van woningbouwprojecten.

5.4.4 Overeenkomstige percepties

De marktomstandigheden in combinatie met de nadruk op binnenstedelijke bouw zorgt voor de grootste vertraging volgens gemeente G. De gemeente voegt daaraan toe dat de lange procedures vaak ervoor zorgen dat de marktomstandigheden anders zijn dan aan het begin en dat zorgt voor veel onduidelijkheid. Gemeente K geeft aan dat ze vooral lokale problemen kennen voor de woningbouw, zoals dierenbescherming en bodemsanering. De gemeente heeft *‘op zichzelf (...) niet zoveel moeite met dat provinciale beleid. Maar in de regio zie je dat de diverse gemeentes wat meer moeite mee hebben’*. Hierbij wordt met het provinciale beleid bedoeld dat de provincie stuurt op de doelstelling om 30% van de nieuwbouwwoningen sociale huurwoningen te maken. Verder geeft de gemeente aan wel moeite te hebben met de regeldruk voor bijvoorbeeld het invullen van de planmonitor en de onderwerpen die besproken worden bij versnellingsstafels, omdat ze daar te weinig capaciteit voor heeft. De provincie geeft aan dat er niet één hoofdprobleem is en dat gemeenten vanwege tal van redenen moeite kunnen hebben met versnellen, zoals capaciteitsproblemen of marktomstandigheden. Voor de provincie is het een uitdaging om te gaan met de complexe werkelijkheid en de verschillende afdelingen met soms hele verschillende belangen, zoals wonen, economie en/of groen. De probleemdefinities komen dus overwegend niet overeen.

Beide gemeenten en de provincie geven alle drie aan dat ze vanwege de huidige omstandigheden vooral inzetten op het blijven bouwen van woningen en minder op het versnellen. Het voorkomen van vertraging heeft op dit moment prioriteit. Gemeente G geeft aan dat het meer loslaten of aanpassen van de contouren en eisen kan leiden tot versnelling. Gemeente K geeft vooral aan dat een grote pot geld vanuit het Rijk een oplossing kan zijn om de betaalbaarheidseisen te halen. Hiermee zouden corporaties en andere beleggers financieel uit kunnen komen. Wat betreft het doel geeft gemeente K aan dat haar doel redelijk overeenkomt met die van de provincie in aantallen en betaalbaarheid. De provincie geeft ook aan dat de provincie over het algemeen dezelfde doelen heeft als de gemeenten, omdat de doelen gezamenlijk zijn opgesteld in de Woondeals. De provincie vult daarbij nog aan dat het doel an sich niet de aantallen zijn, maar dat de leefbaarheid in de provincie gewaarborgd wordt. De

doelen komen dus vrijwel volledig overeen, maar de oplossingen verschillen overwegend van elkaar.

5.4.5 Interactieregels

Gemeenten geven aan dat de frequentie van hoe vaak ze de provincie spreken verschillend is voor de woningbouw. Gemeente G heeft elk kwartaal in de regio overleg met de provincie, terwijl gemeente K zelf niet aanwezig is bij de regionale overleggen en de provincie hooguit een paar keer per jaar apart spreekt. Gemeente G geeft aan dat ze het belangrijk vindt om de provincie en andere gemeenten periodiek fysiek te spreken. De gemeente doet dit nu ongeveer eens per kwartaal. Verder is het vooral online. Gemeente K geeft aan dat ze de provincie voornamelijk online spreekt. Ze spreken elkaar verder vooral via de Regiotafel Wonen en niet zozeer in versnellingsstafel verband, omdat de gemeente zelf niet aanwezig is, maar vertegenwoordigd wordt door een grotere gemeente in de regio. De provincie geeft aan het liefst fysiek te overleggen met gemeenten en probeert daarom fysiek af te spreken met gemeenten. Dit lukt echter niet altijd en daarom zijn de vergaderingen ook veel online. Ten slotte geeft de provincie aan dat er discussie is over welke partijen aan tafel mogen om mee te praten over ruimtelijke ordening, maar dat het versnellingssteam in gesprek gaat met alle relevante partijen.

5.4.6 Arenaregels

Gemeente K beschouwt de provincie als gelijkwaardige vanuit ieders rol: *'ik denk dat gelijkwaardigheid, maar wel in je rol. Het is niet een hiërarchisch iets van ik ben de baas over jou'*. Daarnaast geeft de gemeente aan dat het initiatief nemen gedeeld is en dat zowel de provincie, als de gemeente initiatief nemen. Daarnaast geeft de provincie aan dat het Rijk veel belangen heeft bij de woningbouw in de provincie en dat hierin naar een samenwerkingsvorm wordt gezocht. Volgens de provincie waren het vroeger vooral de gemeenten die initiatief namen en de provincie hielp alleen op verzoek van de gemeente. Het Rijk was naast het uitzetten van de grote lijnen en het af en toe verstrekken van subsidies eigenlijk amper betrokken bij de woningbouw. Gemeente G geeft verder aan dat de provincie in de regio vooral een wat meer coördinerende en voorwaardenscheppende rol moet vervullen. Zo kan de provincie bijvoorbeeld beter ondersteunen bij mobiliteitszaken of verplaatsingen van bedrijventerreinen. Gemeente K ziet de provincie vooral als een controleur die ingrijpt als gemeenten het niet goed doen en daarom meer regie heeft. De provincie geeft vooral aan dat ze een nieuwe rol heeft waarbij ze proactiever gemeenten controleert, maar vooral ook ondersteunt.

5.4.7 Overige regels

De provincie geeft hierbij aan dat ze naast de reguliere overleggen proactief naar gemeenten gaat als ze denkt dat het niet goed (genoeg) gaat. Daarnaast geeft de provincie aan: *'als we denken nou, dit wordt ingewikkeld en ergens anders hangt het fruit dusdanig laag, dat we daar veel sneller klappen kunnen maken, dan komen we maar weer terug op het moment dat het rustig is'*. De provincie maakt dus voortdurend de afweging tussen inzet op korte termijn projecten en moeilijkere, lange termijn projecten.

Sub-dimensies	Gemeente G	Gemeente K	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Neutraal	Overwegend waardevol	Overwegend waardevol
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Overwegend vervangbaar	-	Overwegend vervangbaar
Ervaring vertrouwen	-	Aanwezig	-
Voorkant vertrouwen	Overwegend afwezig	-	Overwegend aanwezig
Transparantie	Transparant	Neutraal	Overwegend transparant
Intrinsieke betrokkenheid	-	-	-
Extrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Initiatief	-	Neutraal	Provincie
Agendasetting	Neutraal	Overwegend provincie	Neutraal
Communicatieregels	Meer online	Meer online	Neutraal
Overeenkomstige probleemdefinitie	De problemen komen overwegend niet overeen en hebben betrekking op marktomstandigheden of lokale problemen.		
Overeenkomstig doel	De doelen komen vrijwel volledig overeen en hebben betrekking op de woningbouw niet te laten vertragen.		
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen overwegend niet overeen en hebben betrekking op meer geld of verlaging van de kwaliteitseisen.		

Overzichtstabel 5.4: Provincie Zuid-Holland totaaloverzicht

5.5 Provincie Noord-Holland

In de provincie Noord-Holland is één gemeente geïnterviewd. De provincie Noord-Holland telt 44 gemeenten verdeeld over twee woondealregio's. De provincie heeft met het Rijk afgesproken om ongeveer 180.000 woningen te bouwen tot 2030. De provincie bestaat voor een groot deel uit hoog verstedelijkte gebieden rondom Amsterdam. In het noorden van de provincie liggen wat kleinere steden en gemeenten. Om de woondoelen te halen heeft de provincie een Woonagenda 2020-2025 en sinds kort een Masterplan Wonen 2.0 opgesteld. Hier staat beschreven welke ambities en maatregelen de provincie heeft voor de ondersteuning en versnelling van de woningbouw.

De structuur van de provincie Noord-Holland verschilt tot op zekere hoogte van de andere provincies. De Metropoolregio Amsterdam (MRA) speelt een grote rol binnen de provincie, omdat de meeste ondersteuning verloopt via de MRA. Binnen de MRA is een afdeling wonen en de afdeling wonen heeft een programmteam. Dit programmteam is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid omtrent wonen. Het programmteam heeft een onafhankelijke tak genaamd de bouwambassade. Dit bestaat uit een bouwambassadeur, een secretaris voor de MRA, een secretaris voor de regio Noord-Holland Noord en een projectleider versnellingstafels. Zij zijn hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de versnelling van de woningbouw. De MRA neemt veel taken over van de provincie voor de woningbouw, maar dan alleen voor de MRA-regio. Voor Noord-Holland Noord, de andere woondealregio, is de provincie actiever. De provincie heeft dus ook een eigen afdeling wonen.

Om gemeenten te ondersteunen heeft de provincie een knelpunten budget voor het wegnemen van knelpunten bij binnenstedelijke verdichtingsopgaven in de provincie. Daarnaast heeft de provincie een flexibele schil, wat inhoudt dat gemeenten bij de provincie kunnen aankloppen voor extra capaciteit. Gemeenten betalen hier in principe deels zelf voor, maar de provincie subsidieert ook een deel van de kosten. Aangezien het via de provincie gaat zijn bedrijven sneller geneigd zich aan te melden, omdat het om grotere projecten gaat over meerdere gemeenten. In de praktijk loopt de uitgave van de flexibele schil via de MRA. De provincie heeft dus ook de bouwambassadeur en ambassade die gemeenten ondersteunen met knelpunten door middel van het geven van advies, het faciliteren van regionale versnellingstafels en aanvragen voor de WBI-subsidie. Ook bestaat nog een kernteam versnelling voor de MRA-regio. Dit team bestaat uit de Bouwambassade, af en toe aangevuld met gebiedsontwikkelaars van de provincie. Op dit moment wordt deze opzet echter heroverwogen door de provincie.

