

# Sturen op de woningmarkt

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Petra Ophoff  
Nancy Chin-A-Fat  
Mark van Twist

**Petra Ophoff MSc**

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**drs. Nancy Chin-A-Fat**

is als manager van de NSOB Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**prof.dr. Mark van Twist**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

## Inhoudsopgave

1.	Samen aan het werk.....	4
1.1.	Samenwerken aan de woningmarkt.....	4
1.2.	Samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen.....	5
2.	Vijf perspectieven op sturing.....	6
2.1.	Inleiding.....	6
2.2.	Vijf (sturings-)perspectieven.....	6
3.	Samen sturen op de woningmarkt.....	11
3.1.	Inleiding.....	11
3.2.	Juridische invalshoek (TPA).....	12
3.3.	Economische invalshoek (NPM).....	13
3.4.	Politicologische invalshoek (NG).....	15
3.5.	Sociologische invalshoek (SG).....	16
3.6.	Psychologische invalshoek (BG):.....	17
4.	Functionele en disfunctionele invulling van sturing.....	20
4.1.	Inleiding.....	20
4.2.	Sturing vanuit de perspectieven: functionele en disfunctionele invullingen.....	20
4.3.	Sterkere sturing: productieve en niet productieve combinaties/configuraties.....	22
5.	Sturen op de woningmarkt.....	24
5.1.	Naschrift.....	25

## 1. Samen aan het werk

### 1.1. Samenwerken aan de woningmarkt

#### *Rijk en regio Amsterdam tekenen woondeal voor meer betaalbare woningen*

De regio Amsterdam heeft in absolute en relatieve zin het grootste tekort aan woonruimte binnen Nederland. Ondanks dat er in de afgelopen jaren tienduizenden huizen zijn bijgebouwd, neemt de druk op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de woningmarkt in Amsterdam toe. De populariteit van de metropoolregio Amsterdam is een van de oorzaken van de stijgende prijzen van huur- en koopwoningen. De regio heeft in de afgelopen drie jaar 50.000 woningen bijgebouwd, maar dit blijkt niet genoeg te zijn. Om de druk te verlagen hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Metropoolregio Amsterdam afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in een zogenoemde *woondeal*. Tot 2025 kan de regio met de inzet van het rijk ruim 100.000 woningen bijbouwen.

Het rijk heeft begin 2019 vijf woondeals gesloten met verschillende gebieden in Nederland. Het doel van deze deals is om het nijpende woningtekort in deze gebieden aan te pakken. Daarnaast wordt er in de deals aandacht besteed aan de specifieke problemen en dilemma's binnen de regio. Zo sluit de woondeal in de regio Eindhoven aan op de Brainport Nationale Actieagenda, is er in Utrecht oog voor wijkvernieuwing van wijken die in de jaren '60 zijn gebouwd en veelal bestaan uit sociale woningbouw en pakt de woondeal in Groningen de parkeerproblemen in De Wijert aan.

Deze woondeals zijn door het rijk geïnitieerd om voor een versnelling te zorgen op het gebied van woningbouw. Dat is ook hard nodig. In grote delen van Nederland is er sprake van een woningtekort, waardoor de huizenprijzen maar blijven stijgen. Het CBS berekende dat in 2019 bestaande koopwoningen gemiddeld 6,9 procent duurder waren dan in 2018. In vergelijking met het dieptepunt van de crisis in juni 2013 zijn de prijzen 42 procent hoger.<sup>1</sup>

Door middel van de woondeals zoekt het rijk expliciet de samenwerking met andere overheden op. Het idee daarachter is dat het rijk de opgave rondom de huizenmarkt niet alleen op kan lossen, daarvoor moet het samenwerken met andere overheden. Deze tendens zien we niet alleen terug in dit voorbeeld, maar is een bredere verandering binnen de samenleving. Interbestuurlijk samenwerken gebeurt op steeds meer plekken en op allerlei dossiers. Het rijk, de provincie of de gemeente gaat op zoek naar allianties en relaties om gezamenlijke problemen aan te pakken. Het rijk geeft vanuit dit perspectief bezien samen, via interbestuurlijk verhoudingen, invulling aan publieke belangen. Publieke doelen worden niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast het rijk ook andere (publieke en private) partijen participeren. Het rijk probeert zich letterlijk te hervormen en zich zo te plooiën naar de aard van complexe maatschappelijke vraagstukken.

Dit klinkt heel mooi, maar is tegelijkertijd erg ingewikkeld. Interbestuurlijk samenwerken is geenszins eenvoudig. Het vraagt om nieuwe vormen van samenwerking tussen meerdere overheden en bestuurslagen, en samenwerkingen tussen sectoren die anders niet zo veel met elkaar te maken hadden of nauwelijks nog samen optrekken. Bovendien klinkt samenwerking als iets gemeenschappelijks, maar regelmatig vraagt samenwerking juist ook om het duidelijk krijgen van verschillen, hard onderhandelen over tegenstellingen en

---

<sup>1</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/04/koopwoningen-6-5-procent-duurder-in-december>

een uitruil van belangen. Samenwerken is daarmee ook iedere keer anders, niet alleen omdat er steeds andere actoren en netwerken bij betrokken zijn, maar ook omdat de context steeds weer net verschilt.

### *1.2. Samenwerking en interbestuurlijke verhoudingen*

Onder regie van het ministerie van BZK wordt onderzoek uitgevoerd naar interbestuurlijke verhoudingen op de woningmarkt. Daarbij zijn verschillende deelonderzoeken aan de orde. Het eerste deelonderzoek betreft een feitelijke verkenning van de bestaande regelgeving en de daarin opgenomen rolverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Dit deelonderzoek beoogt een schets op te leveren waarin de belangrijkste verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.

Het tweede deelonderzoek betreft twee casusgerichte onderzoeken op basis van interviews met betrokken ambtenaren bij rijk, provincies en gemeenten over hoe in de praktijk de verschillende rollen worden ingevuld.

De eerste casus heeft betrekking op bouwlocaties op de woningmarkt. Op rijksniveau lijkt sprake te zijn van een helder doel (tenminste 75.000 woningen per jaar) en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten lijkt ook duidelijk te zijn. In de praktijk blijken er echter onduidelijkheden in de uitvoering te bestaan. Hoe kan bijvoorbeeld de ambitie van het rijk over het land worden verdeeld? En hoeveel plancapaciteit is nodig om de bouwaantallen te halen? Voor de casus woningmarkt wordt beoogd om zicht te krijgen op de vraag of er duidelijkheid is over het doel in de betreffende regio's, wat de acties daarbij zijn van rijk, provincies en gemeenten en of het doel uiteindelijk wel gehaald wordt. Denk aan regionale afstemming van de woningbouwprogrammering.

De tweede casus heeft betrekking op de huisvesting van arbeidsmigranten. In de praktijk blijkt er niet altijd sprake te zijn van probleemloze huisvesting van voldoende kwaliteit en in voldoende mate voor arbeidsmigranten. Door gesprekken met provincies en gemeenten worden situaties onderzocht waar hier wel sprake van is, om zo te achterhalen wat de succesfactoren zijn. Tegelijkertijd wordt gezocht naar voorbeelden waar verbeteringen mogelijk zijn, om zo te bezien waar de knelpunten zitten en hoe die weggenomen kunnen worden.

Het ministerie speelt in de komende jaren samen met provincies en gemeenten een belangrijke rol in het aanpakken van talloze vraagstukken op de woningmarkt, zoals het realiseren van een grote bouwopgave en om binnen de krapte op de woningmarkt te zorgen voor een goede verdeling van de voorraad en het betaalbaar houden van woningen. Het ministerie van BZK heeft ons gevraagd om overkoepelend te reflecteren op de (uitkomsten van) de verschillende deelonderzoeken, en deze aan te vullen met eigen inzichten over en perspectieven op dit onderwerp. De vraag die in dit essay centraal staat luidt als volgt: Op welke wijze kan het ministerie van BZK sturen op de woningmarkt?

## 2. Vijf perspectieven op sturing

### 2.1. Inleiding

Universiteiten in Nederland groeien, niet alleen volgen steeds meer Nederlandse jongeren een universitaire studie, ook de aanwas van buitenlandse studenten neemt toe. Elk jaar levert dit aan het begin van het studiejaar weer problemen op met de huisvesting van deze studenten. Nederlandse jongeren kunnen eventueel nog wat langer thuis blijven wonen, maar voor studenten uit het buitenland is dit geen optie. De afgelopen jaren worden er allerlei oplossingen gezocht. Zo sliepen Tilburgse studenten in een tent<sup>2</sup>, zorgden de UvA en de Hogeschool van Amsterdam voor huisvesting op bungalowparken<sup>3</sup> en doet de universiteit van Eindhoven een beroep op alumni, collega-studenten en medewerkers die een kamer over hebben.<sup>4</sup>

Om deze problematiek aan te pakken is er een actieplan Studentenhuisvesting 2018-2021 gemaakt en ondertekend door verschillende partijen, waaronder de vier grote steden in Nederland, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Hogescholen en Vastgoed Belang. Het doel van het actieplan is om gezamenlijk te zorgen voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod binnen de studentenhuisvesting.<sup>5</sup>

De problematiek op de woningmarkt is duidelijk een kwestie die de rijksoverheid niet alleen op kan lossen. Het vraagt om samenwerking met provincies en gemeenten, maar ook met woningcorporaties, aannemers en vastgoedbedrijven. Tegelijkertijd is de overheid altijd al betrokken bij de woningmarkt en stuurt de overheid op het functioneren van de woningmarkt, bijvoorbeeld door het eigenwoningforfait of de huurtoeslag. Traditioneel gezien zijn er vanuit de wetenschappelijke literatuur vier vormen van sturing die de overheid kan hanteren. In dit hoofdstuk gaan we deze vier vormen langs en voegen we er nog een vijfde vorm aan toe.