5.5.1 Afhankelijkheid

Gemeente G geeft aan dat de provincie veel taken uitvoert die voor de gemeenten extra zijn, maar ook dat de lobby richting het Rijk waardevol is: *'ja, dit is meer extra. Kijk en juist in die lobby richting het Rijk is het heel nadrukkelijk van toegevoegde waarde'*. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de provincie waardevol is bij het verdelen van taken en lasten in de regio en dat de provincie vooral nodig is voor de randvoorwaarden, zoals stikstof of mobiliteit. De gemeente geeft ook aan dat ze niet zozeer wil praten over afhankelijkheid, maar dat samenwerkende partijen moeten handelen vanuit hun eigen rolbeschrijving zonder hiërarchische structuren. De provincie geeft aan dat een groot deel van de meerwaarde van haar acties is dat ze de verschillende expertises en kennis van regio's kan delen met andere regio's. Daarnaast geeft de provincie aan dat gemeenten voor een aanvraag voor subsidie van het Rijk een *'seal of approval'* moeten krijgen van de provincie, terwijl dit in andere provincies niet verplicht is. Verder is de meerwaarde van de MRA volgens de provincie dat de MRA informeler en *'een gelijkwaardige speler'* is voor gemeenten, omdat de MRA bestaat uit ambtenaren van de gemeenten en inhuur. Hierdoor kan ze makkelijker praten over versnellen met gemeenten ten opzichte van de provincie en dit leidt tot betere samenwerking met gemeenten. De provincie geeft echter ook aan dat de echt grote gemeenten soms twijfelen aan de meerwaarde van de ondersteuning van de provincie, omdat ze zelf al veel kunnen.

5.5.2 Vertrouwen en transparantie

Volgens gemeente G zal de samenwerking met de provincie goed blijven vanwege de goede samenwerking, maar wel intensiever worden door de ontstane bestuursdruk. De gemeente vindt het soms nodig en terecht, maar geeft wel aan dat het soms vervelend kan zijn omdat ze dan overleggen om maar te overleggen vanwege de druk. De provincie geeft aan dat het vertrouwen en de kwaliteit van de samenwerking voor een groot deel afhangen van de persoon met wie je samenwerkt. Iemand moet stabiel ergens werken waardoor een band opgebouwd kan worden. In het geval van gemeente G heeft de provincie goede ervaringen met de samenwerking en daardoor verwacht de provincie dat de samenwerking ook goed zal blijven. Verder geeft de provincie aan dat sommige gemeenten wakker geschud zijn door het huidige belang voor de woningbouw en dat ze daarom verwacht dat gemeenten actiever zullen worden.

Gemeente G geeft aan dat ze zelf naar zowel de provincie, als corporaties en marktpartijen duidelijk en consistent probeert te zijn. Hierdoor probeert ze transparanter te zijn. Daarnaast geeft de gemeente aan dat het belangrijk is dat iedereen uitstraalt dat de doelen voor 2030 gehaald gaan worden, ook al zijn ze volgens de gemeente niet reëel. Daardoor hoopt de

gemeente namelijk toch nog hoger uit te komen en zoveel mogelijk te bereiken. De provincie geeft aan dat gemeenten vaak een positiever beeld schetsen van hun voortgang dan wat werkelijk de situatie is. Daarnaast geeft de provincie aan dat ze soms iets bedenken om gemeenten mee te ondersteunen, maar stel *'gemeentes hebben daar geen zin in, dan is ambtelijke capaciteit altijd ook iets om je achter te verschuilen. Dus het is ook maar de vraag: hebben zij er geen zin in, of kunnen zij het echt niet bolwerken'*? De provincie geeft aan dat gemeenten dus soms minder transparant zijn en geeft aan dat dit kan leiden tot wantrouwen tussen de provincie en de gemeente.

5.5.3 Betrokkenheid

Gemeente G had voor de versnellingstafels en betaalbaarheidseisen zelf al veel soortgelijke zaken geïnitieerd: *'dus eigenlijk alles wat het Rijk nu aan het inregelen is, bijvoorbeeld met de wet betaalbare huur, ja dat hebben wij al eigenlijk sinds 2018 allemaal spelregels als stad opgesteld'*. Daarnaast geeft de gemeente aan dat het college en de gedeputeerde zelf zeer actief zijn, maar dat ze ook een bepaalde verantwoordingsdruk ervaart om de woningbouw te versnellen. De gemeente meent dat de provincie ook actiever is geworden door de bestuurlijke druk vanuit het Rijk. De provincie bevestigt dat het college en de gedeputeerde van gemeente G zelf zeer actief zijn met de versnelling van de woningbouw. De provincie geeft verder nog aan dat sommige gemeenten veel actiever zijn geworden door de bestuurlijke druk. De provincie noemt een voorbeeld van een kleinere gemeente: *'die heeft gewoon nooit echt grotere woningbouwprojecten. En omdat die Woondeals zijn gekomen en het urgenter is, hebben zij wel ineens een woningbouwproject van 400 woningen. Nou dat is ongekend voor zo'n gemeente'*.

5.5.4 Overeenkomstige percepties

Gemeente G geeft aan dat ze niet één specifiek hoofdprobleem voor de versnelling van de woningbouw kan noemen. Veel van de risico's en problemen hangen namelijk met elkaar samen. Verder geeft de gemeente aan dat binnenstedelijk bouwen de versnelling zeer lastig maakt en geeft ze aan dat de investeringscapaciteit van corporaties voor de aankomende jaren aandacht verdienen. De provincie lijkt het eens te zijn met de gemeente en geeft aan dat de problemen zeer complex zijn: *'complexiteit. Ik denk dat dat het misschien wel is, want elk project is in essentie ongeveer onmogelijk als je begint (...) Elk project is in essentie ongeveer kansloos. En ja, dat is dus ook gewoon niet (...) Het is gewoon megacomplex en er is geen één hoofdzaak'*. De provincie geeft aan dat door de complexiteit ook onduidelijkheid en onenigheid bestaat over de problemen en aanpak. Beiden geven dus geen concreet hoofdprobleem, maar

noemen de veelheid en complexiteit als grootste uitdaging. Hierdoor komen de probleemdefinities dus vrijwel volledig overeen.

Gemeente G geeft aan de ene kant aan dat ze boven de betaalbaarheidseisen van het Rijk zit, omdat het voor middeninkomens nog steeds niet te betalen is. Aan de andere kant geeft de gemeente aan dat de totale afspraken in de Woondeal een hoog *'man on the moon'* gehalte hebben en dat ze niet zeker is of de doelen gehaald gaan worden. Als oplossing noemt de gemeente dat het Rijk verantwoording moet nemen op stikstof en meer geld moet geven in de vorm van een lumpsum en dus zonder eisen. De provincie geeft aan dat de belangen van de provincie niet altijd overeenkomen met die van gemeenten: *'want er zijn altijd dingen (...) wij willen dingen van hun, zij willen dingen niet doen die wij willen. Dat is een soort standaard wrijving die je hebt als je (...) omdat je gewoon verschillende belangen hebt als een gemeente versus een regio'*. De provincie geeft aan dat er niet echt een oplossing is, omdat er niet één probleem is en geeft aan dat de provincie door moet gaan met ondersteuning bieden. De doelen en oplossingen verschillen dus overwegend van elkaar.

5.5.5 Interactieregels

Gemeente G geeft aan vooral online te vergaderen met de provincie. De provincie Noord-Holland en de MRA zijn volgens gemeente G redelijkerwijs hetzelfde als het gaat om welke organisatie steun verleent voor de versnelling van de woningbouw. De gemeente ziet daarin niet per se een verschil voor de communicatie of het vragen van hulpmiddelen. Dit is voornamelijk vanwege praktische overwegingen: *'het zijn vaak overleggen met twintig mensen, dus dan is online wel handig. Het gebeurt nog best wel veel in Teams ook'*. De provincie geeft aan dat overleggen met gemeenten vooral online plaatsvinden, maar dat de vaste en formele overlegmomenten vaak fysiek zijn. Ook geeft de provincie aan dat ze voor het opzetten van versnellingstafels in de regio's veel regiovertegenwoordigers fysiek hebben gesproken in vergaderingen om op te stellen hoe de versnellingstafels eruit komen te zien.

5.5.6 Arenaregels

De provincie geeft aan dat de MRA gelijkwaardiger is in de samenwerking met gemeenten dan de provincie: *'en heel vaak dus als je vanuit de provincie langskomt bij een gemeente, dan is er ook een soort sfeer van: de provincie komt ons controleren (...) Terwijl wat wij heel erg proberen bij die versnelling, wat ik heel erg probeer, is om vanuit (...) omdat ik van de MRA ben, dat te gebruiken. Want de MRA is eigenlijk van gemeentes en de provincie, maar die zijn daarin een gelijkwaardige speler'*. Verder geven de provincie en gemeente K aan dat de Woondeals en het Masterplan Wonen met input van de gemeenten zijn opgesteld. Hierdoor

hebben beide partijen invloed op de agenda. Daarnaast geeft de provincie aan dat gemeenten en provincie ongeveer evenveel initiatief tonen, maar dat de provincie eerst veel moeite moet doen om gemeenten op de hoogte te stellen van het feit dat ze er zijn en welke middelen beschikbaar zijn. Ook geeft de provincie aan dat de regie bij gemeenten ligt, maar dat als je als provincie *'ze meeneemt in dat proces, dan is er gewoon veel meer slagingskans en krijg je een soort gezamenlijk eigenaarschap'*. Gemeente G geeft aan dat de provincie eigenlijk twee rollen heeft: een controlerende en een coördinerende rol. De provincie controleert gemeenten op de voortgang van de woningbouw, maar ondersteunt gemeenten samen ook met knelpunten die over gemeentegrenzen heengaan. De provincie geeft aan dat ze ook een controlerende rol ziet voor zichzelf.

5.5.7 Overige regels

Gemeente G geeft aan dat de gemeente normaalgesproken eerst zo veel mogelijk zelf problemen probeert op te lossen en pas als het echt niet lukt naar de provincie stapt. Ten slotte geeft de gemeente aan dat de samenwerking met de provincie sterk gestructureerd wordt door de Woondeals. Daarnaast geeft de provincie aan dat onderwerpen nog wel eens gepolitiseerd en geformaliseerd worden als strategie, bijvoorbeeld rondom de betaling van medewerkers van de MRA. Dit kan veel impact hebben op de samenwerking en veel vertraging veroorzaken. Ook zit de provincie meer op regels, terwijl: *'wij van mening zijn in de bouwambassade, dat als je een project wil versnellen, dat je juist moet kijken dat je die regels loslaat en moet kijken van: wat zijn out of the box oplossingen en ideeën?'*

Sub-dimensies	Gemeente G	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Neutraal	Overwegend waardevol
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Neutraal	Overwegend niet vervangbaar
Ervaring vertrouwen	Overwegend aanwezig	Overwegend aanwezig
Voorkant vertrouwen	Overwegend aanwezig	Aanwezig
Transparantie	Overwegend transparant	Overwegend niet transparant
Intrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	-
Extrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Aanwezig
Initiatief	Neutraal	Neutraal
Agendasetting	Neutraal	Neutraal
Communicatieregels	Meer online	Neutraal
Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinities komen vrijwel volledig overeen en hebben betrekking op de complexiteit van de opgave.	
Overeenkomstig doel	De doelen komen overwegend niet overeen, omdat beide respondenten aangeven dat ze het niet altijd eens zijn.	
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen overwegend niet overeen en hebben betrekking op meer ondersteuning van het Rijk of de huidige steun voortzetten.	

Overzichtstabel 5.5: Provincie Noord-Holland totaaloverzicht

5.6 Provincie Utrecht

In de provincie Utrecht zijn twee gemeenten geïnterviewd. De provincie Utrecht bestaat uit 26 gemeenten verdeeld over drie woondealregio's. Een deel van de gemeenten in Utrecht valt onder de woondealregio Foodvalley en deze woondeal is samen met Gelderse gemeenten en de provincie Gelderland ondertekend. In totaal moeten in Utrecht ongeveer 83.500 woningen gebouwd worden tot en met 2030. De provincie is relatief klein en ligt in het midden van Nederland met als grootste stad Utrecht. De provincie heeft met het programma Versnelling Woningbouw een aantal middelen opgesteld om gemeenten te ondersteunen met de versnelling van de woningbouw.

De provincie levert financiële ondersteuning aan gemeenten met subsidies voor onrendabele toppen en mobiliteit rondom nieuwbouw. Daarnaast heeft de provincie flexpool gelden waarmee gemeenten externe capaciteit kunnen inhuren. Voor complexe problemen levert de provincie kennis vanuit de eigen organisatie, of vanuit een netwerk van experts, genaamd het expertnetwerk TEMPO. Leden van dit netwerk kunnen meedenken en gemeenten adviseren. Dit is dan vaak kortdurende specifieke vraagstukken aan de beginfase van het woningbouwproces. De provincie organiseert ook jaarlijks een woningbouwcongres en een paar keer per jaar een expertsessie rondom een woningbouwthema met een expert van TEMPO.

5.6.1 Afhankelijkheid

Gemeente K geeft aan dat regionale samenwerking met de provincie soms waardevol is, maar soms ook niet, omdat niet alle onderwerpen relevant zijn voor de gemeente. Daarnaast geeft de gemeente aan dat het hulpmiddel van de provincie om capaciteit te leveren niet altijd waardevol is: *'alleen hoe wij daar op een goede manier gebruik van kunnen maken, omdat je soms die expertise niet altijd nodig hebt, of met pieken. Ja, wat ga je dan vragen'*? Gemeente G geeft aan dat ze voor subsidies niet per se aangewezen is op de provincie, maar dat ze wel liever bij de provincie subsidies aanvraagt vanwege de kortere lijntjes. Verder geeft de gemeente aan zich bewust te zijn van het feit dat de provincie afhankelijk is van de medewerking van gemeenten, omdat provincies nu nog geen wettelijke bevoegdheden hebben om in te grijpen. De gemeente geeft wel aan dat de kennissessies van de provincie behulpzaam zijn voor de gemeente. De provincie geeft aan dat gemeente G minder afhankelijk is omdat ze meer zelf kan en gemeente K tegen meer problemen aanloopt.

5.6.2 Vertrouwen en transparantie

Gemeente K geeft niets aan over vertrouwen. Gemeente G geeft aan dat de samenwerking met de provincie al een tijdje goed gaat, maar dat het vroeger minder goed ging met een ander

iemand. Gemeente G geeft daarom aan dat vertrouwen en goede samenwerking afhangt van de persoon met wie je samenwerkt. Daarnaast geeft de gemeente aan enige spanning te hebben voor de toekomst als het *'puntje bij paaltje komt'* met de eisen van de provincie. De vraag is of gemeenten dan echt mee gaan werken of niet. De provincie geeft aan dat de samenwerking met gemeente G goed is op basis van eerdere goede ervaringen: *'ja zolang ik bij de gemeente G betrokken ben is die samenwerking wel echt goed. Mijn voorganger, waar ik het anderhalf jaar geleden van overnam, die had ook een goeie connectie met de gemeente G'*. De provincie geeft ook aan dat de samenwerking met gemeente K minder loopt vanwege de stijgende hoeveelheid eisen en problemen voor de woningbouw in de gemeente.

Gemeente K heeft ook niets aangegeven over transparantie. Gemeente G geeft aan dat de samenwerking met de provincie transparant is en dat ze zelf ook transparant zijn aan de hand van een voorbeeld: *'je kunt wel iets helemaal opblazen en dan vervolgens moet je daar op terugkomen, maar ik heb liever dat je gewoon aan de voorkant daarin helder bent'*. De provincie geeft echter aan dat gemeenten niet altijd volledige informatie delen met de provincie: *'en wat wel iets te vaak gebeurt, is dat gemeentes daar dan één punt uit pakken en dan richting ons stappen van: ja kijk met dit ene punt hebben we een probleem dus komen we er niet uit met de grondexploitatie. Maar dat is nooit het hele plaatje. Dus wat wij wel meer zouden willen, is dat gemeentes openheid geven over hoe ziet nu die hele grondexploitatie eruit'*.

5.6.3 Betrokkenheid

Gemeente K geeft aan dat de betrokkenheid van gemeenten in de regio relatief laag is en dat gemeenten: *'als er echt een soort eigenbelang is of wat dan ook, dat men dan pas aansluit'*. Gemeente K zegt ook niets over betrokkenheid. Gemeente G geeft aan dat ze vindt dat de provincie verantwoordelijkheid voelt voor de woningbouw in de gemeente en daarom betrokken is bij de woningbouw. De provincie geeft aan dat gemeente G uit zichzelf hoge eisen stelt aan de woningbouw en zeer betrokken is. De provincie geeft ook aan dat de provincie sinds de Woondeals meer verantwoordelijk is voor de woningbouw en dat daarom de coalitie extra geld heeft vrijgemaakt voor de woningbouw. Daarnaast geeft de provincie aan dat gemeenten zich over het algemeen zeer verantwoordelijk voelen voor de woningbouw, maar dat ze zich minder verantwoordelijk voelen als het gaat om betaalbaarheidseisen, omdat het vaak van bovenaf is opgelegd.

5.6.4 Overeenkomstige percepties

Gemeente K geeft aan dat de marktomstandigheden het lastig maken om aan betaalbaarheidseisen te voldoen voor sociale en midden huur. Naast de betaalbaarheidseisen

zorgen de eisen rondom duurzaamheid en mobiliteit, en andere problemen zoals netcongestie voor een complexe opgave. Gemeente G geeft aan dat het grootste probleem op dit moment de markt is, maar dat netcongestie eraan komt: *'nu is het vooral nog, wat nu wordt gevoeld zijn de marktomstandigheden. Maar die gaat omslaan naar netcongestie'*. Daarnaast geeft gemeente G aan dat onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van netcongestie en de regelgeving van de overheid, waardoor het lastiger is om in te spelen op wat wel en niet kan. De provincie geeft ook aan dat de veelheid aan problemen de opgave complex heeft gemaakt. Daarnaast noemt de provincie ook specifiek netcongestie als een groot aankomend probleem. De probleemdefinities komen dus overwegend overeen.