### 2.2. Vijf (sturing-)perspectieven<sup>6</sup>

Het denken over het functioneren van de overheid wordt gevoed door begrippen en inzichten vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken. Vanouds is dit denken gebaseerd op vier wetenschappelijke disciplines: rechten, economie, politicologie en sociologie; gezamenlijk ook wel aangeduid als 'steun-disciplines' van de bestuurskunde. Inmiddels is daar ook de psychologie bij gekomen. Het zijn wetenschappelijke invalshoeken die fundamenteel van elkaar verschillen, doordat ze andere waarden benadrukken. Het zijn funderende disciplines omdat ze diep in het denken over en binnen de overheid zijn verankerd en ieder een ander licht schijnen op de maatschappelijke problematiek, oorzaken en oplossingen die voorhanden zijn, evenals de gewenste uitkomsten. Ze sluiten elkaar echter niet uit, sterker nog, ze bestaan naast elkaar en zijn vaak aanvullend op elkaar.

Het recht heeft altijd een belangrijke invalshoek gevormd voor het denken over de overheid. De politiek is er in de rechtsstaat immers voor het formuleren van algemene wetten en regels die weer door allerhande overheidsorganisaties worden omgezet in beleid en tot uitvoering worden gebracht. Op zijn minst sinds het

---

<sup>2</sup> <https://universonline.nl/2019/10/31/studenten-in-tenten-weinig-zorgen-bij-van-engelshoven>

<sup>3</sup> <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nieuwe-student-woont-noodgedwongen-in-bungalow-of-tent-450-euro-inclusief-klapstoel-b9e1bdec/>

<sup>4</sup> <https://www.bd.nl/wonen/tekort-aan-studentenkamers-blijft-nog-zeven-jaar-groot-probleem--acoa83dc/>

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/actieplan-studentenhuisvesting-2018-2021>

<sup>6</sup> Deze perspectieven zijn eerder beschreven in: NSOB & USBO (2016) *Pluriform en passend. Het inbedden van gedragskennis in beleid*. Conceptversie 29 juni 2016.

bureaucratie-denken van Weber, zijn begrippen als rechtmatigheid en legaliteit van groot belang voor de rolbepaling van de overheid. Vanuit juridisch perspectief geldt de wet als belangrijkste mechanisme van regulering waarbij verantwoording en naleving hoog in het vaandel staan. Volgens dit perspectief is het van belang om een strikte verdeling van verantwoordelijkheden vast te leggen in helder geformuleerde regels. De bepaling van publieke belangen vindt plaats in het politieke debat en in het beleid worden de politiek gearticuleerde doelen vertaald naar algemene regels, procedures en de inzet van middelen. Het recht benadrukt ook het belang dat ambtenaren zich bij de uitvoering van beleid zorgvuldig en onpartijdig opstellen. De bestuurskundige benadering van sturing die hieruit volgt en dus sterk is gefundeerd in het recht wordt internationaal ook wel aangeduid als 'Traditional Public Administration' (TPA).

Een tweede invalshoek op het functioneren van de overheid komt vanuit het economische perspectief. Dit perspectief introduceert begrippen als efficiëntie, effectiviteit en economy (zuinigheid). Ook een waarde als klantgerichtheid is belangrijk in een benadering die vertrekt vanuit het economisch perspectief. Het laat zien dat overheidssturing niet ophoudt bij het maken van wetten, maar (ook) verloopt via financiële prikkels en de verantwoording over prestaties. De economische invalshoek benadrukt het belang van het vertalen van politieke ambities in outputgerichte en meetbare doelen. Tevens wordt vanuit dit perspectief de doelgerichtheid en doelmatigheid in de uitvoering benadrukt. Met het oog op prestatiegericht werken worden beleid en uitvoering gescheiden en in de relatie met de markt kan vanuit dit perspectief worden gekozen voor deregulering en liberalisering. Het economisch perspectief werpt ook een ander licht op de burger, die als *klant* kan worden gezien en een rationele nutsmaximalisator kan zijn. Van de ambtenaar wordt dan een resultaatgerichte, klantbewuste en doelmatige opstelling verwacht. In de internationale literatuur wordt de bestuurskundige benadering van sturing die hieruit voortvloeit en die dus sterk leunt op de economie als funderende discipline ook wel aangeduid als New Public Management (NPM).

Een derde denkkader dat aan sturing door de overheid ten grondslag ligt is de politicologie. Deze benadering werpt met name meer licht op de rol van macht en invloed, belangen en coalities. Vanuit dit perspectief komen naast de overheid ook andere partijen (maatschappelijke partners, het bedrijfsleven, burgers) in beeld waarmee de overheid kan samenwerken in netwerken. Dit perspectief laat zien dat macht en middelen zijn verdeeld over verschillende partijen die onderling afhankelijk zijn (interdependentie). De politicologische invalshoek komt bijvoorbeeld tot uiting in het sluiten van akkoorden met vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen. Ook introduceert deze benadering het idee dat de overheid rondom problemen kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door de vorming van pools van medewerkers en directeuren die vanuit een meer algemene expertise op specifieke dossiers ingezet konden worden. De rol van beleid is dan ook voor een belangrijk deel om maatschappelijke voorkeuren te vertalen naar onderling afgestemde handelingspraktijken. Van de ambtenaar wordt verwacht om omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht te zijn. Tegelijk zullen politicologen niet nalaten erop te wijzen dat ook ambtenaren en ambtelijke organisaties politieke actoren zijn en zij dus zelf ook onderworpen moeten zijn aan systemen van controle en verantwoording. De bestuurskundige benadering waarin dit denken conceptueel is uitgewerkt en die zich dus sterk laat inspireren door de politicologie ook wel benoemd als Network Governance (NG).

Ten vierde is ook de sociologie van invloed geweest op het denken over de overheid. Het werpt onder andere licht op de kracht van de samenleving en hierbij passen termen als gemeenschap en participatie. De sociologie werpt licht op de rol van maatschappelijke groeperingen, culturen en tradities en brengt in beeld dat daar ook zelfstandig initiatief genomen wordt en energie aanwezig is. Het laat ook zien dat de overheid niet altijd hoeft te sturen vanuit hiërarchie, maar ook kan functioneren door aan te sluiten bij bottom-up initiatieven. De rol van de overheid kan daarbij ook meer faciliterend zijn. De sociologie laat zien hoe lokale zelforganisatie en veerkracht ervoor kunnen zorgen dat problemen in de samenleving worden opgelost. De verhoudingen tussen overheid en samenleving worden daarmee horizontaler en netwerken breiden zich uit van de georganiseerde

partijen naar ongeorganiseerde partijen, zoals burgers en bedrijven. Deze bestuurskundige benadering van sturing die sterk leunt op het sociologisch denken wordt in de internationale literatuur ook wel aangeduid met de term Self-Governance (SG)

Het denken over de overheid kent traditioneel gezien vier brede, maatschappijwetenschappelijke perspectieven. Rechten, economie, politicologie en sociologie zijn alle vier van waarde en zichtbaar in het huidige functioneren van het openbaar bestuur. Een perspectief wat hier lange tijd grotendeels in ontbrak maar de afgelopen jaren steeds meer in opkomst is, onder andere door de aandacht voor 'nudging', is dat van de psychologie. Waar de vier genoemde wetenschappen vooral licht werpen op meer macro- en mesoniveau van functioneren van de overheid, voegt de gedragswetenschap hier de dimensie van individueel gedrag op microniveau aan toe. In de internationale literatuur wordt deze bestuurskundige benadering ook wel aangeduid in termen van Behavioral Governance (BG).

Het psychologisch perspectief is van belang, omdat de andere perspectieven niet specifiek gericht zijn op het niveau van individueel gedrag, terwijl het feitelijk gedrag van mensen voor het welslagen van veel beleid natuurlijk cruciaal is. Daar komt bij dat de vier perspectieven gemakkelijk kunnen worden vertaald tot een tamelijk plat mensbeeld, dat goed beschouwd geen realistische basis biedt voor beleid dat zich richt op echte mensen. Het recht gaat in algemene zin uit van een mensbeeld van handelingsbekwame individuen die zelfstandige eigen keuzes kunnen en willen maken ten aanzien van, bijvoorbeeld, het naleven van wettelijke regels. Het recht gaat ook uit van de nuttige fictie dat de burger wordt geacht de wet te kennen. Ook de economische discipline gaat er in algemene zin van uit dat individueel gedrag draait om het maken van afwegingen. Het voegt daar vervolgens ook een richting aan toe: individuen maken calculerende afwegingen die moeten leiden tot maximalisatie, of desnoods satisfactie, van nut. De sociologie en politicologie verrijken dit mensbeeld van de calculerende homo economicus verder, door de groeps-afhankelijkheden van individuele keuzes (sociologie) en de machtsfactor (politicologie) toe te voegen. Alle vier de perspectieven zijn relevant: mensen kunnen en maken inderdaad rationele afwegingen, mensen zijn ook gericht op macht en gewin en menselijke keuzes zijn in veel opzichten herleidbaar tot de sociaal-culturele en historische groepen waar zij zich mee verbonden voelen. Tegelijk gaan deze inzichten voorbij aan de kernbevinding uit de psychologie en gedragswetenschap in de afgelopen decennia: het voorspelbaar beperkt rationele karakter van menselijke keuzes en gedrag. De psychologische benadering draagt bij aan de ontwikkeling van behavioral governance. Daar gedrag veranderlijk is, dient de overheid in staat te zijn om beleid flexibeler te laten meebewegen dan in klassieke vormen zoals regels en geldbedragen mogelijk is.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> NSOB (2015). De tijd van psychologie & de psychologie van tijd. Opkomst en inbedding van gedragspsychologie in beleid en bestuur. Versie 12 november 2015.