Zowel gemeente K als gemeente G geven allebei aan dat ze op dit moment minder bezig zijn met versnellen en vooral niet willen vertragen met de woningbouwproductie. Op dit moment zijn de omstandigheden nadelig en daarom is blijven bouwen al een goede prestatie. Toch geeft gemeente K aan dat de gemeente zelf hoge ambities heeft voor de woningbouw rondom groen en betaalbaarheid, maar geeft wel aan dat het tot vertraging kan leiden. Daarom zou een oplossing kunnen zijn dat een aantal van die eisen verlaagd of losgelaten worden. Gemeente G geeft ook aan dat het verminderen of loslaten van sommige eisen tot versnelling kan leiden, maar wel tot negatieve gevolgen in de toekomst. Daarnaast geeft de gemeente aan dat een *energy board* is opgericht om de gevolgen van netcongestie zo veel mogelijk te beperken. Ten slotte noemt de gemeente eenduidig en helder beleid vanuit het Rijk en de provincie als oplossing, zodat de markt kan inspelen op dat beleid. De provincie geeft aan dat haar doelen met betrekking tot betaalbaarheid nog wel eens verschillen met die van gemeenten. Daarnaast geeft de provincie aan dat ze zelf probeert in te zetten op consistent beleid met onder andere de Woondeals. Dus de doelen komen deels overeen en de oplossingen komen overwegend overeen. Gemeente G geeft verder nog aan dat de Woondeals een steeds zwaarder instrument zijn geworden voor de doelen en de eisen in de provincie.

5.6.5 Interactieregels

Gemeente K geeft aan dat ze met de provincie en de regio vooral veel online overleggen, maar geeft aan dat ze meer voor elkaar zouden kunnen betekenen als ze meer fysiek zouden overleggen: *'dat heeft er ook mee te maken dat we alleen maar online met elkaar overleggen, hè. Dus dat, ik kan me voorstellen als je dat fysiek doet, dat je dan veel makkelijker nog eens eventjes met de een of de ander nog even napraat of weet je, hè, op die manier wat informatie opdoet. Nou, dat hebben we niet. We doen het eigenlijk voornamelijk online. Dus ik denk dat we meer aan elkaar zouden hebben, kunnen hebben dan we nu doen'*. Gemeente G geeft ook

aan dat de overleggen vooral online zijn en maar af en toe fysiek. Daarnaast geeft de gemeente aan dat ze de provincie wekelijks spreken en dat het contact informeel is en dat dit zorgt voor een betere samenwerking. De provincie geeft aan dat ze kleinere gemeenten, zoals gemeente K meer online spreekt, maar geeft ook aan dat ze grotere gemeenten, zoals gemeente G vaker fysiek dan online spreekt.

5.6.6 Arenaregels

De agenda en doelen zijn volgens gemeente K wederkerig tussen gemeenten en provincie en dat betekent volgens de gemeente dat als de provincie iets wil van de gemeente, dat de provincie daar dan ook iets voor moet doen. Daarnaast geeft gemeente K aan dat het initiatief bij de regio ligt onder leiding van de provinciale procesbegeleider. De provincie geeft aan dat ze voor de Woondeals vooral op initiatief van gemeenten hielpen met woningbouwprojecten, maar dat ze tegenwoordig ook uit eigen initiatief ondersteunen. Gemeente G geeft aan dat de provincie vooral op regionaal niveau de rol moet pakken en concreet lijnen uitzet en beleid maakt: *'ik denk inderdaad zeker rondom obstakels die eigenlijk een soort rode draad zijn in de hele provincie. Daar kan de provincie gewoon echt een rol in pakken om als trekker zeg maar te kijken wat de oplossing voor heel veel gemeenten kan zijn, zodat je inderdaad niet alle wielotjes zelf gaat uitvinden'*. Daarnaast geeft gemeente G aan dat de provincie in de toekomst een meer controlerende rol op zich zal moeten nemen met de Wet Regie Volkshuisvesting, waarbij de provincie dan gemeenten meer gaat controleren op de voortgang van de opgaven. Zowel gemeente K als gemeente G geven verder aan dat de provincie nu ook al een controlerende rol heeft met de planmonitor, alleen gemeente G geeft aan dat de provincie daar niet op moet sturen. Daarnaast is de provincie al een beetje bezig met de meer toezichthoudende rol van de toekomst: *'anticiperend op de wet proberen we gemeentes wel scherp te houden dat ze zich wel aan die afspraken houden. Ook al hebben we officieel nog niet die titel'*.

5.6.7 Overige regels

Gemeente K geeft aan dat de samenwerking redelijk formeel gestructureerd is, maar dat het netwerk met de provincie informeel is. Daarnaast geeft de gemeente aan dat niet duidelijk is afgesproken wat er gebeurt als de gemeente de doelstellingen niet haalt: *'ik denk wel dat als we ergens zouden achterblijven dat we wel degelijk iets hebben uitgelegd naar de provincie. Dus in die zin is wel wat precies de sanctie gaat zijn, dat staat nergens. Maar ik denk wel dat je, nou ja, er zal wel een gesprek zijn van hé, hoe komt dit?'* De provincie geeft nog aan dat ze altijd eerst probeert in te zetten op informele contacten om problemen te verhelpen en pas als het moet via formele wegen actie onderneemt. Daarnaast geeft de provincie aan dat sinds de

Woondeals veel gestructureerder is besproken wat de knelpunten van gemeenten zijn en dat het daarom nu beter is georganiseerd.

Sub-dimensies	Gemeente G	Gemeente K	Provincie
Waarde van hulpmiddelen	Neutraal	Neutraal	Neutraal
Vervangbaarheid van hulpmiddelen	Overwegend vervangbaar	-	-
Ervaring vertrouwen	Afwezig	-	Aanwezig
Voorkant vertrouwen	Overwegend afwezig	-	Neutraal
Transparantie	Transparant	-	Overwegend niet transparant
Intrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Overwegend afwezig	Overwegend aanwezig
Extrinsieke betrokkenheid	Aanwezig	Overwegend afwezig	Aanwezig
Initiatief	Overwegend gemeente	Overwegend provincie	Neutraal
Agendasetting	Overwegend provincie	Neutraal	Overwegend provincie
Communicatieregels	Meer online	Meer online	Neutraal
Overeenkomstige probleemdefinitie	De probleemdefinities komen overwegend overeen en hebben betrekking op marktomstandigheden en netcongestie.		
Overeenkomstig doel	De doelen komen deels overeen, omdat de gemeenten wel een overeenkomstig doel hebben, maar verschillen met die van de provincie.		
Overeenkomstige oplossing	De oplossingen komen overwegend overeen en hebben betrekking op verlaging van kwaliteitseisen en consistent provinciaal beleid.		

Overzichtstabel 5.6: Provincie Utrecht totaaloverzicht

5.7 Overkoepelende bevindingen

In deze paragraaf worden overkoepelende en opvallende onderwerpen tussen provincies behandeld. Hierbij gaat het om overeenkomstige of juist tegenstrijdige resultaten tussen provincies. Ook worden opvallende resultaten die tegenstrijdig zijn met de verwachtingen van de theorie of de onderzoeker besproken. Allereerst wordt gekeken naar de verschillen in ondersteuning van de provincies.

5.7.1 Hulpmiddelen van provincies

Wat opviel is dat elke provincie subsidies uitkeert aan gemeenten voor de inhuur van extra capaciteit. In sommige gevallen verloopt de subsidie uitgave via de provincie en in andere gevallen, zoals in Gelderland en Noord-Brabant, verloopt het via de regio's. Verder leveren vier provincies subsidies voor onrendabele toppen. Provincies verschillen wel in waar de subsidies primair voor bedoeld zijn. In Zuid-Holland is het bijvoorbeeld vooral bedoeld voor de sociale en midden huur projecten en in Noord-Holland is het vooral bedoeld voor binnenstedelijk bouwen. De provincies Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant hebben geen subsidies voor onrendabele toppen (meer). In Noord-Brabant levert de provincie wel op andere manieren een financiële bijdrage aan projecten met behulp van het Ontwikkelbedrijf. Verder hebben alle provincies, op Noord-Holland na, halfjaarlijkse of jaarlijkse provinciale kennissessies waarbij gemeenten, corporaties en marktpartijen uitgenodigd worden om kennis uit te wisselen over woningbouwthema's.¹

Sommige provincies hebben ook een team van experts om advies te geven aan gemeenten om de woningbouw te versnellen. In Gelderland, Overijssel en Utrecht lijken de teams redelijk op elkaar. De opzet is bij alle drie de provincies dat de provincie tussen de tien en twintig experts inhuurt die in een teamverband tijdelijk advies en ondersteuning kunnen bieden aan gemeenten voor verschillende onderwerpen over de woningbouw. Het zijn vaak kortlopende adviestrajecten voor specifieke vraagstukken waarbij de provincie de inzet van de experts (deels) financiert. Soms is het op initiatief van de gemeente en soms is het op initiatief van de provincie naar aanleiding van voortgangsgesprekken. In Noord-Holland is ook een team van experts in de vorm van de Bouwambassade, geleid door de Bouwambassadeur. Dit team is kleiner dan bij de andere provincies en bestaat uit de Bouwambassadeur, twee secretarissen en projectleiders versnellingstafels. De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben geen team van experts op provinciaal niveau voor brede woningbouwvragen. Wel hebben de

¹ De provincie Zuid-Holland heeft de Bouwkeet, maar geïnterviewde gemeenten gaven aan dit niet te kennen en online is er weinig over te vinden.

provincies beschikking over specifieke experts, zoals de experts toekomstbestendig bouwen van de provincie Zuid-Holland die zich bezighouden met duurzame aspecten van woningbouw.

Ten slotte hanteren sommige provincies nog specifieke aanpakken die noemenswaardig zijn. De provincie Overijssel hanteert bijvoorbeeld de Overijsselse aanpak. Deze aanpak is vooral gericht op netwerksamenwerking en kennisuitwisseling. De provincie zet in op het betrekken van zo veel mogelijk belanghebbenden, zoals woningcorporaties en marktpartijen, om de opgave een gezamenlijke opgave te maken. De grotere gemeente in de provincie gaf ook aan dat vooral de Woonkeuken als onderdeel van de Overijsselse aanpak echt waardevol is. De provincie Noord-Brabant hanteert vooral een regionale aanpak voor de woningbouw. Veel van de subsidies en overleggen verlopen via de regio's en de provincie is vooral verantwoordelijk voor de ondersteuning van de regio en minder voor individuele gemeenten. De provincie zorgt daarnaast voor kennisuitwisseling tussen regio's en de ondersteuning kan in grootte en intensiteit verschillen per regio.