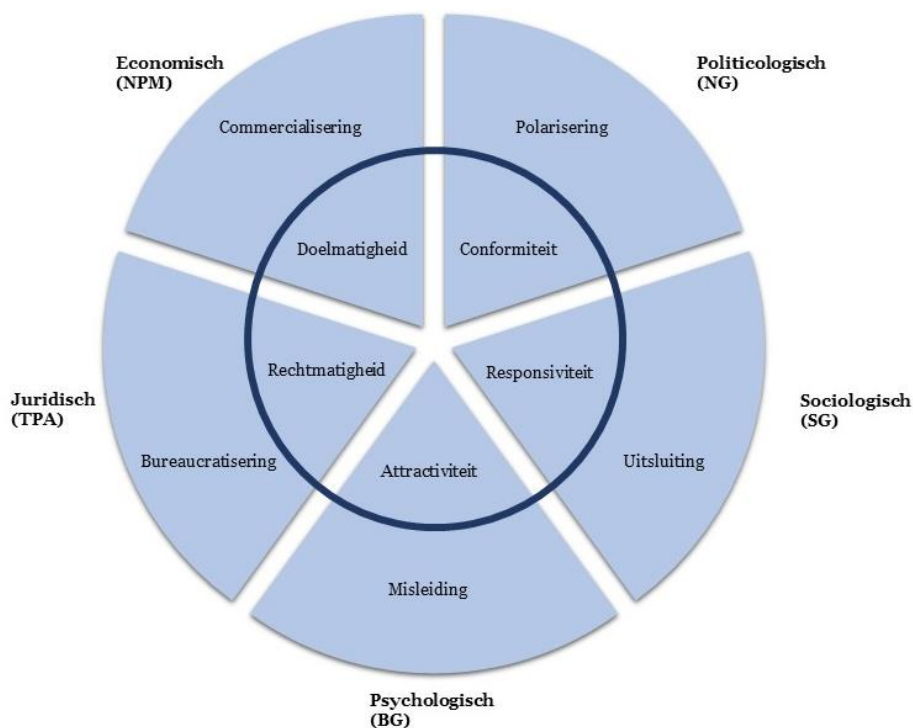


In onderstaande tabel vatten we de vijf perspectieven op overheidssturing samen.

Perspectief	Bestuurskundige benadering	Vormen van sturing
Juridisch	Traditional Public Administration (TPA)	Het formuleren van wetten en regels, en controleren op de verantwoording en naleving ervan.
Economisch	New Public Management (NPM)	Prestaties leveren gericht op effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid.
Politologisch	Network Governance (NG)	Samenwerken met andere partijen, waarbij macht en middelen tussen hen verdeeld zijn.
Sociologisch	Self-Governance (SG)	Uitgaan van de kracht van de samenleving (burgers, bedrijven) en dat faciliteren.
Psychologisch	Behavioral Governance (BG)	Rekening houden met het voorspelbaar beperkt rationele karakter van menselijke keuzen en gedrag.

Tabel 1: Vijfsturingsperspectieven

Belangrijk om vast te stellen hier is dat elk van deze vijf sturingsperspectieven in de praktijk een functionele maar ook een disfunctionele invulling kan krijgen. Zo kan gerichte aandacht voor wet- en regelgeving zorgen voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar ook tot inertie door formalisering en overmatige bureaucratisering. Nadenken over efficiënt en effectief beleid kan kosten besparen, maar ook uitmonden in perverse prikkels en overmatige commercialisering van publieke dienstverlening. En rekening houden met beperkt rationeel gedrag kan resulteren in beleid dat past bij de afwegingen die ‘echte’ mensen maken, maar kan ook misleiding of zelfs manipulatie door de overheid uitlokken. In onderstaande figuur is weergegeven dat elk perspectief zowel een functionele (binnenring) als disfunctionele (buitenring) invulling kan krijgen.



Figuur 1: NSOB-wiel van sturingsperspectieven, met een functionele binnenring en disfunctionele buitenring

Ook het combineren van verschillende sturingsperspectieven kan functioneel en disfunctioneel uitpakken. Zo kan het recht bescherming bieden tegen ongepaste commercialisering, machtsmisbruik in samenwerkingsverbanden en misleiding beperken. Maar regels kunnen ook juist oneigenlijke mogelijkheden scheppen om geld te verdienen, macht te verwerven of manipulatie uitlokken. In het combineren van sturingsperspectieven gaat het er dan ook om sturingsvormen te vinden die elkaar versterken in plaats van verdringen. Intelligent bestuur vraagt om een goede balans tussen vasthoudendheid en flexibiliteit in keuze van sturingsperspectief.

### 3. Samen sturen op de woningmarkt

#### 3.1. Inleiding

##### *Versnellingskamer flexwonen*

In tijden van een oververhitte huizenmarkt is het voor sommige groepen onmogelijk om aan een huis te komen, terwijl zij wel op korte termijn onderdak nodig hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die gescheiden zijn en snel willen verhuizen, jongeren die niet terecht kunnen bij hun ouders of statushouders die in afwachting zijn van een gezinshereniging. De woningmarkt is voor deze groep niet flexibel genoeg, zij hebben op korte termijn woonruimte nodig. Het idee van flexwonen is voor deze groep bedacht. Dit zijn woongelegenheden waar men snel kan intrekken. Flexwoningen zijn vaak kleine woningen die verplaatsbaar, stapelbaar, schakelbaar en splitsbaar zijn. Daardoor zijn flexwoningen zelf ook flexibel. Bovendien kunnen ze sneller gebouwd worden, omdat het vaak gaat om huizen die in een fabriek gebouwd kunnen worden.<sup>8</sup>

Het rijk wil initiatieven voor flexwoningen graag stimuleren. Daarom worden er in samenspraak met de provincie per gemeente of regio versnellingskamers georganiseerd. Het Expertteam Woningbouw van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) organiseert en begeleidt de versnellingskamers. Het idee achter deze versnellingskamers is dat het opbouwen van een flexibele woningvoorraad vraagt om concrete plannen en afspraken tussen verschillende partijen. De versnellingskamer is ingericht om partijen te helpen om deze plannen en afspraken te maken. Het uitgangspunt hierbij is dat elke regio verschillend is en dat flexibele woonvormen daarop aangepast moeten worden. Het aanbod moet passen bij de vraag, daarom moet er op lokaal niveau gekeken worden naar de precieze invulling van het flexwonen.<sup>9</sup>

Zoals eerder genoemd wordt er onder regie van het ministerie van BZK onderzoek uitgevoerd naar interbestuurlijke verhoudingen op de woningmarkt. Daarbij zijn verschillende deelonderzoeken aan de orde. Centraal in deze onderzoeken staan de beleidsdoelen van het ministerie met betrekking tot de woningmarkt: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Toegankelijkheid betekent dat er voldoende woningen zijn in Nederland die ook voldoen aan de behoefte die er is. De betaalbaarheid van woningen is een tweede beleidsdoel van het ministerie. Het aanbod van woningen moet niet alleen voldoen aan de vraag die er is maar het aanbod moet ook betaalbaar zijn voor burgers. Tot slot is de kwaliteit van woningen van belang, het gaat hier om de leefbaarheid van de woning (en de omgeving waar de woning staat), maar ook om de milieuvriendelijkheid van de woning.

In meerdere onderzoeken wordt opgemerkt dat de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van woningen twee beleidsdoelen zijn die in de praktijk sterk overlappen. De betaalbaarheid van woningen bepaalt voor een groot deel de toegankelijkheid. Het onderscheid dat de onderzoeken aanhouden is dat de toegankelijkheid van woningen gaat om het aanbod van woningen, niet om de prijs van de woning, maar de hoeveelheid woningen die er is, waarbij er natuurlijk wel onderscheid kan worden gemaakt naar type woning. Betaalbaarheid gaat dan over de kosten die verbonden zijn aan het kopen van het huis en of dit financieel haalbaar is voor de doelgroep.

Het derde beleidsdoel, kwaliteit, is een ruim begrip dat op verschillende manieren kan worden opgevat. Het onderzoek uitgevoerd door RIGO merkt op dat in de visie van het ministerie aandacht is voor de veiligheid en

---

<sup>8</sup> <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/flexwonen>

<sup>9</sup> <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/flexwonen/nieuws/2019/10/18/versnellingskamers-flexwonen-van-start>

energiezuinigheid van woningen en dat daarnaast ook de sociale en fysieke leefomgeving wordt genoemd. Het gaat dus niet puur om de kwaliteit van de woning, maar ook om de woonomgeving. Het onderzoek maakt dan ook onderscheid tussen de bouwkwaliteit, de woonomgeving en de verduurzaming van woningen.

De drie beleidsdoelen zijn vooral vanuit de juridische invalshoek een handige en in de onderzoeken sterk aanwezige indeling. Daarom houden we deze indeling aan bij de juridische invalshoek, maar laten we hem los bij de daaropvolgende perspectieven.