5.7.2 Verschil in waarde van hulpmiddelen

Een ander onderwerp wat opviel, is het verschil in waarde van de hulpmiddelen. Uit de resultaten is gebleken dat grotere gemeenten over het algemeen minder waarde hechten aan de hulpmiddelen van de provincie dan kleinere gemeenten. De hulpmiddelen worden vaak beschouwd als “extra” of “fijn om erbij te hebben”, maar grote gemeenten geven minder vaak aan dat het echt waardevol is. Kleinere gemeenten geven vaker aan dat de ondersteuning echt waardevol is, zoals in Zuid-Holland en Gelderland. Provincies, zoals Gelderland geven zelf ook aan dat ze vaak meer kunnen doen voor kleinere gemeenten dan voor grotere gemeenten.

Aanvullend hierop is dat grotere gemeenten over het algemeen meer gebruik maken van de ondersteuning. Dit komt deels doordat ze meer capaciteit en kennis hebben om de hulpmiddelen aan te vragen ten opzichte van kleinere gemeenten, zoals in Zuid-Holland en Utrecht, maar ook omdat grotere gemeenten grotere projecten hebben en daarom meer ondersteuning nodig hebben. Bovendien hebben provincies over het algemeen meer aandacht voor grotere gemeenten met grotere woningbouwprojecten, omdat het vaak efficiënter en makkelijker is om één groot project te realiseren dan meerdere kleinere projecten, zoals in Zuid-Holland. Kortom, lijken kleine gemeenten potentieel het meeste te profiteren van de ondersteuning van de provincie, maar maken zij minder gebruik van de hulpmiddelen vanwege onder andere te weinig capaciteit en kennis.

5.7.3 Vastigheid contactpersonen

Uit de resultaten is ook gebleken dat een aantal provincies en gemeenten aangeeft dat de kwaliteit en het succes van de samenwerking afhangen van de persoon met wie wordt samengewerkt, zoals in Gelderland, Noord-Holland en Utrecht. Hierbij wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de mensen met wie wordt samengewerkt voor langere termijn daar blijven werken, zodat een relatie opgebouwd kan worden. Hiervoor is stabiliteit van personen belangrijk, omdat het vaak tijd kost om de relatie op te bouwen. Door nadruk te leggen op het hebben van een vast contactpersoon ontstaat echter een nadeel wat ook in de resultaten naar voren kwam. Bij twee gemeenten in de provincies Noord-Brabant en Overijssel werd aangegeven dat het hebben van een vast persoon risicovol is, omdat de opgebouwde relatie en kennis bij één persoon zitten. Mocht die persoon stoppen of uitvallen, dan is er een grote kans dat de kennis en de opgebouwde kwaliteit van de relatie ook wegvallen. In de provincie Overijssel zorgt dit er ook nadrukkelijk voor dat de samenwerking op dit moment minder goed verloopt, omdat veel personele wisselingen plaatsvonden in de afgelopen periode. Hier lijkt dus een dilemma te ontstaan tussen het hebben van een vast contactpersoon als positief aspect en het hebben van een vast contactpersoon als negatief aspect.

5.7.4 Rolopvatting provincies

Ten slotte bleek uit de resultaten dat gemeenten en provincies over het algemeen drie verschillende soorten rollen zagen voor de provincie: de faciliterende/ondersteunende rol, de controlerende/regierol en de coördinerende rol. De eerste twee rollen komen overeen met de rollen van *facilitator* en *comissioner* in het theoretisch kader. De derde rol, de coördinerende rol, wordt voornamelijk genoemd door gemeenten en houdt in dat de provincie op regionaal niveau een rol kan spelen door problemen die over gemeentegrenzen heengaan op te pakken. Gemeenten en provincies gaven aan dat de faciliterende en coördinerende rollen op dit moment meer de boventoon voeren en dat de agenda's en het initiatief over het algemeen gedeeld zijn. De controlerende regierol zien provincies en gemeenten nu nog minder, maar meerdere respondenten gaan ervan uit dat in de toekomst een verschuiving kan plaatsvinden naar de controlerende regierol. Dit komt door de mogelijke komst van de Wet (Versterking) Regie Volkshuisvesting.

De Wet Regie Volkshuisvesting geeft provincies meer bevoegdheden om bij gemeenten te sturen op woningbouwaantallen en de kwaliteit van de woningen, zoals betaalbaarheid. De wet is op dit moment ingediend bij de Tweede Kamer, maar gemeenten en provincies hebben er nu al aandacht voor. Gelderland en Overijssel hebben beide aangegeven dat ze op dit moment

meer faciliteren en ondersteunen, maar in de toekomst verwachten meer te zullen controleren na de komst van de Wet Regie Volkshuisvesting. In de provincie Overijssel, Noord-Holland en Utrecht hebben gemeenten ook aangegeven dat ze verwachten dat de provincies in de toekomst meer zullen sturen op aantallen en gemeenten meer zullen controleren op de kwaliteitseisen, zoals betaalbaarheid. De grotere gemeenten in Overijssel en Utrecht hebben hierbij aangegeven dat ze denken dat dit kan botsen met de doelen van gemeenten. Beide gemeenten gaven aan dat in sommige gevallen de gemeente beter de regie kunnen hebben, bijvoorbeeld als het gaat om hoe en waar precies de betaalbare woningen gebouwd moeten worden. Als de provincies hier meer op gaan sturen kan dit negatief zijn voor de samenwerking en de versnelling van de woningbouw.

Hoofdstuk VI Conclusie & Discussie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord in de vorm van een conclusie. De hoofdvraag van dit onderzoek is: *welke lessen kunnen worden getrokken uit de manier waarop verschillende provincies samenwerken met gemeenten om de woningbouwversnelling te stimuleren?* Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn vier deelvragen opgesteld. In het eerste deel van dit hoofdstuk zal kort het antwoord per hoofdvraag behandeld worden (paragraaf 6.1 t/m 6.3). In het tweede deel van dit hoofdstuk volgt een beantwoording van de hoofdvraag (paragraaf 6.4). Het hoofdstuk eindigt met een theoretische en methodologische reflectie op de bruikbaarheid van de gebruikte literatuur en methoden (paragraaf 6.5 en 6.6).

6.1 Antwoord op deelvraag 1

De eerste deelvraag luidde: *welke stappen heeft het woningbouwproces en waar zitten de knelpunten?* Het woningbouwproces heeft vijf verschillende stappen. Deze stappen zijn (over het algemeen) in chronologische volgorde: regionale planvorming, grondverwerving (indien nodig), ontwikkeling stedenbouwkundig plan, wijziging omgevingsplan en vergunningverlening, en het bouwrijp maken en bouwen van de woningen. Bij elke fase van het woningbouwproces zijn vertragende factoren aanwezig, maar alleen de belangrijkste vertragende factoren worden in deze paragraaf benoemd. Veel van de belangrijke factoren komen al voor aan het begin van het woningbouwproces. Over het algemeen is er namelijk schaarste aan geschikte plekken voor woningbouw. Daar komt bij dat in de praktijk wetten en regels, bijvoorbeeld de ladder van (binnen)stedelijke verduurzaming of interbestuurlijk bouwbeleid, zorgen voor minder mogelijkheden om te bouwen voor gemeenten. Grondverwerving kan daarnaast, indien noodzakelijk, ook tot veel vertraging leiden wegens slecht meewerkende grondeigenaren. Gemeenten hebben bovendien veelal niet de capaciteit, kennis of financiële middelen om het stedenbouwkundige plan voor de woningbouw goed te ontwikkelen. Ook hebben vertragingen van vergunningverlening door bijvoorbeeld stikstofnormen en bezwaren van omwonenden een vertragende invloed. Ten slotte zorgen de hoge bouwkosten en (af en toe) lage afzetbaarheid van woningen voor vertraging.

6.2 Antwoord op deelvraag 2

De tweede deelvraag luidde: *hoe kan de samenwerking voor het versnellen van het woningbouwproces tussen provincie en gemeente geanalyseerd worden op basis van wetenschappelijke literatuur?* In dit onderzoek stonden het *collaborative governance* model van Ansell & Gash (2008) en de daarin gehanteerde dimensies centraal. Dit model is echter

gemaakt voor gelijkwaardigere samenwerkingen tussen zowel publieke als private partijen. Daarom is in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van de literatuur over de samenwerking en rolverdeling tussen verschillende overheidslagen (Span et al., 2012; Teisman et al., 2018). Door een combinatie van deze literatuur is een conceptueel model opgesteld. Met behulp van de wetenschappelijke theorie zijn dimensies, sub-dimensies en indicatoren opgesteld om de theoretische variabelen te meten in de praktijk.

6.3 Antwoord op deelvraag 3

Deelvraag drie luidde: *op welke manier verschillen de samenwerkingen tussen provincies en gemeenten voor de versnelling van de woningbouw en hoe functioneren ze?* Voor het onderzoek zijn interviews afgenomen bij respondenten betrokken bij de versnelling van de woningbouw. Met behulp van deze interviews en de indicatoren kon een antwoord geformuleerd worden op deelvraag drie.

In deze paragraaf worden verder de belangrijkste overkoepelende resultaten kort besproken. De hulpmiddelen die provincies leveren aan gemeenten komen voor een groot deel overeen, maar er zijn ook duidelijke verschillen. De meeste provincies, vier van de zes, hebben een soort versnellingssteam van experts die gemeenten ondersteunen met specifieke problemen. Daarnaast levert elke provincie financiële ondersteuning voor het inhuren van capaciteit en vier van de zes provincies leveren financiële ondersteuning voor onrendabele toppen. Vijf van de zes provincies organiseren jaarlijks of een paar keer per jaar grootschalige kennissessies voor informatie-uitwisseling en twee provincies hebben een relatief unieke aanpak voor de ondersteuning ten opzichte van andere provincies, namelijk Noord-Brabant en Overijssel.

Wat verder opviel is het verschil tussen kleinere en grotere gemeenten als het gaat om de waardering van de hulpmiddelen van de provincie. Grotere gemeenten waarderen de hulpmiddelen gemiddeld minder dan kleinere gemeenten, maar maken er wel meer gebruik van. Daar komt bij dat provincies vaak meer aandacht hebben voor projecten van grotere gemeenten en dat kleinere gemeenten meer moeite hebben om hulpmiddelen aan te vragen, waardoor kleinere gemeenten minder aan bod komen.

Wat ook opviel is dat respondenten tegengestelde meningen hebben over het hebben van een vast contactpersoon voor de samenwerking. Meerdere respondenten gaven aan dat het beter is om een vast contactpersoon te hebben voor een langere periode, zodat ze een relatie kunnen opbouwen met die persoon en ervaring vertrouwen kunnen creëren. Tegelijkertijd

wijzen sommige gemeenten op het risico van het hebben van één contactpersoon, omdat bij afwezigheid van deze persoon de kennis en het opgebouwde vertrouwen ook afwezig zijn.

Ten slotte gaven respondenten van gemeenten en provincies aan bezig te zijn met de Wet Regie Volkshuisvesting die op dit moment bij de Tweede Kamer ligt. Bij ingang van de wet krijgen provincies meer bevoegdheden om gemeenten te controleren op de voortgang van de woningbouw en krijgen provincies meer middelen om te sturen op kwaliteitseisen. Gemeenten denken dat dit in de toekomst kan botsen met de rolverdeling tussen de provincie en de gemeente.

6.4 Lessen uit de samenwerking

In deze paragraaf worden de lessen opgesteld op basis van de overkoepelende resultaten uit paragraaf 6.3 en wordt de hoofdvraag beantwoord. Grotere gemeenten maken meer gebruik van de hulpmiddelen van de provincies, terwijl kleinere gemeenten de hulpmiddelen als waardevoller beschouwen en hier meer aan hebben dan grotere gemeenten. Kleinere gemeenten in de provincie Zuid-Holland en Utrecht geven aan dat ze niet altijd de kennis en capaciteit hebben om een hulpvraag te formuleren of subsidies aan te vragen, omdat het aanvragen van middelen soms complex is. Deze resultaten komen overeen met literatuur over het aanvragen van EU-subsidies waar naar voren komt dat kleinere gemeenten meer moeite hebben dan grotere gemeenten bij het aanvragen van EU-subsidies, omdat ze minder kennis en capaciteit hebben om aan de complexe aanvraagprocedure te voldoen (Gerven, Vanhercke, & Gürocak, 2014; Groenleer & Hendriks, 2020). Een les voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn dat in kaart gebracht wordt hoe de aanvraagprocedure voor hulpmiddelen vergemakkelijkt kan worden of hoe de ondersteuning eenvoudiger kan worden geboden aan kleinere gemeenten.

Een ander opvallend punt was dat provincies en gemeenten aangaven dat de kwaliteit van de samenwerking afhangt van met wie wordt samengewerkt. Hierbij leggen enkele respondenten de nadruk op het belang van het hebben van een vast contactpersoon, zodat hiermee een relatie opgebouwd kan worden en iedereen weet bij wie ze terecht kunnen. Echter, kaarten andere provincies en gemeenten aan dat het hebben van een vast contactpersoon belemmeringen met zich meebrengt als deze persoon uitvalt of stopt, omdat de kennis dan verloren gaat. Deze resultaten komen overeen met het onderzoek van Verheul & Hoorn (2021) over gebiedstransformaties waarbij gebrek aan kennis en expertise door wisselingen een grote belemmering vormt. Burmeister & Deller (2016) benadrukken bovendien in hun onderzoek het belang van de implementatie van strategieën voor kennisbehoud. Een les voor

vervolgonderzoek is dan ook om inzicht te krijgen in effectieve strategieën voor kennisbehoud bij gemeenten om het verlies van kennis te voorkomen.

Wat verder opviel is de verwachte impact van de Wet (Versterking) Regie Volkshuisvesting. Bij ingang zorgt de wet ervoor dat volkshuisvesting als maatschappelijk doel wordt toegevoegd aan de Omgevingswet. Hierdoor krijgen provincies en Rijk meer bevoegdheden die onderdeel zijn van de Omgevingswet. Dit geeft het Rijk en provincies onder meer de mogelijkheid om via instructieregels en -besluiten juridisch te sturen op hoeveel, voor wie en waar gebouwd moet worden. Een voorbeeld is dat provincies een knoop door kunnen hakken over nieuwbouwlocaties. Dit betekent concreet dat provincies dus kunnen ingrijpen bij de omgevingsplannen en volkshuisvestingskaders en daarnaast juridisch kunnen sturen op de hoeveelheid woningen, de kwaliteit zoals betaalbaarheid en waar deze woningen gebouwd moeten worden. In het artikel van Karsten (2019) wordt aangegeven dat een versterking van het toezicht van provincies en Rijk op gemeenten niet altijd de beste optie is om gemeentelijke prestaties te sturen, gezien het belang van de autonomie van gemeenten in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarom zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op de verwachte effecten van de wet op de interbestuurlijke verhoudingen en de autonomie van gemeenten.

In het algemeen kan op basis van de interviews met respondenten van provincies geconcludeerd worden dat veel provincies op hoofdlijnen (ongeveer) dezelfde soort ondersteuning bieden aan gemeenten. Vrijwel elke provincie levert subsidies aan gemeenten voor de inhuur van capaciteit of organiseert kennisuitwisseling binnen de provincie. De uitwerking en invulling van deze ondersteuning verschilt echter vaak wel. Wat hierbij verder opvalt, is dat respondenten weinig kennis hebben over wat andere provincies aan ondersteuning bieden voor gemeenten. Kennisuitwisseling tussen provincies, bijvoorbeeld via het Interprovinciaal Overleg (IPO) komt steeds meer op gang, maar lijkt nog onvoldoende. Provincies kunnen mogelijk “*best practices*” van elkaar leren als provincies intensiever kennis uitwisselen onder elkaar en hoeven dan niet zelf het wiel uit te vinden. Bij de presentatie van de uitkomsten van de scriptie waren vertegenwoordigers van drie provincies aanwezig en de informatie uit de presentatie in combinatie met onderlinge interacties en toelichting bleek zeer nuttig en interessant voor de provincies. Daarom zou dit in de toekomst als les kunnen fungeren voor provincies om meer kennis uit te wisselen onderling.

6.5 Theoretische reflectie

Veel van de gehanteerde dimensies zijn gebaseerd op het basis model van Ansell & Gash (2008) voor goede samenwerking. Hoewel deze dimensies toepasbaar zijn op de cases die onderzocht worden, zijn het ook relatief veel dimensies. Door het gebruik van veel van de dimensies uit het artikel van Ansell & Gash (2008), verliest het onderzoek enige diepgang. Dit kan nadelig zijn geweest voor de kwaliteit van het onderzoek. Tegelijkertijd geeft de grote hoeveelheid aan dimensies een breder beeld van de samenwerking tussen provincies en gemeenten. Veel verschillende aspecten van de samenwerking worden in dit onderzoek behandeld en daarom kan dit onderzoek dienen als basis voor vervolgonderzoek. Andere onderzoekers kunnen dan specifiek ingaan op een paar van de dimensies om zo een grondiger beeld te krijgen van de werkelijkheid. Een voorbeeld van een dimensie die verder onderzocht kan worden is de dimensie vertrouwen, omdat vertrouwen een op zichzelf lastig te meten concept is.

De dimensie overeenkomstige percepties had achteraf gezien deels weggelaten kunnen worden. Deze is afgeleid van de dimensie *shared values* van Ansell en Gash (2008) en is gericht op overeenkomstige percepties en dezelfde missie en waarden. Met name de sub-dimensie overeenkomstige oplossingen heeft relatief weinig toegevoegde waarde gehad voor het onderzoek. Die is aan deze dimensie toegevoegd om te onderzoeken of respondenten naast de probleemdefinitie het ook eens zijn over de manier waarop het opgelost moet worden. In de praktijk bleek echter dat de oplossingen van veel respondenten al verwerkt zaten in de hulpmiddelen en ondersteuning die ze bieden of ontvangen. Bovendien waren andere antwoorden vooral gericht op oplossingen vanuit het Rijk of de Europese Unie en voor dit onderzoek naar provincies en gemeenten was dat minder relevant. Daarom had de sub-dimensie weinig toegevoegde waarde aan het onderzoek.

Daarnaast geven Ansell & Gash en andere auteurs aan dat fysiek afspreken beter is dan online vergaderen voor de samenwerking van partijen. In de resultaten komt naar voren dat de provincies minstens één keer per jaar met de gemeenten fysiek afspreken, omdat respondenten aangeven dat het ook “fijn is om elkaar in het echt te zien”. Echter, komt uit de resultaten naar voren dat in de praktijk provincies en gemeenten vaker online vergaderen, omdat dit als efficiënter wordt beschouwd. Online vergaderen scheelt namelijk reistijd en vaak nemen meerdere deelnemers deel aan de vergaderingen waardoor online vergaderen de voorkeur heeft. Deze resultaten komen overeen met het onderzoek van Cingi, Muluk & Cingi (2023) dat online vergaderen ook als een positief aspect beschouwd kan worden wegens de efficiëntie van online vergaderen door het wegvallen van reistijd en het gemak van online afspreken. In de toekomst

kan daarom onderzocht worden hoe ambtenaren een goede balans kunnen bewaren tussen fysiek en online overleggen om effectieve samenwerking te realiseren.