### 3.2. Juridische invalshoek (TPA)

De grote lijnen van het woningmarktbeleid van het Rijk staan beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.<sup>10</sup> Deze visie vormt op een groter abstractieniveau de basis van het beleid rondom infrastructuur en ruimte. Deze visie beschrijft hoe Nederland in 2040 eruit moet zien rondom onderwerpen zoals stedelijke regio's, topsectoren, bereikbaarheid en leefbaarheid. Binnen deze kaders zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bouwen van voldoende woningen, passend bij de behoefte.<sup>11</sup>

Kijkend naar de *toegankelijkheid* van de woningen valt op dat de gemeente daar een cruciale rol in speelt. De gemeente is verantwoordelijk voor het bestemmingsplan (straks omgevingsplan)<sup>12</sup> en daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het uitgeven van bouwvergunningen die woningbouw mogelijk maken.<sup>13</sup> De provincie is vanuit de WRO verantwoordelijk voor zorgvuldig ruimtegebruik. De provincie kan proactief een gemeente aanwijzingen geven over bepaalde gebieden, maar de provincie kan ook achteraf reageren op een concept-omgevingsplan om zo het provinciale belang te waarborgen. Daarnaast zijn provincies verplicht om een Streekplan (straks: provinciale omgevingsvisie) op te stellen en vast te stellen.<sup>14</sup> De rol van het rijk is vooral een kaderstellende. Het rijk is systeemverantwoordelijk en kan via wetgeving invloed uitoefenen op de toegankelijkheid van de woningmarkt.<sup>15</sup> De belangrijkste instrumenten zijn op dit moment de Wet Ruimtelijke Ordening (RW), het Besluit Ruimte Ordening (BRO) en straks de Omgevingswet.<sup>16</sup>

Voor de *betaalbaarheid* van woningen geldt dat er een groot onderscheid is tussen huur- en koopwoningen. Bij huurwoningen heeft de overheid meer invloed op de betaalbaarheid dan bij koopwoningen. Voor koopwoningen geldt dat de aanschafprijs grotendeels wordt bepaald door de markt, al hebben overheden daar ook wel enige sturingsmogelijkheden vanuit wetgeving. De juridische mogelijkheden bestaan dan vooral uit het aanpassen van de hypotheekregels: welk bedrag kunnen burgers lenen met een bepaald inkomen en wat is het maximaal te financieren deel van de woning. Voor huurwoningen zijn de sturingsmogelijkheden groter, zo stelt de overheid maximale huurprijzen en een maximale huuraanpassing vast via wetgeving. Als huurders vermoeden

---

<sup>10</sup> Structuurvisie Infrastructuur en ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.

<sup>11</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>12</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>13</sup> RIGO (2020). De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid: Bevoegdheden en instrumentarium. Conceptversie 19 februari 2020

<sup>14</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>15</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>16</sup> RIGO (2020). De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid: Bevoegdheden en instrumentarium. Conceptversie 19 februari 2020

dat ze te veel betalen voor hun woning, kunnen ze naar de huurcommissie stappen. Dit is een onafhankelijke commissie die bekijkt of de huurprijs klopt aan de hand van het woningwaarderingssysteem.<sup>17</sup>

De *bouwkwaliteit* van woningen is voor een groot deel juridisch vastgelegd in het Bouwbesluit. Daarin staan voorschriften op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. De gemeente is op basis van de wet verantwoordelijk voor het verlenen van omgevingsvergunningen en het toezien op de naleving van de voorschriften die in de Omgevingswet zijn opgetekend (het Bouwbesluit is nu nog onderdeel van de Woningwet, straks van de Omgevingswet). De Omgevingswet speelt ook een cruciale rol in het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving. In deze wet staan voorschriften omtrent luchtverontreiniging, geluidsoverlast en bodemverontreiniging. Het rijk heeft hierin vooral een kaderstellende rol, waar de verantwoordelijkheid voor de toetsing van de plannen bij de gemeente ligt. Op de leefbaarheid van de wijk is vanuit juridisch perspectief minder invloed uit te oefenen. Er zijn via het bestuurs-, straf- en privaatrecht mogelijkheden om woonoverlast tegen te gaan. Dit instrumentarium kan worden ingezet door de gemeente en logischerwijs ook door burgers of andere partijen. Overheden kennen weinig juridische sturingsmogelijkheden wat betreft de woonruimteverdeling. Wanneer gemeente daar echt op willen sturen kunnen ze een beroep doen op de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). Op basis van deze wet kunnen gemeenten de minister vragen om gebieden aan te wijzen waar de gemeente bijzondere maatregelen mag nemen om de toegang tot de woningmarkt te reguleren en zo grootstedelijke problematiek tegen te gaan. Een gemeente mag dan bijvoorbeeld eisen stellen aan de bron van inkomen of screenen op criminele antecedenten.<sup>18</sup>

### Casus arbeidsmigranten

Juridisch gezien ligt de verantwoordelijkheid van het huisvesten van arbeidsmigranten in eerste instantie op gemeentelijk niveau. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Dit komt mede doordat de urgentie van het vraagstuk in de ene gemeente veel groter is dan in de andere. Binnen sommige gemeentegrenzen zijn er veel bedrijven die arbeidsmigranten inschakelen, terwijl dat bij andere gemeenten niet het geval is. Een juridisch obstakel waar gemeenten tegen aanlopen is het verschil in regelgeving tussen permanente en tijdelijke huisvesting. Immigranten wonen vaak tijdelijk op een bepaalde plek, maar gemeenten zouden liever permanente locaties willen aanwijzen. Echter is de regelgeving rondom permanente locaties strikter.

De rol van het rijk is beperkt. Dit komt mede doordat de problematiek per gemeente zo verschillend is. Algemene regels en wetgeving worden daarom niet als een oplossing gezien. Toch is er vanuit sommige gemeente de roep om meer richtlijnen en beleid vanuit de rijksoverheid. Dat de behoefte per gemeente sterk verschilt, is te verklaren vanuit het feit dat de problematiek en urgentie in gemeenten zo divers is.

### 3.3. *Economische invalshoek (NPM)*

Het Rijk kan via de huurtoeslag, huurprijswetgeving en de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit de werking van de woningmarkt beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is dat het kabinet op Prinsjesdag 2019 een bedrag van 1 miljard euro beschikbaar heeft gesteld voor de bouw van betaalbare woningen en een vermindering

---

<sup>17</sup> RIGO (2020). De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid: Bevoegdheden en instrumentarium. Conceptversie 19 februari 2020

<sup>18</sup> RIGO (2020). De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid: Bevoegdheden en instrumentarium. Conceptversie 19 februari 2020

van de verhuurderheffing.<sup>19</sup> Een mogelijk nadeel van dergelijke economische impulsen is dat ze vaak maar tijdelijk zijn en niet structureel. Enkele respondenten hebben dit ook aangegeven. De financiële prikkel is welkom, maar niet structureel genoeg.<sup>20</sup>

Een andere manier waarop het Rijk invloed uitoefent op het woningmarktbeleid is het Dashboard Verstedelijkingsstrategie. Eind 2018 is het dashboard opgezet door het College van Rijksadviseurs om regio's te helpen om integrale afwegingen te maken in hun verstedelijkingsstrategie. Het dashboard zou moeten helpen om meer grip te krijgen op de woningbouwopgave. Het gebruik van dit dashboard is echter nog in de opstartfase.

De provincie kan ook vanuit de economische invalshoek het woningmarktbeleid beïnvloeden. Zo kan de provincie kiezen voor cofinanciering van (onrendabele) projecten. Ook maken de meeste provincies prognoses van de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de groei van de bevolking. Deze prognoses zijn een manier om regionale woningbouwprogramma's te sturen.<sup>21</sup> De provincies zien deze prognoses als een belangrijk onderdeel van hun taak binnen het woningmarktbeleid. Hoewel uit onderzoek blijkt dat gemeenten en het rijk deze rol van de provincie erkennen en waarderen, is er ook kritiek op de prognoses. Zo worden er landelijke prognoses gebruikt als input voor de provinciale en regionale prognoses. Deze landelijke modellen zijn niet altijd goede voorspelmodellen voor deze twee niveaus. Daarnaast lijkt er regelmatig informatie te ontbreken en is informatie soms verouderd. Respondenten geven in het onderzoek aan dat adaptief programmeren een goede nieuwe ontwikkeling is. Adaptief programmeren betekent dat er meer rekening wordt gehouden met onverwachte ontwikkelingen en onzekerheden. Daarnaast betekent adaptief programmeren dat er meer ruimte is voor onderlinge interactie en gezamenlijke besluitvorming. Zo wordt er bijvoorbeeld gezamenlijk speelruimte gecreëerd bij de woningbouwprogrammering. Gemeenten lopen er namelijk tegenaan dat zij geen nieuwe woningbouwplannen kunnen toelaten omdat hun maximale plancapaciteit (volgens de monitor) is bereikt. Door bestaande plannen niet meer in de monitor mee te nemen ontstaat er ruimte voor gemeente om nieuwe plannen te maken.<sup>22</sup>

De gemeente kan op basis van de Woningwet invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de sociale woningbouw. Dit kan de gemeente doen door prestatieafspraken te maken met corporaties en huurdersorganisaties. Daarnaast is de woonvisie van de gemeente (gebaseerd op de structuurvisie, straks omgevingsvisie) het instrument om de prestatieplannen van corporaties te toetsen en daarmee sturing geven aan de inzet van corporaties.<sup>23</sup>

Gemeenten geven in het onderzoek aan dat ze niet voldoende ambtelijke capaciteit en financiële middelen hebben om complexe trajecten vorm te geven. Dit komt mede omdat voldoende woonruimte niet het enige belang is van de gemeente. Bereikbaarheid, klimaat en betaalbaarheid zijn uitgangspunten die ervoor zorgen dat bouwplannen niet uitvoerbaar zijn of vertraging oplopen.

---

<sup>19</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>20</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>21</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>22</sup> <https://www.platform31.nl/nieuws/woningprogrammering-kan-het-ook-adaptief>

<sup>23</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

## Casus arbeidsmigranten

De problematiek rondom arbeidsmigranten wordt vooral veroorzaakt door een tekort aan geschikte woningen. Daarnaast is er onduidelijkheid over het precieze aantal arbeidsmigranten en de vraag naar huisvesting. Inzicht in de samenstelling en opvang van de groep ontbreekt. Er is behoefte aan een goede en actuele registratie van arbeidsmigranten.

### *3.4. Politicologische invalshoek (NG)*

In het regeerakkoord wordt de woningmarkt expliciet genoemd. Daarbij wordt opgemerkt dat woningmarktbeleid samenwerking vereist met medeoverheden, corporaties en private partijen.<sup>24</sup> De nationale woonagenda is een goed voorbeeld van een dergelijke samenwerking. Deze agenda is onder andere ondertekend door Aedes, Bouwend Nederland, Vereniging Eigen Huis en de minister van BZK. Deze partijen hebben zich de opgave gesteld om tot 2025 jaarlijks 75.000 woningen te realiseren in Nederland. Opvallend is dat de VNG en het IPO de Nationale Woonagenda niet hebben ondertekend, hoewel ze daar wel toe zijn uitgenodigd.<sup>25</sup>

Een andere vorm van samenwerking op de woningmarkt zijn de woondeals. In deze deals zijn afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten om de woningmarkt problematiek binnen specifieke regio's aan te pakken. Deze afspraken zijn vaak economisch ingestoken, het gaat bijvoorbeeld over het aantal te realiseren woningen en de hoogte van Rijksmiddelen die hiervoor beschikbaar is gesteld.<sup>26</sup> In de Regio Deals zijn door het ministerie van LNV, in samenwerking met BZK, ook afspraken gemaakt met regio's over thema's zoals werken, wonen en veiligheid. Het werken met deals kan worden bekeken vanuit de politicologische invalshoek omdat het vaak gaat om afspraken tussen verschillende partijen. De kanttekening moet hier worden bijgeplaatst dat de inrichting van de deals uiteindelijk bepaalt onder welke invalshoek de deal daadwerkelijk valt. De ene deal is sterk gebaseerd op economische waarden, een regio moet aan bepaalde voorwaarden voldoen en ontvangt daarna een bepaald bedrag van de rijksoverheid. Andere deals zijn meer vanuit samenwerking en partnerschap ingestoken, waarbij partijen samen bedenken hoe bepaalde problemen kunnen worden aangepakt.

Uit de onderzoeken blijkt dat gemeenten en regio's zonder deal ook graag aan tafel zouden willen zitten met het rijk om hun opgaven te bespreken maar dat dit hen niet lukt. Het nadeel van dergelijke deals is dat het rijk zich focust op specifieke regio's en andere regio's buiten de boot vallen. Voor kleinere gemeenten kan het nog lastiger zijn om bij het rijk aan tafel te zitten, omdat het opbouwen van een band met het rijk tijd kost. Wethouders die goed kunnen lobbyen en de juiste wegen weten te vinden, zijn hierin vaak succesvoller en krijgen meer ondersteuning van het rijk.<sup>27</sup>

Hoewel de provincies juridische bevoegdheden hebben om invloed uit te oefenen op het woningmarktbeleid van gemeenten, blijkt uit het onderzoek dat dergelijke instrumenten de verhoudingen onder druk kan zetten en dat provincies vaak kiezen voor afstemming aan de voorkant en het creëren van partnerschap.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst (2017)

<sup>25</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>26</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>27</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>28</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende en passende woningen. De gemeente kan dit echter niet alleen en heeft andere overheden en marktpartijen daarvoor nodig. Daarom is het voor een gemeente belangrijk om de samenwerking te zoeken met andere partijen. De gemeente moet onderhandelen met grondeigenaren en ontwikkelaars over bijvoorbeeld bouwgronden. Daarnaast lobbyt de gemeente (soms ook samen met andere gemeenten, als regio) bij het rijk of de provincie over het aanpassen van wetten, het meedoen aan experimenten of deals, en het beïnvloeden van beleid.

Gemeenten werken ook vaak samen met buurgemeenten. Deze samenwerkingen kunnen ontstaan door de zogenaamde woningmarktregio's, maar komen ook van de grond omdat er al bestuurlijk wordt samengewerkt op andere thema's. Deze regionale samenwerking kan ervoor zorgen dat de afstemming tussen gemeenten beter is en er daardoor een betere verdeling van huizen ontstaat tussen de gemeenten. Een nadeel van de regionale samenwerking die in het onderzoek wordt genoemd is het feit dat gemeenteraden het gevoel kunnen hebben dat ze geen invloed kunnen uitoefenen op regionaal beleid. De politiek kan daarmee buitenspel worden gezet.<sup>29</sup>

Er is grote diversiteit aan regionale samenwerkingen met betrekking tot de woningmarkt. Uit het onderzoek blijkt dat er geen ideale vorm is voor deze samenwerking. Het is wel van belang dat de samenwerkende partijen hetzelfde doel hebben en heldere afspraken maken. Dit laatste is belangrijk, omdat een samenwerking anders lijkt te blijven hangen in praten met elkaar, in plaats van dat er daadwerkelijk plannen worden uitgevoerd.

### Casus arbeidsmigranten

Uit het onderzoek blijkt dat partijen samenwerking op regionaal niveau belangrijk vinden. Deze samenwerking zou door de provincie gestimuleerd en gefaciliteerd moeten worden. Samenwerking is van belang omdat wanneer een gemeente haar verantwoordelijkheid niet neemt, een andere gemeente daar last van heeft. Er is dan sprake van een waterbed-effect. De samenwerking tussen gemeenten en provincies is volgens de respondenten goed. Een dilemma omtrent de samenwerking is dat deze niet te vrijblijvend moet zijn. Men maakt vaak afspraken op hoofdlijnen, maar er zouden op regionaal niveau duidelijke doelstellingen en afspraken moeten worden gemaakt. Een gevaar daarvan is dat er alleen nog maar gesproken wordt over de cijfers en niet meer over oplossingen. Het rijk speelt amper een rol in deze samenwerkingen.

### 3.5. *Sociologische invalshoek (SG)*

Vanuit de sociologische invalshoek spelen marktpartijen en woningcorporaties een belangrijke rol. Zij zorgen namelijk voor de daadwerkelijke realisatie van de woningbouw. Gemeenten stellen ruimtelijke plannen vast en maken afspraken met marktpartijen over het realiseren van de gewenste woningen. Uit onderzoek van I&O Research blijkt echter dat een ruimtelijk plan met een maatschappelijk gewenste opgave dat ontstaan is via de formele en informele bestuurlijke rolverdeling niet automatisch door marktpartijen wordt opgepakt en uitgevoerd. Marktpartijen maken immers een eigen afweging op basis van rendement. I&O Research geeft aan dat gemeenten hier wel afspraken over proberen te maken met marktpartijen, maar hier niet altijd in slagen omdat het ze ontbreekt aan financiële middelen of formele instrumenten om realisatie dichterbij te brengen.<sup>30</sup> Bij de woningcorporaties is gebleken dat in de afgelopen vier jaar de realisatiegraad van nieuwbouwwoningen

---

<sup>29</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>30</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.



door corporaties is gedaald van 75 procent naar 58 procent. Corporatiekoepel Aedes geeft aan dat dit grotendeels veroorzaakt wordt door de stijgende bouwkosten. Bovendien zijn er onvoldoende bouwlocaties en lijken gemeenten niet altijd prioriteit te geven aan het bouwen van sociale huurwoningen. Uit de Staat van de Corporatiesector blijkt verder dat de verdien capaciteit van corporaties afneemt door stijgende lasten.<sup>31</sup> Voor marktpartijen en woningcorporaties spelen zodoende eigen, voornamelijk financiële, afwegingen een rol in het daadwerkelijk realiseren van nieuwe woningen. Rijk, provincies en gemeenten zijn echter wel van hen afhankelijk voor het slagen van de urgente bouwopgave.

In de interbestuurlijke samenwerking blijkt bovendien dat Rijk en provincies benadrukken dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor regie op de woningbouw. Het zijn de gemeenten die moeten zorgen voor prestatieafspraken met corporaties en ontwikkelaars.<sup>32</sup> Vanuit sociologisch perspectief zitten hier dan ook nog sturingsmogelijkheden voor Rijk en provincies. Het realiseren van opgaven op de woningmarkt kent een te grote afhankelijkheid van maatschappelijk initiatief om daar als Rijk en provincies geen aandacht aan te schenken. Rijk en provincie kunnen gemeenten wellicht versterken aan de onderhandelingstafel om zo met marktpartijen tot bouwafspraken te komen. Ook kunnen Rijk en provincies samen met gemeenten onderzoeken waar energie zit in de sector om de bouwopgave te realiseren. Zo hebben Aedes en het Netwerk Conceptueel Bouwen het programma 'De Bouwstroom' geïnitieerd, waarin meerdere woningcorporaties, bouwers en industriële bedrijven structureel samenwerken aan de bouw van betaalbare sociale huurwoningen.<sup>33</sup> Maar ook veel kleinschaliger zijn voorbeelden te vinden van maatschappelijk initiatief. Zo namen jongeren in het Noord-Hollandse dorp Dirksborn het initiatief om zelf een eigen woningcorporatie op te richten en hun eigen starterswoningen te bouwen.<sup>34</sup> Dergelijke voorbeelden van maatschappelijk initiatief illustreren waar energie zit in de sector en waar Rijk, provincies en gemeenten op kunnen aansluiten om op deze manier overheidsdoelen te realiseren.

### Casus arbeidsmigranten

Bedrijven spelen een belangrijke rol in de huisvesting van arbeidsmigranten. Respondenten zijn van mening dat vooral van grotere bedrijven gevraagd kan worden om een actieve rol te spelen in het vraagstuk. Werkgevers nemen die verantwoordelijk in een bepaalde gevallen ook al. De gemeente heeft contact met uitzendbureaus en bedrijven over de huisvesting van arbeidsmigranten. Wanneer het gaat over grote bedrijven zou de provincie daar meer een rol in moeten hebben.

#### 3.6. *Psychologische invalshoek (BG):*

De psychologische invalshoek ontbreekt grotendeels in de onderzoeken die zijn uitgevoerd, terwijl vanuit deze bril wel interessante inzichten zouden kunnen worden opgedaan. Zo kan in de casus rondom de arbeidsmigranten een wethouder via psychologische instrumenten uitgedaagd worden om de problematiek hoog op de politieke agenda te zetten. Hetzelfde geldt voor de problematiek rond scheefwoning, burgers die relatief goedkope huizen huren, terwijl zij met hun salaris meer zouden kunnen besteden. Scheefwoning houden

---

<sup>31</sup> Autoriteit Woningcorporaties Inspectie Leefomgeving en Transport (2020). *Staat van de corporatiesector 2019*.

<sup>32</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>33</sup> Aedes. *De Bouwstroom: woningcorporaties en bouwpartijen plannen samen nieuwbouw betaalbare huurwoningen*. 17 maart 2020. URL: <https://www.aedes.nl/artikelen/bouwen-en-energie/opdrachtgeverschap/de-bouwstroom-woningcorporaties-en-bouwpartijen-plannen-samen-nieuwbouw-betaalbare-huurwoningen.html>.

<sup>34</sup> Woonnieuws. *Jongeren nemen zelf initiatief voor bouw van woningen*. 16 april 2019. URL: <https://www.woonnieuws.nl/2019/04/jongeren-nemen-zelf-initiatief-voor.html>.

de doorstroom op de woningmarkt tegen en zorgen ervoor dat goedkopere huizen bezet worden door burgers die buiten de eigenlijke doelgroep vallen. De regering pakt nu scheefwoners aan door de maandhuur van hun woning ter verhoging.<sup>35</sup> Terwijl uit een onderzoek van EenVandaag blijkt dat slechts twee op de tien scheefwoners een huurverhoging ziet als een stimulans om een nieuwe woning te zoeken.<sup>36</sup> Om meer scheefwoners te stimuleren om te verhuizen is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in waarom ze niet verhuizen. Dat kan allerlei redenen hebben, bijvoorbeeld dat ze de woonwijk prettig vinden of verhuizen niet zien zitten. De overheid kan hierop inspelen door een scheefwoner te laten zien dat er in dezelfde wijk geschikte, duurdere woningen staan, of door het inhuren van verhuizers aantrekkelijker te maken en zo verhuizen eenvoudiger te laten zijn.

Een van de redenen dat mensen te lang in hun woning blijven wonen is dat een woning zoeken en verhuizen een grote inspanning vergt. Omdat mensen dit proces niet precies overzien, kan het zijn dat ze er al niet aan beginnen. De makkelijkste optie is dan om in hetzelfde huis te blijven wonen. Vanuit het psychologische perspectief kunnen mensen op diverse manieren worden gestimuleerd om een nieuwe woning te zoeken. Zo heeft bijvoorbeeld Funda allerlei incentives ingebouwd zodat mensen blijven zoeken. Mensen kunnen eenvoudig zoeken naar woningen die aansluiten bij hun wensen, huizen die nog niet bekeken krijgen een oranje pictogram en mensen kunnen instellen dat ze updates krijgen wanneer er nieuwe woningen beschikbaar zijn.

Een ander mogelijk voorbeeld is het oprichten van een soort dating-app voor huiszoekenden. Huizenruil komt in Nederland niet vaak voor, toch zijn er wel degelijk situaties te bedenken waarin het een goede oplossing zou zijn. Zoals wanneer een jong gezin dat woont in een te klein huis, kan ruilen van huis met een ouder echtpaar van wie de kinderen allemaal het huis uit zijn. Dergelijke woningruilen komen in de praktijk vast voor doordat mensen elkaar (via-via) kennen, maar zouden op grotere schaal plaats kunnen vinden wanneer er een bekende en betrouwbare website komt waarop mensen eenvoudig kunnen zoeken naar een mogelijke woningruil.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/aanpak-scheefwonen>

<sup>36</sup> <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/tweederde-sociale-huurders-bezorgd-om-huurverhoging/>

<sup>37</sup> Zie voor meer informatie: De Jong et al. (2016). *Speltechnieken in beleid. Een verkenning van gamification in de woningmarkt*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Figuur 2: NSOB-wiel van sturingsperspectieven, ingevuld met sturingsinstrumenten voor de woningmarkt

## 4. Functionele en disfunctionele invulling van sturing

### 4.1. Inleiding

De overheid heeft zich ten doel gesteld om elk jaar 75.000 nieuwe woningen te creëren.<sup>38</sup> Een belangrijke indicator voor het aantal nieuwe woningen dat op de markt gaat komen, is het aantal verleende bouwvergunningen. Het afgelopen jaar is een daling zichtbaar in het aantal vergunningen dat wordt verleend.<sup>39</sup> Het gaat hier om landelijke cijfers, er zijn namelijk wel regio's waar groei is te zien. Tussen het verlenen van de vergunning en het daadwerkelijk opleveren van een nieuwbouwwoning zit vrijwel altijd enkele jaren, daarom is het aantal verleende vergunningen een goede indicator voor het aantal nieuwe woningen op de langere termijn.

Niet goed duidelijk is welke oorzaken er zijn voor deze daling.<sup>40</sup> Er wordt gewezen op de gevolgen van de problematiek rondom stikstof en PFAS, maar ook voordat dit een rol speelde, daalde het aantal verleende vergunningen al. Een andere oorzaak lijkt te zijn de overgang naar gasloos wonen. Bouwbedrijven liepen door aangepaste wetgeving vertraging op. Bovendien lopen nieuwbouwprojecten vaak vertraging op, omdat grond vervuild blijkt te zijn, infrastructuur moet worden omgebouwd en bouwbedrijven te weinig personeel hebben om aan de vraag te voldoen.

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat de problematiek op de woningmarkt complex is en dat er vaak geen duidelijke oplossing is voor een bestaand probleem. Het is een opeenstapeling van allerlei praktijken die ervoor zorgt dat er uiteindelijk minder bouwvergunningen worden verleend. De overheid kan hier invloed op uitoefenen op verschillende manieren. Soms is deze sturing deel van de oplossing van het probleem, maar het kan ook zo zijn dat bepaalde sturing het probleem juist versterkt. In hoofdstuk twee hebben we laten zien dat de perspectieven vormen van functionele en disfunctionele sturing kennen. Sturing komt in allerlei vormen voor en kan een goede werking hebben of doorschieten en disfunctioneel worden. In dit hoofdstuk zullen we verder uitwerken hoe functionele en disfunctionele sturing op de woningmarkt er uit ziet.

### 4.2. Sturing vanuit de perspectieven: functionele en disfunctionele invullingen

Als we kijken naar het juridische perspectief, valt op dat de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen duidelijk zijn vastgelegd in wetgeving. Dit helpt om goed in beeld te hebben wie welke taken heeft en deze vervolgens ook uit te voeren. Daarnaast kan wetgeving een disfunctionele werking hebben. Een voorbeeld hiervan komt uit de casus arbeidsmigranten. Een juridisch obstakel waar gemeenten tegen aanlopen is het verschil in regelgeving tussen permanente en tijdelijke huisvesting. Immigranten wonen vaak tijdelijk op een bepaalde plek, maar gemeenten zouden liever permanente locaties willen aanwijzen. Echter is de regelgeving rondom permanente locaties strikter en lukt het dus niet om permanente locaties aan te wijzen voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten.

Vanuit economische perspectief kunnen financiële prikkels een positieve invloed hebben op de werking van de woningmarkt. Deze prikkels kunnen echter ook disfunctioneel zijn, bijvoorbeeld als hierdoor vastgoedinvesteerdere worden aangetrokken die zich slechts richten op de meest rendabele woningbouw en

---

<sup>38</sup> I&O Research & KNAW (2020). Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten. Enschede, 3 maart 2020.

<sup>39</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83668NED/table?ts=1584436744077>

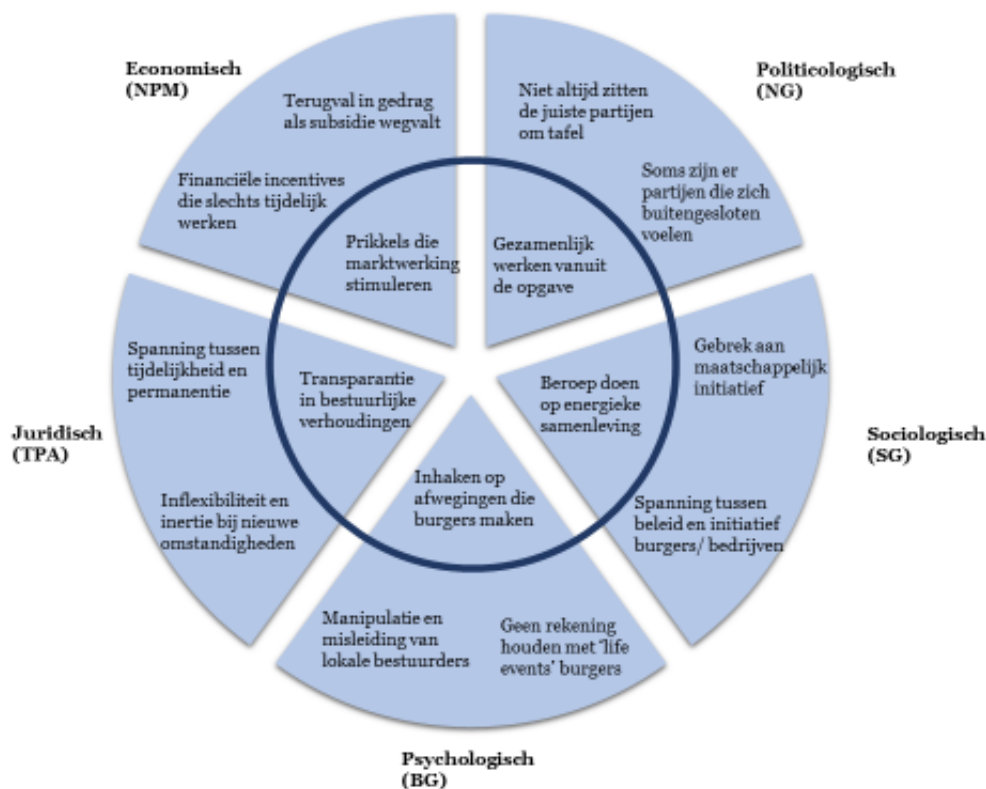
<sup>40</sup> <https://www.trouw.nl/economie/aantal-bouwvergunningen-flink-gedaald-maar-niet-alleen-door-milieukwesties~b1354a88/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

niet op de vraag aan welk soort woningen nu behoefte is. Financiële prikkels kunnen zo leiden tot een zekere commercialisering van de woningmarkt, met als risico dat vraag en aanbod niet of slecht op elkaar aansluiten.

Het politicologische perspectief legt de nadruk op de onderlinge samenwerking. Op het gebied van de woningmarkt werkt de overheid niet alleen samen met andere overheidspartijen, maar ook met private organisaties. Een mooi, functioneel voorbeeld van deze samenwerking zijn de woondeals. Partijen brengen gezamenlijk het lokale vraagstuk in kaart en bedenken hoe ze hier een bijdrage aan kunnen leveren. Het nadeel van deze manier van werken is dat er altijd partijen uitgesloten worden. Wat opvalt aan de onderzoeken is dat de samenwerking vaak tussen overheden plaatsvindt en de partijen die uiteindelijk de huizen bouwen, zoals bouwbedrijven en aannemers, minder lijken te worden betrokken. De overheid zou deze partijen meer aan tafel moeten krijgen, omdat het nu eenmaal onmogelijk is om de problemen op de woningmarkt aan te pakken zonder deze partijen.

Vanuit het sociologische perspectief wordt er ruimte gegeven aan initiatieven die uit de samenleving komen. In de onderzoeken is er weinig aandacht voor deze vorm van overheidssturing. De onderzoeken gaan vooral in op de sturingsmogelijkheden voor de overheid, terwijl 'niets doen' ook altijd een optie is. Juist door niets te doen, kan er beweging ontstaan in de maatschappij. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor mensen die uiteindelijk de huizen bouwen, zoals aannemers en bouwbedrijven. In de onderzoeken wordt hier weinig over gezegd. Wij kunnen dus ook niet stellen dat deze ruimte helemaal niet wordt gegeven aan dergelijke partijen, maar in het nadenken over overheidssturing zou het wel een prominentere rol moeten krijgen. Deze sturing kan disfunctioneel worden wanneer er weinig maatschappelijk initiatief ontstaat, terwijl dat wel door de overheid gewenst is. De realisatie van de bouwopgave is bijvoorbeeld afhankelijk van marktpartijen, maar het initiatief hiervoor wordt niet automatisch door hen opgepakt of uitgevoerd.

Het psychologische perspectief is in de onderzoeken eigenlijk onderbelicht gebleven terwijl hier wel belangrijke kansen liggen om voortgang te maken op de woningmarkt, zoals al beschreven in het vorige hoofdstuk. Belangrijk is wel om ook hier aandacht te hebben voor de functionele en disfunctionele kanten van sturing via psychologische inzichten. Het kan functioneel zijn om beter in de kaart te brengen waarom burgers bepaalde keuzes maken en daarop in te spelen. De keuze die burgers maken om te verhuizen, hun huis klimaatneutraal te maken of in een woongroep te wonen, zijn deels gebaseerd op psychologische mechanismen. Psychologisch onderzoek kan inzicht geven in onderliggende afwegingen en argumenten. Disfunctionele sturing kan echter leiden tot het misbruiken van de emoties van burgers om als overheid het vastgestelde doel te bereiken. Een andere vorm van disfunctionele sturing is dat psychologische sturingsinstrumenten niet altijd alle burgers op dezelfde manier stimuleren om bepaald gedrag te vertonen. De uitwerking van psychologische sturing kan immers verschillend zijn per persoon. Hierbij is het belangrijk rekening te houden met zogenaamde 'life events', zoals de WRR in het rapport over 'doenvermogen' heeft laten zien: als mensen te maken krijgen met een overlijden van een dierbare in hun omgeving of hun werk verliezen door de crisis hebben ze wel andere zaken aan hun hoofd dan 'braaf' hun huur betalen of op zoek gaan naar een ander huis. Het is niet zelden belangrijk rekening te houden met dergelijke omstandigheden in de vormgeving van beleid en invulling van de publieke dienstverlening.



Figuur 3: NSOB-wiel van sturingsperspectieven, ingevuld voor zowel functionele als disfunctionele aspecten

#### 4.3. Sterkere sturing: productieve en niet productieve combinaties/configuraties

Het juridisch, economisch en politicologisch perspectief lijken dominant aanwezig te zijn binnen de sturingsvormen die worden gekozen op het domein van de woningmarkt. Het sociologische en psychologische perspectief op sturing zijn duidelijk minder aanwezig in het beleid. Dit zien we ook terug op andere beleidsterreinen, omdat de eerste drie perspectieven vanuit de klassieke sturingsleer ook meer aandacht krijgen. Daarnaast heeft het traject dat door het ministerie van BZK is gestart het doel om helderheid te krijgen over verhoudingen op de woningmarkt met een focus op het juridische, economie en politicologische perspectief. Deze basis is nodig om ook te kijken naar het sociologische en psychologische perspectief. Nu kan er worden voortgebouwd op bestaande kennis over regelgeving, verantwoordelijkheden en verhoudingen. Vanuit deze kennis kan de volgende slag worden gemaakt en kan het sociologisch en psychologische perspectief worden uitgediept. Dit essay is een eerste stap hierin.

In ieder beleidsdomein zijn alle vijf sturingsperspectieven natuurlijk wel ergens te onderscheiden, maar het gaat niet alleen om de afzonderlijke perspectieven maar juist om het productieve samenspel daartussen. Het is niet het juridische óf het politicologische perspectief, maar het juridische én politicologische perspectief (én ieder ander perspectief). De uitdaging op dit punt is om ervoor zorgen dat de logica's en instrumenten vanuit de diverse invalshoeken elkaar niet in de weg zitten maar elkaar juist versterken. Beide varianten zijn zichtbaar op de woningmarkt: soms versterken sturingsimpulsen elkaar maar soms ook verzwakken ze elkaar en zitten ze elkaar juist in de weg.

We zien een voorbeeld van tegenwerking wanneer provincies bepaalde juridische bevoegdheden niet gebruiken omdat het de onderlinge verhoudingen in het netwerk onder druk kan zetten. Hier zien we een botsing tussen het juridische en politicologische perspectief. Bestaande wetgeving wordt niet gebruikt omdat het de

samenwerking met anderen belemmert. Een ander voorbeeld heeft betrekking op de prognoses die de meeste provincies maken van de ontwikkeling van het aantal huishoudens. De prognoses zouden de regionale samenwerking moeten helpen door belangrijke informatie aan te dragen. Alleen blijkt uit het onderzoek dat er allerlei haken en ogen aan deze prognoses te zitten, zo gebruiken gemeenten, regio's en provincies verschillende definities, indicatoren en softwareprogramma's. Dit maakt de samenwerking ingewikkelder, terwijl deze prognoses juist zouden moeten helpen om het beleid rondom de woningmarkt vorm te geven. Een nieuwe vorm van het opstellen van prognoses genaamd adaptief programmeren, lijkt een goede ontwikkeling te zijn om meer ruimte te creëren voor interactie en gezamenlijke besluitvorming.<sup>41</sup>

Sturings- Perspectief: spanningen	Juridisch (TPA)	Economisch (NPM)	Politicologisch (NG)	Sociologisch (SG)	Psychologie (BG)
Juridisch (TPA)	X	Wetgeving versus marktwerking	Hiërarchie versus netwerk	Regulering versus zelforganisatie	Formeel versus informeel
Economisch (NPM)		X	Monitoring versus vertrouwen	Concurrentie versus gemeenschapszin	Rationalistisch versus realistisch
Politicologisch (NG)			X	Maatschappij versus politiek	Eigen belang versus algemeen belang
Sociologisch (SG)				X	Individu versus gemeenschap
Psychologisch (BG)					X

Tabel 2: Spanningen tussen de vijf sturingsperspectieven

Er zijn overigens ook genoeg voorbeelden van sturingsimpulsen vanuit verschillende discipline invalshoeken die juist leiden tot productieve combinaties. Zo kan de gemeente bouwvergunningen verlenen om woningbouw te stimuleren, terwijl het rijk tegelijkertijd financiële maatregelen neemt, zoals is gebeurd eind 2019. Daarnaast heeft de vorming van de woondeals ervoor gezorgd dat provincies met succes door het Rijk aangesproken kunnen worden om wonen in de Provinciale verordening op te nemen. Provincies die hun Verordening Ruimte goed inzetten, lijken er beter in te slagen om regio's op één lijn te krijgen over de woningproductie.

<sup>41</sup> I&O Research & KNAW (2020). *Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk provincies, regio's en gemeenten*. Enschede, 3 maart 2020.

Zie voor meer informatie over adaptief programmeren: Platform 31 (2020). *Adaptieve woningprogrammering: Van knelpunten naar speelruimte*. Den Haag.

## 5. Sturen op de woningmarkt

De komende jaren speelt het ministerie van BZK een belangrijke rol in het aanpakken van talloze vraagstukken op de woningmarkt, zoals het realiseren van een grote bouwopgave en om binnen de krapte op de woningmarkt te zorgen voor een goede verdeling van de voorraad en het betaalbaar houden van woningen. Het ministerie heeft concreet drie beleidsdoelen geformuleerd als het gaat om de woningmarkt, namelijk de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de woningmarkt. Toegankelijkheid betekent dat er voldoende woningen zijn in Nederland passend bij de vraag die er is. Daarnaast moeten deze woningen ook betaalbaar zijn voor de doelgroep. En het derde doel focust zich op de leefbaarheid en milieuvriendelijkheid van de woning en de omgeving van de woning.

Het ministerie doet dat niet alleen, ook de andere bestuurslagen voelen de urgentie om zoveel mogelijk betaalbare, toegankelijke en kwalitatieve woningen te realiseren. Ministerie, provincies en gemeenten werken hierin zo goed mogelijk samen, ieder vanuit hun eigen positie en bijbehorende verantwoordelijkheid. Gezamenlijk hebben zij de beschikking over een veelheid aan sturingsmogelijkheden. Wij hebben in dit essay laten zien dat sturing meervoudig is, door de verschillende verschijningsvormen ervan te categoriseren aan de hand van vijf perspectieven. In de verrichte onderzoeken valt op dat met name juridische, economische en politicologische sturingsmaatregelen aan bod komen. Zowel voor het rijk (nationale wetgeving, rijksbijdragen, expertteam Woningbouw), als voor de provincies (provinciale verordeningen, cofinanciering, stimulering regionale samenwerking) en de gemeenten (gemeentelijke vergunningen, heffingen, lokale lobby en onderhandeling). In de sturing op de woningmarkt is er zo gezien een veelheid aan maatregelen en is sprake van grote betrokkenheid vanuit de overheid.

Maar om de bouwopgave daadwerkelijk te realiseren, is niet de overheid aan zet. In de wijze waarop het stelsel van de woningmarkt is ingericht, moet het initiatief van het daadwerkelijk bouwen komen van marktpartijen en woningcorporaties. Uit de verrichte onderzoeken is echter gebleken dat dit initiatief moeilijk van de grond komt. Volgens de geïnterviewden (allen afkomstig uit rijk, provincie of gemeente) zijn er onvoldoende marktpartijen die betaalbare woningen willen bouwen. Voor corporaties zou de inperking van de investeringscapaciteit door fiscale regelingen (verhuurderheffing, overdrachtsbelasting bij 'ruilverkaveling' corporatiebezit) en de inperking van de rol (uitsluitend DAEB-woningen) belangrijke knelpunten zijn bij het oplossen van de tekorten aan betaalbare woningen. Dit impliceert dat de sturingsmaatregelen niet goed werken voor wat betreft het faciliteren van maatschappelijk initiatief, ofwel voor dit perspectief disfunctioneel lijken te zijn. Juridische wet- en regelgeving perken immers de mogelijkheden in van de rol van woningcorporaties, economische financiële prikkels lijken niet voldoende aantrekkelijk te zijn voor marktpartijen en ook de politicologische sturing oogt weinig succesvol aangezien er geen sprake is van een succesvolle samenwerking tussen overheidspartijen en (markt)partijen in de realisatie van betaalbare woningen. Dit sluit natuurlijk niet uit dat deze fiscale maatregelen ervoor zorgen dat andere doelen bereikt worden. Sturing is zo gezien dan ook in belangrijke mate een evenwichtsoefening tussen functionele en disfunctionele werking.

Het huidige stelsel van de woningmarkt kent een grote afhankelijkheid van initiatief van marktpartijen en woningcorporaties. Zonder hen zullen de benodigde woningen immers niet gerealiseerd worden en zal de krapte op de woningmarkt niet verdwijnen. Des te opvallender is het dat uit de verrichte onderzoeken blijkt dat er weinig aandacht is voor sturing vanuit het sociologische en psychologische perspectief. Deze vormen van sturing richten zich namelijk juist op het stimuleren van maatschappelijk initiatief. Zonder rekening te houden met deze perspectieven zullen juridische, economische en politicologische sturingsmaatregelen naar verwachting niet het gewenste effect bereiken, namelijk het realiseren van de bouwopgave door (markt)partijen. Vanuit de sociologische invalshoek bestaat daarbij wel het risico dat maatschappelijk initiatief niet van de grond komt danwel dat (markt)partijen eigen plannen realiseren die niet in lijn zijn met het



overheidsbeleid. In dit geval kan bijvoorbeeld de combinatie worden gemaakt met psychologische mechanismen: ruimte laten voor maatschappelijk initiatief, en tegelijkertijd marktpartijen en corporaties verleiden om keuzes te maken die passen bij de beleidsdoelstellingen van de overheid. Sturing is daarom vaak gelaagd, het gaat erom productieve combinaties en configuraties te vinden.

Deze zoektocht naar gepaste vormen van sturing geldt voor alle betrokken overheidspartijen op rijk-, provinciaal- en gemeentelijk niveau. Wel blijkt uit de verrichte onderzoeken dat Rijk en provincies de gemeenten als primair verantwoordelijk beschouwen om (markt)partijen te overtuigen om te helpen in het realiseren van de bouwopgave. Terwijl gemeenten vaak weinig capaciteit hebben om dit naar behoren te kunnen doen en in sommige gevallen niet dūrven te doen, uit angst voor weerstand vanuit de eigen inwoners en de lokale politiek. Het is van belang om in ieder geval op dit punt de interbestuurlijke verhoudingen kritisch nader te beschouwen. Het realiseren van opgaven op de woningmarkt kent immers een te grote afhankelijkheid van maatschappelijk initiatief om dit alleen aan gemeenten over te laten, en daar in de interbestuurlijke samenwerking geen aandacht aan te schenken. Samen met gemeenten kunnen Rijk en provincies bijvoorbeeld onderzoeken waar energie zit in de sector om de bouwopgave te realiseren om zo gezamenlijk te komen tot productieve sturing op de woningmarkt.

### *5.1. Naschrift*

Op het moment dat wij de laatste hand leggen aan deze tekst is ineens alles anders geworden: de coronacrisis is uitgebroken en iedereen werkt inmiddels vanuit huis om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan, de economie is zo goed als stil gevallen en hoewel de berichtgeving vandaag in de media als belangrijkste strekking heeft dat de crisis (nog) geen gevolgen heeft voor de woningmarkt is het niet erg gewaagd te voorspellen dat de wereld er over een paar maanden wel eens heel anders uit zou kunnen zien (met minstens een recessie en misschien wel een depressie) – met alle gevolgen van dien voor de opgaven waar het ministerie van BZK voor staat op de woningmarkt, in samenwerking met de andere partijen in het netwerk.

Daarom lijkt het ons goed om ter afsluiting van deze tekst en als naschrift bij dit essay in aanvulling op de inhoudelijke conclusies die we hiervoor al getrokken hebben ook een advies te geven over de werkwijze die richting de toekomst naar ons idee zou kunnen helpen bij de herijking van het beleid tijdens en na afloop van de virusuitbraak.

Zowel bij versterking van het bestaande beleid op het gebied van de woningmarkt, als bij de onontkoombare herijking daarvan in het licht van de veranderde omstandigheden is ons advies om daarbij dezelfde stappen te doorlopen die ook door ons in dit essay zijn gezet voor de beoordeling van (de diverse deelonderzoeken naar) het huidige beleidsinstrumentarium:

1. Hoe komen de diverse (discipline gebonden) sturingsperspectieven terug in het bestaande beleid?
2. In hoeverre is de concrete invulling daarvan via beleidsinstrumenten functioneel of disfunctioneel?
3. Waar versterken of verzwakken de gekozen combinaties/configuraties van instrumenten elkaar?