6.6 Methodologische reflectie

In dit onderzoek zijn op verzoek van de provincie Gelderland zes provincies en negen gemeenten onderzocht. Hierdoor kon van meerdere provincies onderzocht worden hoe zij gemeenten ondersteunen met de versnelling van de woningbouw. Het doel was eerder om voor elke provincie twee gemeenten te interviewen, waardoor het totaal aantal gemeenten op twaalf zou komen, maar door een lage respons van mogelijke respondenten en de hieruit volgende tijdnood zijn uiteindelijk negen gemeenten geïnterviewd. Hierdoor zijn drie kleinere gemeenten niet geïnterviewd. Dit betekent dat bij drie provincies alleen een grote gemeente informatie geeft over de samenwerking met de provincie. Aangezien sommige factoren, zoals vertrouwen of waarde van hulpmiddelen tot op zekere hoogte subjectief zijn, maakt dit de antwoorden mogelijk minder extern valide. Daarom is het aan te raden om in de toekomst een onderzoek uit te voeren met meer respondenten van andere gemeenten, om zo de externe validiteit te verhogen.

Bovendien heeft de keuze voor zes provincies en twaalf gemeenten nog een voor- en nadeel. Het voordeel is dat hiermee een breder beeld geschetst wordt van de provincies in Nederland en hun ondersteuning. Hierdoor krijgt de lezer een algemener beeld van de ondersteuning van provincies voor gemeenten door Nederland, dan wanneer alleen twee of drie provincies onderzocht zouden zijn. Het nadeel is echter dat hiermee minder diepgang behaald kon worden in dit onderzoek. Door de grote hoeveelheid provincies en gemeenten kon wegens praktische begrenzingsen steeds maar één persoon (soms met een collega) namens de provincie of de gemeente geïnterviewd worden. Hierdoor zijn veel van de resultaten gebaseerd op één respondent per provincie of gemeente en dat maakt dat de resultaten mogelijk minder te generaliseren zijn voor de hele woonafdeling van de organisatie. Als het onderzoek was gericht op de verschillen tussen twee of drie gemeenten hadden meer gemeenten per provincie en meer medewerkers van provincies geïnterviewd kunnen worden en dit had de externe validiteit kunnen vergroten.

Ten slotte vormt de diepgang van de interviews nog een beperking. Doordat in de interviews veel dimensies aan bod moesten komen, kon de interviewer soms weinig doorvragen op onderwerpen wegens tijdgebrek. Ondanks het verzoek om anderhalf uur te plannen voor een interview, kwam de werkelijke tijd vaak neer op een uur of zelfs minder. Hierdoor moest de interviewer soms snel door de onderwerpen en dimensies heen gaan, waardoor de interviews in

sommige gevallen diepgang missen. Dit kan mogelijk een negatieve invloed hebben op de interne validiteit van het onderzoek. Daarom wordt voor vervolgonderzoek aangeraden om strenger te zijn op de anderhalf uur tijd om het interview af te nemen, zodat de interviewer voldoende tijd heeft om door te vragen indien nodig.

Bronnenlijst

- ABF Research. (2018). *Inventarisatie Plan capaciteit*.
- ABF Research. (2023). Primos-prognose 2023. Geraadpleegd 27 september 2023, van ABF Research website: <https://abfresearch.nl/2023/07/12/rapportage-primos-prognose-2023/>
- Adam, S., & Kriesi, H. (2019). The Network Approach. In *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 129–154). Routledge. Geraadpleegd van <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780367274689-5/network-approach-silke-adam-hanspeter-kriesi?context=ubx&refId=1b5139be-9601-4e55-a73a-9953d29b4b74>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a Collaborative Model: A Case Study Analysis of Watershed Planning in the Intermountain West. *Environmental Management*, 27(5), 739–748. <https://doi.org/10.1007/s002670010184>
- Boelhouwer, P., & van der Heijden, H. (2022). De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 19–33. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001002>
- Bogosavac, N. (2021). Protest tegen woningnood: “Verbaasd dat dit niet eerder kwam”. Geraadpleegd van NOS website: <https://nos.nl/collectie/13877/artikel/2397477-protest-tegen-woningnood-verbaasd-dat-dit-niet-eerder-kwam>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Buitelaar, E. (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte-naar langetermijnperspectief. *Real Estate Research Quarterly*, 5–11.
- Burmeister, A., & Deller, J. (2016). Knowledge Retention From Older and Retiring Workers: What Do We Know, and Where Do We Go From Here? *Work, Aging and Retirement*, 2(2), 87–104. <https://doi.org/10.1093/workar/waw002>
- Busenberg, G. (1999). Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences*, 32, 1–11. <https://doi.org/https://doi.org/10.1023/A:1004414605851>
- Busetto, L., Wick, W., & Gumbinger, C. (2020). How to use and assess qualitative research methods. *Neurological Research and Practice*, 2(1), 14. <https://doi.org/10.1186/s42466-020-00059-z>
- CBS. (2021). Bevolkingsgroei. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingsgroei/groei>
- CBS. (2022). Kernprognose 2022–2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/kernprognose-2022-2070-door-oorlog-meer-migranten-naar-nederland>
- CBS. (2023a). De arbeidsmarkt in cijfers 2022. Geraadpleegd 21 oktober 2023, van <https://longreads.cbs.nl/de-arbeidsmarktincijfers-2022/>

- CBS. (2023b). Monitor koopwoningmarkt. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-koopwoningmarkt>
- CBS. (2024). Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2020=100. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85773NED>
- Cingi, C. C., Bayar Muluk, N., & Cingi, C. (2023). Online vs Face-to-Face Presentations: Advantages and Disadvantages. In *Improving Online Presentations* (pp. 239–245). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28328-4_23
- CPB. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*.
- Cropanzano, R., Anthony, E. L., Daniels, S. R., & Hall, A. V. (2017). Social Exchange Theory: A Critical Review with Theoretical Remedies. *Academy of Management Annals*, *11*(1), 479–516. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>
- Cropanzano, R., & Mitchell, M. S. (2005). Social Exchange Theory: An Interdisciplinary Review. *Journal of Management*, *31*(6), 874–900. <https://doi.org/10.1177/0149206305279602>
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, P. S. (2009). Introducing Inter-organizational Relations. In *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 3–22). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0001>
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, *29*(1), 27–49. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00056-9](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9)
- Deloitte. (2021). *Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen*.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Farris, G. (1979). The Informal Organization in Strategic Decision–Making. *International Studies of Management & Organization*, *9*(4), 37–62.
- Flye, M. E., Sponarski, C. C., Zydlewski, J. D., & McGreavy, B. (2021). Understanding collaborative governance from a communication network perspective: A case study of the Atlantic Salmon recovery framework. *Environmental Science & Policy*, *115*, 79–90. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.10.001>
- Gerven, M. van, Vanhercke, B., & Gürocak, S. (2014). Policy learning, aid conditionality or domestic politics? The Europeanization of Dutch and Spanish activation policies through the European Social Fund. *Journal of European Public Policy*, *21*(4), 509–527. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.862175>
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G., & Phoenix, U. (2002). The Value of Engaging Stakeholders in Planning and Implementing Evaluations. *AIDS Education and Prevention*, *14*(3_supplement), 5–17. <https://doi.org/10.1521/aeap.14.4.5.23878>
- Gilsing, R. (2007). Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance. *International Review of Administrative Sciences*, *73*(1), 45–64. <https://doi.org/10.1177/0020852307075689>
- Glasbergen, P., & Driessen, P. P. J. (2005). Interactive Planning of Infrastructure: The Changing Role of Dutch Project Management. *Environment and Planning C*:

- Government and Policy*, 23(2), 263–277. <https://doi.org/10.1068/c0441>
- Goerdel, H. T. (2006). Taking Initiative: Proactive Management and Organizational Performance in Networked Environments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 351–367. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui051>
- Goodtape. (z.d.). Security. Geraadpleegd 18 januari 2024, van <https://goodtape.io/security>
- Groenleer, M., & Hendriks, F. (2020). Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: the case of the Dutch decentralized unitary state. *Regional & Federal Studies*, 30(2), 195–217. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1502179>
- Hartley, T. W. (2010). Fishery management as a governance network: Examples from the Gulf of Maine and the potential for communication network analysis research in fisheries. *Marine Policy*, 34(5), 1060–1067. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.03.005>
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Hobma, F. (2022). De nieuwe Omgevingswet en versnelling van woningbouw: over veranderingen, mogelijkheden en (onjuiste) verwachtingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 47–60. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001004>
- IPO. (z.d.). Wonen. Geraadpleegd van <https://www.ipo.nl/thema-s/ruimte-en-leefomgeving/wonen/>
- Karsten, N. (2019). Interbestuurlijk toezicht op bestuurlijke integriteit. *Tijdschrift voor Toezicht*, 10(3), 106–112. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052019010003004>
- Klein, H., Cooper, J., & Monahan, C. (2013). Goal Commitment. In E. A. Locke & G. P. Latham (Red.), *New Developments in Goal Setting and Task Performance* (pp. 65–89). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203082744>
- Klijn, E.-H. (2009). Policy and Implementation Networks. In *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118–146). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0005>
- Klijn, E.-H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks. *Administration & Society*, 42(2), 193–221. <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>
- Koliba, C. J., Meek, J. W., Zia, A., & Mills, R. W. (2018). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (2nd ed.). Second edition. | New York, NY : Routledge, [2019]: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315268620>
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203643457>
- Lesser, E., & Prusak, L. (2009). Communities of practice, social capital, and organizational knowledge. In E. Lesser, M. Fontaine, & J. Slusher (Red.), *Knowledge and Communities* (pp. 123–132). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780080509785>
- Miles, M. Ben, & Huberman, M. A. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook* (2e ed.). Sage Publications.
- Ministerie van BZK. (2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019). Tabel aantal inwoners gemeenten per 1 januari 2019. Geraadpleegd 5 december 2023, van <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/documenten/publicaties/subsidies/veranderopgave-inburgering-pilots/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019>
- Morgan, R. M., & Hunt, S. D. (1994). The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. *Journal of Marketing*, 58(3), 20. <https://doi.org/10.2307/1252308>
- Nielsen, A. E., & Thomsen, C. (2011). Sustainable development: the role of network communication. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 18(1), 1–10. <https://doi.org/10.1002/csr.221>
- NVM. (2023). *Analyse woningmarkt 2e kwartaal 2023*.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Pararius. (2024). Aanbod vrije sector verder uitgedund, huurprijzen gestegen. Geraadpleegd van <https://www.pararius.nl/nieuws/aanbod-vrije-sector-verder-uitgedund-huurprijzen-gestegen>
- PBL. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt Ruimte op een krap speelveld*.
- PBL. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provincie Gelderland. (2020). *Actieplan Wonen 2020-2025*. Arnhem. Geraadpleegd van <https://www.gelderland.nl/themas/actieplan-wonen>
- Provincie Gelderland. (2022). *Actieplan Wonen, voortgangsrapportage, november 2022*.
- Punch, K. (2013). *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. Sage Publications.
- Purdy, J. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409–417. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02525.x>
- Ran, B., & Qi, H. (2019). The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance. *Administration & Society*, 51(4), 607–636. <https://doi.org/10.1177/0095399718801000>
- Rijksoverheid. (2022). Minister Hugo de Jonge maakt provinciale woningbouwafspraken voor 900.000 nieuwe woningen. Geraadpleegd 22 november 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/13/minister-hugo-de-jonge-maakt-provinciale-woningbouwafspraken-voor-900.000-nieuwe-woningen#:~:text=Alle 12 provincies hebben met,periode tot en met 2030.>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*,

- 4(1), 155–169. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (2e ed.). Sage Publications.
- Scott, R. J., & Boyd, R. (2023). Determined to succeed: Can goal commitment sustain interagency collaboration? *Public Policy and Administration*, 38(1), 3–33. <https://doi.org/10.1177/0952076720905002>
- Scott, R. J., & Merton, E. R. K. (2021). When the going gets tough, the goal-committed get going: overcoming the transaction costs of inter-agency collaborative governance. *Public Management Review*, 23(11), 1640–1663. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879916>
- Silvia, C. (2011). Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), 66–71. <https://doi.org/10.1177/0160323X11400211>
- Span, K. C. L., Luijkx, K. G., Schols, J. M. G. A., & Schalk, R. (2012). The Relationship Between Governance Roles and Performance in Local Public Interorganizational Networks. *The American Review of Public Administration*, 42(2), 186–201. <https://doi.org/10.1177/0275074011402193>
- Stec Groep. (2018). *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*.
- Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties. (2021). *Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties: Najaarsrapportage 2021*.
- Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analyses. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 389–416. <https://doi.org/10.1177/0951692898010004002>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021). *Belemmeringen voor sneller bouwen*.
- Valkenburg, F. (2023). *Memo Interne Evaluatie*.
- Van der Heijden, H., & Boelhouwer, P. (2018). Wat is er aan de hand met de woningmarkt. *Vastgoedrecht (Zutphen)*, 6, 125–131.
- Van der Krabben, E. (2022). De versnelling van de woningbouwproductie: de rol van grondbeleid. *Bestuurskunde*, 31(1), 34–46. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001003>
- Van der Steen, M., Van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2018). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387–414. <https://doi.org/10.1177/0734371X16671369>
- Van Thiel, S. (2020). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (3e ed.). Bussum: Coutinho.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 29–52. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00287.x>
- Verheul, W., & Hobma, F. (2022). Institutionele ruimte voor wonen: de woning-crisis en

achterliggende systeemkwesties op de agenda. *Bestuurskunde*, 31(1), 3–18.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001001>

Verheul, W., & Hoorn, M. (2021). Doorbraken en barrières in binnenstedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 16(3).

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken* (6e ed.). Boom Uitgevers.

Wu, C., & Knoke, D. (2012). Policy network models. In *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 153–163). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203097571.ch12>

Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (3e ed.). Sage Publications.

Bijlage 1 Informatie- en toestemmingsformulier respondenten

Inleiding

U bent uitgenodigd om mee te doen aan een wetenschappelijk onderzoek van de Radboud Universiteit. Voordat u beslist of u wilt meedoen aan dit onderzoek, krijgt u uitleg over wat het onderzoek inhoudt. Lees deze informatie rustig door.

Waarover gaat het onderzoek?

In dit onderzoek wordt getracht de provinciale beleids- en implementatienetwerken voor de versnelling van de woningbouw in kaart te brengen. Hierbij wordt geprobeerd om per provincie over de relevante structuur, interacties, en actoren informatie te verzamelen. Daarnaast wordt in dit onderzoek getracht om in kleine mate de verschillende netwerken te beoordelen op basis van overeenkomstige percepties van actoren binnen het netwerk.

Wat wordt er van u verwacht?

In dit onderzoek wordt u geïnterviewd door Tijs Boom. Als u toestemming geeft, wordt er een geluidsopname van dit interview gemaakt om de nauwkeurigheid van het onderzoek te waarborgen. De opname wordt gebruikt als data voor het onderzoek. Een interview duurt maximaal 90 minuten. Tijdens het interview zal gevraagd worden naar uw percepties over de kenmerken het netwerk en uw meningen over de werking en de invulling van het netwerk.

Vrijwilligheid

U beslist zelf of u deelneemt aan dit onderzoek. Uw deelname is vrijwillig. U mag altijd nee zeggen. U hoeft geen vragen te beantwoorden waar u liever geen antwoord op geeft, en u kunt op elk moment tijdens het onderzoek uw deelname stopzetten en uw toestemming intrekken. U hoeft niet aan te geven waarom u stopt. U kunt tot twee weken na deelname ook uw onderzoeksgegevens en persoonsgegevens laten verwijderen, door een mail te sturen naar Tijs Boom.

Wat gebeurt er met mijn gegevens?

Uw deelname aan dit onderzoek is vertrouwelijk. Alle onderzoeksdata worden bewaard op de beveiligde servers van de Radboud Universiteit, volgens het protocol van de universiteit. Dit protocol is in lijn met de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG). De data worden ook op een veilige en verantwoorde manier getranscribeerd en verwerkt.

Opnames worden gewist zodra het gespreksverslag klaar is. De aantekeningen van het interview/observatie worden gepseudonimiseerd, wat betekent dat het nagenoeg onmogelijk is om de data naar u terug te herleiden. Wij doen dit door alle informatie die naar u als persoon leidt te verwijderen

uit de onderzoeksdata (zoals uw naam, contactgegevens of enige vermelding van andere personen) en te vervangen door een pseudoniem.

De lijst met deelnemers en pseudoniemen wordt versleuteld en opgeslagen op een beveiligde omgeving, waar alleen de onderzoeker toegang tot heeft. Zodra dit is gebeurd werkt de onderzoeker alleen nog met de gepseudonimiseerde data, die tevens zullen worden gebruikt voor de masterscriptie en presentaties. De gepseudonimiseerde data worden niet gebruikt voor andere onderzoeken, tenzij u hiervoor expliciet toestemming geeft. De aantekeningen zullen voor tien jaar worden opgeslagen op het Radboud netwerk om wetenschappelijke integriteit te waarborgen. De lijst met deelnemers en pseudoniemen wordt aan het eind van het onderzoek gewist.

Toestemmingsverklaring

Als u aan dit onderzoek wilt meedoen, vragen we u een toestemmingsverklaring te ondertekenen. Door uw schriftelijke toestemming geeft u aan dat u de informatie heeft begrepen en instemt met deelname aan het onderzoek.

Heeft u vragen over het onderzoek?

Als u meer informatie over het onderzoek of het bewaren van onderzoeksgegevens wilt hebben, kunt u contact opnemen met de uitvoerend onderzoeker:

Contactgegevens

Tijs Boom

Master student Bestuurskunde

tijs.boom@sweco.nl

0630372686

Toestemmingsformulier

Ik heb uitleg gekregen over het doel van het onderzoek. Ik heb vragen mogen stellen over het onderzoek. Ik neem vrijwillig aan het onderzoek deel. Ik begrijp dat ik op elk moment tijdens het onderzoek mag stoppen als ik dat wil. Ik begrijp hoe de gegevens van het onderzoek bewaard zullen worden en waarvoor ze gebruikt zullen worden. Ik stem in met deelname aan het onderzoek zoals beschreven in het informatiedocument.

Daarnaast geef ik toestemming voor (s.v.p. aankruisen wat van toepassing is):

Ja **Nee**

Maken van audio-opnamen

Het intern opslaan van verwerkte data uit de opnames in de vorm van een masterscriptie voor een periode van 10 jaar om wetenschappelijke integriteit te waarborgen

Naam deelnemer:

Datum:

Handtekening:

Naam onderzoeker:

Datum:

Handtekening: