

## Regie op een vergrijzende woningmarkt

Een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten regie kunnen voeren op de woningmarkt om het woningaanbod aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door de toenemende vergrijzing.

*Door Julian Gelens*



## Colofon

Auteur	J.B.L. (Julian) Gelens Masterstudent Spatial Planning Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht Studentnummer: 5549973 Juliangelens@gmail.com
Begeleider	Prof. Dr. T.J.M. (Tejo) Spit Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht Professor Human Geography and Planning T.J.M.Spit@uu.nl

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van de masteropleiding Spatial Planning aan de Universiteit Utrecht. Het onderzoek betreft een onderwerp wat regelmatig onder de aandacht is en naar verwachting ook de komende decennia zal blijven: een vergrijzende woningmarkt. Met de resultaten die uit deze scriptie volgen, hoop ik een bijdrage te leveren aan het academisch onderzoek binnen dit veld en praktische mogelijkheden aan te reiken voor het toepassen van een institutionele netwerkbenadering.

Voor mij persoonlijk betekent dit het einde van een enerverende en leerzame periode. Het was een uitdaging om deze opleiding naast mijn werk voor de gemeente Breda te volgen, maar deze uitdaging ben ik met plezier aangegaan. Een combinatie van werk en studie in hetzelfde beleidsterrein die veelal versterkend werkt, maar soms ook zijn keerzijde heeft. Een voorbeeld is de kloof tussen enerzijds wetenschappelijk denken op de universiteit en het praktisch handelen bij de gemeente Breda. Maar uiteindelijk is het deze combinatie geweest die mij veel heeft gebracht, zowel op het vlak van kennis als persoonlijke ontwikkeling. Een periode waar ik met plezier, genoegdoening en gepaste trots op terug kan kijken.

Mijn dank gaat allereerst uit naar Kees Koffeman, die mij de mogelijkheid heeft gegeven voor de gemeente Breda te werken en mij vervolgens te faciliteren in het volgen van deze opleiding. Ook gaat mijn dank uit naar Rob van Beek en Bertwin van Rooijen voor het mede faciliteren van deze mogelijkheid. Voor het begeleiden van dit afstudeertraject en het verhogen van mijn academisch niveau wil ik Tejo Spit hartelijk bedanken voor zijn kritische noot, kennis en zo nu en dan vast ook voor zijn geduld.

Vervolgens wil ik mijn collega's Martin van de Wiel, Bob Biesheuvel en Merel Mulders bedanken voor de nieuwe inzichten die ik heb opgedaan gedurende het traject. Daarnaast wil ik mijn collega Nina Lenting bedanken voor haar tijd en creativiteit en het aanbrengen van wat kleur in een anders toch wel hele 'grijze' scriptie. Tot slot is mijn dankwoord gericht aan Kimberley, voor haar meer dan grote ondersteunende rol in de afronding van dit onderzoek. Zonder onze lange sparringssessies had dit onderzoek niet de huidige vorm en inhoud gehad.

Julian Gelens

Breda, 16 september 2019



## Samenvatting

In Nederland is een toenemende vergrijzing te zien. Dit is het gevolg van het collectief ouder worden van de in omvang relatief grote babyboomgeneratie, geboren tussen 1950-1970. Vergrijzing heeft effect op de woonbehoefte van ouderen. Het leidt tot een toename van aantal (kwantitatief effect) en aandeel (kwalitatief effect) actieve en zorgbehoefte ouderen op de woningmarkt en tot een grotere differentiatie in woonbehoefte van ouderen (kwalitatief effect). Door de beperkte aanpasbaarheid van de woningvoorraad, als gevolg van het duurzame karakter en de locatiegebondenheid van woningen, ontstaat hierdoor een mismatch met het woningaanbod. Dit leidt tot een woningbouwopgave voor ouderen.

Door de centrale positie in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting hebben gemeenten een regierol op de woningmarkt en is zij regisseur in het realiseren hiervan. In dit onderzoek staat de volgende doelstelling centraal: het inzichtelijk maken van de wijze waarop gemeenten de actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod kunnen sturen met als doel het woningaanbod zo optimaal mogelijk aan te passen aan veranderingen in de woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing. Op basis hiervan is de volgende vraagstelling geformuleerd: “hoe kunnen gemeenten actoren sturen die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?”

De woningmarkt is een multi-actormarkt. Op basis van het bezit van woningen zijn de actoren aan de aanbodzijde benoemd: eigenaar-bewoners, woningcorporaties, particuliere verhuurders en projectontwikkelaars. Ook het Rijk, de provincies en gemeenten zijn actor, omdat zij veelal vanuit publieke belangen hierin intervenieert om vraag en aanbod op de woningmarkt beter op elkaar af te stemmen. Omdat het Rijk en gemeenten vanuit verschillende beleidsterreinen betrokken zijn, zijn zij zelf ook een multi-actor.

Omdat de woningmarkt een multi-actormarkt is, is in dit onderzoek een netwerkbenadering gebruikt. Deze veronderstelt dat alle actoren doelstellingen hebben en voor de realisatie hiervan van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast is de institutionele context van invloed op de interacties tussen actoren, daarom de institutionele netwerkbenadering van Koppenjan en Klijn (2004) gehanteerd.

Omdat voor de beantwoording van de hoofdvraag een analyse nodig is van de relaties tussen actoren en deze in hoge mate worden beïnvloed door de lokale context is gekozen voor een enkelvoudige casestudie als onderzoeksontwerp. Hiervoor is de gemeente Breda geselecteerd, omdat dit een groeiende gemeente is een krimpende regio (West-Brabant). Daarmee wijkt de situatie in Breda af van andere steden in Brabant en de Randstad. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek, documentanalyse, interviews en vragenlijsten.

Uit de resultaten blijkt dat door het effect van een toenemende vergrijzing een mismatch ontstaat tussen de woonbehoefte van ouderen en het woningaanbod. Deze heeft zowel kwantitatieve als kwalitatieve componenten. Door verschillen in zowel de vraag- als de aanbodzijde zijn verschillen te zien tussen gemeenten in de woningbouwopgave voor ouderen. Ook zijn verschillen te zien tussen woningmarktsectoren, dit vraagt om verschillende vormen van sturing door gemeenten.

Daarnaast volgt hieruit dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt. Dit omdat zij de beschikking heeft over het publiekrechtelijk instrumentarium, overzicht heeft van wat er op gemeenniveau speelt en een verantwoordelijkheid naar burgers toe heeft. Gemeenten voeren hierbij verschillende vormen van regie: het in beeld brengen van de woningbouwopgave en het verbinden, stimuleren en sturen van actoren om hier invulling aan te geven. De dominante regievorm verschilt per actor: stimuleren van eigenaar-bewoners, verbinden van woningcorporaties, particuliere verhuurders en zorgpartijen en sturen bij projectontwikkelaars.

Ook blijkt uit de resultaten dat actoren onderling afhankelijk zijn voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie. Het Rijk en de provincies zijn hiervoor afhankelijk van gemeenten, hier is een eenzijdige afhankelijkheid te zien. Wel blijkt tussen gemeenten en de actoren aan de aanbodzijde een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid, omdat zij beschikken over middelen die cruciaal zijn voor elkaar.

Tevens blijkt dat de actoren verschillende rollen hebben. Het Rijk, de provincies, gemeenten en woningcorporaties hebben een kennisrol. Daarnaast heeft het Rijk de bevoegdheid voor het opstellen van wet- en regelgeving waarmee het de institutionele context bepaalt. Provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming van woningmarktbeleid tussen gemeenten, binnen de door hen gestelde regionale ruimtelijke kaders. Gemeenten hebben een regierol: zij stelt het ruimtelijk- en volkshuisvestingsbeleid vast, beschikt over het publiekrechtelijk instrumentarium waarmee zij bindende besluiten neemt en is verantwoordelijk voor de afstemming met lokale actoren over de uitvoering van beleid. Ook de actoren aan de aanbodzijde hebben meerdere rollen, omdat zij beschikken over middelen die cruciaal zijn voor gemeenten voor het realiseren van

doelstellingen, zij kunnen hierin een potentiële- bondgenoot of blokker zijn voor gemeenten.

Tot slot blijkt dat er spanningsvelden kunnen bestaan in de invulling van de regierol door gemeenten. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie, waardoor verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten in het woningmarktbeleid ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt. Ook blijkt dat er spanning kan bestaan tussen het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid van gemeenten. Tot slot blijkt dat door de verandering van een actief naar een faciliterend grondbeleid het belang van heldere en integrale beleidskaders toeneemt om dezelfde beleidsdoelstellingen te bereiken als met actief grondbeleid.

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van twee factoren die belangrijk zijn voor de invulling van de regierol van gemeenten op de woningmarkt: gemeenten moeten handelen vanuit een langetermijnperspectief, op basis waarvan zij (gezamenlijk) heldere beleidskaders stellen. Dit onderzoek is toegepast op de gemeente Breda, een gemeente met huishoudensgroei en waarbij de focus van het beleid op woningbouw ligt. Nader onderzoek is nodig naar gemeenten met een andere demografische ontwikkeling, in een andere regio, om overeenkomsten en verschillen in resultaten in beeld te brengen. Op die manier kan de invloed van de context op het handelen van actoren inzichtelijk te maken.

## Figuren- en tabellenlijst

### Figuren

Figuur 1	Bevolkingsontwikkeling Nederland	p. 12
Figuur 2	Conceptueel model	p. 16
Figuur 3	Conceptueel model in detail	p. 43

### Tabellen

Tabel 1	Kenmerken hiërarchie en netwerk	p. 29
Tabel 2	Besluitvorming hiërarchie en netwerk	p. 30
Tabel 3	Typering rollen actoren in besluitvormingsproces	p. 31
Tabel 4	Typen middelen	p. 33
Tabel 5	Typologie mate van afhankelijkheid	p. 33
Tabel 6	Actorposities	p. 34
Tabel 7	Regievormen	p. 35
Tabel 8	Regievormen 5 S-model	p. 35
Tabel 9	Indicatoren	p. 39
Tabel 10	Analyseschema	p. 42
Tabel 11	Interactiepatronen	p. 50
Tabel 12	Ontwikkeling vraagzijde woningmarkt gemeente Breda	p. 51
Tabel 13	Actorinventarisatie	p. 13
Tabel 14	Relaties	p. 56





# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>p. 11</b>
<b>2. Vraagzijde</b>	<b>p. 17</b>
2.1 Internationaal perspectief	p. 17
2.2 Nationaal perspectief	p. 17
2.3 Regionaal perspectief	p. 19
2.4 Lokaal perspectief	p. 20
2.5 Conclusie vraagzijde woningmarkt	p. 20
<b>3. Aanbodzijde</b>	<b>p. 23</b>
3.1 Internationaal perspectief	p. 23
3.2 Nationaal perspectief	p. 24
3.3 Regionaal perspectief	p. 25
3.4 Lokaal perspectief	p. 26
3.5 Conclusie aanbodzijde woningmarkt	p. 26
<b>4. Theoretisch kader</b>	<b>p. 29</b>
4.1 Institutioneel netwerkperspectief	p. 29
4.2 Netwerkstructuur	p. 30
4.3 Actoranalyse	p. 32
4.4 Regievormen	p. 34
4.5 Spanningsvelden	p. 36
4.6 Conclusie theoretisch kader	p. 37
<b>5. Methodologie</b>	<b>p. 39</b>
5.1 Operationalisatie	p. 39
5.2 Casestudie	p. 40
5.3 Dataverzameling	p. 41
5.4 Analyseschema	p. 42
5.5 Conceptueel model	p. 43
5.6 Conclusie methodologie	p. 43
<b>6. Resultaten</b>	<b>p. 45</b>
6.1 Netwerkstructuur	p. 45
6.2 Actoranalyse	p. 50
6.3 Interviews	p. 57
6.4 Conclusie resultaten	p. 62
<b>7. Analyse</b>	<b>p. 63</b>
7.1 Toetsing veronderstellingen	p. 63
7.2 Conclusie analyse	p. 67
<b>8. Conclusie</b>	<b>p. 69</b>
8.1 Slotbeschouwing	p. 72
<b>Literatuurlijst</b>	<b>p. 73</b>
<b>Bijlagenrapport</b>	<b>p. 79</b>



## 1. Inleiding

*“Population ageing is poised to become one of the most significant social transformations of the twenty-first century, with implications for nearly all sectors of society. Countries need to plan for population ageing and ensure the well-being of older persons.”*

(United Nations, 2019).

Refererend naar bovenstaande quote, kan worden vermeld dat de woningmarkt één van deze sectoren is. In dit onderzoek staat centraal hoe gemeenten regie kunnen voeren op een woningmarkt waar sprake is van een toenemende vergrijzing. Dit hoofdstuk bestaat uit een introductie op het onderzoeksveld, de doelstelling van het onderzoek, de daaruit volgende vraagstelling, het conceptueel model en wordt afgesloten met een leeswijzer.

### *Maatschappelijke relevantie: vergrijzing*

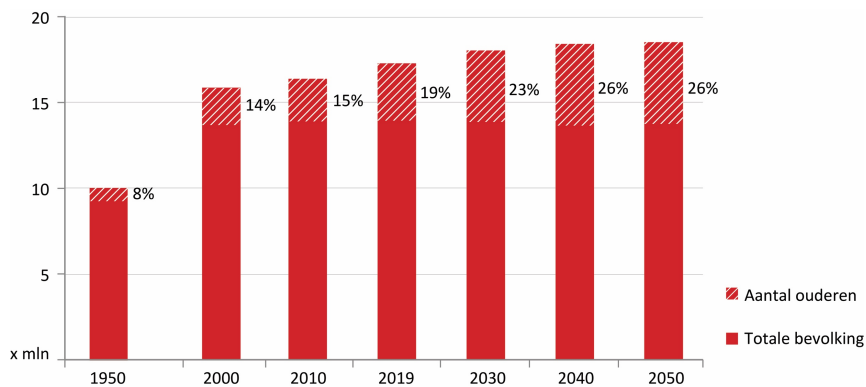
De samenstelling van de wereldbevolking is aan het veranderen. Het aantal en aandeel ouderen (mensen met een leeftijd van 65 jaar of ouder) neemt wereldwijd toe. In 2050 zal naar verwachting één op de zes mensen in de wereld ouder zijn dan 65 jaar (United Nations, 2019). Deze demografische ontwikkeling wordt vergrijzing genoemd. Philips, Ajrouch en Hillcoat-Nallétamby definiëren vergrijzing als: “a process whereby a group (such as a country or an ethnic group) experiences the progressive increase in the actual numbers and proportion of older people within its total population” (2010, p.13).

Vergrijzing wordt veroorzaakt door een stijgende levensverwachting en een geboortecijfer lager dan 2,1. Dit geboortecijfer is nodig om de omvang van een populatie constant te houden (OECD, 2017). Beide zijn het gevolg van sociaaleconomische verbeteringen, onder andere in de gezondheidszorg en in levensstandaarden van mensen (Philips, Ajrouch & Hillcoat-Nallétamby, 2010). Dit heeft namelijk een daling van zowel het sterfte- als het geboortecijfer ten gevolg. Vergrijzing heeft effect op verschillende sectoren, onder andere op de economie door een grotere druk op de beroepsbevolking (Bloom, Canning & Fink, 2011), de gezondheidszorg door een grotere behoefte aan zorg (Beard & Bloom, 2015) en op de woningmarkt door veranderende gezinsstructuren en de voorkeur van ouderen om langer zelfstandig te wonen (Bengtson & Lowenstein, 2003; Gilteard & Higgs, 2001).

Als gevolg van de wereldwijde vergrijzing worden samenlevingen geconfronteerd met diepgaande vraagstukken, onder andere met betrekking op ziekte en gezondheidszorg, economische middelen en toegang tot huisvesting. Internationaal worden maatschappelijke debatten gevoerd over de rol van de overheid en de constructie van beleid om te anticiperen op de behoeften van de groeiende groep ouderen. Er is sprake van een groeiende spanning tussen de oplossingen die door wereldwijde instellingen worden geformuleerd en het beleid wat op nationaal niveau wordt gevoerd. Er zijn namelijk grote verschillen te zien tussen landen in de mate en het tempo van vergrijzing (Powell & Cook, 2009). Door verschillen tussen landen in overheidsbeleid, zoals instituties, regelingen, subsidies en wetten is het effect van vergrijzing op de woningmarkt per land verschillend (Börsch-Supan, 1994).

Ook in Nederland is een vergrijzing te zien en zijn er verschillende beleidsstudies uitgevoerd naar het effect van vergrijzing op de woningmarkt (Daalhuizen, van Dam, de Groot, Schilder & van der Staak, 2019; de Groot, van Dam & Daalhuizen, 2013; Hooimeijer, 2007; van Iersel & Leidelmeijer, 2016). Daarnaast is vergrijzing op de woningmarkt ook in de media een terugkerend thema. De Volkskrant plaatst in april 2019 ‘*Hoofdrol senioren op woningmarkt: kwart huishoudens is 65-plus*’. En het Algemeen Dagblad schrijft in januari 2019 ‘*Senioren slaan hun slag op de woningmarkt*’, doelend op ouderen die hun woning voor een hoge prijs verkopen en kleiner gaan wonen.

In Nederland zijn de oorzaken van de vergrijzing vooral het relatief hoge geboortecijfer in de periode 1950-1970, ook wel de babyboomgeneratie genoemd, ten opzichte van de periode daarna en een stijgende levensverwachting sinds 1950 (CBS, 2019). Figuur 1 illustreert de ontwikkeling van het aantal en aandeel ouderen binnen de Nederlandse bevolking. Sinds 1950 vergrijst de Nederlandse bevolking en deze zal naar verwachting in toenemende mate verder vergrijzen tot 2040. Dit als gevolg van de relatief grote omvang van deze generatie (Kooiman, de Jong, Huisman, van Duin & Stoeldraijer, 2016).



Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling Nederland (CBS, 2019) [bewerkt door auteur]

Met vergrijzing verandert ook de huishoudenssamenstelling. Het aantal en aandeel ouderenhuishoudens, gedefinieerd als een huishouden waarbij het hoofd van het huishouden een leeftijd van 65 jaar of hoger heeft, neemt toe. Dit heeft een kwantitatief en kwalitatief effect op de woonbehoefte van ouderen. De woonbehoefte wordt gedefinieerd als de woning, de woonomgeving en de verschillende functies die de woning voor mensen heeft (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015). Vooral het aantal alleenstaande ouderenhuishoudens stijgt, voornamelijk omdat ouderen alleen komen te wonen na het overlijden van hun partner (van Duin, te Riele & Stoeldraijer, 2018). Deze toename van het aantal alleenstaande ouderenhuishoudens is daarnaast een gevolg van verdere individualisering van de Nederlandse samenleving (Hooimeijer, 2007). Ook wonen ouderen tegenwoordig langer zelfstandig dan eerdere generaties. Enerzijds is dit het gevolg van de toegenomen zelfredzaamheid van mensen en de wens zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen (Leidelmeijer, van Iersel & Leering, 2017; WoOn, 2019). Anderzijds is dit het gevolg van het extramuraliseringsbeleid van Rijksoverheid, dat erop gericht is mensen met beperkingen zoveel mogelijk onderdeel te laten zijn van de maatschappij. Als gevolg hiervan wonen ouderen met beperkingen steeds minder in instellingen en meer in de reguliere woningvoorraad (de voorraad zelfstandige woningen) (van Iersel & Leidelmeijer, 2016; WoOn, 2019).

De groei het aantal ouderenhuishoudens, waaronder veel alleenstaanden, is medebepalend voor de woonbehoefte. Toekomstige ouderen stellen andere wensen en eisen aan de woning en woonomgeving (Hooimeijer, 2007). Daardoor heeft vergrijzing naast een kwantitatief ook een kwalitatief effect op de woonbehoefte. In de beleidsstudie 'Vergrijzing en Woningmarkt' van het Planbureau voor de Leefomgeving wordt hiervoor als aanleiding gegeven:

*“... de nieuwe generatie ouderen – geboren tussen 1945 en 1960 – is in het algemeen hoger opgeleid, welvarender, vitaler, mobieler en actiever dan eerdere generaties ouderen. Deze kenmerken zijn van grote invloed op het woningmarktgedrag.”*

(De Groot, Van Dam, & Daalhuizen, 2013, p. 10)

Het kwantitatieve en kwalitatieve effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen leidt tot planologische en volkshuisvestelijke vraagstellingen, zoals waar en onder welke condities wonen als ruimtegebruik toe te staan. Beide zijn een activiteit waar de overheid voor aan de lat staat en waarvoor op de verschillende overheidsniveaus, Rijksoverheid, provincie en gemeenten, beleid en plannen worden opgesteld. Het beleid en de plannen die op de verschillende ruimtelijke niveaus worden gemaakt staan echter niet op zichzelf, er zijn onderlinge relaties (Ekkers, 2002; Spit & Zoete, 2015). Om deze reden wordt dit vraagstuk vanuit verschillende overheidsniveau benaderd.

### *Woningmarkt*

Vergrijzing heeft dus een kwantitatief en een kwalitatief effect op de vraagzijde van de woningmarkt. Om te voorzien in deze veranderende vraag wordt verondersteld dat het woningaanbod aangepast dient te worden. Dit kan door aanpassing van de bestaande woningvoorraad of door de bouw van nieuwe woningen. De overheid intervenueert hierin vanuit verschillende niveaus en beleidsterreinen, voornamelijk vanuit publieke belangen, om vraag en aanbod op de woningmarkt beter op elkaar af te stemmen (Bovenberg, Teulings & Van Dalen, 2005; Priemus, 2000). De overheid intervenueert omdat volgens de economische markttheorie de woningmarkt geen efficiënt werkende markt is. Onder meer omdat woningen heterogeen zijn door het duurzame karakter en de locatiegebondenheid (de Vries & Boelhouwer, 2004; Priemus, 2000). Als gevolg van het duurzame karakter is de

toevoeging van woningen aan de woningvoorraad relatief beperkt. Dat wil zeggen dat de bestaande woningvoorraad in belangrijke mate het woningaanbod uitmaakt (Ekkers, 2002). Door de beperkte toevoeging van woningen en door de tijd die planprocessen en bouwprocessen kosten, werkt een verandering in de vraag vertraagd door in het aanbod (DiPasquale & Wheaton, 1996). Hierdoor is de woningvoorraad beperkt aanpasbaar aan veranderingen in de vraag naar woningen door ouderen. Door de locatiegebondenheid wordt de prijs van een woning voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de woonomgeving. Daarnaast segmenteert de woningmarkt door de locatiegebondenheid van woningen in ruimtelijk opzicht en ontstaan er regionale deelmarkten (de Vries & Boelhouwer, 2004). Als gevolg hiervan zijn verschillen tussen regio's te zien in de situatie op de woningmarkt, zoals bijvoorbeeld in prijsontwikkeling.

De woningmarkt wordt in drie eigendomssectoren ingedeeld: de koopsector, de sociale huursector en de particuliere huursector. Het eigendom van de woningen verschilt per sector. In de koopsector is dit in handen van eigenaar-bewoners, in de sociale huursector van woningcorporaties en in de particuliere huursector van particuliere verhuurders (van der Heijden, Haffner & Reitsma, 2002). Daarnaast zijn projectontwikkelaars veelal verantwoordelijk voor de bouw van woningen. Daarmee is de woningmarkt een multi-actor markt, omdat naast de verschillende overheidslagen ook verschillende partijen aan de aanbodzijde van de woningmarkt betrokken zijn.

Om het effect van vergrijzing op de woningmarkt verder in kaart te brengen, dient inzicht te worden verkregen in het functioneren van het huisvestingssysteem. Een huisvestingssysteem omvat alle actoren (huishoudens, marktpartijen en overheid) die zich bezighouden met de productie, de regulering en de consumptie van huisvesting, evenals hun onderlinge relaties (Bourne, 1981). Er zijn al enkele internationale vergelijkingen tussen huisvestingssystemen verschenen (bijvoorbeeld: Boelhouwer & Van der Heijden, 1992; Hoekstra, 2010; Kemeny, 2006; Lux & Sunega, 2014). In deze vergelijkingen worden verzorgingsstaten met elkaar vergeleken, omdat vermoed wordt dat er een verband is tussen de manier waarop de verzorgingsstaat is georganiseerd en de omvang van de verschillende woningmarktsectoren. Uit de vergelijkingen volgt dat de woningmarkt in Nederland een bijzondere internationale positie kent. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft zowel corporatistische als sociaaldemocratische kenmerken en wordt dan ook veelal als mengvorm gezien (Ekkers, 2002; Vrooman, 2009). Deze mengvorm heeft volgens Kemeny's typologie van huursystemen geresulteerd in een internationaal gezien relatief grote en kwalitatief hoogwaardige huursector (1995; 2006).

#### *Wetenschappelijke relevantie: institutionele netwerkbenadering*

Omdat de woningmarkt een multi-actor markt is, wordt in dit onderzoek een netwerkbenadering gehanteerd. In een netwerkbenadering wordt namelijk verondersteld dat alle actoren, zowel publieke als private, doelstellingen hebben en voor de realisatie ervan afhankelijk zijn van elkaar (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007; Provan & Kenis, 2008). De interacties die als gevolg van deze wederzijdse afhankelijkheden worden aangegaan, resulteren in de vorming van netwerken. De netwerkbenadering is een alternatief voor het 'klassieke' besturingsparadigma, waarin de relatie tussen bestuurder en bestuurd centraal staat. In het klassieke, hiërarchisch model, kan gesproken worden van een één-actor-benadering en gaat uit van een top-down benadering tussen bestuurder (overheid) en bestuurd (Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993). Deze verandering in de rol van de overheid van de besturende actor naar één van de sturende actoren (horizontale sturing) wordt veelal getypeerd als de overgang van 'government naar governance' (Rhodes, 1997). Rhodes beschrijft deze nieuwe vorm van sturing door de overheid als 'governance refers to governing with and through networks' (2007, p. 1246). De Bruijn en ten Heuvelhof definiëren een netwerk als 'een geheel van actoren die publiek, semipubliek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen' (1991, p.25). Instrumenten worden in dit onderzoek gedefinieerd als alle formele en informele middelen die kunnen bijdragen aan het bereiken van doelstellingen (Groetelaers, 2004). Bij deze governance vorm van overheidssturing staat een netwerkbenadering centraal, gericht op de onderlinge structurele relaties tussen actoren.

Koppenjan en Klijn (2004) combineren de netwerkbenadering met de institutionele benadering en gaan uit van een institutionele netwerkbenadering. De institutionele benadering stelt dat instituties, in de literatuur veelal opgevat als sets van formele en informele regels, invloed hebben op de interacties tussen actoren en dus het besluitvormingsproces structureren (Omstrom, 1986; Scharpf, 1997). Daarmee is de institutionele omgeving van het netwerk van belang voor een verklaring van het gedrag van actoren. Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat de basis van deze institutionele netwerkbenadering is dat actoren door interacties in het verleden regels vormen en dat deze regels de context vormen voor beperkt rationeel handelen. In deze benadering worden het netwerk en de instituties die de actoren binnen dat netwerk beïnvloeden centraal gesteld. Omdat het handelen van actoren op de woningmarkt beïnvloed wordt door instituties, wordt in dit onderzoek een institutionele netwerkbenadering als analysekader gehanteerd.

Er zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd waarin de institutionele netwerkbenadering is toegepast. Van Buuren en Klijn (2004) hebben een onderzoek uitgevoerd naar de rol van het Productschap Vis in een veranderend zeevisserijnetwerk. Een ander onderzoek is dat van Haffner, Oei en Elsinga (2007), naar welke bijdragen de institutionele netwerkbenadering kan leveren aan vergroten van het inzicht in werking van een netwerk van stedelijke vernieuwing en aan de sturing binnen het netwerk. Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan de praktische toepassing van de institutionele netwerktheorie en het verrijken hiervan.

### *Sturingsperspectieven*

Netwerken worden gevormd door betrokken actoren die onderling verschillende relaties hebben, elkaar sturen, en zelf ook onderwerp van sturing zijn (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1991). Een belangrijk begrip hierin is sturing. In literatuur over sturing komen de definities van sturen vaak neer op de maakbaarheid en de beïnvloeding van de samenleving (Groetelaers, 2004). De Bruijn en Ten Heuvelhof definiëren sturing als 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen' (1991, p.3). Volgens hen is er geen sprake van sturing zonder dat een actor zichzelf een doel heeft gesteld. En Den Hollander (1995) definieert sturen als 'het gericht interveniëren in een systeem' (1995, p.24). In dit onderzoek wordt een netwerkbenadering gehanteerd en om deze reden wordt sturing in dit onderzoek gedefinieerd als het gericht interveniëren in een netwerk.

In een netwerk zijn overheden en te sturen actoren wederzijds afhankelijk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Teisman, 1992). Dit impliceert dat een overheid voor de realisatie van haar doelen veelal afhankelijk is van de medewerking van de te sturen actoren en andersom. Deze wederzijdse afhankelijkheid heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en marktpartijen, maar ook op overheidslagen onderling (Groetelaers, 2004). De basis voor het huidige bestuurlijke stelsel in Nederland ligt in de Grondwet (1848), waarin de bevoegdheden van het Rijk, provincies en gemeenten zijn vastgelegd. Hierin is sprake van een verticale scheiding der machten, de bevoegdheidsverdeling, tussen de verschillende overheidslagen. Deze verschillende overheidslagen hebben relaties met de verschillende andere actoren (de Vries & van Dam, 1998). Daarmee is de overheid een multi-actor op de woningmarkt.

In dit onderzoek wordt een gemeentelijk sturingsperspectief gehanteerd, waarmee de manier waarop de gemeente sturing geeft aan de woningmarkt wordt bedoeld. Reden hiervoor is de veronderstelde centrale positie van gemeenten op de woningmarkt, die volgt uit de centrale positie binnen de beleidsterreinen van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Volkshuisvesting wordt omschreven als het beleidsveld dat zich richt op de productieverdeling en het beheer van woningen (de Haan, 1983). Voor een definitie van de ruimtelijke ordening wordt deze van Spit en Zoete (2015) gehanteerd: 'ruimtelijke ordening omvat het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de ontwikkeling daarop. Binnen de ruimtelijke ordening is de gemeentelijke bestuurslaag de belangrijkste. Gemeenten stellen in een grote mate van beleidsvrijheid bestemmingsplannen op: de enige ruimtelijke plannen die juridisch bindend zijn voor alle actoren (Spit & Zoete, 2015). Hierin worden de gebruiks- en bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. De bevoegdheden binnen de ruimtelijke ordening zijn onder meer uitgewerkt in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In de ruimtelijke ordening wordt de coördinatiestructuur getypeerd als een top-down proces, waarin de plannen van hogere overheidslagen het beleidskader vormen voor de plannen van lagere overheidslagen. Tegelijkertijd vindt een omgekeerd bottom-up proces plaats, waarin de plannen van de lagere overheidslagen getoetst worden aan die van de hogere overheidslagen (Spit & Zoete, 2015). Ook binnen de volkshuisvesting hebben gemeenten een centrale rol. Binnen de volkshuisvesting stelt de gemeente binnen de door het Rijk en provincie bepaalde kaders het lokale volkshuisvestingsbeleid op (Ekkers, 2002). Dit wordt vastgelegd in een woonvisie, hierin beschrijft de gemeente de gewenste richting van het terrein van het wonen (VNG, 2016).

Als gevolg van de centrale positie van gemeenten binnen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting wordt verondersteld dat gemeenten een regierol vervullen op de woningmarkt. Rijksoverheid ziet gemeentelijke regie als mogelijk sturingsconcept voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Rijksoverheid, 2009). In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is door Koulen, Scheidel & Wolthuis (2006) een publicatie uitgegeven over de voorwaarden om tot een succesvolle regierol voor gemeenten te komen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Hierin is aangegeven dat een gemeentelijke regierol gewenst is als: 1) er veel lokale actoren nodig zijn bij de vormgeving en uitvoering van het beleid, 2) er sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten en deze partners en 3) gemeenten deze actoren niet direct kunnen sturen (Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006). Uit de inhoud van dit inleidend hoofdstuk volgt dat de woningmarkt voldoet aan deze drie voorwaarden en daarmee wordt de keuze voor regie als sturingsconcept gelegitimeerd. Ook lijkt de rol van regisseur bij uitstek passend in een situatie waarin gesproken kan worden van

een netwerk (Hupe & Klijn, 1997). De regisseur heeft hierin een rol als intermediair tussen de verschillende partijen en probeert condities voor succesvolle interacties tussen actoren te verbeteren. Sturing door gemeentelijke regie is dan ook het sturingsconcept wat centraal staat in dit onderzoek.

#### *Doelstelling*

Vergrijzing heeft een kwantitatief en een kwalitatief effect op de woonbehoefte van ouderen en verondersteld wordt dat dit leidt tot een mismatch met het woningaanbod. De woningmarkt, de markt van vraag en aanbod naar woningen, is een multi-actor markt waarbij actoren onderling afhankelijk zijn voor de realisatie van doelstellingen hierin. Het handelen van deze actoren op de woningmarkt wordt beïnvloed door instituties en daarom wordt in dit onderzoek een institutionele netwerkbenadering gehanteerd. Op de woningmarkt is de gemeente de centrale actor vanwege de centrale positie die zij hebben binnen de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Als gevolg hiervan wordt verondersteld dat gemeenten een regierol vervullen op de woningmarkt en dus in de veronderstelde mismatch.

De doelstelling van dit onderzoek is: **het inzichtelijk maken van de wijze waarop gemeenten de actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod kunnen sturen met als doel het woningaanbod zo optimaal mogelijk aan te passen aan veranderingen in de woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing.**

Dit wordt gedaan door het functioneren van de woningmarkt vanuit een institutionele netwerkbenadering te analyseren. Dit inzicht kan worden gebruikt om aan de hand van de empirische bevindingen te reflecteren op de institutionele netwerktheorie en wordt getracht een bijdrage te leveren aan de praktische toepassing van de institutionele netwerktheorie en het verrijken hiervan.

#### *Onderzoeksvraag*

In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de vraag: *‘hoe kunnen gemeenten actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod sturen met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?’* Om deze hoofdvraag te beantwoorden dient eerst een antwoord te worden verkregen op de volgende deelvragen:

*(1) Welke woningbouwopgave ontstaat als gevolg van de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?*

Deelvraag één brengt de probleemsituatie in beeld. Verondersteld wordt dat door het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen een mismatch ontstaat met het woningaanbod: de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave voor ouderen. Hierbij worden de doelgroepen aan de vraagzijde van de woningmarkt en de actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod in beeld gebracht. Er wordt gezocht naar de determinanten die vanuit de vraag- en aanbodzijde van invloed zijn op de inhoud van de mismatch, in dit onderzoek de woningbouwopgave voor ouderen.

*(2) Hoe kunnen gemeenten in een netwerk sturen op aanpassing van het woningaanbod?*

Deze deelvraag behelst het vormen van een theoretisch kader, waarin de institutionele netwerkbenadering wordt beschreven. Hiermee kunnen de relaties tussen actoren inzichtelijk worden gemaakt. Vervolgens worden verschillende vormen van regie beschreven die gemeenten kunnen hanteren om de bij het woningaanbod betrokken actoren te kunnen sturen. Daarna worden de spanningsvelden die kunnen bestaan in het handelen van gemeenten als regisseur op de woningmarkt theoretisch uitgewerkt.

*(3) Wat is de rol van de bij de totstandkoming van het woningaanbod betrokken actoren in het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen?*

Deze deelvraag analyseert de rol van de bij het woningaanbod betrokken actoren in de probleemsituatie, de woningbouwopgave voor ouderen. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er voor gemeenten zijn om deze actoren te sturen op aanpassing van het woningaanbod en te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen.

*(4) Op welke manier sturen gemeenten actoren om aanpassing van het woningaanbod te realiseren?*

In deze deelvraag wordt in beeld gebracht hoe gemeenten de actoren sturen in het aanpassen van het woningaanbod. Op basis hiervan kan inzichtelijk worden gemaakt of en hoe gemeenten de sturingsmogelijkheden die volgen uit de theorie toepassen in de empirie.

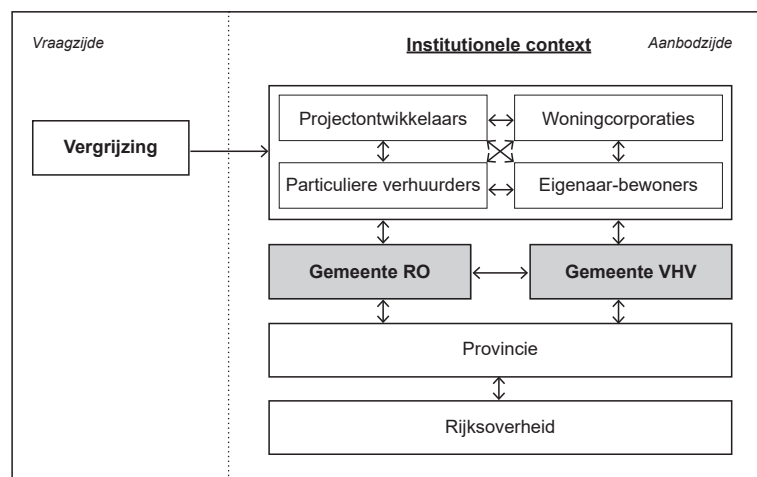


### Conceptueel model

Op basis van de institutionele netwerktheorie worden veronderstellingen geformuleerd die getoetst worden in de empirie en wordt geanalyseerd of deze in de praktijk worden ondersteund. Daarmee kan in de conclusie aan de hand van deze empirische bevindingen gereflecteerd worden op de institutionele netwerktheorie. De veronderstellingen die volgen uit de inhoud van dit inleidend hoofdstuk zijn hieronder beschreven. De veronderstelde relaties zijn weergegeven in het conceptueel model, figuur 2. Dit model wordt in hoofdstuk 5 aangevuld met de veronderstellingen die volgen uit de volgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 1 zijn de volgende veronderstellingen geformuleerd:

1. Alle betrokken actoren hebben doelstellingen op de woningmarkt en zijn voor de realisatie ervan van elkaar afhankelijk.
2. Door het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen ontstaat een mismatch met het woningaanbod.
3. Gemeenten hebben vanuit de centrale positie in de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting een regierol op de woningmarkt.



Figuur 2: Conceptueel model

### Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt de vraagzijde van de woningmarkt vanuit ouderen geschetst. Gevolgd door de aanbodzijde in hoofdstuk drie. Deze hoofdstukken brengen de context van de woningmarkt in beeld. In hoofdstuk vier, het theoretisch kader, wordt de institutionele netwerkbenadering nader beschreven. Er wordt aandacht besteed aan de elementen waaruit deze bestaat. Het hierop volgende hoofdstuk, methodologie, beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hierin wordt beschreven hoe de elementen van de institutionele netwerkbenadering te meten zijn, bij welke casus dit gemeten wordt en op welke wijze de casus wordt onderzocht. Het zesde hoofdstuk is het begin van het empirische gedeelte van dit onderzoek. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het veldwerk. Hoofdstuk zeven omschrijft de analyse van de resultaten, waarin wordt gereflecteerd op hoe de resultaten zich verhouden tot de geanalyseerde literatuur. Tevens wordt hierin gekeken naar de mate waarin de geselecteerde casus representatief is voor andere casussen. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie en de slotbeschouwing van dit onderzoek. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen en de hoofdvraag.



## 2. Vraagzijde woningmarkt

Uit de inhoud van hoofdstuk 1 volgt dat er grote verschillen te zien zijn tussen landen in het tempo en de mate van vergrijzing (Powell & Cook, 2009). Ook is het effect van vergrijzing op de woningmarkt per land verschillend door verschillen in overheidsbeleid zoals instituties, regelingen, subsidies en wetten (Börsch-Supan, 1994). Om dezen reden wordt in dit hoofdstuk eerst een internationaal perspectief beschreven van het effect van vergrijzing op de vraagzijde van de woningmarkt. Vervolgens wordt ingegaan op het nationaal, regionaal en lokaal perspectief, omdat de overheid in Nederland op verschillende overheidsniveaus, Rijksoverheid, provincie en gemeente, ruimtelijk orderings- en volkshuisvestelijk beleid opstelt. Het beleid en de plannen die op deze verschillende niveaus worden gemaakt staan echter niet op zichzelf, er zijn onderlinge relaties. Vergrijzing is een maatschappelijke ontwikkeling die de grenzen van deze bestuurslagen overstijgt en daarom wordt het effect van vergrijzing op de vraagzijde van de woningmarkt vanuit de verschillende overheidsniveaus benaderd. Tot slot volgt uit de inhoud van hoofdstuk 1 dat vergrijzing een kwantitatief en een kwalitatief effect heeft op de woonbehoefte van ouderen en om deze reden wordt in dit hoofdstuk ook dit onderscheid gemaakt. Dit hoofdstuk beschrijft het eerste deel van de context.

### 2.1 Internationaal perspectief

Er zijn verschillende internationaal vergelijkende onderzoeken uitgevoerd naar de mate en tempo van vergrijzing in landen (bijvoorbeeld: Anderson & Hussey, 2000; Meeks, Nickols & Sweany, 1999; Powell & Cook, 2009). In internationale vergelijkende onderzoeken staat veelal niet het effect van vergrijzing op de woningmarkt centraal. Reden hiervoor kan zijn dat landen verschillen in overheidsbeleid, zoals regelingen, subsidies en wetten, waardoor het effect van vergrijzing op de woningmarkt per land verschillend is. Om een internationaal perspectief te beschrijven van het effect van vergrijzing op de vraagzijde van de woningmarkt worden daarom landen met elkaar vergeleken op basis van de demografische ontwikkeling. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de World Population Prospect gegevens van de UN (2019). De UN schat dat in 2050 één op de zes mensen een oudere zal zijn, ten opzichte van één op de elf in 2019. Dit komt neer op een stijging van 9% naar 16% van de wereldbevolking. In 2018 was voor het eerste in de geschiedenis de groep ouderen groter dan de groep kinderen jonger dan vijf jaar. Regio's waarvan verwacht wordt dat het aandeel ouderen tussen 2019 en 2050 zal verdubbelen zijn Noord-Afrika, West-Azië, Centraal- en Zuid-Azië, Oost- en Zuidoost-Azië Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. In Europa en Noord-Amerika is de vergrijzing het grootst, in 2050 zal één op de vier personen een oudere zijn. De wereldwijde groei van ouderen heeft ook een kwalitatief effect op de behoefte aan woningen ten gevolg: binnen de totale woonbehoefte neemt het aandeel ouderen met een woonbehoefte toe.

Ook zijn enkele vergelijkende onderzoeken uitgevoerd naar de overeenkomsten en verschillen tussen Europese landen in vergrijzing (bijvoorbeeld: Avramov & Maskova, 2003; Börsch-Supan, Brandt, Litwin & Weber, 2013; Hugman, 1994). Hieruit blijkt dat vergrijzing in heel Europa te zien is en de bevolking naar verwachting verder zal vergrijzen tot 2080 (Eurostat, 2018). Verschillen in historische geboortecijfers en in mindere mate de latere migratieaantallen hebben geleid tot grote verschillen in vergrijzing in Europa (Garssen, 2011). Verder volgt dat Europa samen met Noord-Amerika het werelddeel is waar de vergrijzing het grootst is. Dit is het gevolg van het collectief ouder worden van de babyboomgeneratie. De grootste toename vindt plaats in het aandeel 80-plussers. Deze zal naar verwachting in de periode 2017 tot 2080 meer dan verdubbelen, waardoor in Europa sprake is van dubbele vergrijzing (Eurostat, 2018). Vooral door een naar Europese maatstaven langdurig hoog geboortecijfer is Nederland minder sterk vergrijsd dan de meeste andere Europese landen en zijn buurlanden. Dit effect wordt in het nationaal perspectief verder beschreven.

### 2.2 Nationaal perspectief

In deze paragraaf wordt het effect van vergrijzing op de vraagzijde van de woningmarkt in nationaal perspectief geplaatst. Dit wordt gedaan aan de hand van een indeling in demografische, sociaal-culturele en sociaaleconomische ontwikkelingen. Omdat volgens deze indeling, gemaakt door de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (2004), keuzes van huishoudens op de woningmarkt, maar ook de ruimte om deze keuzes te maken afhangen van demografische, sociaaleconomische en sociaal-culturele kenmerken. Ontwikkelingen hierin hebben effect op woonbehoeften en om deze reden wordt het nationaal perspectief beschreven aan de hand van deze driedeling. Hiermee wordt het kwantitatieve en kwalitatieve effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen beschreven.

### *Demografische ontwikkeling*

In Nederland is een vergrijzing te zien en net als in andere Europese landen is dit het gevolg van het collectief ouder worden van de babyboomgeneratie (CBS, 2018). Per 2019 wonen in Nederland 3,3 miljoen ouderen (CBS, 2019). De CBS-bevolkingsprognose voorziet een toename van dit aantal tot 4,8 miljoen in 2040: van 19% naar circa 26% van de bevolking (Stoeldraijer, van Duin & Huisman, 2017). Daarentegen blijft de omvang van de bevolkingsgroepen 0-20 jaar en 20-65 jaar blijven vrijwel gelijk. De groei van de bevolking komt dus volledig door een toename van de groep ouderen, met name het aantal en aandeel 80-plussers (CBS, 2019). In Nederland is daarmee een dubbele vergrijzing te zien.

Ook is een groei in het aantal huishoudens te zien. De CBS-huishoudensprognose (2018) voorziet een toename van het aantal huishoudens van 7,9 miljoen in 2018 tot circa 8,5 miljoen in 2030 (van Duin, te Riele & Stoeldraijer, 2018). Daarna vlakt de groei naar verwachting geleidelijk af naar circa 8,8 miljoen in 2060. In de periode 2018 tot 2030 moet in Nederland dus woonruimte toegevoegd worden voor ruim een half miljoen huishoudens. Het aantal huishoudens groeit naar verhouding harder dan het aantal inwoners (Stoeldraijer, van Duin & Huisman, 2017; WoOn, 2019). Dit omdat de stijging van het aantal huishoudens grotendeels wordt veroorzaakt door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens, oftewel een huishoudensverduunning. Dit is mede het gevolg van vergrijzing, hierdoor neemt vooral het aantal alleenstaande ouderen toe (Van Duin, te Riele & Stoeldraijer, 2018).

Ouderen in Nederland worden gemiddeld steeds ouder en blijven langer gezond (CBS, 2018). Als gevolg hiervan is een onderscheid te maken in twee fasen binnen de ouderdom. In beleidsstukken wordt veelal gebruik gemaakt van de termen derde en vierde levensfase (Van Iersel & Leidelmeijer, 2016; Hooimeijer, 2007). Deze fasen volgen na de eerste (kind) en de tweede (volwassene) levensfase. De derde levensfase is de periode van gepensioneerd en vitaal: **actieve ouderen**. De vierde levensfase is de periode wanneer chronische aandoeningen cumuleren: **zorgbehoevende ouderen**. Binnen de groep zorgbehoevende ouderen is een verder onderscheid te maken tussen ouderen met een lichte zorgbehoefte die in de reguliere woningvoorraad wonen en zorg aan huis krijgen (extramuraal) en ouderen met een zware zorgbehoefte die in instellingen wonen (intramuraal) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2019). Waar actieve ouderen zelfredzaam zijn, hebben zorgbehoevende ouderen steeds vaker behoefte aan zorg aan huis, omdat zij als gevolg van de extramuralisering langer zelfstandig moeten blijven wonen. Als gevolg van verschil in zorgbehoeften stellen ouderen andere wensen en eisen aan de woning en woonomgeving. Hooimeijer (2007) stelt dat hoewel deze fasen niet strikt aan leeftijd zijn gebonden, het gebruikelijk is de leeftijdsklasse 65-75 te gebruiken als benadering voor de derde fase en 75+ voor de vierde fase. Van de mensen van 75 jaar en ouder heeft namelijk de helft meer dan één chronische ziekte, wat leidt tot een zorgbehoefte (ZorgvoorBeter, 2019).

Zowel actieve als zorgbehoevende ouderen bevinden zich veelal aan het eind van de wooncarrière. Beide groepen worden daarmee op de woningmarkt gepositioneerd in de doelgroep doorstromers. Een **doorstromer** wordt in het WoOn (2019) gedefinieerd als 'een binnen Nederland verhuizend huishouden, waarbij de vorige woning na de verhuizing beschikbaar is voor nieuwe bewoners' (p. 124). Wanneer een doorstromer verhuist, ontstaat een verhuisketen<sup>1</sup> die aan het eind woonruimte biedt aan een starter. Een **starter** wordt hierin gedefinieerd als 'een huishouden dat voor verhuizing niet zelfstandig woonde en daarna hoofdbewoner van een woning is' (p. 130). Starters en doorstromers, met daarbinnen de twee doelgroepen actieve en zorgbehoevende ouderen, zijn de doelgroepen aan de vraagzijde van de woningmarkt in dit onderzoek.

### *Sociaal-culturele ontwikkeling*

Uit het onderscheid tussen de derde en vierde levensfase volgt dat er geen sprake is van 'de oudere' als doelgroep op de woningmarkt. Het betreft een heterogene groep met een grote verscheidenheid in woonpreferenties (Hooimeijer, 2007). Daarbij is in Nederland een toenemende sociaal-culturele diversiteit van de samenleving te zien. Dit komt onder meer door een toename van verschillen in smaken, opvattingen, normen, waarden en gedragingen van mensen. Dit proces wordt ook wel geduid als de individualisering van de samenleving (WRR, 2007). Mensen bepalen steeds meer zelf hoe zij hun leven en daarmee ook hun woonsituatie inrichten: de differentiatie in leefstijlen neemt toe, ook onder ouderen (Pinkster & van Kempen, 2002).

De toenemende sociaal-culturele diversiteit komt mede door veranderingen in de herkomst van immigranten. De diversiteit van de allochtone bevolking is gestegen. De groep niet-westerse allochtonen ouderen is nog relatief klein, maar zal door de vergrijzing in aantal en aandeel sterk toenemen (Van Iersel & Leidelmeijer, 2016). Allochtone ouderen hebben andere cultuurspecifieke woonbehoeften dan autochtone

---

<sup>1</sup> Een verhuisketen ontstaat als iemand uit een bestaande woning verhuist. De vrijgekomen woning wordt – als deze niet wordt gesloopt – weer betrokken door een ander huishouden. Dit proces kan zich een aantal malen herhalen. Het aantal keren dat dit gebeurt, is de lengte van de verhuisketen. De verhuisketen eindigt als de vrijgekomen woning op een gegeven moment door een starter wordt betrokken (Ossokina & Verkade, 2006).

ouderen. De groep allochtone ouderen is geen uniforme groep, want de verschillen tussen de diverse groepen allochtone ouderen zijn aanzienlijk (Dagevos, 2001). Dit uit zich onder meer in verschillen in de acceptatie van woonzorgvoorzieningen, de positie van ouderen binnen de familie/samenleving en de mate waarin ouderen eigen keuzes kunnen maken (El Fahmi & van Lokven, 2006). De toenemende sociaal-culturele diversiteit leidt dus tot een grotere verscheidenheid aan woonbehoeften van ouderen.

Zoals volgt uit de inhoud van hoofdstuk 1 wonen ouderen langer en vaker zelfstandig: enerzijds als gevolg van een toegenomen zelfredzaamheid, anderzijds door het extramuraliseringsbeleid van Rijksoverheid (van Duin, Stoeldraijer, van Roon & Harmsen, 2016). Dit leidt tot een toename van de behoefte aan voor ouderen geschikte woningen, ook wel levensloopgeschikte woningen. Ook het belang van de locatie van de woning neemt hiermee toe. Hierbij gaat het om het voorzieningsniveau in de buurt en de ruimtelijke toegankelijkheid van de buurt (van Iersel & Leidelmeijer, 2016).

Tevens neemt de wens om naar een andere woning te verhuizen af naarmate een huishouden ouder wordt. Kenmerkend voor het verhuisgedrag van ouderen is de relatief lage verhuigeneigtheid ten opzichte van jongere leeftijdsgroepen (de Groot, van Dam & Daalhuizen, 2013). Ook neemt naarmate de leeftijd toeneemt de afstand waarover verhuisd wordt af (WoOn, 2019). Daarbij wonen ouderen langer en vaker zelfstandig, waardoor vergrijzing naar verwachting leidt tot minder doorstroming op de woningmarkt.

### *Sociaaleconomische ontwikkeling*

De sociaaleconomische positie van generaties is sinds de Tweede Wereldoorlog verbeterd ten aanzien van de voorgaande generaties. Ook de babyboomgeneratie is in doorsnee meer welvarend dan voorgaande generaties. De hogere mate van welvarendheid leidt tot een toegenomen zelfredzaamheid onder ouderen (van Iersel & Leidelmeijer, 2016). Dit heeft een toename van de groep actieve ouderen tot gevolg.

Mede door een toegenomen sociaaleconomische positie en een generatie-effect wonen steeds meer ouderen in een koopwoning. Het eigenwoningbezit onder de babyboomgeneratie is namelijk hoger dan dat van voorgaande generaties (CBS, 2017). Naar verwachting zet het hogere eigenwoningbezit door richting de nieuwe generaties ouderen. Dit is enerzijds het gevolg van het feit dat huishoudens die eenmaal in de koopsector wonen in deze sector blijven wonen en anderzijds is dit het gevolg van het uitblijven van een verhuizing (WoOn, 2019). Als gevolg hiervan zullen de effecten van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen in toenemende mate in de koopsector te zien zijn.

## 2.3 Regionaal perspectief

Bovenstaand is een nationaal perspectief beschreven van het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen. Hierin is de verwachte demografische ontwikkeling van de Nederlandse bevolking beschreven. Echter zijn grote regionale verschillen te zien in de bevolkingsontwikkeling (Stoeldraijer, van Duin & Huisman, 2017; WoOn, 2019), met verschillen tussen regio's in het effect van vergrijzing op de woonbehoefte als gevolg. In deze paragraaf worden de determinanten beschreven die vanuit de vraagzijde van de woningmarkt bepalend zijn voor verschillen tussen regio's in het effect van vergrijzing op de woonbehoefte. Tot slot wordt per determinant een bandbreedte aangegeven waarmee in beeld kan worden gebracht hoe de regio hierin kan ontwikkelen.

De eerste determinant is bevolkingsontwikkeling. Uit de inhoud van het nationaal perspectief volgt dat de bevolking in omvang toe zal nemen in de komende jaren (Stoeldraijer, van Duin & Huisman, 2017). Echter zijn de verschillen regionaal groot, wat veelal het gevolg van binnenlandse migratie is. Vooral de landelijke gebieden (met name in het oosten) krijgen met bevolkingskrimp te maken. Dit terwijl veel stedelijke regio's (met name in het westen) aanzienlijk blijven groeien in inwoneraantal. Bevolkingskrimp kan ontstaan door (een combinatie van) een sterfteoverschot of een negatief migratiesaldo (Kooiman, 2015). Bevolkingskrimp is vooral het gevolg van jongeren die weg trekken uit de krimpregio's om elders te gaan studeren of vanwege betere baankansen in andere regio's (Kooiman & Latten, 2013). In de bevolkingsontwikkeling wordt onderscheid gemaakt in krimpregio's ( $\leq 2,5\%$ ), stabiele regio's ( $-2,5\%$ - $5\%$ ) en groeiregio's ( $\geq 5\%$ ) (Kooiman et al., 2016).

De tweede determinant is huishoudensontwikkeling. De ontwikkeling van het aantal huishoudens bepaalt de kwantitatieve woonbehoefte. In vrijwel alle regio's is een groei van het aantal huishoudens voorzien, waardoor in vrijwel alle regio's behoefte is aan meer woningen om dit te faciliteren. In de huishoudensontwikkeling wordt onderscheid gemaakt in krimpregio's ( $\leq 0\%$ ), regio's met lichte groei ( $0\%$ - $7,5\%$ ) en regio's met sterke groei ( $\geq 7,5\%$ ) (Kooiman et al., 2016).

De derde determinant is doelgroepenontwikkeling. De ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen op de woningmarkt is bepalend voor de kwalitatieve woonbehoefte. Ook hierin zijn grote regionale verschillen te zien, onder meer in de ontwikkeling van het aantal en aandeel ouderen binnen de bevolking. Vanaf het jaar 2000 zijn bijvoorbeeld de gebieden aan de randen van Nederland sneller vergrijpsd

dan de stedelijke gebieden. Volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognose blijven de regionale verschillen in de mate van vergrijzing in de toekomst bestaan. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in minder vergrijzde (<20%), gemiddeld vergrijzde (20%-30%) en meest vergrijzde (>30%) regio's (Kooiman et al., 2016).

Er zijn dus grote verschillen te zien tussen regio's in bevolkingsontwikkeling, huishoudenontwikkeling en in ontwikkeling naar omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen op de woningmarkt. Dit heeft tot gevolg dat er regionale verschillen bestaan in het effect van vergrijzing op de woonbehoefte.

## 2.4 Lokaal perspectief

Ook binnen regio's zijn op lokaal niveau, het niveau van een gemeente, verschillen te zien in de determinanten bevolkingsontwikkeling, huishoudenontwikkeling en in ontwikkeling naar omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen op de woningmarkt (Kooiman et al., 2016). Het verschil tussen groei- en krimpgemeenten is vooral een verschil tussen stedelijke en landelijke gemeenten als gevolg van het vertrek van jongeren van landelijke naar stedelijke gemeenten. Het wegtrekken van jongeren versterkt de vergrijzing van de bevolking in krimpregio's (Latten & Kooiman, 2011). Steden (gemeenten met een hoge bevolkingsdichtheid) groeien, terwijl landelijke gemeenten vaker te maken krijgen met bevolkingskrimp. Deze krimpgemeenten zijn vaak geclusterd in dezelfde regio. Het aantal gemeenten waar een krimp van de bevolking is te zien, is in de periode 1995-2015 toegenomen (Kooiman, 2015).

Onderzoek toont aan dat er een relatief sterke relatie bestaat tussen verhuizingen en woningbouw. Wanneer in een bepaalde gemeente veel woningen worden gebouwd, dan lokt dit verhuizingen uit vanuit omliggende gemeenten, vooral als daar een schaarste aan woningen bestaat (de Jong & Ritsema-van Eck, 2017). Hierdoor bestaat concurrentie tussen gemeenten in het aantrekken van doelgroepen op de woningmarkt. Er lijkt spake te zijn van een sturend effect van woningbouw op binnenlandse migratie: meer vestiging in gemeenten waar veel wordt gebouwd en minder vestiging in gemeenten waar weinig wordt gebouwd. Dit effect doet zich vooral voor in gemeenten waar sprake is van krapte op de woningmarkt. In regio's waar geen krapte bestaat, heeft de woningbouw in principe geen sturend effect op de binnenlandse migratie (de Jong & Ritsema-van Eck, 2017). Tot slot bestaat hierdoor concurrentie tussen doelgroepen op de woningmarkt, omdat woningbouw kan voorzien in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen. Het voorzien in de woonbehoefte van een doelgroep kan namelijk betekenen dat voor andere doelgroepen niet in de woonbehoefte wordt voorzien.

## 2.5 Conclusie vraagzijde woningmarkt

In dit hoofdstuk zijn ouderen gepositioneerd binnen de doelgroepen aan de vraagzijde van de woningmarkt. Aan de vraagzijde zijn twee doelgroepen benoemd: **starters** en **doorstromers**. Waarin ouderen behoren tot de groep doorstromers, omdat zij al zijn toegetreden tot de woningmarkt. Binnen de groep ouderen zijn twee doelgroepen te onderscheiden: **actieve** en **zorgbehoevende ouderen**. Dit onderscheid is gemaakt op basis van het al dan niet hebben van een zorgbehoefte. Dit is van belang omdat zorgbehoevende ouderen andere woonbehoeften hebben dan actieve ouderen en dus andere wensen en eisen stellen aan de woning en woonomgeving. De doelgroep zorgbehoevende ouderen is onderverdeeld in ouderen die extramuraal en intramuraal wonen. In dit onderzoek staat de organisatie van het woningaanbod voor ouderen die extramuraal wonen centraal. Omdat uit de inhoud van dit hoofdstuk volgt dat door een toenemende vergrijzing het aantal en aandeel ouderen stijgt en zij in toenemende mate extramuraal wonen. Enerzijds door de toegenomen wens om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen, ook wanneer de zorgbehoefte toeneemt. Anderzijds door het extramuraliseringsbeleid van Rijksoverheid wat gericht is op het faciliteren hiervan. Kenmerkend voor het gedrag van ouderen op de woningmarkt is dat zij gehecht zijn aan hun woonomgeving en hun relatief lage verhuisgeneigdheid ten opzichte van andere doelgroepen. Hierdoor heeft vergrijzing gevolgen voor de vraag naar woningen door ouderen en daarom is de focus van het onderzoek gericht op de organisatie van het woningaanbod. Om deze reden is de vraagzijde in dit hoofdstuk aan de hand van literatuur beschreven. Uit de inhoud van dit hoofdstuk volgt dat vergrijzing het volgende effect heeft op de woonbehoefte van ouderen:

- Toename van het aantal (kwantitatief) en aandeel (kwalitatief) actieve en zorgbehoevende ouderen op de woningmarkt.
- Grotere differentiatie in de woonbehoeften van ouderen (kwalitatief effect).

In dit hoofdstuk zijn de determinanten benoemd die vanuit de vraagzijde van de woningmarkt leiden tot regionale en lokale verschillen in de woonbehoefte: bevolkingsontwikkeling, huishoudenontwikkeling en

ontwikkeling naar omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen op de woningmarkt. Deze verschillen in de woonbehoefte vragen om flexibiliteit en de mogelijkheid tot regionaal en lokaal maatwerk door betrokken actoren.

Uit onderzoek volgt dat er een relatie bestaat tussen verhuizingen en woningbouw. Dit betekent dat gemeenten de vraag naar woningen kunnen sturen door het opstellen van woningmarktbeleid, vooral in gemeenten waar sprake is van een krapte op de woningmarkt. Hierdoor bestaat concurrentie tussen gemeenten in het aantrekken van doelgroepen op de woningmarkt. Ook bestaat hierdoor concurrentie tussen doelgroepen op de woningmarkt, want het voorzien in de woonbehoefte van een doelgroep kan namelijk betekenen dat voor andere doelgroepen niet in de woonbehoefte wordt voorzien. Door concurrentie tussen de verschillende doelgroepen op de woningmarkt is ook concurrentie tussen de verschillende bij het woningaanbod betrokken actoren. De actoren die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van verschillende doelgroepen op de woningmarkt worden in hoofdstuk 3 beschreven.



### 3. Aanbodzijde woningmarkt

Uit de inhoud van hoofdstuk 2 volgt dat verschillende actoren verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van verschillende doelgroepen op de woningmarkt. In dit hoofdstuk wordt de aanbodzijde van de woningmarkt beschreven en wordt benoemd voor welke doelgroepen de in hoofdstuk 1 weergegeven actoren in de woonbehoefte kunnen voorzien. Dit wordt beschreven aan de hand van een internationaal, nationaal, regionaal en lokaal perspectief. Daarnaast wordt kort het overheidsbeleid ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen beschreven. In dit hoofdstuk wordt het tweede deel van de context van het onderzoek beschreven.

#### 3.1 Internationaal perspectief

Voor het schetsen van een internationaal perspectief op de aanbodzijde van de woningmarkt wordt eerst een vergelijking gegeven van huisvestingssystemen in de wereld. Overheden geven hier verschillend invulling aan, wat consequenties heeft voor het functioneren van de woningmarkt (Boelhauer, 2003). In het inleidend hoofdstuk zijn enkele voorbeelden van vergelijkend onderzoek genoemd. Voor een internationale vergelijking wordt in de literatuur veelal gebruik gemaakt van de verzorgingsstaattheorie en -typologie van Esping-Andersen (1990). Hij onderscheidt hierin drie typen verzorgingsstaten: sociaaldemocratische, corporatistische en liberale. Waar Esping-Andersen huisvesting buiten beschouwing laat, borduurt Kemeny (1992, 1995) met zijn huursysteemtheorie en -typologie voort op deze theorie en richt zich specifiek op het huisvestingssysteem. Hiermee wordt geprobeerd verschillen in de inrichting van huisvestingssystemen te verklaren aan de hand van de manier waarop een verzorgingsstaat is georganiseerd. Kemeny onderscheidt hierin twee typen huursystemen: duaal en unitair. De verschillen hierin worden veroorzaakt door verschillen in de wijze waarop de politiek reageert op de ontwikkeling van de sociale huursector (Hoekstra, 2010).

Volgens Kemeny worden landen met een duaal huursysteem gekenmerkt door een niet-corporatistische politieke structuur en een ideologie van individualisme en privaat initiatief. Dat betekent dat tegenover een grote koopsector een kleine sociale huursector staat, die slechts toegankelijk is voor de lage inkomensgroepen. De staat bevordert het eigenwoningbezit. Door middel van regulering wordt de sociale huursector in omvang beperkt gehouden en afgescheiden van de particuliere huursector. Voorbeelden hiervan zijn België, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Hoekstra, 2010). Daarnaast worden landen met een unitair huursysteem gekenmerkt door een corporatistische politieke structuur en een ideologie van collectivisme. Deze landen kennen een goed ontwikkelde huursector. Binnen de huursector is sprake van een gering onderscheid in regelgeving en subsidies tussen particuliere en sociale verhuurders. Voorbeelden hiervan zijn Duitsland, de Scandinavische landen en Oostenrijk (Boelhauer, 2003; Hoekstra, 2010).

Volgens Kemeny's huursysteemtypologie heeft Nederland een unitair huursysteem. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft echter een bijzondere internationale positie, omdat Nederland zowel corporatistisch als sociaaldemocratische kenmerken heeft. Om deze reden wordt Nederland als mengvorm gezien (Ekkers, 2002; Hoekstra 2010; Vrooman 2009). Dit heeft vanuit een internationaal perspectief geleid tot een relatief grote en kwalitatief hoogwaardige (sociale) huursector in Nederland. Ook zijn er verschillende internationaal vergelijkende onderzoeken uitgevoerd naar het huisvestingsbeleid van overheden ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen (bijvoorbeeld: Brink, 1990; Lux & Sunega, 2014; Steinhauer, 2007). Steinhauer (2007) noemt hierin twee dominante trends die de toekomstige huisvestingsmogelijkheden van ouderen lijken te vormen. De eerste trend is het aanbieden van een scala aan alternatieven in huisvestingsmogelijkheden, zoals gemeenschappelijke huisvesting, woningdelen en eenpersoonsbewoning van hotels. De tweede trend die ze noemt is het aanbieden van dienstverlening aan ouderen thuis. Beide zijn gericht op het faciliteren van het langer zelfstandig wonen van ouderen.

In veel Europese landen is de woningmarkt sinds de jaren 70 van de vorige eeuw aan verandering onderhevig geweest. In de literatuur wordt veelal gewezen op het toegenomen belang van marktpartijen (ten opzichte van de rol van de staat), de toename van het eigenwoningbezit en een residualisering van de sociale huursector (Aalbers, 2008; Clapham et al., 1996; Malpass & Rowlands, 2010). Er is een grote verscheidenheid in woonbeleid tussen Europese landen te zien. Onderzoek toont aan dat het woningaanbod in Europese landen dan ook sterk van elkaar verschilt (Hoekstra, 2010). In vrijwel alle Europese landen is het merendeel van de woningvoorraad particulier bezit en de voorraad huurwoningen relatief klein. Nederland is hierin een uitzondering met een relatief grote (>40%) voorraad huurwoningen, met daarin in Europees perspectief gezien grootste aandeel (30%) sociale huur en een beperkt aandeel particuliere huurwoningen (Housing Europe, 2017).

Tot slot heeft de Europese Unie met de vaststelling van de Europese sociale agenda in 2000 vergrijzing als een van de uitdagingen voor alle lidstaten op de agenda gezet (Europees Parlement, 2000). In navolging van



adviezen van de World Health Organization (WHO) heeft de Europese Unie gekozen voor beleid dat is gericht op 'active ageing'. Active ageing is 'the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age' (WHO, 2002, p.12). Active ageing is daarmee niet alleen gericht aan overheden die moeten zorgen voor omstandigheden waarbij het persoonlijke welzijn optimaal is, maar ook aan de individuele burger die door actief te blijven voorkomt dat hun eigen welzijn achteruitgaat (Aartsen, 2014). Dit beleid gericht op het actief ouder worden van burgers is ook in Nederland terug te zien, onder meer middels de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het programma 'Langer Thuis' (2018). In de volgende paragraaf, het nationaal perspectief, wordt stilgestaan bij het beleid van Rijksoverheid ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen.

### 3.2 Nationaal perspectief

De Nederlandse woningmarkt kent een lange traditie van overheidsingrijpen (Groetelaers, 2004; Ekkers, 2002). De beschikbaarheid van voldoende woningen van goede kwaliteit tegen betaalbare woonlasten is kortweg het doel van overheidsbemoeienis. De oorsprong hiervan ligt in de Woningwet (1901), waarmee de overheid bij wet de bewaker van de minimale kwaliteit van de woningvoorraad werd (Van der Schaar, 1987). Het naoorlogse woningmarktbeleid stond geheel in het teken van de wederopbouw en wordt gekenmerkt door een sterk centralistische overheidsbemoeienis. Deze koers veranderde eind jaren 80 met de inwerkingtreding van de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* (1989). Het woningmarktbeleid kenmerkt zich daarna voornamelijk door een koers van decentralisatie en minder overheidsinterventie. Met de inwerkingtreding van deze nota werd een nieuw integraal kader geschepd voor de volkshuisvestelijke doelstellingen met meer taken en bevoegdheden voor de lagere overheidslagen. Ook is met deze nota de verzelfstandiging van de woningcorporaties ingezet en werd bevordering van het eigenwoningbezit door de overheid één van de belangrijkste doelstellingen hierin (Ekkers, 2002). Door het streven naar decentralisatie heeft het Rijk in de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting vooral een kaderstellende rol. Beide beleidsterreinen vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (Rijksoverheid, 2019).

Commissie de Wolff ontwikkelde in 1970 het onderscheid tussen sector- en facetplanning om de relatie te verduidelijken tussen de verschillende beleidsterreinen. Waar sectorplanning de concrete programmering van een tak van overheidsdiensten omhelst, probeert facetplanning tot een integratie te komen van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt. Spit en Zoete (2015) stellen dat er sprake is van een spanningsveld tussen het gewenste ruimtelijke beleid vanuit één beleidssector (sectorplanning) en het ruimtelijkeordeningsbeleid (facetplanning). Dit kan leiden tot een spanningsveld tussen het gewenste beleid van de volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid.

Na deze beschreven ontwikkeling van het overheidsbeleid ten aanzien van de woningmarkt, worden in deze paragraaf op basis van het eigendom van de woning de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt benoemd. Daarbij wordt aangegeven voor welke doelgroepen op de woningmarkt zij kunnen voorzien in hun woonbehoefte. Uit de inhoud van het inleidend hoofdstuk volgt dat de woningmarkt in drie eigendomssectoren kan worden ingedeeld: de koopsector, sociale huursector en de particuliere huursector. De koopsector is sinds begin jaren 80 de grootste sector op de woningmarkt. In 2019 is 57% van de in totaal 7,7 miljoen woningen een koopwoning (CBS, 2019). Het eigendom van deze woningen is in handen van **eigenaar-bewoners**, deze actor is in omvang de grootste omdat iedere woningeigenaar een actor is. Actieve en zorgbehoevende ouderen in de koopsector behoren tot deze actor. Voor het voorzien in de woonbehoefte van ouderen in de huursector zijn twee verschillende actoren verantwoordelijk. Voor ouderen in de lagere-inkomensgroepen zijn dit **woningcorporaties**<sup>2</sup>, de sociale huursector. Woningcorporaties zijn particuliere instellingen die op non-profitbasis woningen bouwen en beheren voor lagere-inkomensgroepen (Van der Heijden, Haffner & Reitsma, 2002). Zij hebben een centrale positie in het Nederlandse volkshuisvestingbeleid (Ekkers, 2002). Dit heeft geleid tot een internationaal gezien relatief grote omvang van deze sector: 30%. Het overige deel van de woningvoorraad (13%) is in eigendom van **particuliere verhuurders** (CBS, 2019). Dit zijn veelal vrije-sector huurwoningen<sup>3</sup>, waarmee kan worden voorzien in de woonbehoefte van ouderen in de huursector die niet tot de doelgroep van woningcorporaties behoren. De beperkte omvang van de particuliere huursector is te verklaren vanuit het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog: gericht op het inlopen van het

<sup>2</sup> Woningcorporaties moeten tenminste 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen (met een huurprijs €720,42) toewijzen aan hun doelgroepen. De belangrijkste doelgroep van woningcorporaties zijn huishoudens met een inkomen beneden €38.035 (prijspeil 2019) (Rijksoverheid, 2019).

<sup>3</sup> Huurwoningen met een aanvangshuur hoger dan de huurliberalisatiegrens voor sociale huurwoningen van €720,42 (prijspeil 2019) (Rijksoverheid, 2019).



woningtekort door de gesubsidieerde bouw van woningen door woningcorporaties en later op stimulering van het eigenwoningbezit (Vlak, van Middelkoop, Schilder & Eskinasi, 2017). De drie woningmarktsectoren zijn geen losse entiteiten maar zijn onderling met elkaar verbonden, omdat ontwikkelingen in de wooncarrière van huishoudens kunnen leiden tot wisselingen van woningmarktsector.

Naast de bestaande woningvoorraad is ook de realisatie van nieuwe woningen voor de verschillende doelgroepen van belang voor het woningaanbod, de jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad door woningbouw is circa 1% (CBS, 2019). Voor het realiseren van woningen in gebiedsontwikkelingen zijn **projectontwikkelaars** de actor. Naast projectontwikkelaars heeft de overheid een centrale positie in gebiedsontwikkelingen, vanuit de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De positie van de overheid in gebiedsontwikkeling is in de loop der jaren veranderd, naast de eerder beschreven trend van decentralisatie is hier een tendens naar meer marktwerking te zien. De positie van gemeenten als grondeigenaar in gebiedsontwikkelingen is veelal ingeruild voor een dominante rol van marktpartijen. Inherent aan deze ontwikkeling vond er op gemeentelijk niveau een omschakeling plaats in het grondbeleid: van actief, waarbij de overheid zelf de grond koopt, ontwikkelt en verkoopt, naar faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid deze stappen overlaat aan marktpartijen (Groetelaers, 2004). Hierin is sprake van een spanningsveld tussen publiek en privaat. Oftewel, in welke mate wil de overheid zelf zorgdragen voor de uitvoering van ruimtelijke beleid of dit overlaten aan de krachten van de vrije markt (Spit & Zoete, 2015). Voor gemeenten betekent dit een verandering van de rol in gebiedsontwikkelingen van enige sturende actor naar die van één van de sturende actoren.

De meeste ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen, ook wanneer de zorgbehoefte toeneemt, zo is de gedachte (VROM, 2010). Daarmee is de tijd dat ouderen op hoge leeftijd bijna vanzelfsprekend intramuraal gaan wonen voorbij (Heins, 2005). Wanneer ouderen te maken krijgen met een zorgbehoefte en de woning hiervoor niet geschikt is dan hebben zij twee mogelijkheden: het aanpassen van de huidige woning of het verhuizen naar een woning die aansluit bij hun woonbehoefte. In het Rijksbeleid wordt in toenemende mate ingezet op het faciliteren van het langer zelfstandig wonen. Dit wordt geacht voordelen te hebben voor zowel de ouderen als voor de samenleving. Door in de eigen woning oud te worden, blijven ouderen langer zelfstandig en neemt hun levenskwaliteit toe (Tinker, 1997). Daarnaast kan schaars zorgpersoneel efficiënter worden ingezet en neemt de vraag naar dure intramurale zorg af (Sixsmith & Sixsmith, 2008). Daarnaast is in de afgelopen jaren een steeds groter deel van de zorgbehoefte verplaatst naar de reguliere woningmarkt, door verzwaren van toegangscriteria en afbouw van het aantal plaatsen in verzorgingstehuizen. De verantwoordelijkheid voor wonen, zorg en welzijn is hierdoor in toenemende mate bij gemeenten en burgers komen liggen (VROM-raad, 2005). Dit is onder meer terug te zien in de Wmo, waarin de overheid een beroep doet op het zelforganiserend vermogen en de zelfredzaamheid van burgers, en waarbij zorgtaken en sociale ondersteuning overgeheveld zijn van Rijksoverheid naar gemeenten (van Dam, Daalhuizen, de Groot, van Middelkoop & Peeters, 2013). Rijksoverheid ondersteunt dit onder meer via het programma 'Langer Thuis', met als doel ouderen in hun eigen vertrouwde omgeving zelfstandig oud te laten worden. De verantwoordelijkheid hiervan op rijksniveau valt onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (Rijksoverheid, 2019). Als gevolg van het Rijksbeleid gericht op het langer zelfstandig wonen van ouderen, ook wanneer de zorgbehoefte toeneemt, neemt het belang van de geschiktheid van de woning en woonomgeving voor burgers om 'oud' te kunnen worden toe. De verantwoordelijkheid voor de organisatie hiervan heeft het Rijk in toenemende mate bij gemeenten en burgers weggelegd.

### 3.3 Regionaal perspectief

Uit de inhoud van het inleidend hoofdstuk volgt dat de woningmarkt in een groot aantal regionale deelmarkten uiteenvalt, een gevolg van de beperkte mobiliteit van de vragers (huishoudens) in combinatie met de locatiegebondenheid van woningen (de Vries & Boelhouwer, 2004). Het grote aantal regionale deelmarkten op de woningmarkt leidt ertoe dat de bestuurlijke organisatie nooit geheel in overeenstemming is met de ruimtelijke schaal van ontwikkelingen op de woningmarkt. Deze ontwikkelingen vereisen regelingen op regionaal niveau. Door regionale indelingen en het opzetten van samenwerkingsverbanden wordt geprobeerd hierbij aan te sluiten (Spit & Zoete, 2015). In deze paragraaf worden de verschillende regionale indelingen beschreven die relevant zijn voor de woningmarkt.

De eerste indeling is naar 40 COROP-gebieden: een cluster van één of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor analytische doeleinden (CBS, 2019). Een COROP-gebied is het regionale niveau tussen gemeenten en provincies in. Ieder gebied bestaat uit een centrale kern (veelal een stad) met een omliggend verzorgingsgebied.

Ook is Nederland ruimtelijk ingedeeld in 31 woningmarktgebieden: geclusterde groepen gemeente (CBS, 2019). Binnen deze woningmarktgebieden wordt de spanning op de woningmarkt geduid. Deze volgt uit het afzetten van het aanbod tegen de vraag. Het percentage dat daarmee verkregen wordt, wordt de spanningsindicator genoemd. Hierin wordt de volgende driedeling gehanteerd: een ontspannen woningmarkt met een spanningsindicator lager dan 1%, een minder gespannen woningmarkt met een indicator tussen 1% en 2% en een gespannen woningmarkt met een indicator hoger dan 2%.

Tot slot is Nederland ingedeeld in 19 woningmarktregio's. Deze regio's vormen de kerngebieden waar woningcorporaties op basis van de Woningwet werkzaam mogen zijn, zowel in hun bezit als in nieuwbouw (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015).

In Nederland is de provincie verantwoordelijk voor het regionale niveau. Volgens Ekkers (2002) lijkt de provincie het meest geschikte overheidsniveau te zijn voor wat betreft de integrale samenhang tussen het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijk beleid en de afstemming hiervan. De provincie heeft vooral een coördinerende rol tussen de verschillende gemeentelijke overheden en in de concrete afstemming van het volkshuisvestingsbeleid op het ruimtelijk beleid. Een eigen volkshuisvestingsbeleid kan de provincie niet voeren (Ekkers, 2002). In de coördinerende taken van een provincie speelt de regionale structuurvisie een centrale rol. Een structuurvisie bevat zowel de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied als het te voeren beleid (Spit & Zoete, 2015). Op basis hiervan kan een provincie in een verordening algemene regels stellen aan de inhoud van bestemmingsplannen, deze regels richten zich op een goede ruimtelijke ordening en borgen de provinciale belangen. Provincies hebben hiermee ook een kaderstellende rol. Door de top-down coördinatiestructuur van de ruimtelijke ordening vormt dit het beleidskader voor lagere overheidslagen, in dit geval een gemeente. Omdat er tegelijkertijd een omgekeerd bottom-up proces plaatsvindt, worden de plannen van gemeenten getoetst aan de plannen van de hogere overheidslagen.

### 3.4 Lokaal perspectief

Uit de inhoud van hoofdstuk 2 volgt dat regionale en lokale verschillen te zien zijn in de bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling en in omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen op de woningmarkt, en daarmee in de woonbehoefte van huishoudens. Ook in de aanbodzijde van de woningmarkt zijn verschillen te zien tussen regio's, met name in de omvang en samenstelling van de woningvoorraad (de Jong, van den Broek, Declerck, Klaver & Vernooij, 2008). De omvang en samenstelling van de woningvoorraad zijn vanuit de aanbodzijde de determinanten die medebepalend zijn voor de inhoud van de veronderstelde mismatch op de woningmarkt, deze kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen bevatten.

De verhouding tussen de huishoudensontwikkeling en de omvang van de woningvoorraad bepaalt de kwantitatieve woningbouwopgave in een gemeente. Deze verhouding is medebepalend voor de mogelijkheden tot aanpassing van het woningaanbod. In gemeenten met een groei van het aantal huishoudens kan het woningaanbod worden aangepast door toevoeging van nieuwe woningen, terwijl dit in gemeenten met huishoudensrimp betekent dat woningen (blijvend) leegkomen. Daarnaast bepaalt de verhouding tussen de ontwikkeling van de omvang en samenstelling naar doelgroepen en de samenstelling van het woningaanbod de kwalitatieve woningbouwopgave in een gemeente. De samenstelling van het woningaanbod kan op verschillende manieren in beeld gebracht worden, bijvoorbeeld naar woningtype en prijssegment.

Uit de inhoud van hoofdstuk 1 volgt dat gemeenten een centrale rol hebben in de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Gemeenten stellen binnen de kaders van het Rijk en de provincie het lokale volkshuisvestelijk en ruimtelijk beleid op. Daarmee hebben gemeenten een kaderstellende rol. Daarnaast hebben gemeenten een coördinerende rol naar woningcorporaties en andere actoren op de woningmarkt (Ekkers, 2002). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van het ruimtelijk beleid op lokaal niveau en voor de uitvoering zijn zij sterk afhankelijk van derden. De uitvoering van ruimtelijk beleid bestaat uit twee sporen: een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk spoor. Het publiekrechtelijk spoor gaat over beleid en handhaving en het privaatrechtelijk spoor over planontwikkeling en projecten. Het bestemmingsplan is het publiekrechtelijk middel om de uitvoering te stimuleren. Daarnaast kunnen gemeenten instrumenten inzetten vanuit het privaatrechtelijke domein, in Nederland is dit min of meer systematisch vormgegeven in het grondbeleid (Spit & Zoete, 2015). Gemeenten kunnen hierin een actief of faciliterend grondbeleid voeren, hier is een spanningsveld te zien tussen publiek en privaat in de uitvoering van ruimtelijk beleid.

### 3.5 Conclusie aanbodzijde woningmarkt

In dit hoofdstuk is de aanbodzijde van de woningmarkt beschreven. Hieruit volgt dat de actoren aan de aanbodzijde, **eigenaar-bewoners**, **woningcorporaties** en **particuliere verhuurders**, verantwoordelijk zijn voor

het voorzien in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen op de woningmarkt. Ouderen in de koopsector zijn eigenaar-bewoner en daarmee zelf verantwoordelijk om in hun woonbehoefte te voorzien. Voor het voorzien in de woonbehoefte van ouderen in de huursector kunnen lagere-inkomensgroepen een beroep doen op woningcorporaties. Ouderen die niet tot deze doelgroep behoren zijn veelal afhankelijk van private verhuurders. **Projectontwikkelaars** zijn veelal verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwe woningen.

De actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt zijn dus verantwoordelijk voor het voorzien in woonbehoeften van verschillende doelgroepen. Uit de inhoud van hoofdstuk 3 volgt dat deze actoren verschillen rollen en belangen hebben in het voorzien hiervan. Dit vraagt om verschillende vormen van gemeentelijke regie in het sturen van deze actoren om het woningaanbod aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen.

Uit de inhoud van hoofdstuk 2 volgt dat er concurrentie te zien is tussen verschillende doelgroepen op de woningmarkt. Omdat actoren aan de aanbodzijde verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van deze verschillende doelgroepen is concurrentie tussen actoren aan de aanbodzijde te zien.

Naast deze actoren zijn ook de verschillende overheidslagen actor op de woningmarkt: Rijksoverheid vanuit de ministeries van BZK (volkshuisvesting en ruimtelijke ordening) en VWS (Wmo), provincies en gemeenten. Deze verschillende overheidslagen zijn vanuit de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening actor op de woningmarkt. Dit kan leiden tot een spanningsveld tussen het gewenste beleid vanuit de volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijke beleid, een spanningsveld tussen sector- en facetplanning. Deze overheidslagen hebben in beide beleidsterreinen een kaderstellende rol, hiertussen zijn zowel top-down als bottom-up relaties te zien. Als gevolg hiervan kan een tweede spanningsveld bestaan: in de coördinatie tussen overheidslagen. Daarnaast hebben provincies op het regionale niveau een coördinerende rol in de afstemming tussen de verschillende gemeentelijke overheden. Op lokaal niveau hebben gemeenten een coördinerende rol naar woningcorporaties, particuliere verhuurders en projectontwikkelaars op de woningmarkt. Tot slot is in de uitvoering van het ruimtelijk beleid een derde spanningsveld te zien: publiek versus privaat. Het gaat hier om de mate waarin de overheid zelf zorg wil dragen voor de uitvoering of dit aan marktpartijen overlaat.

Als gevolg van het Rijksbeleid gericht op het langer zelfstandig wonen van ouderen, is een steeds groter deel van de zorgbehoefte verplaatst naar de reguliere woningmarkt. Zorgbehoevende ouderen stellen andere wensen en eisen aan de woning en woonomgeving, het woningaanbod kan hierop aangepast worden door nieuwbouw of aanpassing van de bestaande woningvoorraad. Het Rijksbeleid heeft daarmee effect op de woningbouwopgave. Hiermee neemt het belang van de geschiktheid van een woning en woonomgeving om 'oud' in te kunnen worden neemt toe. De verantwoordelijkheid hiervoor heeft het Rijk in toenemende mate naar lokaal niveau gebracht: naar gemeenten en burgers.

In dit hoofdstuk zijn de determinanten benoemd die vanuit de aanbodzijde bepalend zijn voor de inhoud van de veronderstelde mismatch op de woningmarkt door een toenemende vergrijzing: de omvang en samenstelling van de woningvoorraad. De verhouding tussen de huishoudensontwikkeling en de omvang van de woningvoorraad bepaalt de kwantitatieve woningbouwopgave in een gemeente. Verder bepaalt de verhouding tussen de ontwikkeling van de omvang en samenstelling naar doelgroepen en de samenstelling van het woningaanbod de kwalitatieve woningbouwopgave in een gemeente. Voor het voorzien in deze kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave zijn actoren wederzijds afhankelijk. Om deze wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren op de woningmarkt inzichtelijk te kunnen maken, wordt in het volgende hoofdstuk een theoretisch kader geschetst.



## 4. Theoretisch kader

Uit de inhoud van hoofdstuk 2 volgt dat vergrijzing een kwantitatief en een kwalitatief effect heeft op de woonbehoefte van ouderen. Om in deze veranderende woonbehoefte en de daaruit voortvloeiende woningbouwopgave voor ouderen te voorzien, dient de woningvoorraad te worden aangepast. Vervolgens is beschreven dat op de woningmarkt zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde verschillende actoren betrokken zijn, waaronder de verschillende overheidslagen: Rijksoverheid, provincies en gemeenten. Zij zijn namelijk vanuit publieke belangen actor op de woningmarkt. Verondersteld wordt dat gemeenten hierin een regierol hebben die volgt uit de centrale positie in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Vanuit deze regierol interveniëren gemeenten op de woningmarkt om doelen te bereiken.

Voor aanpassingen van de woningvoorraad zijn gemeenten echter afhankelijk van de inzet van middelen van de betrokken actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt, en andersom. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren is kenmerkend voor een netwerk en als gevolg hiervan ontstaan relaties tussen de actoren (Lester & Reckhow, 2012; Provan & Kenis, 2008; Rhodes, 2007). In een netwerkbenadering is de overheid niet (meer) de centrale actor die stuurt, maar één van de actoren in een netwerk met eigen specifieke doelen en middelen. Besluitvorming in een netwerk is complex, omdat het een dynamisch proces is dat bestaat uit een opeenstapeling van reeksen van beslissingen van wederzijds afhankelijke actoren (Teisman, 1992). Daarmee is ook de institutionele omgeving (zowel formeel als informeel) van een netwerk van belang.

Deze beïnvloedt de interactie tussen actoren en daarmee het besluitvormingsproces (Koppenjan & Klijn, 2004). Omdat het handelen van actoren op de woningmarkt beïnvloed wordt door instituties, wordt in dit onderzoek een institutionele netwerkbenadering als analysekader gehanteerd.

In dit hoofdstuk wordt eerst de institutionele netwerkbenadering beschreven, waarna de elementen van deze benadering worden weergegeven: de netwerkstructuur en de actoranalyse. Daarna worden aan de hand van theorie de verschillende regievormen in een netwerk weergegeven. Tot slot wordt ingegaan op de spanningsvelden die volgen uit de inhoud van hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk vormt de theoretische opzet voor het operationaliseren van het institutionele netwerkperspectief in het volgende hoofdstuk.

### 4.1 Institutioneel netwerkperspectief

De structuur van een netwerk laat zich goed in kaart brengen door deze te contrasteren met hiërarchische structuren, waarin relaties van boven- en onderschikking centraal staan (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007). In tabel 1 is aangegeven wat de belangrijkste kenmerken van een hiërarchie en een netwerk zijn. Met deze verschillen in ogenschouw worden de belangrijkste kenmerken van een netwerk hieronder beschreven.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

Tabel 1: Kenmerken hiërarchie en netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007)

Netwerken worden allereerst gekenmerkt door pluriformiteit. De actoren die samen het netwerk vormen kennen onderlinge verschillen, onder meer in percepties, doelen en middelen. Dit vraagt om maatwerk in de interventies van actoren in het netwerk. Een tweede kenmerk van netwerken is de aanwezigheid van wederzijdse afhankelijkheden, omdat actoren voor het bereiken van doelen afhankelijk zijn van elkaar. Dit betekent dat interventies van een actor soms niet worden geaccepteerd door andere actoren. Afhankelijkheden kunnen ook veranderen, onder meer door nieuwe vraagstukken, politieke wisselingen en veranderende coalities. Er is dan sprake van dynamische in plaats van statische interventies. Het derde kenmerk van een netwerk is geslotenheid van actoren ten opzichte van de interveniërende actor. Actoren zijn veelal niet gevoelig voor interventies en als gevolg hiervan kunnen deze afketsen. De pluriformiteit van een netwerk, de mate van geslotenheid van actoren en de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren kunnen veranderen. Netwerken zijn hierdoor vrijwel altijd dynamisch, het vierde kenmerk van een netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007).

Binnen de beschreven structuur van een netwerk spelen zich besluitvormingsprocessen af. De kenmerken van netwerken verklaren dat besluitvormingsprocessen in netwerk vaak complex zijn. Ook het besluitvormingsproces in een netwerk laat zich goed beschrijven door deze te vergelijken met een besluitvormingsproces in een hiërarchische structuur, weergegeven in tabel 2.

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig, geen duidelijk opeenvolgen van activiteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Eén arena, proces heeft duidelijk begin- en eindpunt	Meer arena's, geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen	Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen
Consistentie en voorspelbaarheid	Meebewegen en onvoorspelbaarheid

Tabel 2: Besluitvorming hiërarchie en netwerk (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007)

Wanneer een actor hiërarchisch boven andere actoren staat, kan besluitvorming gestructureerd en voltijdelijk verlopen. Besluitvorming verloopt in elkaar opeenvolgende fasen, van probleemsignalering tot het uiteindelijke besluit over een oplossing. Wanneer besluitvorming in een netwerk plaatsvindt, betekent dit dat er verschillende actoren, met verschillende belangen, betrokken zijn. Zij zijn van elkaar afhankelijk voor het realiseren van doelen in de probleemsituatie. Hierin is van een regelmatig en fasewijs verloop geen sprake. Actoren treden voortdurend toe- en uit, besluitvorming vindt vaak plaats in meerdere arena's die met elkaar zijn verbonden en waarbij de inhoud van het probleem in de loop van de tijd vaak blijkt te verschuiven. Hierdoor bestaat nooit één juiste oplossing, waardoor besluitvorming dynamisch en onvoorspelbaar wordt. Met als gevolg dat besluitvormingsprocessen in een netwerk vaak grillig en ongestructureerd verlopen (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007).

Er zijn verschillende theorieën die het verloop van besluitvormingsprocessen proberen te verklaren. In de literatuur worden hiervoor drie modellen genoemd: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondemodell (Teisman, 1992). Het fasenmodel gaat ervan uit dat besluitvorming is opgebouwd rondom een centraal besluit en verloopt middels een aantal 'vaste' op elkaar volgende fasen door een centrale beleidsmaker. Het stromenmodel vervangt de volgtijdigheid van het fasenmodel door gelijktijdigheid. Er zijn drie gelijktijdige stromen van actoren, problemen en oplossingen die uiteindelijk leiden tot een besluit. Het kenmerkende verschil van het rondemodell ten opzichte van deze twee modellen is dat hierin wordt uitgegaan van meerdere beslissende actoren. Dit model heeft als uitgangspunt dat verschillende actoren beslissingen nemen die onderling samenhangen en daarmee de besluitvorming bepalen, daarmee is besluitvorming een wisselwerking tussen de verschillende actoren. Dit model veronderstelt dat besluitvorming niet verloopt in chronologische fasen, waarbij van probleem naar oplossing wordt gewerkt, maar in rondemodell. De verschillende actoren hebben hun eigen percepties over relevant geachte problemen, mogelijke oplossingen en verwachtingen. In deze benadering staat niet het besluit, maar de actoren centraal in het besluitvormingsproces. Om die reden wordt gesteld dat het rondemodell het meeste recht doet aan het werkelijke verloop van besluitvormingsprocessen in een netwerk.

Zoals eerder beschreven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de institutionele netwerkbenadering van Koppenjan en Klijn (2004). Hierin wordt de netwerkbenadering gecombineerd met de institutionele benadering. De institutionele benadering stelt dat instituties, in de literatuur veelal opgevat als sets van formele en informele regels, invloed hebben op de interacties tussen actoren en dus het besluitvormingsproces structureren (Omstrom, 1986; Scharpf, 1997). Daarmee is de institutionele omgeving van invloed op het gedrag van actoren in een netwerk. Om deze reden wordt in dit onderzoek een institutionele netwerkbenadering als analysekader gehanteerd. Een institutionele netwerkanalyse bestaat uit twee stappen: het in beeld brengen van de netwerkstructuur en een actoranalyse (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze worden in de volgende paragrafen beschreven.

#### 4.2 Netwerkstructuur

Voor een netwerkanalyse dient eerst de structuur van het netwerk in kaart te worden gebracht (Dupont, 2006). Dit wordt gedaan door de institutionele context, de verschillende beleidsarena's en de interacties tussen de betrokken actoren in het netwerk in beeld te brengen. Dit maakt de context inzichtelijk waarin actoren handelen in het netwerk.

##### *Institutionele context*

De interacties tussen actoren worden beïnvloed door instituties; sets van formele en informele regels die door actoren zijn vastgelegd en het interactieproces reguleren (Omstrom, 1986; Scharpf, 1997). Onder meer door voor te schrijven welke actoren betrokken zijn, wie welke positie heeft en welke acties daarin zijn toegestaan. Het hebben van inzicht in de regels van het netwerk is van belang voor het verklaren van acties, processen en

uitkomsten in besluitvormingsprocessen. Door het in beeld brengen van de institutionele context worden de kaders waarin de actoren handelen inzichtelijk.

Deze regels zijn relatief statisch, maar kunnen veranderen door interactieprocessen, onder meer als gevolg van externe ontwikkelingen. Deze kunnen ertoe leiden dat actoren hun percepties veranderen, over andere middelen beschikken of andere interpretaties maken over hun situatie (Kiser & Ostrom, 1982; Scharpf, 1997). Ook kunnen de regels veranderen door interne ontwikkelingen binnen het netwerk, en in sommige gevallen zijn zelfs beide ontwikkelingen aan elkaar gekoppeld (van Buuren & Klijn, 2004). Voor het in beeld brengen van de institutionele context van het netwerk van de woningmarkt, zijn een analyse en beschrijving van regels en hun inhoud nodig. In hoofdstuk 6, resultaten, worden de regels van het netwerk van de woningmarkt in beeld gebracht.

### *Beleidsarena's*

In netwerken zijn deelnetwerken, ook wel beleidsarena's genoemd, te onderscheiden. Een beleidsarena is 'de plaats waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun percepties van problemen, oplossingen en elkaars strategieën' (Koppenjan & Klijn, 2004, p.50). Het in beeld brengen van de verschillende arena's dient als een eerste afbakening van het speelveld van de interacties tussen actoren in het netwerk. Hierdoor wordt inzichtelijk in welke beleidsarena's besluitvorming tussen betrokken actoren plaatsvindt en kan gekeken worden welke besluiten relevant zijn voor de totstandkoming van de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt. Dit overzicht is het vertrekpunt voor gemeenten om de arena(s) te bepalen waarop zij willen focussen om het proces te beïnvloeden en welke verbanden tussen de arena's ze willen maken of vermijden. De verschillende arena's binnen het netwerk van de woningmarkt zijn namelijk geen losse entiteiten, maar zijn met elkaar verbonden door wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. Deze kennis vormt een belangrijke basis voor de regievoering van gemeenten en de keuzes die zij hierin willen maken (Teisman, 1992).

Het rondemodel dat is ontwikkeld door Teisman (1992) heeft als uitgangspunt dat verschillende actoren beslissingen nemen die onderling samenhangen en daarmee de besluitvorming bepalen. Een genomen beslissing in de ene beleidsarena kan de basis vormen voor een volgende beslissing in een andere arena. Dit model veronderstelt dat besluitvorming in rondes verloopt. Hierin spelen actoren een 'besluitvormingsspel', waarin zij verschillende rollen kunnen hebben. In dit onderzoek gedefinieerd als 'de aard van de bijdrage die partijen aan besluitvorming in een beleidsarena leveren' ('t Hart, Metselaar & Verbeek, 1995, p.155). Teisman (1992) onderscheidt verschillende typen rollen die actoren in arena's kunnen vervullen, weergegeven in tabel 3.

Rol	Omschrijving
<b>Initiator</b>	Actor die iets wil en daarnaar handelt.
<b>Supporter</b>	Actor die beschikt over middelen ten behoeve van de uitvoering van het besluit en die baat heeft of denkt te hebben bij het besluit.
<b>Aanpasser</b>	Actor die beschikt over middelen ten behoeve van de uitvoering van het besluit, maar die geen direct belang heeft bij het besluit.
<b>Criticus</b>	Tegenstander vanwege de te verwachten nadelen; kan legitimiteit ontnemen aan het besluit.
<b>Intermediair</b>	Drijvende kracht achter de besluitvorming, zonder zich ermee te identificeren (mobiliseert onmisbare actoren).
<b>Selector</b>	Actor die op zeker moment bindend besluit neemt.
<b>Makelaar</b>	Actor die vrijwillig bemiddelt wanneer er conflicten zijn.
<b>Facilitator</b>	Actor die specifieke kennis inbrengt in de besluitvorming.
<b>Arbiter</b>	Actor die gedwongen bemiddelt wanneer er conflicten zijn.

Tabel 3: Typering rollen actoren in besluitvormingsproces (Teisman, 1992)

De rol die een actor aanneemt in het besluitvormingsproces is dus afhankelijk van het proces waarin de actor zich bevindt. De rollen die actoren hebben in verschillende besluitvormingsprocessen in de beleidsarena's worden in het volgende hoofdstuk, resultaten, in beeld gebracht.

### *Interacties*

Na het in beeld brengen van de regels en de verschillende arena's, wordt de laatste stap van het in kaart brengen van de netwerkstructuur uitgevoerd: het inventariseren van de interactiepatronen tussen actoren. Hieruit volgt wie de actoren zijn en welke verbindingen er tussen hen bestaan. Op deze manier wordt duidelijk welke actoren (in)direct wel of geen contact met elkaar hebben. Hiermee wordt inzichtelijk welke actoren een centrale positie hebben en welke leemtes er bestaan in het netwerk. Om hier inzicht in te krijgen zijn twee onderdelen van belang: de frequentie en de variëteit aan interacties tussen actoren. Kennis van de frequentie(s) geeft een beeld over hoe vaak actoren elkaar treffen, deze kan nooit, incidenteel of regelmatig zijn. Kennis van de variëteit aan interacties geeft een beeld van de interacties van iedere actor en het netwerk als geheel (Koppenjan & Klijn, 2004). Het zegt echter niets over de onderliggende reden(en) van het bestaan van deze relaties. Om hier inzicht in



te krijgen, dient de inventarisatie van interactiepatronen gekoppeld te worden aan een analyse van de percepties en posities van actoren in het netwerk. Hoe dit inzichtelijk wordt gemaakt, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

### 4.3 Actoranalyse

Stap twee in een institutionele netwerkanalyse van de woningmarkt is het uitvoeren van een actoranalyse, omdat uit de inhoud van hoofdstuk 3 volgt dat de woningmarkt een multi-actor markt is. In een actoranalyse wordt een probleemformulering opgesteld, bepaald wie de belangrijkste actoren zijn, welke probleempercepties zij hebben, welke onderlinge relaties er zijn en wat hun positie in de geschetste probleemsituatie is.

#### *Stap 1: Probleemformulering*

Voor het uitvoeren van een actoranalyse dient allereerst een probleemformulering te worden opgesteld. Op basis hiervan kunnen de bij de probleemsituatie betrokken actoren in beeld worden gebracht. Het opstellen van een probleemformulering van een beleidsprobleem wat plaatsvindt in een netwerkomgeving is complex. Dit komt omdat deze geen eenduidige definitie kent, omdat verschillende actoren verschillende opvattingen hebben van het probleem en daardoor ook verschillende probleemdefinities hanteren. Voor het formuleren van een probleemdefinitie als vertrekpunt voor de netwerkanalyse kan gebruikt worden gemaakt van de mogelijkheid die Patton (1997) aandraagt: selecteer de positie van een stakeholder die zich voordoet als probleemeigenaar of als initiator voor een oplossing, neem zijn of haar probleemdefinitie over en neem deze als vertrekpunt. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een soortgelijke variant. In hoofdstuk 2 en 3 zijn de determinanten benoemd die bepalend zijn voor de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave voor ouderen. Aan de hand van deze determinanten wordt de probleemformulering opgesteld, die wordt aangevuld met de resultaten die volgen uit de interviews met de respondenten werkzaam bij een gemeente. In dit onderzoek is namelijk gesteld dat de gemeente een regierol heeft op de woningmarkt en daarmee de regisseur is voor het oplossen van de probleemsituatie. De probleemformulering van de gemeente wordt daarom gebruikt als vertrekpunt voor de analyse.

#### *Stap 2: Actorinventarisatie*

De tweede stap van de analyse begint met het beantwoorden van de vraag welke actoren van belang zijn voor het oplossen van de probleemsituatie. Hiermee worden de bij het woningaanbod betrokken actoren in beeld gebracht die een gemeente kan sturen. Hierin ligt de nadruk op het in kaart brengen van de actoren die over realisatiekracht en belemmeringskracht beschikken. Scharpf (1997) geeft aan dat er in een netwerk ook sprake kan zijn van zogenoemde 'compound actors': actoren die met meer dan één organisatieonderdeel betrokken zijn. Hij noemt hierin de overheid als voorbeeld. Wanneer verschillende afdelingen van een organisatie betrokken zijn, en eenieder heeft zijn eigen percepties, wordt elk van deze eenheden als afzonderlijke actor benoemd.

#### *Stap 3: Probleempercepties*

Door de probleempercepties in beeld te brengen, kunnen de doelen en belangen van de actoren worden benoemd (Koppenjan & Klijn, 2004). Een probleemperceptie bestaat uit een aantal aspecten: beoordelingscriteria, een indicatie van de verwachte probleemsituatie, de oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen. Uit de literatuur volgt dat de probleempercepties van actoren kunnen variëren met betrekking tot elk van deze aspecten. Actoren hebben namelijk vaak een eigen perceptie van de probleemsituatie (Dery, 1984). Zoals eerder aangegeven, is de geschetste probleemsituatie voorafgaand aan de actoranalyse slechts één van de mogelijke probleemformuleringen, omdat actoren in een netwerk verschillende probleempercepties hebben.

De volgende stap zijn het in beeld brengen van de doelen en belangen van actoren met betrekking tot de probleemsituatie. Doelen geven aan wat actoren in een bepaalde situatie willen bereiken: welke veranderingen ze willen realiseren of wat ze willen behouden. Kennis van deze doelstellingen geeft inzicht in de oorzaken en het aanhouden van een probleem, evenals in de oplossingen die beschikbaar zijn om het probleem aan te pakken. Belangen zijn kernwaarden die worden nagestreefd door een actor en zijn niet direct gerelateerd aan een probleemsituatie. Kernwaarden zijn namelijk sterk verbonden aan de identiteit (die sterk wordt bepaald door de instituties) en het geheel van percepties van de actor. Door het in beeld brengen van de belangen van actoren kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre een verandering van doelen, nodig voor het herdefiniëren van de probleemsituatie en voor het creëren van een nieuwe oplossingsrichtingen, acceptabel kan zijn voor de actor (Koppenjan & Klijn, 2004).



Op basis van deze kennis kan een systematische vergelijking worden uitgevoerd tussen de geschetste probleemsituaties van de betrokken actoren. Dit inzicht kan worden gebruikt om de vooraf geformuleerde probleemsituatie aan te vullen of te herdefiniëren, gemeenten bewust te maken hoe andere actoren het probleem of de oplossing zien, te duiden waar potentiële conflictpunten bestaan en op welke punten overeenstemming kan worden bereikt.

#### Stap 4: Relaties

Na het bepalen van de betrokken actoren en hun probleempercepties kan de volgende stap van de actoranalyse worden uitgevoerd: het bepalen van de afhankelijkheidsrelaties. Hiermee wordt in beeld gebracht welke actoren afhankelijk zijn van elkaar en wordt duidelijk wanneer zij de medewerking van een ander nodig hebben om hun eigen doelen te bereiken. Door relaties aan te gaan proberen zij de benodigde middelen van derden te verkrijgen om deze doelen te bereiken (Teisman, 1992). In de beschrijving van de institutionele netwerkbenadering onderscheiden Koppenjan en Klijn (2004) vijf typen middelen, weergegeven in tabel 4.

Type middel	Inzet
<b>Financiële middelen</b>	Kan oplossingen daadwerkelijk realiseren, maar ook (extra) organisatiekosten dekken die verbonden zijn aan complexe besluitvormingsprocessen.
<b>Productiemiddelen</b>	Benodigd om (beleids)initiatieven mogelijk te maken en zijn veelal middelen waar actoren eerder in hebben geïnvesteerd, meestal in de vorm van natura.
<b>Bevoegdheden</b>	De formele/juridische bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen, veelal in het bezit van (semi-)publieke actoren.
<b>Kennis</b>	Benodigd voor het ontwikkelen van oplossingen en het onderzoeken van de aard van de probleemsituatie. Kan schriftelijk beschikbaar zijn, maar ook impliciet van aard zijn.
<b>Legitimiteit</b>	De mogelijkheid van actoren om legitimiteit te verlenen of te weerhouden aan beslissingen die worden genomen in complexe besluitvormingsprocessen.

Tabel 4: Typen middelen (Koppenjan & Klijn, 2004)

Uit de literatuur volgt dat er afhankelijkheidsrelaties zijn voor het realiseren van doelstellingen, omdat een combinatie van middelen nodig is die in het bezit zijn van verschillende actoren. Na het in beeld brengen van de benodigde middelen om de probleemsituatie op te lossen, kan de mate van afhankelijkheid tussen actoren worden bepaald. Hiermee wordt in beeld gebracht in welke mate de gemeente afhankelijk is van de bij het woningaanbod betrokken actoren voor het bereiken van doelstellingen op de woningmarkt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de indeling van Scharpf (1978), weergegeven in tabel 5. Scharpf (1978) betoogt dat de mate van afhankelijkheid tussen actoren wordt bepaald door twee zaken: het belang van een middel en de substitueerbaarheid ervan. De mate waarin een actor afhankelijk is van een andere actor wordt gemeten aan de hand van het belang van de middelen voor de realisatie van doelen, evenals de mate waarin het mogelijk is de benodigde middelen elders te verwerven. In deze situaties hoeft de mate van afhankelijkheid niet wederzijds te zijn, er kan sprake van asymmetrische afhankelijkheid.

	Substitueerbaarheid	
Belang	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Tabel 5: Typologie mate van afhankelijkheid (Scharpf, 1978)

Door een analyse van de mate van afhankelijkheid tussen gemeenten en de bij het woningaanbod betrokken actoren worden de verschillende afhankelijkheidsrelaties inzichtelijk gemaakt. Hiervoor worden allereerst de benodigde middelen voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie in kaart gebracht. Vervolgens, wanneer op basis van de typologie van Scharpf (1978) de substitueerbaarheid van deze middelen is beoordeeld, kan worden bepaald in welke mate de probleemeigenaar (in dit onderzoek de gemeente) van de actor afhankelijk is. Op basis hiervan wordt bepaald of de actor een cruciale actor is in het oplossen van de probleemsituatie. Cruciale actoren zijn actoren die over middelen beschikken die belangrijk en niet vervangbaar zijn voor de probleemeigenaar, of actoren die in het bezit zijn van middelen die gebruikt kunnen worden om de activiteiten van de probleemeigenaar te belemmeren (Koppenjan & Klijn, 2004).

#### Stap 5: Posities

In de laatste stap van de actoranalyse wordt de positie van actoren in de probleemsituatie bepaald. De verhouding tussen de gemeente en de actoren wordt aangegeven op basis van de eerder in beeld gebrachte probleempercepties, doelen, belangen en relaties van actoren.

Om de positie te bepalen wordt allereerst een onderscheid gemaakt op basis van de toewijding van de actor, wel of niet toegewijd. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat de afhankelijkheid tussen gemeenten en de betrokken actoren niet alleen wordt bepaald door de middelen waarover deze actoren beschikken, maar ook door hun subjectieve betrokkenheid bij de probleemsituatie en de bereidheid middelen te gebruiken. Het al dan niet toegewijd zijn aan de probleemsituatie kan worden afgeleid van de actors' probleempercepties, doelen en belangen daarbij. Wanneer een actor in de geschetste probleemsituatie met kosten of baten wordt geconfronteerd, dan zal deze zeer waarschijnlijk toegewijd zijn. Wanneer een actor geen kosten of baten heeft, of wanneer deze elkaar compenseren, zal deze minder geneigd zijn aan een oplossing mee te werken, oftewel een niet-toegewijde actor. Op basis hiervan is het mogelijk de actoren te positioneren in de probleemsituatie. Koppenjan en Klijn (2004) geven een overzicht van mogelijkheden, weergegeven in tabel 6. Dit overzicht van de posities van actoren geeft inzicht in waar zich mogelijkheden voor gemeenten bevinden om actoren te activeren en te verbinden.

	Toegewijde actor		Niet-toegewijde actor	
	Cruciale actor	Ondergeschikte actor	Cruciale actor	Ondergeschikte actor
<b>Vergelijkbare percepties, belangen en doelen</b>	Zal waarschijnlijk deelnemen; potentiële bondgenoot		Onmisbare actor; moeilijk te activeren	Hoeft aanvankelijk niet betrokken te worden
<b>Tegenstrijdige percepties, belangen en doelen</b>	Potentiële blokker van veranderingen	Potentiële criticus van veranderingen	Zal niet direct handelen; potentiële blokker	Hoeft aanvankelijk geen aandacht

Tabel 6: Actorposities (Koppenjan & Klijn, 2004)

De positie van een actor in het netwerk geeft een indruk van de mogelijke reacties op de probleemsituatie en de oplossingsrichting(en) die hiermee samenhangen. De positie is medebepalend voor de mogelijkheden van gemeenten om een actor aan de aanbodzijde van de woningmarkt te sturen om middelen in te zetten.

In de actoranalyse worden achtereenvolgens de probleemsituatie, de betrokken actoren, hun probleempercepties, doelen en belangen en de onderlinge relaties, afhankelijkheden en posities in het netwerk inzichtelijk gemaakt. In de volgende paragraaf worden regievormen beschreven die ingezet kunnen worden door gemeenten om actoren te sturen.

#### 4.4 Regievormen

Er is verondersteld dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt, waardoor zij een bijzondere positie in het netwerk hebben: die van regisseur. In deze paragraaf worden daarom de verschillende vormen van regie beschreven die een regisseur in een netwerk kan hanteren.

Uit de literatuur volgt dat de rol van de overheid in netwerken niet onomstreden is. Volgens sommige auteurs is de overheid in een netwerk slechts één van de partijen die in gelijkwaardige verhouding staat tot anderen (Hirst, 2013; Rhodes, 1997). Anderen geven aan dat de overheid wel degelijk een speciale positie heeft binnen netwerken (Klijn & Koppenjan, 2000). Al is het alleen al omdat zij de beschikking heeft over bijzondere middelen, zoals de mogelijkheid om algemeen geldende wetten uit te vaardigen en gelegitimeerd wordt door een democratisch stelsel. Deze bijzondere positie in een netwerk lijkt zeker het geval voor gemeenten op de woningmarkt, omdat zij een centrale positie hebben binnen de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Vanuit deze centrale positie zijn zij verantwoordelijk voor vaststelling van het lokale volkshuisvestingsbeleid en stellen zij bestemmingsplannen op, de enige ruimtelijke plannen die juridisch bindend zijn voor alle actoren. Op basis van deze centrale positie is in het inleidend hoofdstuk verondersteld dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt. Echter bestaan er in de literatuur verschillende opvattingen over wat een regierol inhoudt.

In het inleidend hoofdstuk is beschreven dat de woningmarkt voldoet aan de voorwaarden die Koulen, Scheidel en Wolthuis (2006) stellen voor het legitimeren van een gemeentelijke regierol. In deze publicatie, in opdracht van het ministerie van BZK, wordt regie gedefinieerd als 'een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat' (p.7). Hierin worden vier regievormen onderscheiden op basis van twee kenmerken: het hebben van doorzettingsmacht om andere actoren de wil op te kunnen leggen en het kunnen vormgeven van het eigen beleidskader. Dit is weergegeven in tabel 7.

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht
	Nee	Visionair	Faciliterend

Tabel 7: Regievormen (Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006)

In de regievorm van de beheersingsgerichte regisseur bepaalt de gemeente het beleidskader en beschikt ze over doorzettingskracht. Bij de uitvoeringsgerichte regievorm kan de gemeente niet het eigen beleidskader bepalen, dit doet Rijksoverheid, maar beschikt de gemeente wel over doorzettingsmacht. In de visionaire regievorm bepaalt de gemeente het beleidskader, maar beschikt zij niet over doorzettingsmacht. Daarom heeft zij overtuigingskracht nodig om andere actoren te binden aan haar beleidskader. Bij de vierde regievorm, die van faciliterend, heeft de gemeente geen eigen script en geen doorzettingsmacht. De gemeente stimuleert en ondersteunt andere lokale actoren die zelf ruimte hebben om een beleidskader te vormen of het beleid volgen wat door het Rijk is opgelegd.

Een andere theorie over de regierol is die van Hupe en Klijn (1997). Zij zien de rol van regisseur als een intermediair tussen de actoren, die als doel heeft de condities zo te scheppen dat er succesvolle interactie kan plaats vinden tussen de actoren. Centraal hierin staat de combinatie van hoge sturingsambities en wederzijdse afhankelijkheden, hiervan lijkt sprake op de woningmarkt. Hupe en Klijn (1997) definiëren regie als 'het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten, juridische, economische en communicatieve instrumenten, waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn' (p. 33). Zij definiëren vijf verschillende vormen van regie in het 5 S-model, weergegeven in tabel 8.

Regievorm	Beschrijving
Stimuleren	Initiatief nemen
Situieren	Genereren van kennis van het netwerk
Steun creëren	Bottom-up organiseren van participatie en draagvlak
Structureren	Realiseren van randvoorwaarden voor netwerkvorming
Sturen	Richting aanwijzen

Tabel 8: Regievormen 5 S-model (Hupe & Klijn, 1997)

De regievorm *stimuleren* betreft het initiatief nemen door de regisseur, vanuit een actieve opstelling. Hiervoor is politieke aandacht nodig. De tweede regievorm *situieren*, betekent dat de regisseur kennis heeft van het netwerk ten opzichte van de externe omgeving, de sterke en zwakke kanten hiervan kent en daarmee weet waar het netwerk naar toe zou moeten gaan. De regisseur heeft het overzicht van lopende initiatieven binnen het netwerk, dit vormt de basis voor beoordeling van nieuwe initiatieven. De derde regievorm, *steun creëren*, betreft het organiseren van participatie van andere actoren en het creëren van draagvlak door betrokkenheid. Hierin staat een bottom-up benadering centraal. Als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden is het realiseren en behouden van steun van actoren een belangrijke conditie voor het realiseren van bevredigende uitkomsten, dit moet actief worden bevorderd en onderhouden. De volgende regievorm, *structureren*, is het realiseren van voorwaarden voor netwerkvorming. Het betreft hier onder meer het aangaan en onderhouden van relaties tussen actoren, de organisatorische ondersteuning van het netwerk en het maken van afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria. De laatste vorm van regie, *sturen*, is door richting aan te wijzen in het netwerk. Het gaat hier om het inzetten van beschikbare middelen en strategieën om de mogelijkheden van het bereiken van interessante uitkomsten met de betrokken actoren te vergroten.

In dit onderzoek wordt de indeling van Hupe en Klijn (1997) gebruikt voor het duiden van de verschillende vormen van gemeentelijke regie op de woningmarkt. Deze rol van regisseur past in de netwerkbenadering van de woningmarkt, zij zien rol van regisseur als een intermediair tussen de actoren, die als doel heeft de condities zo te scheppen dat er succesvolle interactie kan plaats vinden tussen de actoren. Daarbij biedt deze indeling vijf verschillende vormen van gemeentelijke regie, terwijl het model van Koulen, Scheidel en Wolthuis (2006) er maar twee biedt, omdat gemeenten op de woningmarkt binnen de (beperkte) kaders van het Rijk het eigen beleidskader bepalen. Uit de inhoud van hoofdstuk 3 volgt dat door verschillende rollen en belangen van actoren aan de aanbodzijde, verschillende vormen van gemeentelijke regie worden gevraagd op de woningmarkt. Een indeling in vijf mogelijke vormen van regie om de bij het woningaanbod betrokken actoren te sturen lijkt daarom beter passend in de netwerkanalyse van de woningmarkt.

## 4.5 Spanningsvelden

Uit de inhoud van hoofdstuk 3 volgt dat er spanningsvelden kunnen bestaan in het handelen van de gemeente als regisseur op de woningmarkt. Hierin zijn drie mogelijke spanningsvelden benoemd: **centraal versus decentraal**, **facet- versus sectorplanning** en **publiek versus privaat**. Verondersteld wordt dat de invulling van de spanningsvelden van invloed zijn op de regievormen die gemeenten hanteren bij de invulling van de regierol op de woningmarkt. In deze paragraaf worden deze spanningsvelden theoretisch uitgewerkt.

### *Centraal versus decentraal*

Het eerste spanningsveld kan bestaan in de besluitvorming tussen een centrale overheid en decentrale overheden. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het effect van vergrijzing op de vraag naar woningen de grens van een bestuurslaag overstijgt. De woningbouwopgave die als gevolg hiervan ontstaat beperkt zich niet tot het domein van één bestuurslaag, maar de overheid is hierin vanuit verschillende overheidslagen actor op de woningmarkt. Hierdoor is samenwerking over en tussen bestuurslagen vereist, waardoor er sprake is van een multi-level governance perspectief (Teisman, van der Steen, Frankowski & van Vulpen, 2018). Hierbij gaat het niet alleen om de meervoudige betrokkenheid van de overheid, maar ook over de onderlinge afhankelijkheden tussen overheidslagen. De interactie tussen overheidslagen staat hierin centraal, ruimtelijke besluiten kunnen namelijk op verschillende overheidsniveaus genomen worden (Needham, 2011).

Centrale sturing draagt bij aan uniformiteit in regels en daarmee aan het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit leidt naar verwachting tot een grotere gelijkheid tussen en binnen gemeenten. Dit leidt ertoe dat veel gemeenten vergelijkbare voorzieningen hebben, maar ook dat zelfs de kernen of wijken binnen één gemeente gelijkwaardige voorzieningen hebben.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel staat op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit is een belangrijk uitgangspunt in de ruimtelijke ordening en straks ook in de Omgevingswet (van der Wouden, 2017). Dit principe leidt met grote waarschijnlijkheid tot een grotere ongelijkheid tussen gemeenten als gevolg van het autonoom handelen van gemeenten. Besluitvorming in de ruimtelijke ordening gebeurt in Nederland voornamelijk op decentraal niveau, het planningsysteem wordt daarmee gekenmerkt door een bottom-up karakter. Als gevolg van dit subsidiariteitsbeginsel worden alle middelen en bevoegdheden in principe zo ver mogelijk gedecentraliseerd. Decentrale sturing wordt verondersteld bij te dragen aan effectiviteit en efficiëntie (Spit & Zoete, 2015). Decentralisatie wijzigt de sturing door verschillende overheidslagen, maar wist de hiërarchische lijnen niet uit (Oosten, 2005). Dit is ook de zien in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Gemeenten hebben hierin een kaderstellende rol, maar wel binnen de (beperkte) kaders van hogere overheden. Hierdoor is sprake van afhankelijkheidsrelaties tussen overheden. In dit onderzoek wordt op de woningmarkt onderzocht of, en zo ja in welke mate dit spanningsveld wordt ingevuld.

### *Facet- versus sectorplanning*

Naast het spanningsveld tussen overheidslagen kan ook een spanningsveld bestaan binnen een overheidslaag. Het eerste spanningsveld hierin kan bestaan tussen facet- en sectorplanning. In de literatuur zijn hier verschillende onderzoeken over te vinden (bijvoorbeeld: Oosten, 2005; Doumen, Schoon & Aarts, 2010). Het onderscheid tussen sector- en facetplanning is in 1970 ontwikkeld door Commissie de Wolff om de relatie te verduidelijken tussen de verschillende beleidsterreinen. Sectorplanning is de concrete programmering van een tak van overheidsdiensten, gericht op een zo effectief en efficiënt mogelijk verloop van die diensten. Vanuit individuele sectoren wordt beleid opgesteld dat van invloed is op de ruimte. Het gewenste beleid van de ene sector kan haaks staan op het beleid van de andere sector.

Facetplanning probeert juist tot een integratie te komen van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt, bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid (Pouwels, 1988). Bedoeld om de belangen van alle sectoren zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Als gevolg hiervan kan een spanningsveld bestaan tussen het gewenste beleid vanuit één sector (wat van invloed is op de ruimte) en het gewenste ruimtelijk beleid, waarin de belangen van de verschillende sectoren tegen elkaar worden afgewogen.

De positie van de ruimtelijke ordening als facetbeleid (en met name de relatie met het sectorbeleid) blijkt veel complexer dan het onderscheid suggereert. Het onderscheid tussen sector- en facetplanning is een analytisch onderscheid: een manier om meer zicht op de situatie te krijgen, waardoor het vooral een denkmodel is (Spit & Zoete, 2015). Spit en Zoete (2015) concluderen dat er een spanningsveld bestaat tussen het ruimtelijke beleid van het Directoraat-Generaal Ruimte en Water en het ruimtelijk beleid van verschillende sectoren. In dit onderzoek wordt onderzocht of, en zo ja in welke mate, er een spanningsveld bestaat tussen het

volkshuisvestingsbeleid als sectorbeleid en het ruimtelijk beleid als facetbeleid ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen.

#### *Publiek versus privaat*

Een tweede spanningsveld binnen een overheidslaag kan bestaan tussen publiek en privaat in de uitvoering van ruimtelijk beleid, vormgegeven in het grondbeleid. Naast een koers van decentralisatie wordt het overheidsbeleid ten aanzien van de woningmarkt sinds eind jaren 80 van de vorige eeuw gekenmerkt door een koers van minder overheidsbemoeienis en meer marktwerking (Ekkers, 2002). Dit heeft geleid tot veranderingen in de relaties tussen actoren op de woningmarkt, onder meer doordat gemeenten niet langer de dominante partij zijn op de grondmarkt, maar marktpartijen dit zijn (Groetelaers, 2004). Dit heeft effect op de onderlinge relaties in de uitvoering van ruimtelijk beleid. De uitvoering van ruimtelijk beleid ligt in handen van marktpartijen. Om deze te stimuleren om het ruimtelijk beleid uit te voeren, kunnen gemeenten naast publiekrechtelijke instrumenten ook instrumenten inzetten vanuit het privaatrechtelijke domein. In Nederland is dit min of meer systematisch vormgegeven in het grondbeleid (Spit & Zoete, 2015). Volgens de 'Nota Grondbeleid' (2001) kan de gemeente een actief of een faciliterend grondbeleid voeren. In het eerste geval gedraagt de gemeente zich als een marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Volgens de nota is het voordeel van actief grondbeleid dat publieke doelen relatief eenvoudig zijn te realiseren. Als nadeel wordt aangegeven dat gemeenten te veel vanuit winst oogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen gaan opereren. Hierbij speelt het probleem van een dubbele rol: bij actief grondbeleid is de gemeente zowel speler als regulator (Ministerie van VROM & Ministerie van Financiën, 2001).

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop en exploitatie van grond aan marktpartijen. In dit geval beperkt de gemeente zich tot het stellen van kaders waarbinnen activiteiten van marktpartijen vorm kunnen krijgen (Groetelaers, 2004). De Nota noemt als voordeel dat er geen onduidelijkheid is over de rol die de gemeente heeft. Als nadeel wordt genoemd dat het lastiger is om zonder extra regelgeving dezelfde resultaten te bereiken als met actief grondbeleid (Ministerie van VROM & Ministerie van Financiën, 2001).

Dit spanningsveld betreft de mate waarin de gemeente zorg wil dragen voor de uitvoering van ruimtelijk beleid, dan wel dit overlaten aan marktpartijen.

#### 4.6 Conclusie theoretisch kader

Voor het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt zijn actoren wederzijds afhankelijk. Om deze wederzijdse afhankelijkheden inzichtelijk te maken wordt in dit onderzoek een institutionele netwerkanalyse uitgevoerd. Uit de theorie volgt dat deze analyse bestaat uit twee onderdelen: het in kaart brengen van de netwerkstructuur en een actoranalyse. Volgens de institutionele netwerktheorie hebben actoren door interacties in het verleden regels gevormd die de context vormen voor het huidige handelen in het netwerk. Daarom dient de institutionele context van het netwerk eerst in beeld te worden gebracht. Voor het in beeld brengen van de netwerkstructuur dienen daarnaast de verschillende beleidsarena's en interactiepatronen in beeld te worden gebracht.

Volgens de theorie dient vervolgens een actoranalyse te worden uitgevoerd, die bestaat uit: een probleemformulering, actorinventarisatie, probleempercepties, relaties en posities. Dit maakt de positie van de betrokken actoren in de probleemsituatie inzichtelijk en wordt inzichtelijk met welke actoren de gemeente relaties aan dient te gaan voor het realiseren doelstellingen op de woningmarkt.

In het inleidend hoofdstuk is verondersteld dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt. Uit de theorie over regie volgt dat regisseurs verschillende vormen van regie kunnen voeren in een netwerk. In dit onderzoek wordt gekozen voor de indeling van het 5 S-model, waarin de volgende regievormen worden onderscheiden: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. Reden hiervoor is hun perceptie op de rol van de regisseur: een intermediair tussen de actoren, die als doel heeft de condities zo te scheppen dat er succesvolle interactie kan plaats vinden tussen de actoren.

Uit de literatuur volgt dat er onder andere spanningsvelden op de woningmarkt bestaan tussen centrale en decentrale besluitvorming, facet- en sectorplanning en tussen het publiek of privaat uitvoeren van het ruimtelijk beleid. Verondersteld wordt dat de invulling van deze spanningsvelden van invloed zijn op de regievormen die gemeenten hanteren bij de invulling van de regierol op de woningmarkt.

In dit hoofdstuk zijn de volgende hoofdthema's (met daarbinnen subthema's) naar voren gekomen: de netwerkstructuur, actoranalyse, regierol en de spanningsvelden. Op basis van de inhoud van dit hoofdstuk is per thema een veronderstelling geformuleerd. Deze veronderstellingen worden getoetst in de empirie en wordt geanalyseerd of deze in de praktijk worden ondersteund. Daarmee kan in de conclusie aan de hand van deze

empirische bevindingen gereflecteerd worden op de institutionele netwerktheorie. De veronderstellingen zijn hieronder weergegeven. In het volgend hoofdstuk worden de thema's meetbaar gemaakt.

#### **Netwerkstructuur**

1. De institutionele context van de woningmarkt wordt bepaald door formele en informele regels die de interacties tussen actoren beïnvloeden.

#### **Actoranalyse**

2. De betrokken actoren hebben verschillende probleempercepties, omdat zij op basis van verschillende beoordelingscriteria verschillende problemen beschrijven, andere oorzaken noemen en verschillende oplossingsrichtingen geven.

#### **Regievormen**

3. Gemeenten voeren verschillende vormen van regie op de woningmarkt.

#### **Spanningsvelden**

##### *Centraal versus decentraal*

4. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie op de woningmarkt waardoor de hogere overheden afhankelijk van hen zijn voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie.

##### *Facet- versus sectorplanning*

5. Er is een spanningsveld te zien in het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijke beleid om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen.

##### *Publiek versus privaat*

6. Door de verandering van actief naar faciliterend grondbeleid door gemeenten dienen aanvullende beleidsregels opgesteld te worden om dezelfde beleidsdoelstellingen te bereiken.

## 5. Methodologie

In het vorige hoofdstuk zijn de hoofdthema's die uit de literatuur volgen beschreven. Dit hoofdstuk heeft als doel deze en de subthema's hierbinnen meetbaar te maken om tot een antwoord op de hoofdvraag te kunnen komen: *'hoe kunnen gemeenten actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod sturen met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?'*. Het eerste onderdeel in dit hoofdstuk is de operationalisatie. Vervolgens wordt de gekozen casus beargumenteerd die gebruikt is voor dit onderzoek. In het derde onderdeel staat de dataverzameling centraal, waarin de methode van dataverzameling, de interviewgide en de respondenten aan bod komen. Daarna wordt een analyseschema opgesteld om thema's uit de literatuur te koppelen aan de deelvragen, veronderstellingen en interviewvragen. Tot slot kan op basis van de inhoud uit het vorige hoofdstuk en deze paragrafen het conceptueel model uit hoofdstuk 1 worden aangevuld.

### 5.1 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de abstracte begrippen in de hoofd- en subthema's uit het theoretisch kader voorzien van indicatoren en daarmee meetbaar gemaakt. Dit is weergegeven in tabel 9.

Begrippen	Indicatoren
<b>1. Netwerkstructuur</b>	
<b>A) Institutionele context</b>	- Regels die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en van invloed zijn op het interactieproces. - Regels die genoemd worden als van invloed op het interactieproces, maar niet zijn vastgelegd.
<b>B) Beleidsarena's</b>	- Woningmarktsector waar besluiten zijn genomen die van invloed zijn op probleemsituatie. - Overheidslaag waar besluiten zijn genomen die van invloed zijn op de probleemsituatie. - Besluit wat door (groep van) actoren is genomen wat van invloed is op de probleemsituatie.
<b>C) Interacties</b>	- Contact met andere actor over de woningmarkt.
- Frequentie	- Regelmaat in het contact tussen actoren: nooit, incidenteel, regelmatig.
- Variëteit	- Aantal verschillende actoren waarmee een actor contact heeft over de woningmarkt.
<b>2. Actoranalyse</b>	
<b>A) Probleemformulering</b>	- Op basis van benoemde determinanten vraag- en aanbodzijde geschetste kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave, aangevuld met de probleempercepties van actoren.
<b>B) Actorinventarisatie</b>	- Actor heeft kosten en baten bij probleemsituatie. - Actor is door doelen en belangen betrokken bij probleemsituatie.
<b>C) Probleempercepties</b>	- Beeld van probleemsituatie actor op basis van onderstaande indicatoren.
- Beoordelingscriteria	- Probleem aangeduid in hoeveelheid (kwantitatief). - Probleem aangeduid in kenmerken (kwalitatief).
- Probleemschets	- Opgave in aanpassen of uitbreiden van bestaande woningvoorraad. - Andere wensen en eisen aan woningvoorraad. - Bestaande woningvoorraad sluit niet bij woonbehoeften ouderen. - Minder doorstroming op de woningmarkt. - Andere doelgroepen komen minder aan bod op de woningmarkt.
- Oorzaken	- Ontwikkeling die leidt tot probleemsituatie.
- Oplossingsrichtingen	- Voorgestelde aanpak die bijdraagt aan oplossen probleemsituatie. - Denkrichting die bij kan dragen aan oplossen probleemsituatie.
- Belangen	- Kernwaarden die de actor nastreeft op de woningmarkt. - Het voordeel voor een specifieke actor.
- Doelen	- Resultaat dat actor wil realiseren in probleemsituatie.
<b>D) Relaties</b>	- Afhankelijkheid van inzet van middelen van andere actor om eigen doelstelling te bereiken. - Het niet hebben van de mogelijkheid een benodigd middelen elders te verwerven.
- Financiële middelen	- Geldzaken.
- Productiemiddelen	- Woningen.
- Bevoegdheden	- Handeling waarvan is vastgelegd dat deze door een bepaalde actor uitgevoerd mag worden.
- Kennis	- Informatie die benodigd is in probleemsituatie.
- Legitimiteit	- Macht van een actor die benodigd is voor rechtvaardiging van een handeling.
<b>E) Posities</b>	- Actor heeft kosten en/of baten in probleemsituatie. - Actor beschikt over middelen die nodig zijn voor oplossen probleemsituatie.
<b>3. Regievormen</b>	
<b>Stimuleren</b>	- Initiëren van nieuw initiatief. - Creëren van politiek draagvlak. - Actieve houding.
<b>Situeren</b>	- Hebben van kennis van het netwerk. - Overzicht hebben van lopende initiatieven in het netwerk.



<b>Steun creëren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiseren van participatie door actoren.</li> <li>- Betrokkenheid tonen.</li> <li>- Onderhouden van betrokkenheid actoren.</li> <li>- Creëren van draagvlak.</li> </ul>
<b>Structureren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiseren randvoorwaarden voor netwerkvorming.</li> <li>- Aangaan en onderhouden relaties.</li> <li>- Organisatorische ondersteuning van het netwerk.</li> <li>- Maken van afspraken over gewenste uitkomsten.</li> <li>- Maken van afspraken over evaluatiecriteria.</li> </ul>
<b>Sturen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Richting aanwijzen waar het netwerk naartoe moet.</li> <li>- Inzetten van beschikbare middelen en strategieën.</li> </ul>
<b>4. Spanningsvelden</b>	
<b>Centrale sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturing door Rijksoverheid.</li> <li>- Streven naar uniformiteit tussen en binnen gemeenten.</li> </ul>
<b>Decentrale sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonome gemeente.</li> <li>- Middelen in bezit van gemeente.</li> </ul>
<b>Facetplanning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewenst integraal ruimtelijk beleid.</li> <li>- Ontwikkelen van toekomstvisie en integratiekader.</li> <li>- Afstemming en coördinatie ruimtelijke ordening met andere beleidsterreinen.</li> </ul>
<b>Sectorplanning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewenst ruimtelijk beleid vanuit sector volkshuisvesting.</li> <li>- Uitvoeringsgerichte planning.</li> </ul>
<b>Publiek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente voert faciliterend grondbeleid.</li> <li>- Grondposities zijn in eigendom van marktpartijen.</li> </ul>
<b>Privaat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente voert actief grondbeleid.</li> <li>- Grondposities zijn in eigendom van gemeente.</li> </ul>

Tabel 9: Indicatoren

## 5.2 Casestudie

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van de wijze waarop gemeenten de bij het woningaanbod betrokken actoren kunnen sturen op aanpassing van het woningaanbod. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dient inzicht te worden verkregen in de onderlinge relaties tussen de actoren en hoe deze worden beïnvloed door de context waarin zij handelen. Dit is in hoge mate afhankelijk van de lokale woningmarktsituatie. Uit de inhoud van hoofdstuk 2 en 3 volgt dat hierin sterkte verschillen tussen en binnen regio's te zien zijn en daardoor is de context waarin actoren op de woningmarkt handelen sterk verschillend. Omdat voor de beantwoording van de hoofdvraag een analyse nodig is van de relaties tussen actoren en deze relaties in hoge mate worden beïnvloed door de lokale context op de woningmarkt wordt in dit onderzoek gekozen voor een enkelvoudige casestudie als onderzoeksontwerp. Yin (2003) definieert een casestudie als 'een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen onderzoekt in zijn reële context, vooral wanneer de grenzen tussen fenomeen en context niet duidelijk zichtbaar zijn (p. 13). Het is vooral geschikt als onderzoeksontwerp wanneer de context een belangrijke rol speelt (Vaus, 2001). Dit is het geval bij het handelen van actoren op de woningmarkt, een analyse van de relaties tussen actoren op de woningmarkt kan niet worden uitgevoerd zonder een analyse van de context.

De keuze voor een enkelvoudige casestudie heeft implicaties voor de representativiteit van de resultaten van het onderzoek. Echter zijn de vooraf vastgestelde typen actoren en hun belangen op de woningmarkt in deze casestudie hetzelfde in elke gemeente. Op basis hiervan kunnen alsnog conclusies worden getrokken die generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten. Om de representativiteit te verhogen zijn verder van ieder type actor meerdere respondenten geraadpleegd, om tot saturatie van informatie te komen.

Door de opgestelde onderzoeksopzet is het onderzoek betrouwbaar en daardoor is het mogelijk het onderzoek toe te passen op andere gemeenten. Als case voor dit onderzoek is de gemeente Breda geselecteerd. Breda is een gemeente waar, net als in andere gemeenten in Nederland, een vergrijzing van de bevolking is te zien. Echter wijkt de situatie in Breda af van andere steden in Brabant en de Randstad die gelegen zijn in groeiregio's. Breda is namelijk een groeigemeente in een krimpregio (West-Brabant). Omdat uit de inhoud van hoofdstuk 2 volgt dat er een relatief sterke relatie is tussen woningbouw en verhuizingen uit omliggende gemeenten is Breda een interessante casus voor het onderzoek. Daarnaast is er gekozen voor gemeente Breda, omdat de onderzoeker werkzaam is binnen het ruimtelijk domein van deze gemeente. Hierdoor wordt de kans vergroot dat voor de dataverzameling van dit onderzoek de meest geschikte kandidaten worden benaderd.



### 5.3 Dataverzameling

De validiteit van een onderzoek bepaalt of een verband gelegd kan worden tussen de theorie en de waargenomen verschijnselen. Dat wordt in dit onderzoek gedaan door triangulatie: er worden verschillende methoden gebruikt om de data voor het onderzoek te verzamelen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden interviews, vragenlijsten, literatuuronderzoek en documentanalyse.

Na selectie van een casestudie als onderzoeksmethode, wordt ingegaan op de methoden van dataverzameling in dit onderzoek. Er is kwalitatief onderzoek uitgevoerd, omdat is gekozen voor een casestudie als onderzoeksmethode. Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen is allereerst literatuuronderzoek uitgevoerd. Aan de hand hiervan is het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen beschreven, zijn de bij het woningaanbod betrokken actoren in beeld gebracht en is een theoretisch kader gevormd. Daarnaast is een documentanalyse uitgevoerd om de doelstellingen van de betrokken actoren in de probleemsituatie in beeld te brengen. Dit maakt inzichtelijk waar de betrokken actoren binnen de probleemsituatie op sturen en kan dit gespiegeld worden aan wat zij in de praktijk doen. Hieruit kan worden afgeleid of actoren in de praktijk in lijn handelen met de gestelde beleidsdoelstellingen.

Als tweede methode van dataverzameling zijn interviews afgenomen. De interviews zijn semigestructureerd en de thema's in de interviews zijn de thema's die volgen uit het theoretisch kader. De gehanteerde interviewgids is opgenomen in bijlage 1. Deze is herhaaldelijk aangepast gedurende de periode waarin de interviews zijn afgenomen, om de vragen te verscherpen en daarmee de validiteit te verhogen. Bepaalde onderdelen zijn aangescherpt, zoals bijvoorbeeld het samenvoegen van meerdere vragen tot één vraag over de ontwikkelingen op de woningmarkt. Waar uit interviews is gebleken dat aanvullende informatie van andere respondenten benodigd was, is de interviewgids uitgewerkt tot een vragenlijst en voorgelegd aan de betreffende respondenten. De interviews zijn getranscribeerd en gecodeerd (bijlage 2), zodat deze kunnen worden verwerkt tot resultaten.

Per type actor is ervoor gekozen minimaal twee respondenten in het onderzoek te betrekken. Scharpf (1997) geeft aan dat er in een netwerk ook sprake kan zijn van 'compound actoren': actoren die met meer dan één organisatieonderdeel betrokken zijn. Dit is te zien bij Rijksoverheid en de gemeente, daarom zijn deze organisatieonderdelen als afzonderlijke actoren benoemd. De geselecteerde respondenten in het onderzoek worden in de volgende paragraaf gemotiveerd.

#### *Respondenten*

Bijlage 3 biedt een overzicht van de organisaties en de respondenten waarmee een interview is afgenomen. Om de betrouwbaarheid te verhogen zijn binnen de geselecteerde actoren respondenten benaderd die direct betrokken zijn bij ontwikkelingen in de Bredase woningmarkt, dan wel zich bezighouden met volkshuisvestelijk en ruimtelijkeordeningsbeleid bij overheden.

Op basis van het eigendom van de woning zijn de volgende betrokken actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt benoemd: eigenaar-bewoners, woningcorporaties, particuliere verhuurders en projectontwikkelaars. Omdat het afnemen van een interview met slechts een aantal eigenaar-bewoners niet representatief is, is ervoor gekozen verschillende partijen te benaderen die deze actor vertegenwoordigen op de woningmarkt. Dit zijn de branchevertegenwoordiger van eigenaar-bewoners: de Vereniging Eigen Huis (VEH), de grootste lokale makelaar van gemeente Breda: Van der Sande en een begeleider van initiatiefgroepen voor zelfbouw voor (toekomstige) ouderen (CPO): KilimanjaroWonen. Binnen de woningcorporaties zijn de drie grootste woningcorporaties in Breda geselecteerd: WonenBreBurg, Alwel en Laurentius. Deze partijen maken sinds 2000 meerjarenafspraken met de gemeente Breda over de sociale huursector. Binnen de particuliere verhuurders zijn de twee partijen geselecteerd met het in omvang grootste woningaanbod in Breda: Vesteda en Amvest. Verder zijn binnen de woningbouwsector ook twee partijen geselecteerd. Allereerst Maas-Jacobs, een regionale projectontwikkelaar die al lange tijd zeer actief is in het realiseren van woningbouwprojecten in Breda. Daarnaast Bouwfonds Property Development (BPD), de grootste projectontwikkelaar van woningen in Nederland, tevens actief in Breda.

Ook de verschillende overheidslagen zijn actor op de woningmarkt, waarbinnen sprake is van de zogenoemde compound actoren. Bij de actor Rijksoverheid zijn daarom zowel respondenten binnen het ministerie van BZK als VWS geïnterviewd. Voor de actor Provincie is provincie Noord-Brabant betrokken. En tot slot is de gemeente Breda vanuit het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting een actor.

Naast de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt zijn respondenten benaderd die betrokken zijn bij de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt in Breda. Hiermee wordt getracht het netwerk van de woningmarkt voor ouderen in kaart te brengen. De bevindingen die hieruit volgen worden tevens meegenomen in resultaten van het onderzoek.

Er zijn twee zorginstanties benaderd die zorg aan huis bieden. Uit de inhoud van hoofdstuk 3 volgt namelijk dat steeds meer ouderen met een zorgbehoefte zelfstandig wonen. Ouderen met een lichte zorgbehoefte wonen in de reguliere woningvoorraad, waarbij zorg aan huis wordt geleverd door deze partijen. Daarnaast is Projectleider campagne Wonen met Gemak geïnterviewd, omdat deze campagne zich richt op het langer zelfstandig wonen van ouderen. Ook is de seniorenraad betrokken, omdat zij een officieel adviesorgaan zijn van het college van Burgemeester en Wethouders. Tot slot is de Rabobank benaderd, de grootste hypotheekverstrekker in Breda. Dit omdat in meerdere interviews financieringsproblemen voor ouderen op de woningmarkt naar voren kwamen.

#### 5.4 Analyseschema

In deze paragraaf wordt een analyseschema opgesteld, waarin de thema's uit de literatuur worden gekoppeld aan de deelvragen, veronderstellingen en interviewvragen, weergegeven in tabel 10. Dit dient als hulpmiddel bij het interpreteren en verwerken van de gegevens uit de dataverzameling. Per deelvraag is aangegeven welke thema's uit de literatuur bijdragen aan de beantwoording hiervan. Op basis van de literatuur zijn per thema veronderstellingen geformuleerd, deze zijn hieronder beschreven. De veronderstellingen worden getoetst in de empirie en wordt geanalyseerd of deze in de praktijk worden ondersteund.

Deelvraag	Thema	Veronderstelling	Interviewvraag
1. Welke woningbouwopgave ontstaat als gevolg van de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?	Actoranalyse	2, 3	3, 4, 5, 6
2. Hoe kunnen gemeenten in een netwerk sturen op aanpassing van het woningaanbod?	Regievormen	5, 6	1, 2, 11, 12
3. Wat is de rol van de bij de totstandkoming van het woningaanbod betrokken actoren in het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen?	Netwerkstructuur Actoranalyse	1, 3, 4	5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14
4. Op welke manier sturen gemeenten actoren om aanpassing van het woningaanbod te realiseren?	Regievormen Spanningsvelden	6, 7, 8, 9	11, 12, 15, 16, 17

Tabel 10: Analyseschema

#### Netwerkstructuur

1. De institutionele context van de woningmarkt wordt bepaald door formele en informele regels die de interacties tussen actoren beïnvloeden.

#### Actoranalyse

2. Door het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen ontstaat een mismatch met het woningaanbod.
3. De betrokken actoren hebben verschillende probleempercepties, omdat zij op basis van verschillende beoordelingscriteria verschillende problemen beschrijven, andere oorzaken noemen en verschillende oplossingsrichtingen geven.
4. De betrokken actoren hebben verschillende doelen in de probleemsituatie en zijn voor de realisatie hiervan van elkaar afhankelijk.

#### Regievormen

5. Gemeenten hebben vanuit de centrale positie in de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting een regierol op de woningmarkt.
6. Gemeenten voeren verschillende vormen van regie op de woningmarkt.

#### Spanningsvelden

##### *Centraal versus decentraal*

7. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie op de woningmarkt waardoor de hogere overheden afhankelijk van hen zijn voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie.

##### *Facet- versus sectorplanning*

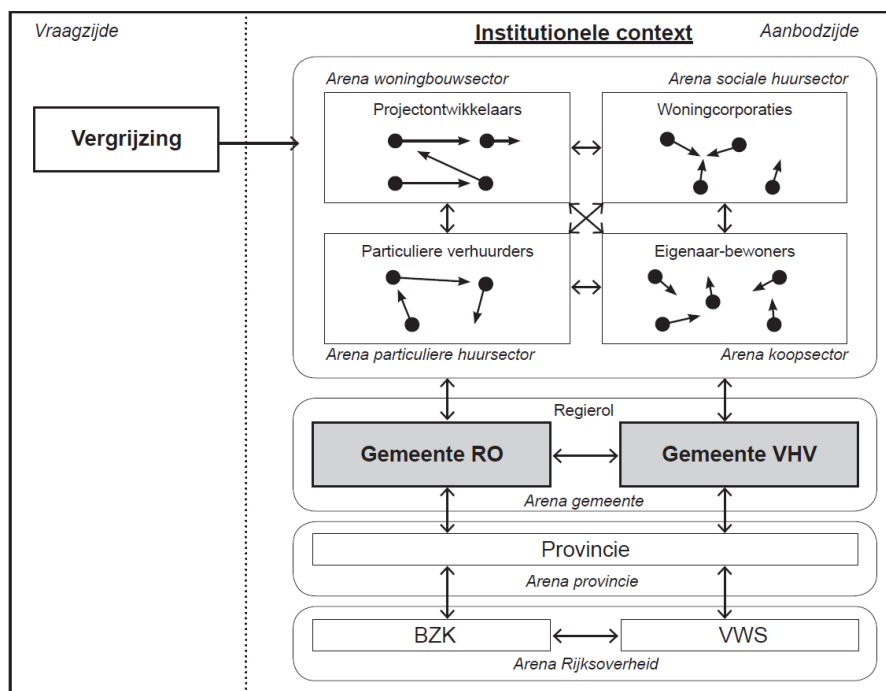
8. Er is een spanningsveld te zien in het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijke beleid om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen.

##### *Publiek versus privaat*

9. Door de verandering van actief naar faciliterend grondbeleid door gemeenten dienen aanvullende beleidsregels opgesteld te worden om dezelfde beleidsdoelstellingen te bereiken.

## 5.5 Conceptueel model

In figuur 3 is het conceptueel model weergegeven, waarin het model uit het inleidend hoofdstuk is aangevuld met de veronderstelde relaties uit hoofdstuk 2, 3 en 4. Het effect van vergrijzing op de vraag naar woningen is middels literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 beschreven, maar ligt buiten het empirisch deel van dit onderzoek. Dit onderzoek is gericht op een analyse van de organisatie van de aanbodzijde van de woningmarkt. Hierin is de institutionele context van invloed op het handelen van actoren. Besluitvorming tussen actoren vindt plaats in verschillende beleidsarena's, in dit onderzoek de verschillende deelsectoren op de woningmarkt en de verschillende overheidslagen. In een netwerk wordt wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren verondersteld voor het realiseren van eigen doelstellingen en om deze reden gaan zij relaties met elkaar aan. Tussen de verschillende overheidslagen bestaan zowel top-down als bottom-up relaties, waarbij wordt verondersteld dat de gemeente door de centrale positie binnen de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting een regierol heeft op de woningmarkt. Zowel binnen als tussen de verschillende overheidslagen kunnen spanningsvelden bestaan in de sturing van de actoren aan de aanbodzijde.



Figuur 3: Conceptueel model in detail

## 5.6 Conclusie methodologie

In dit hoofdstuk zijn de thema's die volgen uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt door deze te voorzien van indicatoren. Dit is nodig om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen. Voor de beantwoording hiervan is een analyse nodig van de relaties die bestaan tussen actoren en van de lokale context van de woningmarkt. Het handelen van actoren wordt hier namelijk in hoge mate door beïnvloed. Uit de inhoud van hoofdstuk 2 en 3 volgt tevens dat door grote verschillen in de vraag- en aanbodzijde, grote verschillen bestaan tussen gemeenten in de lokale woningmarktsituatie en daarmee in de context waarin actoren handelen op de woningmarkt. Om deze analyses uit te kunnen voeren, is in dit onderzoek gekozen voor een enkelvoudige casestudie als onderzoeksontwerp.

Omdat de benoemde typen actoren en hun belangen op de woningmarkt in elke gemeente hetzelfde zijn, kunnen op basis hiervan conclusies worden getrokken die generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten. Per type actor is ervoor gekozen minimaal twee respondenten te raadplegen om tot saturatie van informatie komen. Naast de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt zijn respondenten benaderend die betrokken zijn bij de huisvestingspositie van ouderen. Hiermee wordt getracht het hele netwerk van de woningmarkt voor ouderen in beeld te brengen. Deze bevindingen worden tevens meegenomen in de resultaten van het onderzoek.

Om de validiteit van het onderzoek te vergroten is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, interviews, vragenlijsten en een documentanalyse. In dit hoofdstuk is een analyseschema opgesteld waarin de thema's uit

de literatuur zijn gekoppeld aan de deelvragen, veronderstellingen en interviewvragen. Deze veronderstellingen worden getoetst in de empirie, waarna wordt geanalyseerd of deze in de praktijk worden ondersteund.

Tot slot is de gemeente Breda als case voor dit onderzoek geselecteerd. Breda is een gemeente waar, net als in andere gemeenten in Nederland, een vergrijzing van de bevolking is te zien. Echter wijkt de situatie in Breda af van andere steden in Brabant en de Randstad, omdat Breda een groeigemeente is in een krimpende regio (West-Brabant). Daarnaast is de onderzoeker werkzaam binnen het ruimtelijk domein van deze gemeente. Hierdoor wordt de kans vergroot dat voor de dataverzameling van dit onderzoek de meest geschikte kandidaten worden benaderd. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de resultaten van de analyse. De resultaten die volgen uit de case van de gemeente Breda worden in het volgend hoofdstuk beschreven.

## 6. Resultaten: case gemeente Breda

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van de dataverzameling weer, die volgen uit de interviews en de documentanalyse. Voor het toepassen van dit onderzoek is gemeente Breda als casus geselecteerd. De omschrijving van deze casus is gevisualiseerd middels een infographic en weergegeven in bijlage 4. Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, wordt een institutionele netwerkanalyse uitgevoerd van de woningmarkt in Breda. De eerste stap hierin is de netwerkstructuur in kaart brengen, uitgewerkt in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. De tweede stap is het uitvoeren van een actoranalyse, weergegeven in de tweede paragraaf. Daarnaast bieden de interviews enkele algemeen geldende resultaten, die aan de hand van de thema's die volgen uit de literatuur in paragraaf drie worden beschreven.

### 6.1 Netwerkstructuur

In deze paragraaf worden onderdelen van de netwerkstructuur: de institutionele context, de beleidsarena's en de interactiepatronen in kaart gebracht.

#### *Institutionele context*

Uit de interviews volgt dat formele regels de interacties tussen actoren op de woningmarkt beïnvloeden. Er worden geen informele regels genoemd die van invloed op het interactieproces tussen actoren op de woningmarkt. Mogelijk worden deze met de gehanteerde onderzoeksmethodiek onvoldoende in beeld gebracht. De formele regels zijn hetzelfde in alle gemeenten in Nederland en daarmee ook onderdeel van de institutionele context van de woningmarkt in andere gemeenten.

De respondenten benoemen de **Wro/Bro** en de **Woningwet** als belangrijke wet- en regelgeving die de positie van gemeenten op de woningmarkt bepalen. Aangegeven wordt dat gemeenten op basis hiervan beschikken over publiekrechtelijke instrumenten om het gewenste ruimtelijke en volkshuisvestelijke beleid in de gemeente vast te leggen. De respondenten noemen de implementatie van de **Omgevingswet** als belangrijke toekomstige verandering in de formele regels, naar verwachting in 2021. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn dat hiermee duidelijker wordt wat er wel en niet kan in de ruimtelijke ontwikkeling en de verwachting dat hiermee meer verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers komt te liggen. Tevens geven de respondenten aan dat de **Wmo** (in werking getreden in 2015) een belangrijke verandering heeft gebracht die effect heeft op de woningmarkt. Financiering voor huisvesting en voor zorg zijn van elkaar gescheiden. De Wmo heeft ervoor gezorgd dat ouderen met een zorgbehoefte langer (dan misschien goed voor hen is) in hun eigen woning moeten blijven wonen. Aangegeven wordt dat het niet alleen effect heeft op ouderen, maar ook op gemeenten door het geld wat zij uit (kunnen) geven aan de zorgtaken die hieruit volgen. Als gevolg van het sluiten van verzorgingstehuizen is een gat ontstaan "tussen thuis en tehuis".

#### *Beleidsarena's*

De volgende thema's worden in onderstaande beleidsarena's, die volgen uit de inhoud van hoofdstuk 5, besproken: de betrokken actoren, hun middelen, de onderlinge relaties en de doelstellingen van actoren in de probleemsituatie.

#### **Rijksoverheid**

Het Rijk is vanuit de ministeries van BZK en VWS een **multi-actor** op de woningmarkt. Het **ministerie van BZK** omdat zij verantwoordelijk is voor het ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid op Rijksniveau. Het Rijk stelt hierin vanuit een kaderstellende rol de kaders vast op nationaal niveau waarbinnen provincies en gemeenten kunnen handelen. Het **ministerie van VWS** is een actor door de betrokkenheid van het domein Maatschappelijke ondersteuning. Het Rijk heeft hierin een ondersteunende rol naar gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering hiervan. Daarnaast beschikt het Rijk over de bevoegdheid van het opstellen van wet- en regelgeving, waarmee de institutionele context kan worden beïnvloed. Het Rijk financiert gemeenten vanuit het gemeentefonds, stelt stimuleringsregelingen beschikbaar en financiert diverse kennisprogramma's. Het Rijk beschikt zelf ook over kennis van de woningmarkt. Zij rapporteert onder meer over de stand van zaken op de woningmarkt, bijvoorbeeld met het Woon Onderzoek Nederland en rapportages als de 'Staat van de Woningmarkt' en 'Staat van de Volkshuisvesting'. Vanuit deze verschillende **rollen** in besluitvormingsprocessen, zoals benoemd in het theoretisch kader, die het Rijk heeft (selector en facilitator) beschikt zij over de volgende **typen middelen**: financiële middelen, bevoegdheden, kennis en legitimiteit.

De **doelstellingen** van Rijksoverheid ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt zijn vastgelegd in het programma 'Langer Thuis' (2018) van het ministerie van VWS, deze doelen zijn tevens onderdeel van de 'Nationale woonagenda 2018-2021' van het ministerie van BZK. Het doel van dit programma is dat "ouderen in hun eigen vertrouwde omgeving zelfstandig oud kunnen worden met een goede kwaliteit van leven." Hierin is de actielijn Wonen<sup>4</sup> benoemd, gericht op het verbeteren van de geschiktheid van de woonsituatie van ouderen. Doelen hierin zijn dat gemeenten de lokale woonopgave voor ouderen in beeld brengen, er meer nieuwe (geclusterde) woonzorgvormen voor ouderen komen en minder mensen in een ongeschikte woning wonen. Dit alles wordt gemonitord door het percentage 75-plussers dat aangeeft dat hun woning geschikt is. Door de respondenten van Rijksoverheid wordt aangegeven dat het Rijk voor het bereiken van deze doelen vooral een ondersteunende en stimulerende rol heeft naar gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en burgers. Hiermee worden de **relaties** tussen het Rijk en de andere actoren getypeerd door het 'op afstand' proberen te bereiken van deze doelen, omdat de uitvoering hiervan wordt overgelaten aan de betrokken actoren op lokaal niveau.

### Provincie Noord-Brabant

Ook op provinciaal niveau worden besluiten genomen die effect hebben op het functioneren van de woningmarkt. Omdat de gemeente Breda onderdeel uitmaakt van de provincie Noord-Brabant, is de **provincie Noord-Brabant** actor op de woningmarkt. Zij heeft in 2017 de 'Brabantse Agenda Wonen' vastgesteld, waarin zij haar rol op de woningmarkt toegelicht: met name op het (sub)regionale schaalniveau een agenderende, faciliterende en stimulerende rol. Kijkend naar de beschreven **rollen** in het theoretisch kader dan heeft zij de rol van facilitator en arbiter. Vanuit deze verschillende rollen heeft de provincie de beschikking over de **middelen**: bevoegdheden, kennis en legitimiteit.

*"Kennissuitwisseling, prognoses, onderzoek en monitoring staan centraal, evenals het maken van regionale, bestuurlijke afspraken over de woningbouwplanning en -programmering, kwantitatief, kwalitatief én ruimtelijk. Vanuit diezelfde lijnen worden regionale en gemeentelijke (bestemmingsplan)ontwikkelingen begeleid, beoordeeld en van provinciale adviezen voorzien."*

(Bargeman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019)

In deze agenda zijn binnen de kaders van het provinciaal beleid zoals vastgelegd in de Brabantse Omgevingsvisie<sup>5</sup> en de verordening Ruimte vier **doelen** opgenomen: het accent op duurzame verstedelijking, meer nadruk op de bestaande woningvoorraad, inzetten op een vraaggericht, flexibel planaanbod met ruimte voor nieuwe woonvormen en het versterken van de regionale samenwerking en vernieuwen van regionale woningbouwafspraken. Dit laatste wordt gedaan door het opstellen van een 'regionaal perspectief op bouwen en wonen'. Waar in het verleden de provincie door het vaststellen van woningbouwcontingenten bepaalde hoeveel woningen in een gemeente gebouwd mochten worden, komen gemeentelijke woningbouwprogramma's tegenwoordig tot stand door een combinatie van een provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose en goede regionale (ruimtelijke) afwegingen en afspraken (Provincie Noord-Brabant, 2017). Hiermee legt de provincie de nadruk meer op de **relaties** tussen (sub)regionale gemeenten onderling (horizontaal) in plaats van de relaties tussen de provincie en individuele gemeenten (verticaal).

De gemeente Breda heeft in samenwerking met de regiogemeenten<sup>6</sup> in 2018 het 'Perspectief op wonen & woningbouw regio Breda e.o.' opgesteld en herijkt in 2019. Uitgangspunten hierin zijn: focus op de bestaande woningvoorraad, focus op kwaliteit van de bestaande omgeving, vraaggericht ontwikkelen, een reële woningbehoefte en het bespreken van plannen/ambities. Hierin zijn geen specifieke doelstellingen opgenomen ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt.

### Gemeente Breda

Naast op rijks- en provinciaal niveau worden ook op lokaal niveau, door de **gemeente Breda**, besluiten genomen die effect hebben op het functioneren van de woningmarkt. De gemeente is zowel vanuit de ruimtelijke ordening (**RO**) als de volkshuisvesting (**VHV**) een actor op de woningmarkt. Door de respondenten wordt meermaals de

<sup>4</sup> De andere actielijnen die in het programma Langer Thuis zijn benoemd zijn 'Goede ondersteuning en zorg thuis' en 'Mantelzorg en vrijwilligers in zorg & welzijn'.

<sup>5</sup> Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de mogelijkheid tot het opstellen van een structuurvisie en dienen overheden een omgevingsvisie op te stellen. Hierin worden de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vastgelegd. De provincie Noord-Brabant heeft in 2018 de Brabantse omgevingsvisie vastgesteld.

<sup>6</sup> Breda vormt samen met Etten-Leur en Oosterhout het stedelijke concentratiegebied van de subregio Breda. Tot deze subregio behoort ook het landelijk gebied bestaande uit Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Drimmelen, Geertruidenberg en Zundert.

woningmarktsituatie in Breda omschreven als een ‘gunstige’ woningmarkt. Actoren geven aan graag te investeren in woningen in deze gemeente, omdat het altijd al een zeer gewilde gemeente voor huishoudens is geweest om te (gaan) wonen. Deels is dit het gevolg van de ruimtelijke ligging, de bevolkingsgroei in Nederland vindt vooral plaats in steden. Breda is de centrumstad in de krimpende regio West-Brabant, het aantal inwoners en huishoudens in Breda zal naar verwachting verder toenemen.

Gemeenten leggen binnen de kaders van de hogere overheden de ruimtelijke en volkshuisvestelijke kaders vast op lokaal niveau, hiermee heeft zij een kaderstellende rol. De ruimtelijke doelstellingen zijn vastgelegd in een structuurvisie en de volkshuisvestelijke doelstellingen in een woonvisie. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de **ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen** beschreven.

Voor een goed begrip van de gemeentelijke stand van zaken in het ruimtelijk beleid is het van belang eerst kennis te hebben van de doelstellingen uit de vorige structuurvisie. Dit om de achtergrond van keuzes te begrijpen. Ten aanzien hiervan heeft namelijk een koerswijziging in het ruimtelijk beleid plaatsgevonden, onder meer als gevolg van een overprogrammering van woningen. De gemeenteraad van Breda stelde in 2007 de structuurvisie ‘Breda 2020 – Stad in evenwicht’ vast. Hierin zijn woningbouwlocaties opgenomen die hadden moeten voorzien in veronderstelde benodigde groei van 15.000 woningen tot 2020, onder meer door (grote) uitbreidingslocaties. De provincie Noord-Brabant heeft schriftelijke gereageerd op deze structuurvisie en kon zich niet vinden in de omvang van deze groeiambities. Mede als gevolg van de financiële crisis (2008), waardoor de vraag naar woningen veranderde en er meer realisme in de planvorming kwam, zijn deze ruimtelijke ambities bijgesteld met de vaststelling van de notitie ‘Stedelijke programmering 2020, Koers gezet’ (2010). Hierin is beschreven dat het woningbouwprogramma wat destijds privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk was vastgelegd, hoger was dan de programmaruimte op basis van de contingentafspraken met de provincie Noord-Brabant. Met de vaststelling hiervan zijn programmatische keuzes vastgelegd: woningbouwprojecten zijn gefaseerd over langere perioden of geschrapt en waar mogelijk is de kwalitatieve mismatch (te groot aandeel appartementen) bijgesteld. Dit had ook financiële consequenties voor de gemeente, onder meer door afwaardering van grondwaarden en vermindering van beoogde opbrengsten. Deze notitie vormde de opmaat naar vaststelling van de vigerende structuurvisie, de ‘Structuurvisie Breda 2030 – Keuzes maken in een dynamische tijd’ (2013). Hierin ligt de focus op ruimtelijke ontwikkelingen binnen de bestaande ruimtelijke grenzen, het principe van de compacte stad. Hierin staat beschreven dat de focus ligt op de transformatiemogelijkheden van de bestaande woningvoorraad en het gedoseerd toevoegen van nieuwbouw verspreid over de gemeente om veranderingen in de woonbehoefte op te vangen. Daarnaast is hierin beschreven dat het in de lijn der verwachting ligt dat marktpartijen een grotere rol krijgen op de woningmarkt en de gemeente steeds meer een faciliterende, regisserende en stimulerende rol heeft op de woningmarkt. Hiermee wordt de **relatie** tussen gemeenten en deze actoren getypeerd door een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Volgens de rollen in het theoretisch kader heeft de gemeente hiermee de volgende **rollen**: initiator, supporter, selector, makelaar en facilitator. De gemeente beschikt hierin over de volgende **middelen**: financiële middelen, bevoegdheden, kennis en legitimiteit.

In 2013 is ook de vigerende woonvisie, ‘Woonvisie Breda – Wonen in een dynamische tijd vastgesteld’ vastgesteld. Hierin is een doelstelling opgenomen ten aanzien van het bevorderen van de doorstroming binnen de koopsector: “de opgave van de gemeente is om ruimte te geven aan initiatieven vanuit de markt, waardoor ook de doorstroming wordt bevorderd.” Ook is een doelstelling opgenomen ten aanzien van het bevorderen van de doorstroming binnen de huursector: “voor midden- en hogere inkomens dient de keuze te worden vergroot door een verruiming van het aanbod in het vrije huursegment.” Daarnaast is de opgave die volgt met vergrijzing beschreven: “het geschikt maken van de woningvoorraad voor de ouder wordende bewoners. Corporaties zullen deze taak op zich nemen voor de sociale huurwoningen. Binnen de particuliere voorraad zijn de bewoners zelf verantwoordelijk voor de noodzakelijke aanpassing van hun woning.” Sinds de inwerkingtreding van de Wmo (2015) hebben gemeenten hierin een ondersteunende rol naar bewoners en financieren zij woningaanpassingen aan bewoners die hier volgens de Wmo recht op hebben. Hierdoor heeft de gemeente er naast een volkshuisvestelijk ook een financieel belang bij dat ouderen in een geschikte woning wonen en legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de bewoner zelf. Als laatste relevante doelstelling voor dit onderzoek is hierin als doelstelling beschreven: “de gemeente stimuleert woonvormen waarin mensen met beperkingen of hun mantelzorgers zelf hun zorg kunnen organiseren, bijvoorbeeld het plaatsen van mantelzorgwoningen en vormen van gezamenlijk wonen.”

De focus in de structuurvisie en de woonvisie op de bestaande woningvoorraad en een beperkte uitbreiding hiervan door nieuwbouw is met vaststelling van het bestuursakkoord ‘Lef en Liefde’ (2018) naar de achtergrond verdwenen door een focus op een versnelling van het uitbreiden van de woningvoorraad en een hoge kwantitatieve ambitie. Hierin staat de kwantitatieve doelstelling van het toevoegen, dan wel in harde



plannen<sup>7</sup> hebben, van 6.000 woningen in deze bestuursperiode centraal. Daarnaast zijn hierin doelstellingen opgenomen die vergelijkbaar zijn met die in de woonvisie, ten aanzien van het bevorderen van de doorstroming en het vergroten van het woningaanbod voor ouderen door aanpassing van bestaande voorraad en door woningbouw.

### **Eigenaar-bewoners**

In de koopsector zijn **eigenaar-bewoners** de actoren op de woningmarkt. Deze actoren hebben geen beleidsdocumenten waarin hun doelstellingen op de woningmarkt zijn vastgelegd, daarom wordt gebruik gemaakt van de resultaten die volgen uit de interviews met de respondenten. Hieruit volgt dat hun **doel** hierin is het voorzien in hun woonbehoefte. De gemeente Breda heeft in de woonvisie als uitgangspunt beschreven dat bewoners zoveel mogelijk zelf hun huisvestingsbehoefte moeten organiseren. Daarmee zijn ouderen binnen koopsector zelf verantwoordelijk voor het voorzien in de woonbehoefte. Echter bestaan er wel **relaties** tussen eigenaar-bewoners en de gemeente op de woningmarkt.

De eerste relatie volgt uit de Wmo. Wanneer ouderen zorgbehoevend worden, kan een aanpassing van de woning nodig zijn om zelfstandig te blijven wonen. Gemeenten hebben hierbij een ondersteunende rol en vergoeden de benodigde woningaanpassing wanneer ouderen daar op basis van de Wmo recht op hebben. Sinds 2015 informeert de gemeente Breda de eigenaar-bewoners met de campagne 'Wonen met Gemak'. In deze campagne wordt de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van mensen door hen ervan bewust te maken dat ze langer zelfstandig moeten wonen. De campagne is begonnen met als doel het organiseren van particuliere woningverbetering, maar is inmiddels verbreed naar andere woningmarktsectoren (Van de Wiel, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019). Ook ondersteunt de gemeente Breda het langer zelfstandig wonen van eigenaar-bewoners door het verstrekken van de Blijverslening<sup>8</sup> en Verzilverlening<sup>9</sup>, hiermee kan een aanpassing van de woning worden gefinancierd. Echter blijkt dat ouderen hier weinig gebruik van maken. Voor de Verzilverlening kan dit worden verklaard doordat deze pas een aantal maanden beschikbaar is.

Een tweede relatie tussen eigenaar-bewoners en de gemeente volgt uit de mogelijkheden die het publiekrechtelijk instrumentarium biedt voor het splitsen van bestaande woningen/kavels en het realiseren van woonvormen als mantelzorgwoningen<sup>10</sup> en kangoeroewoningen<sup>11</sup>, waarin ouderen zelf hun zorg kunnen organiseren. Door realisatie hiervan kan in een deel van de woonbehoefte van zorgbehoevende ouderen worden voorzien.

De derde relatie tussen eigenaar-bewoners en de gemeente bestaat wanneer een gemeente grond uitgeeft aan particulieren voor de bouw van woningen. Hierbij zijn particulieren zelf de projectontwikkelaar, dit kan in de vorm van particuliere opdrachtgeverschap (PO) of in collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Deze relatie kan ook indirect bestaan, hiervan is sprake als gemeenten de bouw van koopwoningen door projectontwikkelaars faciliteren in een bestemmingsplan.

Kijkend naar de rollen in het theoretisch kader vullen eigenaar-bewoners de volgende **rollen** in: supporter en criticus. Uit de inhoud van deze paragraaf volgt dat eigenaar-bewoners hierbij beschikken over de volgende typen **middelen**: financiële middelen en productiemiddelen.

### **Woningcorporaties**

In de sociale huursector zijn **woningcorporaties** de actoren op de woningmarkt. In welke gemeenten een corporatie werkzaam mag zijn, is in woningmarktregio's vastgelegd in de Woningwet. De gemeente Breda ligt in de woningmarktregio 'West-Brabant en Hart van Brabant'. In de gemeente Breda zijn vijf woningcorporaties actief, waarvan drie woningcorporaties meer dan 95% van de voorraad sociale huurwoningen bezitten: WonenBredburg, Alwel en Laurentius. Sinds 2000 worden tussen deze corporaties en de gemeente, en sinds 2015 ook met de gezamenlijke huurderskoepel, prestatieafspraken gemaakt: de Alliantie-afspraken. Door de respondenten wordt aangegeven dat deze partijen gelijkwaardige partners zijn, de **relatie** wordt hierdoor gekenmerkt door gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid.

---

<sup>7</sup> Hier is sprake van wanneer het bestemmingsplan onherroepelijk is. Een bestemmingsplan wordt onherroepelijk de dag na afloop van de ter inzagelegging van het vastgestelde plan, tenzij er bij de Raad van State beroep is ingesteld. Dan wordt het plan pas onherroepelijk na de uitspraak van de Raad van State over het ingestelde beroep, afhankelijk van de strekking van de uitspraak (Rijkswaterstaat, 2019).

<sup>8</sup> Hiermee kan tegen een laag rentetarief geld worden geleend voor aanpassing van de woning.

<sup>9</sup> Deze is beschikbaar voor eigenaar-bewoners van woningen met overwaarde. Met de Verzilverlening kan gebruik worden gemaakt van de overwaarde om de woning aan te passen.

<sup>10</sup> Huisvesting in of bij een woning van één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. Als de noodzaak voor mantelzorg vervalst, moet het gebruik van het bouwwerk weer worden teruggebracht naar de oorspronkelijke functie (Rijkswaterstaat, 2019).

<sup>11</sup> Een kangoeroewoning is een meergeneratiewoning waarbij minstens twee volwassen generaties onder één dak wonen. De woning bestaat uit minstens twee woongelegenheden die van binnenuit toegang geven tot elkaar (Timmers, 2016).



Waar corporaties voorheen ook actief waren in andere woningmarktsectoren, zijn zij als gevolg van de financiële crisis en de crisis in de corporatiesector zelf met de herziene woningwet teruggebracht naar hun kerntaak: het bouwen en beheren van woningen voor huishoudens met lagere inkomens. De respondenten geven aan dat in de crisis de corporaties de focus in hun portefeuillestrategie hebben gelegd op betaalbaarheid en het in standhouden van de sociale huurvoorraad, met beperkte uitbreiding. Dit is terug te zien in een afname van het aantal grondposities en projecten die de corporaties 'in de pijplijn hebben'. Dit heeft als gevolg dat corporaties in hogere mate afhankelijk zijn van gemeenten en projectontwikkelaars voor locaties voor de realisatie van sociale huurwoningen om de gewenste groei van de voorraad sociale huurwoningen te realiseren. Hiermee beschikken woningcorporaties over de volgende typen **middelen**: financiële middelen, productiemiddelen, kennis en legitimiteit. Volgens de rollen in het theoretisch kader hebben woningcorporaties de volgende **rollen**: supporter, criticus en facilitator.

Deze korte schets van de ontwikkeling van de rol van woningcorporaties is van belang om de context te begrijpen waarin de meest recente alliantieafspraken zijn gemaakt, de 'Alliantie Breda 2019 tot en met 2023'. Hierin zijn de volgende **doelstellingen** opgenomen: "het realiseren, dan wel in harde plannen hebben, van 1200 sociale huurwoningen in de periode 2019 tot en met 2022". De nadruk ligt hierbij op de realisatie van betaalbare huurwoningen voor één- en tweepersoonshuishoudens. Reden hiervoor is dat er sprake is van een mismatch: de sociale huurvoorraad bestaat in grote mate uit woningen geschikt voor drie- en meerpersoonshuishoudens, terwijl circa 80% van de verhuringen een- en tweepersoonshuishoudens betreft. Naast deze uitbreidingsdoelstelling is een doelstelling op het domein van Wonen en Zorg gesteld: "de gemeente en corporaties stellen per wijk een visie op wonen en zorg op". Het doel hiervan is om meer sturing te geven aan de woningvoorraad, woninggeschiktheid en gewenste woonvormen per wijk.

#### **Particuliere verhuurders**

De tweede sector binnen de huursector is de particuliere huursector, waarin **particuliere verhuurders** de actor zijn. De respondenten werkzaam voor particuliere verhuurders geven aan dat zij woningen verhuren met als **doel** het realiseren van rendement en het genereren van een stabiele kasstroom. Daarmee hebben zij een commercieel belang op de woningmarkt. Ook geven zij aan als doel te hebben uitbreiding van hun woningbezit in Breda. Zoals eerder beschreven heeft de gemeente Breda een aantal doelstellingen gesteld ten aanzien van een uitbreiding van de voorraad particuliere huurwoningen. In de 'Aanvulling op de Woonvisie 2013' (2016) is opgenomen dat 10% van de stedelijke uitbreidingsbehoefte woningen in het middeldure huursegment dienen te zijn. Daarnaast is in het bestuursakkoord 'Lef en Liefde' (2018) de doelstelling gesteld voor het bouwen, dan wel in harde plannen hebben, van 1.800 woningen voor huishoudens met een middeninkomen. Dit kan zowel in de koop- als particuliere huursector zijn. De **relatie** kan getypeerd worden als gemeenten die afhankelijk zijn van particuliere verhuurders voor het realiseren van deze doelstellingen. De respondenten geven aan hun woningportefeuille in Breda te hebben uitgebreid in de afgelopen jaren en dit ook in de toekomst te willen doen. Breda wordt dan ook beschreven als een goede woningmarktsituatie voor particuliere verhuurders. Particuliere verhuurders bezitten hiermee over de volgende typen **middelen**: financiële middelen, productiemiddelen en kennis. Volgens de rollen in het theoretisch kader hebben zij de **rol** van supporter.

#### **Projectontwikkelaars**

Naast de bestaande woningvoorraad wordt het woningaanbod bepaald door de bouw van nieuwe woningen, de woningbouwsector. De groei van de woningvoorraad in Breda is jaarlijks gemiddeld 1%, circa 700 woningen per jaar in de periode 2000-2019. Op basis van de provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant (2017) wordt een benodigde groei van de woningvoorraad verwacht van circa 13.000 woningen in Breda in de periode 2019-2040.

Voor de bouw van woningen zijn **projectontwikkelaars** de actor. De respondenten van projectontwikkelaars geven aan als **doel** te hebben het ontwikkelen en verkopen van woningen, met het oog op het behalen van rendement. Projectontwikkelaars kunnen de woningen ook zelf in portefeuille houden en verhuren, zij zijn dan naast ontwikkelaar ook particuliere verhuurder. De **relatie** tussen projectontwikkelaars en de andere actoren wordt getypeerd door wederzijdse afhankelijkheid. Voor de bouw van nieuwe woningen zijn actoren namelijk afhankelijk van projectontwikkelaars. Andersom zijn projectontwikkelaars afhankelijk van deze actoren voor het afnemen van de woningen en van gemeenten voor het faciliteren van woningbouwontwikkelingen in het bestemmingsplan. Door de (steeds) meer faciliterende rol van de gemeente Breda op de woningmarkt hebben projectontwikkelaars een grotere rol in de ontwikkeling van nieuwe woningen. Projectontwikkelaars beschikken over de volgende typen **middelen**: financiële middelen, productiemiddelen en kennis. Volgens de rollen in het theoretisch kader hebben projectontwikkelaars de volgende **rollen**: initiator, supporter en criticus.

## Interactiepatronen

In dit laatste onderdeel worden de resultaten beschreven die volgen uit een analyse van de interactiepatronen. In de interviews is gevraagd naar de interacties die de respondenten hebben met de benoemde actoren op de woningmarkt. Dit geeft een beeld van de interacties van iedere actor en van het netwerk als geheel. In tabel 11 is dit weergegeven, zodat onder meer duidelijk wordt welke verbindingen er bestaan, wie de centrale actoren zijn en hoe vaak actoren elkaar treffen. Dit kan regelmatig (+), incidenteel (~) of nooit (-) zijn. Hiermee is de laatste stap van het in beeld brengen van de netwerkstructuur uitgevoerd.

Actor	Rijksoverheid	Provincie	Gemeente	Eigenaar-bewoners	Woningcorporaties	Particuliere verhuurders	Projectontwikkelaars
Rijksoverheid	BZK	~	~	-	+	~	~
	VWS	~	~	-	+	-	+
Provincie	~		+	-	+	-	~
Gemeente	RO	~	+	~	+	~	+
	VHV	~	+	+	+	-	~
Eigenaar-bewoners	Makelaar	-	-	+	~	+	+
	VEH	+	~	~	-	-	+
	CPO	~	~	+	-	-	~
Woningcorporaties	-	~	+	-		~	+
Particuliere verhuurders	-	-	+	-	+		+
Projectontwikkelaars	~	~	+	+	+	+	

Tabel 11: Interactiepatronen

Hierin valt op dat hoewel er tussen de overheidslagen sprake zou (moeten) zijn van zowel top-down als bottom-up relaties uit de interactiepatronen blijkt dat er regelmatig contact is tussen de gemeente en de provincie en maar incidenteel tussen provincie en Rijksoverheid. Hieruit blijkt dat de relaties tussen overheidslagen in het woningmarktbeleid in hoge mate bottom-up zijn. Ook wordt duidelijk dat de gemeente vanuit de overheid de centrale actor is op de woningmarkt, omdat de actoren aan de aanbodzijde aangeven regelmatig contact te hebben met de gemeente en nooit of incidenteel met hogere overheden.

Naast de gemeente als centrale overheidslaag valt de centrale positie van woningcorporaties op de woningmarkt op. Alle actoren, behalve eigenaar-bewoners, geven aan regelmatig contact te hebben met woningcorporaties. Opvallend is dat zij zelf aangeven alleen regelmatig contact te hebben met de gemeente en de projectontwikkelaars. Woningcorporaties geven aan geen contact te hebben met eigenaar-bewoners. De eigenaar-bewoners bevestigen dit en geven tevens aan geen contact te hebben met particuliere verhuurders. Dit duidt op een gescheiden huur- en koopsector.

Wat verder opvalt is dat behalve projectontwikkelaars en de gemeente de overige actoren weinig contact hebben met eigenaar-bewoners. Dit interactiepatroon wordt ook door de eigenaar-bewoners bevestigd.

Tot slot valt ook het (gebrek aan) interacties van particuliere verhuurders op. Hoewel zij zelf aangeven regelmatig contact te hebben met gemeenten, wordt dit interactiepatroon niet bevestigd door de gemeente. Daarentegen heeft de gemeente forse ambities gesteld ten aanzien van de uitbreiding van de particuliere huursector, maar dit is niet terug te zien in het interactiepatroon. Hier is een leemte in het netwerk te zien.

## 6.2 Actoranalyse

In deze paragraaf worden de onderdelen van de actoranalyse in kaart gebracht: de probleemformulering, actorinventarisatie, de probleempercepties, de onderlinge relaties en de posities van de actoren ten opzichte van de gemeente in het bereik van de gestelde doelstellingen in de probleemsituatie.

### Stap 1: Probleemformulering

In deze paragraaf wordt de probleemsituatie, de woningbouwopgave voor ouderen in de gemeente Breda, beschreven. Voor het formuleren hiervan wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die in het theoretisch kader is aangedragen: selecteer de positie van een stakeholder die zich voordoet als probleemeigenaar of als initiator voor een oplossing, neem zijn of haar probleemdefinitie over en neem deze als vertrekpunt. In dit onderzoek is dit de gemeente, omdat wordt verondersteld dat zij een regierol heeft op de woningmarkt en daarmee regisseur is voor het realiseren van de woningbouwopgave voor ouderen.

De probleemformulering wordt opgesteld aan de hand van de resultaten die volgen uit de interviews met respondenten werkzaam voor de gemeente Breda en de determinanten die bepalend zijn voor de woningbouwopgave voor ouderen, benoemd in hoofdstuk 2 en 3. Vanuit de vraagzijde op de woningmarkt zijn dit de bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling en de ontwikkeling naar omvang en samenstelling van de benoemde doelgroepen: actieve en zorgbehoevende ouderen. Vanuit de aanbodzijde zijn dit de omvang en

samenstelling van de woningvoorraad. In hoofdstuk 2 is beschreven dat hoewel het onderscheid niet strikt aan leeftijd is gebonden, de leeftijdsklasse 65-75 wordt aangehouden voor actieve ouderen en 75+ voor zorgbehoevende ouderen. De verwachte bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling en ontwikkeling van deze twee doelgroepen in de gemeente Breda is weergegeven in tabel 12.

### Vraagzijde woningmarkt

Bevolking	2000	2010	2019	2030	2040
Totaal	162308	173304	183890	196550	203460
75+	10905	12621	14964	20140	25130
65-74	13077	14266	18599	21240	22395
55-64	16502	20825	22460	24280	20975
30-54	61370	61413	60212	61590	65110
0-29	60454	64179	67655	69300	69850
% ouderen 65+	15%	16%	18%	21%	23%
<b>Huishoudens</b>					
Totaal	72687	81639	89750	96715	100480
Eenpersoons	26738	33529	38645	43425	45980
%	37%	41%	43%	45%	46%

Bron: Gemeente Breda, 2019; Provincie Noord-Brabant, 2017

Tabel 12: Ontwikkeling vraagzijde woningmarkt gemeente Breda

Kijken naar de bevolkingsontwikkeling in de gemeente Breda is een groei van de bevolking te zien in de periode 2000-2019 en deze zal naar verwachting verder groeien tot minimaal 2040. Daarnaast wordt een groei van het aantal huishoudens verwacht, dit wordt in de volgende alinea verder toegelicht. Wanneer gekeken wordt naar de doelgroepen actieve en zorgbehoevende ouderen dan is een toenemende vergrijzing van de bevolking te zien: het aandeel ouderen is toegenomen tussen 2000 (15%) en 2019 (18%) en neemt naar verwachting verder toe tot 23% in 2040. Met name de groep zorgbehoevende ouderen groeit tot 2040, daarmee is een dubbele vergrijzing te zien.

Om de woningbouwopgave voor ouderen in perspectief van de totale woningbouwopgave te zien, is eerst de huishoudensontwikkeling beschreven. Volgens de bevolkings- en woningbehoefteprognose van de provincie Noord-Brabant (2017) zal het aantal huishoudens in Breda sterk blijven toenemen tot 2030, waarna de groei afvlakt tot 2040. Volgens deze prognose heeft de gemeente Breda een kwantitatieve woningbouwopgave van circa 13.000 woningen in de periode 2019-2040. Naast een groei in aantal huishoudens verandert ook de huishoudenssamenstelling: vooral het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe, tot bijna 1 op de 2 huishoudens in 2040. Eén van de respondenten bij de gemeente noemt dit fenomeen 'het nieuwe wonen': het wonen waarin de helft alleen woont en waarin veel ouderen behoefte hebben aan contact (Van Rooijen, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). Het aantal ouderenuishoudens neemt naar verwachting met circa 10.000 toe van circa 22.500 (2019) tot 32.500 (2040). Hierbij neemt vooral de doelgroep zorgbehoevende ouderen toe. Deze zal naar verwachting bijna verdubbelen tussen 2019 (10.500, 47%) en 2040 (18.000, 55%) (Provincie Noord-Brabant, 2017).

De respondenten noemen verschillende woningbouwopgaven die hierdoor ontstaan. Ten eerste komt het **geschikt maken van de woningvoorraad** voor de groeiende groep zorgbehoevende ouderen naar voren. De tweede opgave die wordt genoemd is het **generen van doorstroming** van ouderen op de woningmarkt, omdat veel (toekomstige) ouderen in een eengezinswoning wonen die geschikt is voor een gezin. Aangegeven wordt dat dit een belangrijke invloed heeft op de schaarste op de woningmarkt en het voor de vitaliteit van Breda van belang is dat deze woningen vrijkomen voor zowel gezinnen als andere doelgroepen. Benoemd wordt dat deze opgave complex is, omdat ouderen vaak relatief goed en goedkoop wonen (de hypotheek is vaak afgelost) in de bestaande woning en een alternatief wat voldoet aan hun woonbehoefte ontbreekt. Ook wordt aangegeven dat ouderen weinig verhuisgeneigd zijn en gehecht zijn aan hun woonomgeving. Tot slot wordt benoemd dat de woonbehoefte van ouderen tevens aan het verschuiven is naar kleiner wonen, met collectieve voorzieningen en zorgverlening in de buurt. Aangegeven wordt dat woningbouw dan ook met name gericht moet zijn op het **voorzien in deze veranderende woonbehoefte van ouderen**. "Dat betekent dichter bouwen, maar wel collectief met voorzieningen. Ja daar ligt de echte uitdaging" (Van Rooijen, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). Ook omdat een deel van de plancapaciteit voldoet aan vigerende beleidskaders, maar nog niet aan deze nieuwe inzichten.

### Stap 2: Actorinventarisatie

In hoofdstuk 5 zijn de actoren benoemd die betrokken zijn bij de probleemsituatie in de gemeente Breda, deze zijn weergegeven in tabel 13.

Actor	
Rijksoverheid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Provincie Noord-Brabant	Provincie Noord-Brabant (PNB)
Gemeente Breda	Beleidssterrein ruimtelijke ordening (RO)
	Beleidssterrein volkshuisvesting (VHV)
Eigenaar-bewoners	Van der Sande Makelaars (VdS)
	Vereniging Eigen Huis (VEH)
	Kilimanjaro, CPO initiatieven (KMJ)
Woningcorporaties	WonenBreborg (WB)
	Alwel (AW)
	Laurentius (LAU)
Particuliere verhuurders	Vesteda (VES)
	Amvest (AMV)
Projectontwikkelaars	Bouwfonds Property Development (BPD)
	Maas-Jacobs (MJ)

Tabel 13: Actorinventarisatie

### Stap 3: Probleempercepties

In deze stap worden de probleempercepties van de actoren beschreven, bestaande uit de beoordelingscriteria, de probleemschets, oorzaken en oplossingsrichtingen, en de doelen en belangen. Op basis van het overzicht hiervan, weergegeven in bijlage 5, worden de inzichten die hieruit volgen beschreven.

#### Beoordelingscriteria

Ten eerste beschrijven alle respondenten de problemen op basis van **kwantitatieve** beoordelingscriteria. Deze volgen uit een toename van het aantal ouderen. Daarnaast beschrijven vrijwel alle respondenten (behoudens LAU en MJ) de problemen op basis van **kwalitatieve** beoordelingscriteria. Dit zijn problemen die volgens hen ontstaan door veranderingen in de woonbehoefte van ouderen.

#### Probleemschets

In de eerste stap van de actoranalyse is de probleemschets vanuit de gemeente Breda geformuleerd: de bestaande woningvoorraad is onvoldoende geschikt voor zorgbehoevende ouderen, andere doelgroepen komen niet aan bod door gebrek aan doorstroming van ouderen op de woningmarkt en de woningvoorraad dient te worden aangepast aan de veranderende woonbehoefte van ouderen. Deze problemen worden ook door verschillende respondenten benoemd en zij voegen hier tevens een aantal problemen aan toe.

Het probleem van een **tekort aan geschikte woningen** voor zorgbehoevende ouderen wordt ook door respondenten bij BZK, VWS, VdS en VEH, het Rijk en de actoren in de koopsector, genoemd. De respondenten werkzaam in de huursector benoemen dit probleem niet. Dit kan worden verklaard omdat respondenten bij woningcorporaties aangeven dan hun woningbezit al is aangepast. "In Breda zie je dat ons woningbezit eigenlijk heel erg goed is ingesteld op die vergrijzing" (Ten Brink, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). Een mogelijke verklaring voor het feit dat dit probleem tevens niet wordt genoemd door respondenten werkzaam bij particuliere verhuurders is dat hun woningbezit in Breda grotendeels bestaat uit appartementen. Deze zijn veelal gelijkvloers, per lift toegankelijk en daarmee veelal geschikt voor zorgbehoevende ouderen. Ook in de interviews met respondenten van projectontwikkelaars komt dit probleem niet naar voren. Echter bezitten zij geen woningen, maar kunnen zij wel woningen toevoegen die geschikt zijn voor zorgbehoevende ouderen. Uit de resultaten van de interviews volgt dat het tekort aan voor zorgbehoevende ouderen geschikte woningen vooral in de koopsector wordt gezien.

Ook het probleem van **minder doorstroming op de woningmarkt** wordt door verschillende respondenten bij BZK, VES, BPD en MJ genoemd. De respondent van VdS noemt het ontbreken van woningsegmenten in de koopsector waarmee doorstroming kan worden gegenereerd als aanleiding van dit probleem. Wederom wordt dit probleem niet door de respondenten bij de woningcorporaties genoemd. Dit kan worden verklaard door de middelen die corporaties inzetten om ouderen door te laten stromen naar seniorencomplexen. Dit zijn onder meer het inzetten van doorstroommakelaars die de ouderen hiervoor actief benaderen en het met voorrang toewijzen van deze woningen aan ouderen. De respondenten geven aan dat als gevolg van minder doorstroming onvoldoende wordt voorzien in de woonbehoefte van andere doelgroepen en dan met name in de behoefte aan grondgebonden woningen. Hierin is een spanningsveld te zien in hoe

gemeente Breda kan sturen in het voorzien van de woonbehoeften van deze verschillende doelgroepen: direct (door woningbouw) of indirect (door het vrijkomen van woningaanbod als gevolg van doorstroming).

*“Ik heb niet meteen de oplossing, maar ik denk dat als je ervoor kiest om geen nieuwe woningen bij te bouwen voor starters en gezinnen, maar inzet op die doorstroming, dan vind ik ook dat je als gemeente die doorstroming moet faciliteren. Op welke manier daar kun je uren over doorpraten, maar je kan er niet op gokken dat die doorstroming vanzelf gaat komen.”*

(Van Esch, persoonlijke communicatie, 21 juni 2019)

Het **aanpassen van de woningvoorraad aan de veranderende woonbehoefte van ouderen** wordt tevens door meerdere respondenten genoemd. Echter, zoals weergegeven in bijlage 5, zijn verschillen te zien in de percepties van de problemen die als gevolg hiervan ontstaan.

*“Voorheen hadden we seniorencomplexen, maar we zien dat dit niet meer aansluit bij wat ouderen echt willen. Dan heb je complexen waar alleen ouderen in zitten en is dat nu wenselijk? Van huurders hoor je dat ze niet in zo'n bejaardentehuis willen wonen. Dit is iets waar we mee worstelen, wat moeten we nu naar de toekomst toe?”*

(Ten Brink, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019)

De respondent van BZK noemt een **tekort aan geclusterde woonvormen** voor ouderen. Daarbij worden de lange wachttijden voor het wonen in hofjes door de respondent van VWS als probleem genoemd. KMJ geeft in lijn hiermee aan dat ouderen behoefte hebben aan dergelijke woonvormen.

Uit het interview met VdS komt naar voren dat dit leidt tot een sterk **toenemende vraag naar woningen die mogelijkheden bieden voor het verkrijgen van zorg aan huis**, zoals mantelzorg- en kangoerewoningen. Hier is eveneens te weinig aanbod in. Ook de respondenten werkzaam bij woningcorporaties WB en AW geven aan dat de woonbehoefte van ouderen verandert. Maar dat zij onvoldoende beeld hebben bij de toenemende differentiatie in woonbehoeften van ouderen. Ook in het interview met BPD komt naar voren dat zij de woonbehoefte van ouderen 'niet helemaal spits hebben'. Het probleem is dus niet zozeer de verandering, maar het **niet helder hebben van wat de veranderingen in de woonbehoefte van ouderen dan zijn**.

Tot slot worden door respondenten een tweetal aanvullende problemen genoemd. Ten eerste is dit een **tekort aan woningaanbod** in Breda. Dit wordt als probleem aangedragen door actoren in de koopsector en in de woningbouwsector. Ook wordt door de respondenten bij AW aangegeven dat er tekort is aan ontwikkellocaties om de benodigde groei van de voorraad sociale huurwoningen te faciliteren. Als tweede wordt de **lage kwaliteit van woningen in de koopsector** na het verlaten van de woning door ouderen door BZK, VEH en VHV genoemd. De respondenten geven aan dat de kwaliteit van de woningen vooral op het gebied van duurzaamheid slecht zal zijn. Mogelijk kan hierin een relatie gelegd worden tussen de opgave van het geschikt maken van de woningvoorraad voor ouderen en het verduurzamen van de woningvoorraad, bijvoorbeeld door het koppelen van financieringen.

## Oorzaken

Als aanleiding van de genoemde problemen worden verschillende oorzaken genoemd. Ten eerste wordt door een meerderheid van de respondenten de **veranderende bevolkings- en huishoudensamenstelling** genoemd: huishoudensgroei, -verdunning en vergrijzing. Daarnaast komt het **extramuraliseringsbeleid** van Rijksoverheid meerdere malen in interviews naar voren.

Een derde oorzaak die vooral door de respondenten in de koop- en woningbouwsector wordt genoemd is een **gebrek aan woningaanbod waarmee doorstroming kan worden gegeneerd**. Met name voor ouderen en empty-nesters: de fase tussen gezin en ouder en waarin de kinderen het huis uit zijn. Respondenten geven aan dat door een gebrek aan alternatieven in het woningaanbod om deze doelgroepen door te laten stromen deze in een eengezinswoning blijven wonen. Daarmee is in de koopsector een spanningsveld te zien voor welke doelgroepen woningbouw dient te voorzien in de woonbehoefte. De respondent van VdS geeft aan dat zij een cultuuromslag onder eigenaar-bewoners zien: een groeiende groep denkt na over 'downsizen' op de woningmarkt en daarmee geld uit stenen te halen. Deze trend wordt ook aangegeven door de respondent bij de Rabobank. Het woningaanbod is hier alleen niet toereikend voor. "Grondgebonden en gelijkvloers met een klein tuintje of appartement met een redelijk balkon, dat is er niet of zeer beperkt" (Van Dijk, persoonlijke communicatie, 26 juni 2019). Als reden hiervoor wordt genoemd dat dit minder winstgevend is voor projectontwikkelaars. Daarnaast wordt als oorzaak genoemd dat er een **informatie schaarste is in de ruimtelijke**



**regelgeving** van woningbouwontwikkelingen. Mag een woning bijvoorbeeld gesplitst worden en zo ja, onder welke voorwaarden? En wanneer is het toevoegen van een mantelzorg of kangoeroewoning toegestaan?

Uit de interviews met respondenten van woningcorporaties (AW en WB) komt naar voren dat er **onvoldoende kennis is van de veranderende woonbehoeften van ouderen** in de sociale huursector. In het interview met de respondenten van Laurentius komt niet naar voren dat zij de woonwensen van ouderen zien veranderen, wel geven zij aan dat hun woningvoorraad op termijn niet voorziet in de woonbehoefte door de groei aan een- en tweepersoonshuishoudens. Verder wordt door verschillende respondenten de **lage verhuisgeneigdheid** van ouderen en de **voorkeur om in de eigen buurt te blijven wonen** genoemd als oorzaak van de problemen op de woningmarkt.

### **Oplossingsrichtingen**

De respondenten van BZK, VWS en PNB noemen verschillende oplossingsrichtingen, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn om op lokaal niveau in deze oplossingen te voorzien. Daarmee is de gemeente vanuit de overheid de centrale actor op de woningmarkt. Dit sluit aan bij de resultaten die volgen uit het in beeld brengen van de interactiepatronen.

Alle respondenten noemen oplossingen die gericht zijn op **aanpassing van het bestaande woningaanbod**. Er worden oplossingen aangedragen binnen de **bestaande woningvoorraad**. Onder andere door het geschikt maken van bestaande woningen voor ouderen, bijvoorbeeld door het weghalen van drempels en het verbreden van deuren, en het efficiënter inzetten van de bestaande woningvoorraad door het mogelijk maken van woningsplitsing. Door de respondenten bij de gemeente (VHV) wordt aangegeven dat hierbij een flexibele inzet van de woningvoorraad nodig is, onder meer om woningen die geschikt gemaakt zijn voor ouderen daarna weer aan te passen voor bewoning door andere doelgroepen. Hier liggen mogelijkheden voor een efficiëntere inzet van Wmo-gelden. Ook worden oplossingen door **woningbouw** genoemd, bijvoorbeeld door het toevoegen van levensloopbestendige woningen en collectieve woonvormen. Wel blijkt dat er rekening moet worden gehouden in een verschil in tijd. Aanpassing van de bestaande voorraad heeft veelal een kortere ontwikkeltijd dan de bouw van nieuwe woningen. De respondenten bij de gemeente zien oplossingen in beide. De mogelijkheden dient de gemeente vast te leggen in een herijkt beleidskader en daarna te borgen in het bestemmingsplan. Door de respondent van de gemeente (RO) wordt het **klantgericht maken van ruimtelijkeordeningsbeleid- en regelgeving** als oplossing genoemd. Ook door de respondenten bij VdS en MJ wordt dit als oplossing aangedragen. De respondent bij VdS geeft aan dat **heldere en daarmee snellere RO-procedures** bijdragen aan het oplossen van de probleemsituatie. Uit het interview met de respondent van MJ komt naar voren dat de gemeente het hiermee **aantrekkelijk kan maken woningbouwprojecten voor ouderen te realiseren**, bijvoorbeeld door een aangepaste parkeernorm.

De respondenten van AMV, VES en BPD noemen **buurt- en wijk gebonden woningbouwontwikkeling** als oplossing. De respondenten geven aan dat ouderen bij voorkeur in de eigen omgeving willen blijven wonen bij een verhuizing. Wanneer zich in een buurt met een hoge mate van vergrijzing een mogelijkheid voordoet voor een woningbouwontwikkeling, dan zou de gemeente zich in moeten zetten op de bouw van woningen die geschikt zijn voor deze ouderen om doorstroming te realiseren.

De laatste oplossing die door verschillende respondenten wordt aangedragen richt zich op de vraagzijde van de woningmarkt: het **creëren van tijdig bewustzijn onder mensen**. Zij moeten zich vroegtijdig bewust worden van het feit dat zij langer zelfstandig moeten wonen, dat zij zorgbehoevend kunnen worden en dat het daardoor van belang is de woning geschikt te (kunnen) maken om daar ook met een zorgbehoefte in te kunnen wonen. De respondenten bij woningcorporaties geven aan hier actief in te zijn, door onder meer het inzetten van doorstroommakelaars en de gemeente door de campagne 'Wonen met Gemak' waarin wordt geprobeerd ouderen een bewust beeld te geven van hun woonsituatie (Van de Wiel, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019).

### **Belangen**

De betrokken actoren hebben verschillende belangen op de woningmarkt. Rijksoverheid (BZK en VWS) heeft een belang bij het voorzien in de woonbehoefte van ouderen. Enerzijds draagt dit bij aan het **welzijn van de bevolking**, anderzijds wordt verwacht hiermee een **besparing te realiseren** in de zorgkosten. PNB heeft een meer ruimtelijke oriëntatie en heeft belang bij een **duurzame verstedelijking**, voor een efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte. De gemeente heeft publieke belangen. Zij heeft belang bij het **voorzien in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen** en bij een **fysieke leefomgeving die aansluit op de veranderende woonbehoefte van mensen**. De gemeente heeft indirect ook een **financieel belang**, door de kosten die worden gemaakt door mensen die via de Wmo recht hebben op een vergoeding van woningaanpassingen. Verder zijn de belangen van de actoren in de koopsector gericht op het **realiseren van de woonbehoefte van eigenaar-bewoners**.

Woningcorporaties hebben een volkshuisvestelijk belang, namelijk het **voorzien in huisvesting voor huishoudens met een beperkt inkomen**. Daarnaast hebben particuliere verhuurders en projectontwikkelaars een **commercieel belang** bij de woningmarkt. Private verhuurders hebben belang bij het verhuren van hun woningbezit voor het genereren van een stabiele kasstroom en rendement. Tot slot hebben projectontwikkelaars belang bij het ontwikkelen van nieuwe woningen om **winst te genereren**.

### Doelen

De doelen van Rijksoverheid in de probleemsituatie zoals op basis van documentanalyse beschreven in de beleidsarena worden ook door de respondent van het VWS benoemd. Deze doelen zijn **(1)** de lokale woonopgave voor ouderen in beeld laten brengen door gemeenten, **(2)** meer (geclusterde) woonzorgvormen voor ouderen en **(3)** minder mensen in een ongeschikte woning laten wonen. Door de respondenten van BZK wordt hier aanvullend op aangegeven dat zij het doel hebben gemeenten, corporaties en marktpartijen op lokaal niveau te ondersteunen.

Wanneer gekeken wordt naar de doelstellingen van de gemeente Breda in de probleemsituatie, valt op dat de gemeente de eerste bovenstaande doelstelling (deels) heeft gerealiseerd en stuurt op de tweede en derde doelstellingen van het Rijk. De doelen benoemd door de respondenten vanuit VHV komen overeen met de gestelde doelen in de woonvisie (2013): het **geschikt maken van de woningvoorraad voor zorgbehoevende ouderen** en het **bevorderen van de doorstroming**. Daarnaast zijn in de structuurvisie (2013) en in het bestuursakkoord (2018) doelen gesteld op het gebied van **uitbreiding van de woningvoorraad**, dit kan door woningsplitsing en door woningbouw. Ook deze doelen komen in de interviews terug. Aanvullend wordt door de respondent van RO de volgende doelstelling genoemd: “het creëren van een groter bewustzijn over de veranderende woonbehoefte van de bevolking en hier de woningbouw op afstemmen.”

De doelen van PNB zoals beschreven in de beleidsarena worden tevens door de respondent genoemd. Aanvullend hierop noemt de respondent dat het van provinciaal belang is dat er **voldoende woningen worden gebouwd**. “Dit is een heel kwantitatief doel, maar dit moeten ook woningen worden die aansluiten bij de behoefte van de woonconsument en die woonbehoefte is veranderd (Bargeman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019). Net als de gemeente Breda heeft de provincie het uitbreiden van de woningvoorraad als doel.

Het doel wat genoemd wordt door respondenten van actoren in de koopsector is: het **voorzien in de woonbehoefte van eigenaar-bewoners**.

In de beleidsarena ‘sociale huursector’ is een tweetal doelstellingen beschreven. De eerste doelstelling, het **uitbreiden van de voorraad sociale huurwoningen**, wordt ook door respondenten genoemd. Ook het tweede doel, het **opstellen van een visie op wonen en zorg per wijk**, wordt door respondenten benoemd. De respondenten van woningcorporaties geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid in de gewenste ontwikkelrichting hiervan op wijkniveau en hierin meer samen te willen werken met zorgpartijen. Daarnaast geven zij aan doelstellingen te hebben gesteld in de **geschiktheid van de woningvoorraad voor zorgbehoevende ouderen**, bijvoorbeeld 40% nultrede-kwaliteit. Verder geven zij aan de eerder gestelde doelstellingen in de geschiktheid van woningen voor ouderen te hebben gerealiseerd, daarmee is ook het doel van de gemeente in het geschikt maken van de woningvoorraad voor zorgbehoevende ouderen voor de sociale huursector bereikt.

De doelen die de respondenten van particuliere verhuurders aangeven, zijn: het **genereren van een stabiel rendement en kasstroom** en **uitbreiding van het woningbezit** in Breda. Het doel van de gemeente Breda van uitbreiding van het woningaanbod particuliere huurwoningen is dus tevens een doel bij particuliere verhuurders.

Tot slot zijn de doelen die door respondenten bij projectontwikkelaars worden genoemd: het **ontwikkelen en verkopen van woningen**. Om de doelstelling van de gemeente op het gebied van van uitbreiding van de woningvoorraad te realiseren, dient de gemeente relaties aan te gaan met projectontwikkelaars. De verschillende relaties die de gemeente daarnaast met actoren op de woningmarkt aan moet gaan om de gestelde doelen in de probleemsituatie te bereiken, worden in de volgende stap uitgewerkt.

### Stap 4: Relaties

In deze stap worden de afhankelijkheidsrelaties van de gemeente Breda inzichtelijk gemaakt. Om dit in kaart te kunnen brengen worden allereerst de benodigde middelen voor het realiseren van de doelstellingen van de gemeente Breda in de probleemsituatie weergegeven. Vervolgens kan op basis van de typologie van Scharpf (1978), zoals beschreven in het theoretisch kader, worden bepaald in welke mate de gemeente afhankelijk is van deze actoren voor het bereiken van de gestelde doelen. Dit is weergegeven in tabel 14.

Doel	Middel	Relatie	Afhankelijkheid
1. Het geschikt maken van de woningvoorraad voor zorgbehoevende ouderen.	Financiële middelen Productiemiddelen Kennis Bevoegdheden	Eigenaar-bewoners Woningcorporaties Particuliere verhuurders Projectontwikkelaars	Hoog
2. Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt door:  - In de koopsector ruimte te geven aan initiatieven vanuit de markt.  - Het verruimen van het woningaanbod in de particuliere huursector.	Financiële middelen Productiemiddelen Bevoegdheden Kennis	Projectontwikkelaars Particuliere verhuurders Woningcorporaties Eigenaar-bewoners	Hoog
3. Het toevoegen, dan wel in harde plannen hebben, van 6.000 woningen in de periode 2018-2022.	Productiemiddelen Bevoegdheden	Projectontwikkelaars	Hoog
4. Stimuleren van woonvormen waarin ouderen met beperkingen of hun mantelzorgers zelf hun zorg kunnen organiseren.	Productiemiddelen Bevoegdheden	Eigenaar-bewoners Projectontwikkelaars	Hoog

Tabel 14: Relaties

Voor realisering van de **eerste doelstelling** dient de woningvoorraad te worden aangepast. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven dat dit kan door aanpassing van de bestaande woningvoorraad en door woningbouw. Voor **aanpassing van de bestaande woningvoorraad** zijn financiële middelen nodig om woningen (productiemiddelen) geschikt te maken. Eerder is beschreven dat de gemeente een deel van de financiële middelen verleent aan ouderen die op basis van de Wmo recht hebben op een vergoeding voor aanpassing van de woning. Voor het realiseren van deze doelstelling in de bestaande woningvoorraad dient de gemeente relaties aan te gaan met de actoren binnen de bestaande woningvoorraad: eigenaar-bewoners, woningcorporaties en particuliere verhuurders, omdat zij in het bezit zijn van de benodigde middelen. In de woonvisie (2013) is beschreven dat voor de voorraad sociale huurwoningen deze taak bij woningcorporaties ligt. In de interviews met respondenten werkzaam voor woningcorporaties wordt aangegeven dat deze doelstelling is bereikt. Daarnaast is in de woonvisie (2013) opgenomen dat in de particuliere voorraad bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor de noodzakelijk aanpassing van hun woning. In de koopsector zijn dit eigenaar-bewoners en in de particuliere huursector zijn dit particuliere huurders. De respondenten bij de gemeente geven aan dat zij bewoners hierin ondersteunen. Enerzijds met kennis middels de campagne 'Wonen met Gemak', anderzijds financieel door het aanbieden van blijvers- en verzilveringen. Omdat woningen niet in het bezit zijn van de gemeente is zij in hoge mate afhankelijk van deze actoren voor het realiseren van deze doelstelling. Voor het **toevoegen van geschikte woningen** voor ouderen door woningbouw zijn gemeenten afhankelijk van projectontwikkelaars. Andersom zijn projectontwikkelaars weer afhankelijk van gemeenten voor het juridisch planologisch mogelijk maken van woningbouwontwikkelingen. Deze bevoegdheid is in het bezit van gemeenten. Er is daarom sprake van een hoge, wederzijdse, afhankelijkheid.

De **tweede doelstelling** is gericht op het bevorderen van **doorstroming** op de woningmarkt. Hiervoor zijn de volgende middelen nodig: financiële middelen, productiemiddelen, bevoegdheden en kennis. Voor het verruimen van het woningaanbod door woningbouw zijn financiële middelen en productiemiddelen nodig, deze zijn in het bezit van projectontwikkelaars. De gemeente beschikt over de bevoegdheid om woningbouw in een bestemmingsplan toe te staan. Daarom is sprake van een hoge, wederzijdse, afhankelijkheid tussen de gemeente en projectontwikkelaars voor het realiseren van deze doelstelling. Projectontwikkelaars zijn vervolgens afhankelijk van eigenaar-bewoners voor het afnemen van koopwoningen en van particuliere verhuurders voor het kopen van de particuliere huurwoningen. Ook is voor het realiseren van deze doelstelling kennis nodig van op welke locaties en met welk type woning doorstroming gegenereerd kan worden. Uit de interviews volgt dat kennis hierover zowel in het bezit van de gemeente als van projectontwikkelaars kan zijn en ook kan conflicteren.

De **derde doelstelling** is het uitbreiden van de woningvoorraad. Hiervoor zijn de volgende middelen nodig: financiële middelen, productiemiddelen en bevoegdheden. Enerzijds kan dit door de **bouw van woningen**. Uit de resultaten van deze paragraaf volgt dat gemeenten en projectontwikkelaars hiervoor in hoge mate, wederzijds, afhankelijk zijn. Daarbij is de gemeente in toenemende mate afhankelijk van projectontwikkelaars voor nieuwe locaties/bestaand vastgoed van derden voor de realisatie van woningen, omdat de gemeente zelf geen grondposities meer verwerft. Anderzijds kan uitbreiding van het woningaanbod **door splitsing van de bestaande woningvoorraad**. Hiervoor zijn financiële middelen en productiemiddelen nodig, in het bezit van eigenaar-bewoners, woningcorporaties en private verhuurders. Andersom zijn zij afhankelijk van de gemeente omdat zij de bevoegdheid heeft het juridisch planologisch mogelijk maken van woningsplitsing. Ook hier is sprake



van een hoge, wederzijdse, afhankelijkheid tussen de gemeente en de actoren aan de aanbodzijde voor het realiseren van deze doelstelling.

Ook voor de **vierde doelstelling** is de gemeente afhankelijk van hen om deze te kunnen realiseren. Dit kan zowel door de **bouw van nieuwe woningen** als door het **splitsen van bestaande woningen**. Hier zijn de volgende middelen voor nodig: financiële middelen, productiemiddelen en bevoegdheden. Ook hier weer is een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid te zien voor het realiseren van deze doelstelling.

#### *Stap 5: Posities*

Deze laatste stap in de actoranalyse brengt de posities van de actoren in de probleemsituatie in beeld. Uit de vorige stap blijkt dat vanuit de positie van de gemeente alle actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt cruciale actoren zijn, omdat zij over middelen beschikken die belangrijk en niet vervangbaar zijn voor het oplossen van de probleemsituatie. Daarnaast blijkt dat het Rijk en de provincie hierin ondergeschikte actoren zijn. Zij beschikken echter wel over bevoegdheden en legitimiteit om activiteiten van de gemeente Breda te belemmeren, zoals het niet toestaan van woningbouw buiten stedelijk gebied.

Eigenaar-bewoners hebben de positie: **onmisbare actor en moeilijk te activeren**. Dit als gevolg van de hoeveelheid aan actoren en de lage verhuisgeneigdheid van oudere eigenaar-bewoners. De respondenten geven aan dat deze doelgroep alleen doorstroomt wanneer het gewenste woonproduct in de eigen woonomgeving beschikbaar komt. Deze doelgroep zal de eigen woning geschikt maken wanneer zij zorgbehoevend wordt en pas doorstromen wanneer dit niet mogelijk is. Dit belemmert de doorstroming in de koopsector. Daarnaast heeft deze doelgroep de positie **potentiële bondgenoot** als de gemeente het splitsen van woningen wil faciliteren en woonzorgvormen daarbij toestaat.

Woningcorporaties zijn ook **potentiële bondgenoten**. Zij hebben vergelijkbare percepties, belangen en doelen en streven naar een woningvoorraad die voorziet in de woonbehoefte van ouderen met een beperkt inkomen. Zij willen hun woningbezit aanpassen en uitbreiden door splitsing van bestaande woningen en door woningbouw.

Particuliere verhuurders zijn **potentiële bondgenoten** als het gaat om het uitbreiden van de woningvoorraad met particuliere huurwoningen. Zij zien echter geen opgave in het geschikt maken en aanpassen van hun bestaande woningbezit, waardoor zij hier een **potentiële blokker** in zijn.

Projectontwikkelaars zijn **potentiële bondgenoten** in het uitbreiden van de woningvoorraad. Echter kunnen zij hierin door hun commercieel belang ook **potentiële blokkers** zijn. De respondenten geven namelijk aan dat projectontwikkelaars de voorkeur hebben voor het realiseren van woningen met de hoogste winst, koopwoningen, terwijl de gemeente Breda ook doelstellingen heeft voor uitbreiding van de voorraad sociale- en particuliere huurwoningen.

Uit de resultaten blijkt dat de actoren in de huursector potentiële bondgenoten zijn voor het uitbreiden van hun woningvoorraad. Echter zijn projectontwikkelaars hiervoor een potentiële blokker, zij hebben de voorkeur voor het realiseren van koopwoningen. Hiermee kan doorstroming worden gegenereerd van eigenaar-bewoners. Maar hieruit blijkt dat deze actor moeilijk is te activeren, alleen door de juiste woning op de juiste locatie. Wel zijn eigenaar-bewoners een potentiële bondgenoot in het aanpassen van bestaande woningen. Dit inzicht geeft een beeld van de mogelijk reacties van actoren op oplossingsrichtingen waar de gemeente op kan sturen.

### 6.3 Interviews

De interviews bieden enkele algemeen geldende resultaten die in deze paragraaf worden uitgelicht. Deze resultaten worden ingedeeld aan de hand van de thema's die volgen uit de literatuur. Dit zijn 'regievormen' en de spanningsvelden 'centraal versus decentraal', 'facet- versus sectorplanning' en 'publiek versus privaat'.

#### **Regievormen**

Bij de vraag welke actor de regierol heeft op de woningmarkt geven alle respondenten aan dat dit volgens hen de **gemeente** is. Hier worden de volgende redenen voor genoemd: gemeenten overzien wat er op gemeenteniveau speelt, zij beschikken over de belangrijkste wettelijke bevoegdheden in de vorm van het publiekrechtelijk instrumentarium en hebben een verantwoordelijkheid naar de bewoners van de gemeente toe.

Uit de interviews volgt echter wel dat de respondenten verschillende opvattingen hebben over wat deze regierol inhoudt. Allereerst wordt door vrijwel alle respondenten aangegeven dat de eerste vorm van regie gericht moet zijn op het **in beeld brengen van de woningbouwopgave**. Als reden hiervoor wordt genoemd dat gemeenten kennis hebben van de lokale opgaven en overzicht hebben van de lopende initiatieven. De

respondenten geven aan dat gemeenten een duidelijke visie moeten opstellen waarin de woningbouwopgave wordt benoemd. Opvallend is dat de beleidsdocumenten waarin gemeente Breda de ruimtelijke en volkshuisvestelijke opgaven heeft vastgelegd en daarmee de visie heeft verwoord door geen enkele respondent wordt genoemd. Wanneer respondenten spreken over de woningbouwopgave in gemeente Breda wordt verwezen naar het bestuursakkoord 'Lef en Liefde', uit 2018. De respondenten geven aan de hierin gestelde ambities voor uitbreiding van de woningvoorraad aan te moedigen. Door respondenten bij woningcorporaties en projectontwikkelaars wordt aangegeven een visie op de woningbouwopgaven op wijk- en buurniveau te missen. Door hen wordt benoemd dat de regierol van de gemeente 'steviger' mag zijn bij het in beeld brengen van de woningbouwopgave.

De tweede vorm van regie die wordt genoemd door respondenten bij het Rijk (BZK en VWS), woningcorporaties en zorgpartijen (Surplus (SP) en Thebe (TH)) is het **verbinden** van actoren. Zij geven aan dat de gemeente op basis van de gestelde opgave actoren bij elkaar moet brengen. De gemeente wordt gezien als de spil in het netwerk die de verschillende actoren moet verbinden. In het interview met de respondenten van de gemeente (VHV) wordt aangegeven dat zij meerdere bijeenkomsten heeft georganiseerd om de actoren op de woningmarkt met elkaar te verbinden en te stimuleren actief te worden op de woonzorgmarkt, maar dat het effect hiervan te beperkt is geweest. Zij geven dat de gemeente hier een actievere rol in moet nemen. Dit wordt tevens genoemd door respondenten bij woningcorporaties en zorgpartijen.

De derde vorm van regie die respondenten (AW, MJ, NB, SP en WB) noemen, is het **stimuleren** van actoren om invulling aan deze opgave te geven. De gemeente wordt onder meer een motivator genoemd en een instantie die prikkelt en initieert. *"Het mooiste is natuurlijk als je zo uitnodigend kunt zijn dat projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties zeggen daar willen wij aan meewerken"* (Lodewijks, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). De respondenten van de gemeente geven aan dat dit onder meer wordt gedaan door het verlenen van verzilver- en blijversleningen en de campagne 'Wonen met Gemak'. Ook wordt één van de respondenten bij de gemeente (RO) aangegeven open te staan voor pilots. Verder wordt door de respondent bij het Rijk (VWS) aangegeven dat gemeenten meer initiatief moeten nemen en door de respondenten bij AMW en BPD dat de houding van de gemeente in het faciliteren van projecten voor de huisvesting voor ouderen te weinig proactief is. Ook de respondenten bij woningcorporaties AW en WB zijn van mening dat de gemeente meer initiatief mag tonen, onder meer door het tonen van meer differentiatie in oplossingen die voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen.

De laatste vorm van regie die respondenten noemen is het **sturen** van actoren. Door de meeste respondenten wordt aangegeven dat een gemeente de beschikking heeft over het RO-instrumentarium. Volgens hen moeten gemeenten dit inzetten om de gewenste samenstelling van de woningvoorraad te realiseren. Ook wordt door de respondenten het grondbeleid van gemeenten genoemd om woningbouwontwikkelingen te sturen. Echter geeft de respondent van de gemeente (RO) aan dat het grondbeleid hoogstens een middel is om doelen te bereiken, door het aanpassen van het bestemmingsplan kan woningbouw worden gefaciliteerd.

*"Ik denk dat als je het aan marktpartijen overlaat zij gewoon de makkelijkste weg pakken en daardoor hetgeen wat het meeste oplevert wordt gemaakt, daarom zie ik hierin een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de gemeente."*

(Reijnen, persoonlijke communicatie, 27 juni 2019)

#### *Invulling regierol*

Als antwoord op de vraag wat respondenten belangrijk vinden in de invulling van de regierol door gemeenten wordt een aantal factoren benoemd. De eerste is het handelen vanuit een **langetermijnperspectief**. De respondenten geven aan dat de gemeente de gewenste woningvoorraad op de lange termijn in beeld dient te hebben en daar vervolgens naar moet handelen. Zij dient de totale woningvoorraad in kaart te hebben, de opgaven te vertalen naar woningbouwplannen en een heldere woningbouwprogrammering te hebben. Door respondenten wordt het belang van het handelen vanuit een langetermijnperspectief benoemd om daarnaast uitvoering te kunnen geven aan woningbouwprojecten wanneer het economisch minder gaat. Daarbij kan worden geleerd van het verleden. Benoemd wordt dat de lange termijn bevolkingsontwikkeling de basis moet zijn voor de ontwikkeling van de woningvoorraad.

De tweede factor die respondenten noemen is het opstellen van **heldere beleidskaders**. Aangegeven wordt dat het van belang is dat gemeenten een duidelijk beleidskader opstellen voor de gewenste ruimtelijke en volkshuisvestelijke ontwikkeling van gebieden en daarmee een duidelijke richting aangeeft. Hiermee worden randvoorwaarden voor woningbouwontwikkelingen gesteld. Door verschillende respondenten (MJ, BPD, AW en LAU) wordt daarom ook aangegeven dat een integraal beleidskader ontbreekt bij de gemeente Breda. Benoemd wordt dat het van belang is dat de gemeente een ruimtelijk kader opstelt waarin de verschillende sectorale

belangen tegen elkaar zijn afgewogen en waarin keuzes zijn gemaakt voor het gebied. Aangegeven wordt dat deze kaderstelling zorgt voor versnelling in het vervolgproces van woningbouwprojecten. Dit maakt het voor actoren helder wat er wel en niet mogelijk is met ruimtelijke ontwikkelingen en aan welke woonproducten behoefte is. Hieruit blijkt dat respondenten de vigerende beleidskaders onvoldoende helder vinden of deze zijn hen niet bekend.

#### *Succes- en belemmerende factoren*

Door respondenten worden verschillende succes- en belemmerende factoren genoemd die volgens hen van invloed zijn op de invulling van de regierol op de woningmarkt door gemeenten. Een eerste **succesfactor** wordt genoemd door respondenten van Rijksoverheid (BZK en VWS): de **politieke en ambtelijke wil** bij de gemeente om te voorzien in de woonbehoefte van ouderen. Ouderen concurreren namelijk met andere doelgroepen op de woningmarkt. Het belang hiervan wordt ook door de respondent van de eigenaar-bewoners (KMJ) genoemd: *“De politieke en ambtelijke bereidheid om een nieuwe woonvorm middels CPO te realiseren is cruciaal voor de realisatie hiervan. Alleen het hebben van een ambitie is onvoldoende, de gemeente moet hierover afspraken maken met projectontwikkelaars om tot realisatie te komen”* (Hesen, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019).

Als tweede succesfactor wordt het **publiekrechtelijk instrumentarium** van de gemeente genoemd door respondenten bij PNB, WB, VES en AMV. De gemeente stelt hiermee de kaders voor de gewenste ruimtelijke en volkshuisvestelijke ontwikkeling vast. Op basis hiervan worden actoren via het grondbeleid gefaciliteerd. *“De gemeente is door haar publiekrechtelijk positie bepalend of er woningbouw kan komen: of zij bereid is een bestemmingsplan aan te passen.* (Mol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2019). Volgens de respondent van de PNB benutten gemeenten over het algemeen te weinig de mogelijkheden die het publiekrechtelijk instrumentarium ze biedt, bijvoorbeeld het vastleggen van CPO in een bestemmingsplan.

*“Gemeenten plaatsen zich min of meer in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van marktpartijen, terwijl ze de wettelijke taak en ook de wettelijke bevoegdheden hebben om heel veel op de woningmarkt te kunnen regelen.”*

(Bargeman, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019)

Als redenen hiervoor wordt genoemd dat gemeenten misschien onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden die het instrumentarium biedt en dat zij over het algemeen terughoudend zijn in de wensen en eisen die ze stellen. Op de vraag of dit ook geldt voor de gemeente Breda wordt aangegeven dat dit lastig te beoordelen is, omdat de respondent daar te weinig inzicht in heeft.

Verder worden verschillende **belemmerende** factoren genoemd. Door de respondenten van BZK wordt aangegeven dat zij vaak horen dat er binnen gemeenten sprake is van **verkoking tussen verschillende beleidsterreinen**. Uit verschillende interviews blijkt dat dit ook in Breda wordt ervaren. De respondent van de Seniorenraad geeft aan dat gemeenteambtenaren niet altijd van elkaar weten waar zij mee bezig zijn. Ook door gemeenteambtenaren (VHV) wordt dit beschreven. Als oorzaak hiervoor wordt de grootte van de gemeentelijke organisatie genoemd. Tevens wordt door de respondenten aangegeven dat er sprake is van **tegenstrijdige belangen tussen beleidsterreinen** binnen de gemeente en het **ontbreken van een helder en integraal beleidskader**. Deze tegenstrijdigheden worden met name genoemd tussen de volkshuisvestelijke opgaven die er zijn en de aanpassing die dit vraagt van de bestaande woningvoorraad en de mogelijkheden die het RO-instrumentarium hiervoor biedt. Dit wordt in de paragraaf facet-versus sectorplanning nader beschreven.

#### **Spanningsvelden**

##### *Centraal versus decentraal*

Uit de resultaten van de actoranalyse volgt dat de doelen die door het Rijk (BZK en VWS) zijn gesteld, grotendeels zijn vertaald naar de beleidsdoelen van de gemeente Breda. Het eerste doel van het Rijk is dat gemeenten de lokale woningbouwopgave voor ouderen in beeld moeten brengen. Gemeente Breda heeft de opgaven als gevolg van vergrijzing beschreven in de woonvisie (2013): *“de opgave is het geschikt maken van de woningvoorraad voor de ouder wordende bewoners.”* Uit de interviews met de respondenten van de gemeente (VHV en RO) volgt dat dit echter maar één van de opgaven is.

Daarnaast worden het genereren van doorstroming van ouderen op de woningmarkt en het voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen als opgaven genoemd. Met de woningbouwopgave voor ouderen zoals beschreven in de woonvisie (2013) voorziet de gemeente Breda dus beperkt in de eerste doelstelling van het Rijk. De tweede doelstelling, gericht op meer (geclusterde) woonvormen voor ouderen ontwikkelen, is ook door de gemeente Breda gesteld. Echter wordt door de respondenten bij de gemeente (VHV) aangegeven dat de gemeente actoren met elkaar in contact heeft gebracht en hen heeft gestimuleerd actief te worden op

de woonzorgmarkt. Dit heeft onvoldoende effect gehad, waardoor geen bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van dit doel van het Rijk. Gemeente Breda heeft wel een bijdrage geleverd aan de derde doelstelling van het Rijk: minder mensen in een ongeschikte woning. Echter zijn de doelen op dit vlak van de fysieke geschiktheid van woningen voor ouderen wel bereikt door de woningcorporaties in Breda. Voor het bereiken van dit doel in de overige woningmarktsectoren zijn gemeenten en dus het Rijk afhankelijk van andere partijen. Hieruit volgt dat er **geen spanningsveld is te zien in de gestelde doelen tussen Rijksoverheid (BZK en VWS) en de gemeente Breda** en dat het **Rijk afhankelijk is van gemeenten** voor het bereiken hiervan.

*“We gaan hier in Den Haag niet aan de tekenafel bepalen in wat voor woningen de ouderen in Breda moeten wonen, dat kun je het beste in Breda zelf met de partijen daar bespreken.”*

(Eskinasi, persoonlijke communicatie, 19 juni 2019)

De respondent van PNB geeft aan dat afstemming van het woningmarktbeleid en de woningbouwprogramma's tussen gemeenten op subregionaal niveau plaatsvinden, op basis van een provinciale bevolkings- en woningbouwbehoefteprognose. Daarmee bepalen samenwerkende gemeenten in de regio, binnen de gestelde kaders van de provincie, de ontwikkeling van de woningmarkt. De provincie Noord-Brabant heeft in de Verordening Ruimte Noord-Brabant deze ruimtelijke kaders aangegeven. Door de respondent van PNB wordt aangegeven dat de provincie de doelstelling heeft dat er voldoende woningen worden gebouwd. Ook de gemeente Breda heeft doelstellingen ten aanzien van uitbreiding van de woningvoorraad, waardoor **geen spanningsveld is te zien in de gestelde doelen tussen provincie Noord-Brabant en de gemeente Breda**. Voor de realisatie hiervan is de **provincie afhankelijk van gemeenten**.

Uit de resultaten blijkt dat de verschillende overheidslagen verschillende rollen hebben op de woningmarkt. De respondenten bij de gemeente en de PNB geven aan dat het Rijk door de bevoegdheid van het opstellen van wet- en regelgeving een belangrijke rol heeft op de woningmarkt. Benoemd wordt dat het Rijk veel uitvoeringsaspecten op de woningmarkt aan provincies en gemeenten laat. Door de respondent van de PNB wordt aangegeven dat de provincie op de woningmarkt met name op het (sub)regionale schaalniveau een regisserende, agenderende en stimulerende rol heeft naar gemeenten toe. Door de respondenten wordt aangegeven dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van woningmarktbeleid en het maken van afspraken met lokale actoren voor de uitvoering hiervan. Op de woningmarkt vindt besluitvorming door de overheid dus voornamelijk **decentraal plaats, binnen een institutionele context die in hoge mate wordt bepaald door de centrale overheid**.

De respondenten van het Rijk (BZK en VWS) benoemen dat gemeenten meer initiatief mogen nemen, duidelijker beleid moeten formuleren en de uitvoering hiervan dwingender op moeten leggen, door bijvoorbeeld prestatieafspraken. Het is niet duidelijk op basis waarvan dit wordt gesteld. Ook door de respondent van de PNB wordt benoemd dat gemeenten de sturingsmogelijkheden die ze hebben op de woningmarkt te weinig benutten. *“Gemeenten staan toch echt in de frontlinie en die kunnen af en toe wel een zetje van ons gebruiken”* (Bargeman, persoonlijke communicatie 18 juni 2019). Hieruit blijkt dat de respondenten bij de hogere overheidslagen van mening zijn dat **gemeenten meer gebruik zouden moeten maken van de sturingsmogelijkheden** die zij heeft om de gestelde doelen op de woningmarkt te realiseren, maar wordt niet duidelijk wat dit precies betekent voor de gemeente Breda.

#### *Facet- versus sectorplanning*

Op basis van de resultaten van de interviews zijn op nationaal en regionaal niveau geen spanningen te zien in het gewenste ruimtelijk beleid vanuit de sector volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het opstellen en de uitvoering hiervan vooral op het lokale niveau, de gemeente, plaatsvindt. Wel volgt uit de resultaten van de interviews dat spanningen te zien zijn op lokaal niveau tussen het gewenste ruimtelijke beleid van verschillende sectoren en het gewenste ruimtelijk beleid van gemeente Breda. Dit volgt allereerst uit de interviews met de respondenten van projectontwikkelaars. Zij geven aan van veel sectoren eisen opgelegd te krijgen in projectontwikkeling, waarbij **onduidelijk is wat het integrale gewenste ruimtelijke beleid van de gemeente is**. Genoemd wordt dat daarbij ook vanuit wet- en regelgeving door Rijksoverheid steeds meer eisen worden gesteld aan woningbouwprojecten, onder andere de verplichting nieuwbouwwoningen gasloos te bouwen.

*“Wij lopen soms wel tegen het stapelen van eisen aan: meer groen, sociaal, middelduur, gasloos etc. Je hebt verschillende afdelingen die allemaal hun eigen belangen hebben, maar er moet iemand zijn die de afweging tussen de verschillende belangen maakt. Hoe zorg je er nu voor dat je in het stapelen van eisen niet te ver gaat om totaal tot die haalbare casus te kunnen komen?”* (Maas, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019).

De respondenten geven verder aan dat het **onduidelijk is hoe de sectorale belangen worden afgewogen**. Hierin bestaat onduidelijkheid op twee vlakken: op basis waarvan wordt de belangenafweging gemaakt (hoe) en door wie wordt dit gedaan. Uiteindelijk neemt het college van burgemeester en wethouders een besluit, maar respondenten ervaren dat de ambtelijke macht een grote rol speelt in de afweging tussen beleidsvelden. Onduidelijk is hoe zwaar het volkshuisvestelijk belang weegt in de ruimtelijke afweging. Gewezen wordt op het bestuursakkoord, wat volgens de respondenten vooral een wooncoalitieakkoord is, maar dit komt volgens hen niet altijd terug in de integrale belangenafweging.

*“In de integrale afweging lijkt wonen een bescheiden stem te krijgen, terwijl het in het bestuursakkoord de belangrijkste is. Je ziet dat bijvoorbeeld stedenbouw gemakkelijker zijn gelijk krijgt als iets niet kan. Dan denk je vanuit wonen: maar het had toch topprioriteit? Durf te wegen in je belangen.”*

(Lodewijks, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019)

Daarnaast volgt uit de interviews met respondenten werkzaam binnen de beleidsterreinen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van de gemeente dat **een spanningsveld bestaat tussen het gewenste ruimtelijk beleid vanuit de volkshuisvesting en het ruimtelijk beleid**. De respondenten (VHV en RO) geven aan dat er door vergrijzing een grote opgave ligt in aanpassing van de bestaande woningvoorraad aan de veranderende woonbehoefte van ouderen. Onder meer door het splitsen van woningen, zoals bijvoorbeeld het splitsen van een eengezinswoning in een beneden-bovenwoning. De respondenten (VHV) geven aan dat dit tot nu toe lastig is in Breda.

*“Als het gaat om vragen die op de woningmarkt afkomen, en dan niet alleen van ouderen, maar ook van jongeren, dan zou je een instrumentarium moeten hebben wat voldoende flexibel is om ook in de bestaande woningvoorraad oplossingen te vinden. De gemeente Breda houdt er wel van daar een vrij strak regime op te hebben en of te houden.”*

(Wijgergangs, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019)

Door de respondent van de gemeente (RO) wordt aangegeven dat bestaande woningen aangepast moeten worden om te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen. Bijvoorbeeld door het splitsen van woningen en het toestaan van het wonen van meerdere huishoudens in één woning. Echter blijkt dus uit de interviews dat dit in Breda beperkt mogelijk is binnen de vastgestelde kaders van het ruimtelijk beleid. Het klantgerichter en doeltreffender werken in RO-procedures wordt door de respondent genoemd als verbetermogelijkheid in het handelen van de gemeente. *“Hoe duidelijker je het maakt wat er kan, hoe makkelijk het is om het zelf te doen”* (Van Rooijen, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019).

#### *Publiek versus privaat*

De respondenten werkzaam bij Rijksoverheid (BZK) geven aan dat voor de invulling van de regierol van gemeenten op de woningmarkt een goede afweging gemaakt moet worden in de rol van de gemeente in het grondbeleid. Benoemd wordt dat Brabant een enorm potentieel heeft om binnenstedelijk te bouwen, maar dat dit minder makkelijke locaties zijn in vergelijking met de weilanden die de ontwikkelaars graag volbouwen. Volgens de respondent ligt er een belangrijke rol bij gemeenten op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling. Het moet duidelijk zijn welke randvoorwaarden er nodig zijn om dit van de grond te krijgen en welke rol het gemeentelijk grondbeleid hierin speelt. De respondent werkzaam binnen de gemeente (RO) geeft echter aan dat het grondbeleid hoogstens een middel is om publieke doelen te bereiken.

*“Mijn stelling is dat de gemeente zelf nooit in vastgoed stimuleert, dat is echt een markt ding. Het meedenken in het beschikbaar krijgen van grond, bestemmingsplannen, dat is corebusiness bij de gemeente.”*

(Van Rooijen, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019)

Dit komt overeen met hetgeen beschreven in de structuurvisie (2013): “het licht in de lijn der verwachting dat marktpartijen een grotere rol krijgen op de woningmarkt en de gemeente steeds meer een faciliterende, regisserende en stimulerende rol heeft op de woningmarkt.” Respondenten bij projectontwikkelaars en woningcorporaties geven aan het een nadeel te vinden dat de gemeente Breda zelf weinig grondposities meer heeft en aankoopt, omdat dit de mogelijkheden van sturing op het realiseren van de woningbouwopgave beperkt. De **gemeente is daarmee (in toenemende mate) afhankelijk van projectontwikkelaars voor locaties** voor de bouw van woningen.



## 6.4 Conclusie resultaten

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de documentanalyse en de interviews beschreven. De belangrijkste resultaten die hieruit volgen worden in deze paragraaf weergegeven. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten een regierol op de woningmarkt hebben vanwege hun centrale positie. Dit blijkt allereerst uit een analyse van de interactiepatronen van de actoren. De relaties tussen overheidslagen in het woningmarktbeleid blijken in hoge mate bottom-up. Daarnaast geven de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt aan regelmatig contact te hebben met gemeenten en nooit of incidenteel met de hogere overheden. De regierol volgt tegen uit de interviews waarin alle respondenten aangaven dat deze bij de gemeente ligt.

Kijkend naar de regierol blijkt dat gemeenten verschillende vormen van regie op de woningmarkt gebruiken. Door de respondenten worden het in beeld brengen van de woningbouwopgave, het verbinden, stimuleren en sturen van actoren op de woningmarkt genoemd. De dominante regievorm die de gemeente hanteert verschilt per actor. Bijvoorbeeld regie in de vorm van sturing door inzet van het RO-instrumentarium en het grondbeleid bij projectontwikkelaars en regie door verbinden bij woningcorporaties en zorgpartijen.

Verder zijn spanningsvelden te zien in de invulling van deze regierol van de gemeente op de woningmarkt. Er is geen spanningsveld te zien tussen de doelen van de verschillende overheidslagen in de probleemsituatie, omdat deze allemaal met elkaar in lijn zijn. Wel blijkt er een verdeling van rollen tussen de verschillende overheidslagen in besluitvormingsprocessen op de woningmarkt te zijn. Het Rijk heeft de bevoegdheid om wet- en regelgeving op te stellen en kan daardoor bindende besluiten nemen en brengt kennis in. Ook de provincie brengt kennis in en heeft de rol van bemiddelaar in de afstemming van het woningmarktbeleid tussen gemeenten in een regio. Gemeenten brengen op basis van kennis de woningbouwopgaven op lokaal niveau in beeld en handelen daar vervolgens naar. Hierbij heeft zij de beschikking over middelen ten behoeve van de uitvoering van besluiten, onder meer het publiekrechtelijk instrumentarium waarmee bindende besluiten kunnen worden genomen. Ook kan de gemeente bemiddelen tussen betrokken actoren op lokaal niveau om uitvoering te geven aan het gewenste beleid. De hogere overheden zijn hierbij afhankelijk van gemeenten om de gestelde doelen op de woningmarkt te bereiken. Gemeenten zijn hierbij afhankelijk van de actoren op lokaal niveau voor de realisatie hiervan. Uit de inhoud van dit hoofdstuk volgt dat deze actoren verschillende probleemperecepties, doelen en belangen hebben. Dit kan leiden tot conflicten tussen actoren in het handelen op de woningmarkt.

Verder is er een spanningsveld te zien in facet- en sectorplanning op lokaal niveau, tussen het gewenste ruimtelijke beleid vanuit de sector volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid van de gemeente Breda. Uit de resultaten volgt dat dit spanningsveld zowel te zien is in het gewenste ruimtelijk beleid ten aanzien van de bestaande woningvoorraad en ten aanzien van nieuwbouw.

Het spanningsveld tussen publiek en privaat in de uitvoering van ruimtelijk beleid is in de gemeente Breda (in steeds mindere mate) te zien. De gemeente heeft hierin een steeds meer faciliterende rol naar projectontwikkelaars. Daarmee is de gemeente in toenemende mate afhankelijk van projectontwikkelaars voor de realisatie van woningbouwdoelstellingen.

Tot slot komt in de resultaten een ander spanningsveld aan het licht dat van invloed is op de invulling van de regierol van de gemeente op de woningmarkt: hoe te voorzien in de woonbehoefte van verschillende doelgroepen. Dit kan zowel door de bouw van nieuwe woningen als door het genereren van doorstroming op de woningmarkt. De bevindingen die volgen uit dit hoofdstuk worden in het volgende hoofdstuk geconfronteerd met de literatuur uit het theoretisch kader.

## 7. Analyse

In dit hoofdstuk worden de theoretische veronderstellingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 5, methodologie, getoetst aan de hand van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 6. De veronderstellingen kunnen juist, gedeeltelijk juist of onjuist zijn. Hiermee kan in het volgende hoofdstuk, conclusie, gereflecteerd worden op de institutionele netwerktheorie en worden de deelvragen en daarmee de hoofdvraag beantwoord.

### 7.1 Toetsing veronderstellingen

De veronderstellingen zijn opgesteld aan de hand van de thema's die volgen uit de theorie zoals beschreven in het theoretisch kader: netwerkstructuur, actoranalyse, regievormen en de spanningsvelden: centraal versus decentraal, facet- versus sectorplanning en publiek versus privaat.

#### Netwerkstructuur

1. *De institutionele context van de woningmarkt wordt bepaald door formele en informele regels die de interacties tussen actoren beïnvloeden.*

Deze veronderstelling is juist.

In hoofdstuk 6, resultaten, is de institutionele context van de woningmarkt in beeld gebracht. Door respondenten worden alleen formele regels genoemd die het interactieproces tussen actoren beïnvloeden. Dit zijn de wet- en regelgeving omtrent Bro/Wro, later de Omgevingswet, de Woningwet en de Wmo. De respondenten geven aan dat deze wetgeving van invloed is op de posities en de middelen van actoren op de woningmarkt. Daarom kan gesteld worden dat de interacties tussen actoren op de woningmarkt worden beïnvloed door de institutionele context. De bevoegdheid voor het opstellen van deze wet- en regelgeving ligt bij het Rijk. De interacties tussen actoren op de woningmarkt worden dus beïnvloed door de institutionele context bestaande uit wet- en regelgeving opgesteld door Rijksoverheid.

Verder volgt uit de analyse van de interactiepatronen dat het Rijk niet of incidenteel contact heeft met andere actoren op de woningmarkt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Rijk de woningmarkt dus niet stuurt door het aangaan van relaties, maar door wet- en regelgeving die de institutionele context bepaalt en daarmee het handelen van actoren beïnvloedt. De resultaten die volgen uit het in beeld brengen van de formele regels die de institutionele context bepalen, zijn hetzelfde voor iedere gemeente en daarmee voor alle betrokken actoren op de woningmarkt. Of ook in andere gemeenten geen informele regels te zien zijn die het interactieproces tussen actoren beïnvloeden, kan op basis van dit onderzoek niet worden gesteld. Een mogelijke verklaring dat er geen informele regels te zien zijn, is dat met de gehanteerde onderzoeksmethodiek deze onvoldoende in beeld worden gebracht.

#### Actoranalyse

2. *Door het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen ontstaat een mismatch met het woningaanbod.*

Deze veronderstelling is juist.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat als gevolg van een toenemende vergrijzing veranderingen te zien zijn in de woonbehoefte van ouderen. Daardoor ontstaan de volgende woningbouwopgaven: het geschikt maken van de woningvoorraad voor de groeiende groep zorgbehoevende ouderen, het genereren van doorstroming op de woningmarkt en het voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen. Hieruit volgt dat de veronderstelling juist is. Enerzijds is dit het gevolg van een groei van de doelgroep ouderen, waarbij een onderscheid is tussen actieve en zorgbehoevende ouderen. Anderzijds van veranderingen die zullen ontstaan in de woonbehoefte van deze (toekomstige) ouderen. De mismatch op de woningmarkt die ontstaat door een toenemende vergrijzing heeft daarom zowel kwantitatieve als kwalitatieve componenten. In iedere gemeente in Nederland is een vergrijzing van de bevolking te zien, maar de mate waarin verschilt per gemeente. Het resultaat dat door het effect van vergrijzing op de woonbehoefte van ouderen een mismatch ontstaat met het woningaanbod is generaliseerbaar naar andere gemeenten, omdat de bestaande woningvoorraad een afspiegeling is van eerdere bouwperiodes, woningkenmerken en beleidsmatige keuzes uit het verleden.

Echter zijn wel verschillen tussen gemeenten te zien in de determinanten die vanuit de vraag- en

aanbodzijde bepalend zijn voor de inhoud van deze mismatch. Daarmee zijn ook verschillen tussen gemeenten te zien in de sturingsmogelijkheden die zij heeft voor aanpassing van het woningaanbod. Dit onderzoek is toegepast op een gemeente waar een huishoudensgroei is voorzien in een regio met huishoudenskrimp. Daardoor heeft de gemeente Breda mogelijkheden om het woningaanbod aan te passen door woningbouw. De resultaten uit dit onderzoek over de mate waarin deze opgaven te zien zijn, zijn daarom niet generaliseerbaar naar andere gemeenten.

- 3. De betrokken actoren hebben verschillende probleempercepties, omdat zij op basis van verschillende beoordelingscriteria verschillende problemen beschrijven, andere oorzaken noemen en verschillende oplossingsrichtingen geven.*

Deze veronderstelling is gedeeltelijk juist.

In hoofdstuk 6, resultaten, zijn de beoordelingscriteria, probleemschetsen, oorzaken en oplossingsrichtingen van iedere actor beschreven. Vrijwel alle respondenten noemen problemen op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria, waardoor dit deel van de veronderstelling dus onjuist is. De problemen die de respondenten schetsen zijn daarentegen wel verschillend en hierin zijn voornamelijk verschillen te zien tussen woningmarktsectoren. Volgens respondenten van alle type actoren moet het woningaanbod aangepast worden aan de veranderende woonbehoefte van ouderen. Echter hebben respondenten verschillende percepties van de problemen die als gevolg hiervan ontstaan. Dit deel van de veronderstelling is dus juist. De oorzaken die respondenten noemen voor deze verschillende problemen komen grotendeels overeen, daarom is dit deel van de veronderstelling dus onjuist. Wel worden door de respondenten verschillende oplossingsrichtingen genoemd, ook hierin zijn verschillen te zien tussen woningmarktsectoren. Omdat verschillen te zien zijn tussen woningmarktsectoren in de problemen en oplossingsrichtingen die respondenten benoemen zijn hierin verschillen te zien in woningbouwopgaven en dus in de oplossingen waar de gemeente op kan sturen.

In hoeverre deze resultaten generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten is op basis van dit onderzoek moeilijk te zeggen. Dit kan mogelijk alleen voor de onderdelen waarin een hoge mate van consensus bestaat tussen de respondenten: de beoordelingscriteria en de oorzaken.

- 4. De betrokken actoren hebben verschillende doelen in de probleemsituatie en zijn voor de realisatie hiervan van elkaar afhankelijk.*

Deze veronderstelling is gedeeltelijk juist.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt namelijk dat de doelstellingen tussen Rijksoverheid en de gemeente Breda in de probleemsituatie overeenkomen. Ook de doelen van de provincie Noord-Brabant en de gemeente Breda komen overeen: zij hebben beide doelstellingen ten aanzien van de uitbreiding van de woningvoorraad. Echter blijkt uit de resultaten wel dat verschillen te zien zijn in de gestelde doelen tussen de actoren aan de aanbodzijde. Verder zijn de doelen van actoren aan de aanbodzijde per type actor in beeld gebracht en voor alle actoren van dat type hetzelfde. Daarom zijn de resultaten die volgen uit het in beeld brengen van de doelstellingen van de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt generaliseerbaar naar andere gemeenten.

Uit de resultaten blijkt ook dat het Rijk en de provincies afhankelijk zijn van gemeenten voor de realisatie van de gestelde doelen in de probleemsituatie. Daarnaast volgt hieruit dat tussen gemeenten en de actoren aan de aanbodzijde een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid is te zien voor het bereiken van de gestelde doelen in de probleemsituatie. Deze afhankelijkheidsrelaties zijn ook in andere gemeenten te zien. Daarom is dit deel van de veronderstelling juist.

### **Regievormen**

- 5. Gemeenten hebben vanuit de centrale positie in de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting een regierol op de woningmarkt.*

Deze veronderstelling is gedeeltelijk juist.

Uit de resultaten blijkt dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt en dat hier meerdere redenen voor zijn. Eén van de redenen volgt uit de centrale positie van gemeenten in de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting: zij beschikt namelijk over de belangrijkste wettelijke bevoegdheden in de vorm van het publiekrechtelijk instrumentarium. Verder hebben gemeenten een regierol op de



woningmarkt omdat zij overzien wat er op gemeenteniveau speelt en zij een verantwoordelijkheid naar burgers toe hebben.

Ook volgt uit de literatuur dat volgens sommige auteurs de overheid in een netwerk slechts één van de partijen is die in gelijkwaardige verhouding staat tot anderen. Klijn en Koppenjan (2000) geven aan dat de overheid wel degelijk een speciale positie heeft binnen een netwerk, omdat zij de beschikking heeft over bijzondere middelen en gelegitimeerd wordt door een democratisch stelsel. Ook blijkt uit de resultaten dat gemeenten een bijzondere positie hebben op de woningmarkt. Hieruit volgt dat de veronderstelling gedeeltelijk juist is, omdat gemeenten niet alleen door de centrale positie in de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting een regierol hebben maar ook omdat zij overziet wat er speelt op gemeenteniveau en een verantwoordelijkheid heeft naar burgers toe.

Tot slot volgt uit de resultaten dat volgens het Rijk en de provincie gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt, daarom is dit generaliseerbaar naar andere gemeenten. Of ook in andere gemeenten de gemeente door de actoren aan de aanbodzijde als regisseur op de woningmarkt wordt gezien kan op basis van een enkelvoudige casestudy niet met zekerheid worden gesteld. Omdat dit echter wel door alle respondenten in het onderzoek is aangegeven, is het de verwachting dat ook in andere gemeenten de gemeente een regierol heeft op de woningmarkt.

#### *6. Gemeenten voeren verschillende vormen van regie op de woningmarkt.*

Deze veronderstelling is juist.

Uit de resultaten van dit onderzoek volgt dat gemeenten verschillende vormen van regie voeren op de woningmarkt. Respondenten noemen hierin vier regievormen: het in beeld brengen van de woningbouwopgave en het verbinden, stimuleren en sturen van actoren om hier invulling aan te geven. Ook volgt uit de resultaten dat de dominante vorm van regie verschilt per type actor. De respondenten geven aan dat de gemeente Breda minder actief grondbeleid voert op de woningmarkt en daarom is haar rol veranderende naar een meer regisserende rol.

Alle respondenten geven aan dat gemeenten de eerste vorm van regie, het in beeld brengen van de woningbouwopgave, dienen te voeren. Volgens hen moeten gemeenten een visie opstellen waarin de woningbouwopgave wordt benoemd. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn de kennis die gemeenten hebben van de lokale opgave en het overzicht dat zij hebben van lopende initiatieven.

De tweede vorm van regie wordt genoemd door de respondenten bij woningcorporaties, particuliere verhuurders en zorgpartijen: het verbinden van actoren. De regierol van de gemeente in de sociale huursector dient gericht te zijn op gelijkwaardige samenwerking. De regierol in de particuliere huursector dient gericht te zijn op het op basis van de gestelde opgaven bij elkaar brengen van actoren. Tot slot dient de regierol van de gemeente in de woonzorgmarkt gericht te zijn op netwerkvorming. De respondenten van zorgpartijen geven aan dat daarnaast een actievere regievorm van de gemeente wenselijk is, omdat alleen het verbinden van actoren onvoldoende resultaat oplevert.

De derde vorm van regie wordt aangegeven door respondenten van eigenaar-bewoners en projectontwikkelaars: gemeenten moeten actoren stimuleren om invulling te geven aan de gestelde opgaven.

Tot slot geven respondenten aan dat gemeenten actoren moeten sturen. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten deze regievorm vooral moeten voeren naar projectontwikkelaars. De respondenten geven aan dat gemeenten het RO-instrumentarium en het grondbeleid in kunnen zetten om invulling te geven aan de gestelde opgave. Ook blijkt uit de resultaten dat sturen de vereiste regievorm is voor het realiseren van nieuwe woon(zorg)vormen. Echter hanteert de gemeente Breda de regievorm stimuleren om dit te realiseren. Door de respondenten wordt aangegeven dat met deze regievorm dergelijke initiatieven niet tot realisatie komen en dat gemeenten projectontwikkelaars moeten sturen wil zij dergelijke initiatieven realiseren.

Hieruit blijkt dat de veronderstelling juist is, omdat alle respondenten verschillende vormen van regie door gemeenten op de woningmarkt noemen. Respondenten spraken hierin veelal over gemeenten in het algemeen en dus niet specifiek de gemeente Breda. Daarom is het resultaat dat gemeenten verschillende vormen van regie voeren op de woningmarkt generaliseerbaar naar andere gemeenten.

### **Spanningsvelden**

#### *Centraal versus decentraal*

#### *7. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie op de woningmarkt waardoor de hogere overheden afhankelijk van hen zijn voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie.*

Deze veronderstelling is juist.

Uit de resultaten van dit onderzoek volgt dat er geen spanningsveld is te zien tussen overheidslagen in de gestelde doelen ten aanzien van de probleemsituatie. Wel blijkt hieruit dat de overheidslagen verschillende rollen hebben op de woningmarkt. Hieruit volgt dat het Rijk een kennisrol (facilitator) heeft op de woningmarkt en bindende besluiten kan nemen (selector), omdat zij de bevoegdheid heeft wet- en regelgeving op te stellen. Ook blijkt dat het Rijk de woningmarkt stuurt via wet- en regelgeving en dus niet via relaties met lagere overheden. Hiermee bepaalt het Rijk de formele regels van de institutionele context en zijn deze dus hetzelfde in iedere gemeente. Dit draagt bij aan het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Verder stelt de provincie de ruimtelijke kaders op regionaal niveau vast en heeft ook de provincie een kennisrol (facilitator) op de woningmarkt. Daarnaast heeft zij de rol om te zorgen voor afstemming van het woningmarktbeleid tussen gemeenten (arbiter). De provincie Noord-Brabant legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten op subregionaal niveau, waardoor het subsidiariteitsbeginsel wordt toegepast.

Tot slot volgt uit de resultaten dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de opgave (initiator) en beschikt over de middelen ten behoeve van de uitvoering hiervan (supporter) in de vorm van het publiekrechtelijk instrumentarium. Hiermee kan zij bindende besluiten nemen (selector). Gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het maken van afspraken met actoren over de uitvoering van beleid (makelaar). Tot slot brengt ook de gemeente kennis in (facilitator).

De veronderstelling is juist, omdat gemeenten een hoge mate van autonomie hebben op de woningmarkt en de hogere overheden dus van hen afhankelijk zijn voor het realiseren van doelstellingen. Dit verklaart mogelijk waarom respondenten bij hogere overheden van mening zijn dat gemeenten meer gebruik zouden moeten maken van de sturingsmogelijkheden die zij heeft om de gestelde doelen te realiseren. Omdat deze hoge mate van autonomie geldt voor alle gemeenten is dit resultaat generaliseerbaar naar andere gemeenten. Ook kunnen als gevolg hiervan verschillen bestaan in het woningmarktbeleid tussen gemeenten ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen. Om inzichtelijk te maken welke verschillen hierin te zien zijn, moet nader vergelijkend onderzoek worden gedaan.

#### *Facet- versus sectorplanning*

8. *Er is een spanningsveld te zien in het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijke beleid om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen.*

Deze veronderstelling is gedeeltelijk juist.

Uit de resultaten volgt dat binnen Rijksoverheid geen spanning is te zien tussen het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen. Ook binnen de provincie Noord-Brabant is hiertussen geen spanningsveld te zien. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt genoemd dat door de centrale positie van gemeenten in beide beleidsterreinen dit beleid vooral door gemeenten wordt opgesteld.

Echter wordt wel een spanningsveld waargenomen tussen het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het ruimtelijk beleid van de gemeente Breda om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen. Dit spanningsveld is te zien in het gewenste beleid ten aanzien van de bestaande woningvoorraad. Uit de resultaten volgt namelijk dat er een grote opgave ligt in het aanpassen van de bestaande woningvoorraad, onder meer door het splitsen van woningen. Dit is beperkt mogelijk binnen het RO-beleid van de gemeente Breda, omdat hierin voornamelijk ingezet wordt op uitbreiding van de woningvoorraad door woningbouw. Dit beperkt de mogelijkheden voor efficiënter gebruik van de bestaande woningvoorraad om te voorzien in de veranderende woonbehoefte van ouderen in de gemeente Breda.

Tot slot volgt uit de resultaten dat in het RO-beleid van de gemeente Breda niet alleen een spanningsveld is te zien met het gewenste ruimtelijk beleid vanuit de sector volkshuisvesting, maar ook tussen het ruimtelijk beleid vanuit andere sectoren. De respondenten stellen namelijk dat in de gemeente Breda een helder integraal beleidskader ontbreekt waarin de verschillende sectorale doelen tegen elkaar zijn afgewogen.

Hieruit blijkt dat de veronderstelling gedeeltelijk juist is, omdat dit spanningsveld alleen te zien is in het beleid van de gemeente. Dat dit niet te zien is bij provincies is generaliseerbaar naar andere provincies, omdat zij alleen ruimtelijk beleid voeren. Of dit spanningsveld ook bij andere gemeenten is te zien, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.

## *Publiek versus privaat*

9. *Door de verandering van actief naar faciliterend grondbeleid door gemeenten dienen aanvullende beleidsregels opgesteld te worden om dezelfde beleidsdoelstellingen te bereiken.*

Deze veronderstelling is juist.

Uit de resultaten volgt dat bij de gemeente Breda een verandering van actief naar faciliterend grondbeleid is te zien. Ook volgt hieruit dat in gemeente Breda een huishoudensgroei is te zien, waardoor ook een groei van het aantal woningen nodig is om dit te faciliteren. Dit kan door splitsing van bestaande woningen en door toevoeging door woningbouw. Door de verandering naar faciliterend grondbeleid is de gemeente Breda dus in toenemende mate afhankelijk van marktpartijen voor locaties voor woningbouw om dit te faciliteren.

Daarnaast volgt uit de resultaten dat in de gemeente Breda projectontwikkelaars locaties hebben aangekocht of deze aan willen kopen voor woningbouw. Echter ontbreekt volgens deze respondenten een helder integraal beleidskader, waarin de verschillende sectorale doelen zijn afgewogen. Aangegeven wordt dat de randvoorwaarden voor woningbouw een opeenstapeling van sectorale doelen zijn, zonder een integrale keuze per locatie. Waar de gemeente bij actief grondbeleid heldere randvoorwaarden stelt voor woningbouw, is volgens hen niet helder op welke locaties onder welke randvoorwaarden de gemeente woningbouw met het grondbeleid faciliteert. Hieruit blijkt dat er geen sprake is van helderheid en uniformiteit in beleidsregels, wat niet bijdraagt aan het gelijkwaardigheidsbeginsel. Aangegeven wordt dat de gemeente Breda een transparante en heldere rol moet nemen door het opstellen van een integraal beleidskader, op basis waarvan zij woningbouwontwikkelingen met het grondbeleid faciliteert. De gemeente Breda heeft echter al een integraal beleidskader, de Structuurvisie Breda 2030 (2013), maar deze wordt door geen van de respondenten genoemd.

Ook volgt uit de resultaten dat respondenten actief grondbeleid zien als een succesfactor voor het realiseren van woningen specifiek gericht op ouderen, met name voor de realisatie van collectieve woon(zorg)vormen. Aangegeven wordt dat projectontwikkelaars dit vanuit financiële overwegingen niet realiseren zolang het niet door de gemeente als randvoorwaarde wordt gesteld voor aanpassing van het bestemmingsplan. Om dergelijke initiatieven ook met faciliterend grondbeleid te realiseren, dient de gemeente een beleidskader op te stellen op basis waarvan de realisatie hiervan kan worden vastgelegd in het bestemmingsplan.

Hieruit blijkt dat de veronderstelling juist is. Wanneer een dergelijk integraal beleidskader ontoereikend is, is dit resultaat naar verwachting generaliseerbaar naar andere gemeenten waar een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid is te zien.

## 7.2 Conclusie analyse

De resultaten die volgen uit de analyse sluiten het empirisch deel van dit onderzoek af. Op basis hiervan worden zes constatering gedaan. Ten eerste blijkt dat de institutionele context het interactieproces tussen actoren op de woningmarkt beïnvloedt. Deze bestaat uit formele regels die worden bepaald door Rijksoverheid en is voor alle gemeenten hetzelfde.

Ten tweede blijkt dat door het effect van een toenemende vergrijzing een mismatch ontstaat tussen de woonbehoefte van ouderen en het woningaanbod. Deze heeft zowel kwantitatieve als kwalitatieve componenten. Er zijn verschillen te zien tussen gemeenten door de verschillen in de determinanten aan zowel de vraag- als de aanbodzijde die hiervoor bepalend zijn. Als gevolg hiervan is de woningbouwopgave voor ouderen die ontstaat door vergrijzing per gemeente verschillend.

Daarnaast blijkt dat de betrokken actoren verschillende percepties hebben van deze woningbouwopgave. Hierin zijn verschillen te zien tussen woningmarktsectoren, dit vraagt om verschillende vormen van sturing door gemeenten.

Ook blijkt dat de betrokken actoren onderling afhankelijk zijn voor het realiseren van doelstellingen in de probleemsituatie. Het Rijk en de provincies zijn hiervoor afhankelijk van gemeenten. Gemeenten zijn afhankelijk van de actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Tussen de gemeente en deze actoren blijkt een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid voor het realiseren van doelstellingen.

Verder kan geconcludeerd worden dat gemeenten een regierol hebben op de woningmarkt. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten verschillende vormen van regie voeren op de woningmarkt. Hieruit volgt dat de dominante regievorm verschilt per actor en gemeenten dus verschillende vormen van sturing gebruiken.

Tot slot is geconstateerd dat er spanningen bestaan in de invulling van deze regierol die van invloed is op de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt. Gemeenten hebben een hoge mate van autonomie op de woningmarkt, waardoor verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten in het woningmarktbeleid ten

aanzien van de huisvestingspositie van ouderen. Ook blijkt dat er spanning kan bestaan tussen het gewenste ruimtelijk beleid vanuit volkshuisvesting en het gewenste ruimtelijk beleid van gemeenten. De invulling van dit spanningsveld is van invloed op de mogelijkheden van actoren om het woningaanbod aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen. Tot slot blijkt dat door de verandering van een actief naar een faciliterend grondbeleid het belang van heldere en integrale beleidskaders toeneemt om dezelfde beleidsdoelstellingen te bereiken als met actief grondbeleid. In het volgend hoofdstuk, conclusies, wordt aan de hand van deze resultaten gereflecteerd op de theorie en worden de deelvragen en hoofdvraag beantwoord.

## 8. Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek: *‘hoe kunnen gemeenten actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod sturen met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?’* Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. *Welke woningbouwopgave ontstaat als gevolg van de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?*
2. *Hoe kunnen gemeenten in een netwerk sturen op aanpassing van het woningaanbod?*
3. *Wat is de rol van de bij de totstandkoming van het woningaanbod betrokken actoren in het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen?*
4. *Op welke manier sturen gemeenten actoren om aanpassing van het woningaanbod te realiseren?*

Het antwoord op de eerste deelvraag is als volgt: in de gemeente Breda is de woningbouwopgave voor ouderen **het toevoegen van voor zorgbehoevende ouderen geschikte woningen in de koopsector, het bevorderen van de doorstroming in de koop- en particuliere huursector en het aanpassen van de bestaande voorraad sociale huurwoningen en koopwoningen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen**. Door de toenemende vergrijzing verandert de woonbehoefte van de doelgroep ouderen. Dit is op basis van literatuur in beeld gebracht in hoofdstuk 2, de vraagzijde van de woningmarkt. Kenmerkend voor het gedrag van ouderen op de woningmarkt is de lage verhuiscapaciteit en de binding aan de eigen woonomgeving. Ook wonen toekomstige ouderen vaker in de koopsector en langer zelfstandig. Enerzijds door de toegenomen wens om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen, ook wanneer de zorgbehoefte toeneemt. Anderzijds door het extramuraliseringsbeleid van Rijksoverheid wat gericht is op het faciliteren hiervan. Uit dit hoofdstuk volgt dat vergrijzing kwantitatieve en kwalitatieve effecten heeft de woonbehoefte van ouderen, waardoor deze verandert. Dit leidt tot een toename van het aantal (kwantitatief) en aandeel (kwalitatief) actieve en zorgbehoevende ouderen op de woningmarkt. Ook leidt dit tot een grotere differentiatie in de woonbehoefte van ouderen (kwalitatief effect). Door de beperkte aanpasbaarheid van de woningvoorraad aan veranderingen in de vraag naar woningen ontstaat hierdoor een mismatch met het woningaanbod. Dit leidt tot de gestelde woningbouwopgave voor ouderen in de gemeente Breda. Uit dit onderzoek volgt dat zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve opgave wordt erkent door de verschillende actoren aan de aanbodzijde van de woningmarkt. In hoofdstuk 2, de vraagzijde van de woningmarkt, en hoofdstuk 3, de aanbodzijde van de woningmarkt, zijn op basis van literatuur determinanten benoemd die bepalend zijn voor de inhoud van de woningbouwopgave voor ouderen. Door verschillen in deze determinanten zijn ook **verschillen te zien tussen gemeenten in de woningbouwopgave voor ouderen**.

In de institutionele netwerktheorie wordt verondersteld dat actoren verschillende probleempercepties hebben. Uit de resultaten blijkt dit ook zo te zijn van de woningbouwopgave voor ouderen. Echter zijn deze verschillen te herleiden naar de woningmarktsector waarin de actor actief is. Zo zijn verschillen te zien in de mate van vergrijzing tussen de koopsector, waar een hoge mate van vergrijzing is te zien, en de sociale huursector met een beperkte vergrijzing. Het is dus niet zozeer dat respondenten bij dezelfde type actor verschillende probleempercepties hebben, maar dat deze verschillen tussen type actoren. De respondenten bij woningcorporaties beschrijven meer een opgave van het aanpassen van de bestaande woningvoorraad aan de veranderende woonbehoefte van ouderen, terwijl projectontwikkelaars een opgave schetsen in het bouwen van nieuwe (koop)woningen om hierin te voorzien. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de **woningbouwopgave voor ouderen verschilt per woningmarktsector**, zoals ook blijkt uit de beantwoording van de eerste deelvraag.

De tweede deelvraag: *‘hoe kunnen gemeenten in een netwerk sturen op aanpassing van het woningaanbod?’* is beantwoord door een analyse van de positie van gemeenten op de woningmarkt. Hieruit blijkt dat **gemeenten een regierol hebben**. In de literatuur is beschreven dat volgens sommige auteurs de overheid in een netwerk slechts één van de partijen is, anderen geven aan dat de overheid wel degelijk een speciale positie heeft. Door de regierol is dit laatste het geval voor de positie van gemeenten op de woningmarkt. Deze volgt uit de beschikking over het publiekrechtelijk instrumentarium, haar verantwoordelijkheid naar burgers toe en haar overzicht van wat er op gemeenteniveau speelt. Omdat alleen de gemeente beschikt over deze middelen, verantwoordelijkheid en kennis verwachten de betrokken actoren dat zij de regierol op zich neemt in deze opgave. Hierdoor kan de gemeente door middel van regisseren de betrokken actoren in het netwerk sturen op aanpassing van het woningaanbod. Volgens de theorie van Hupe en Klijn (1997) kan een regisseur verschillende vormen van regie voeren. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat gemeenten dit doen op de woningmarkt,

daarmee gebruiken zij **verschillende vormen van regie om het woningaanbod aan te passen**. Onder meer door het vaststellen van de woningbouwopgave in de structuurvisie (2013) en woonvisie (2013), het verstrekken van leningen aan ouderen om de woning aan te passen en het faciliteren van woningbouwontwikkelingen door het aanpassen van bestemmingsplannen.

In de institutionele netwerktheorie wordt verondersteld dat actoren in een netwerk wederzijds afhankelijk zijn voor het realiseren van doelstellingen. Uit de resultaten blijkt dat dit gedeeltelijk juist is bij het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen. Het **Rijk en de provincies zijn afhankelijk van gemeenten** voor het bereiken van de gestelde doelstellingen, hier is een eenzijdige afhankelijkheid te zien. Dit in tegenstelling tot wat de institutionele netwerktheorie duidt. Wel blijkt een **hoge wederzijdse afhankelijkheid te zien tussen gemeenten en de actoren aan de aanbodzijde** van de woningmarkt, doordat beide beschikken over middelen die cruciaal zijn voor het bereiken van doelstellingen van de ander. De gemeente beschikt met het publiekrechtelijk instrumentarium over bevoegdheden om woningbouw en woningsplitsing in een bestemmingsplan toe te staan en de actoren aan de aanbodzijde beschikken over productiemiddelen in de vorm van woningen om dit te realiseren.

Het antwoord op de derde deelvraag *“wat is de rol van de bij de totstandkoming van het woningaanbod betrokken actoren in het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen?”* is als volgt: de **betrokken actoren hebben meerdere rollen** in het voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen. Daarmee is de theorie van Teisman (1992) dat actoren verschillende rollen hebben in besluitvormingsprocessen ook toepasbaar op de woningmarkt. Allereerst wordt geconcludeerd dat de verschillende overheidslagen en woningcorporaties hierin een kennisrol hebben. Het Rijk door te rapporteren over de stand van zaken op de woningmarkt op nationaal niveau, provincies door rapportages over ontwikkelingen op de woningmarkt op regionaal niveau en gemeenten door het genereren van kennis over de lokale woningbouwopgaven. Daarnaast beschikken corporaties over kennis van de sociale huursector op lokaal niveau, onder meer door het leveren informatie over wachttijden van woningzoekenden en de huurprijsontwikkeling. Het Rijk heeft daarnaast de bevoegdheid tot het opstellen van wet- en regelgeving waarmee zij de institutionele context van de woningmarkt bepaalt. Provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming van woningmarktbeleid tussen gemeenten, binnen de door hen gestelde regionale ruimtelijke kaders. Tot slot hebben gemeenten dus een regierol op de woningmarkt: zij stelt het ruimtelijk- en volkshuisvestingsbeleid vast, beschikt over het publiekrechtelijk instrumentarium waarmee zij bindende besluiten neemt én is verantwoordelijk voor de afstemming met lokale actoren over de uitvoering van beleid.

Ook de actoren aan de aanbodzijde: eigenaar-bewoners, woningcorporaties, particuliere verhuurders en projectontwikkelaars hebben hierin meerdere rollen. Zij beschikken over middelen die cruciaal zijn om te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen, onder meer het bezit van bestaande woningen en (potentiële) locaties voor woningbouw. Hierdoor kunnen zij een potentiële- bondgenoot of blokker zijn voor gemeenten in het realiseren van de gestelde doelen in de lokale woningbouwopgave. Eigenaar-bewoners blijken een onmisbare, maar moeilijk te activeren actor. De praktijk laat zien dat actieve ouderen pas hun woning geschikt maken wanneer zij zorgbehoevend worden en pas doorstromen wanneer dit niet mogelijk is, of wanneer het gewenste woonproduct in de eigen woonomgeving beschikbaar is. Geconcludeerd wordt dat ouderen dit pas doen als ze zorgbehoevend worden en dat dan de gewenste geschikte woning in de eigen woonomgeving vaak niet beschikbaar is. Eigenaar-bewoners blijken een potentiële bondgenoot te zijn als de gemeente stuurt op het splitsen van bestaande woningen en woonzorgvormen daarbij toestaat. Ook woningcorporaties hebben de rol van potentiële bondgenoot, zowel in aanpassing van de bestaande woningvoorraad als in het uitbreiden hiervan door woningbouw. Particuliere verhuurders zijn een potentiële bondgenoot voor het uitbreiden van de voorraad particuliere huurwoningen door woningbouw en een potentiële blokker voor het aanpassen van hun bestaande woningvoorraad. Deze drie actoren zijn voor locaties voor het realiseren van woningbouw veelal afhankelijk van projectontwikkelaars. Deze afhankelijkheid is toegenomen door de verandering van actief naar faciliterend grondbeleid van de gemeente Breda. Projectontwikkelaars zijn potentiële bondgenoten voor woningbouw, maar kunnen door hun commercieel belang ook potentiële blokkers zijn. Zij hebben een voorkeur voor het realiseren van koopwoningen omdat deze een hogere winst genereren, terwijl de gemeente Breda ook doelstellingen heeft voor uitbreiding van de voorraad sociale- en particuliere huurwoningen. Hier is sprake van een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid.

Door planologische procedures en de bouwtijd van woningen kost het tijd om het woningaanbod aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen. Daarom is het van belang actoren hiervan bewust te maken, zodat ze tijdig acteren om te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen.



Als antwoord op de vierde deelvraag “op welke manier sturen gemeenten actoren om aanpassing van het woningaanbod te realiseren” kan gesteld worden dat gemeenten **verschillende vormen van regie voeren** om te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen. Dit zijn: het in beeld brengen van de woningbouwopgave en het verbinden, stimuleren en sturen van actoren om hier invulling aan te geven. De regievorm verschilt per type actor. Hupe en Klijn (1997) noemen in hun theorie van het 5 S-model vijf verschillende vormen van regie die een regisseur in een netwerk kan voeren. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dit model toepasbaar op de woningmarkt, omdat de gemeente Breda deze vijf vormen van regie voert op de woningmarkt.

De eerste regievorm is het in beeld brengen van de woningbouwopgave, dit komt overeen met de regievorm situeren: het genereren van kennis van het netwerk. Uit de resultaten volgt dat volgens respondenten de woningbouwopgave onvoldoende helder is, omdat een duidelijk en integraal beleidskader op wijk- en buurtniveau ontbreekt.

De tweede regievorm is het verbinden van actoren. Dit komt overeen met twee regievormen van het 5 S-model. Ten eerste met structureren: het realiseren van randvoorwaarden voor netwerkvorming. Deze vorm van regie wordt gevoerd naar woningcorporaties, particuliere verhuurders en projectontwikkelaars. Uit de resultaten blijkt dat het hier gaat om het op basis van de gestelde woningbouwopgave bij elkaar brengen van actoren. Daarnaast komt dit overeen met de regievorm steun creëren: het bottom-up organiseren van participatie en draagvlak door betrokkenheid van actoren. Deze regievorm wordt gevoerd in de woonzorgmarkt, maar heeft volgens respondenten onvoldoende resultaat opgeleverd. Daarom is hier een andere regievorm gewenst dan nu wordt ingezet door de gemeente Breda.

De volgende vorm van regie is het stimuleren van actoren om invulling te geven aan de woningbouwopgave, het nemen van initiatief volgens het 5 S-model. Deze regievorm voert de gemeente vooral naar eigenaar-bewoners, onder andere door het verstrekken van verzilver- en blijversleningen. Ook informeert en ondersteunt zij bewoners over de mogelijkheden om langer zelfstandig te blijven wonen met de campagne ‘Wonen met Gemak’. Volgens de respondenten in dit onderzoek is het wenselijk dat de gemeente Breda deze regievorm ook toepast naar andere type actoren dan bewoners. Onder meer door het tonen van wenselijke oplossingsrichtingen en het stimuleren van realisatie van woningbouwprojecten voor ouderen, bijvoorbeeld door dit aantrekkelijk te maken in de ruimtelijke regelgeving. Voor het realiseren van nieuwe woon(zorg)vormen wordt deze regievorm door de gemeente gebruikt, maar is een andere regievorm gewenst om tot realisatie te komen: sturen.

De laatste regievorm is het sturen van actoren, het aanwijzen van richting volgens het 5 S-model. Deze vorm van regie wordt gevoerd naar projectontwikkelaars. Volgens deze respondenten is onduidelijk op welke locaties en onder welke randvoorwaarden de gemeente woningbouw met het grondbeleid faciliteert. Zij geven aan dat hiervoor een helder en integraal beleidskader is gewenst. Door de verandering van actief naar faciliterend grondbeleid van de gemeente Breda is het belang van een concreet uitgewerkt integraal beleidskader toegenomen, omdat projectontwikkelaars willen weten onder welke voorwaarden ze locaties kunnen ontwikkelen.

De respondenten geven aan twee factoren belangrijk te vinden in de invulling van de regierol door gemeenten op de woningmarkt: het handelen vanuit een **langetermijnperspectief** en het opstellen van **heldere beleidskaders**. Aan de hand hiervan wordt de hoofdvraag: ‘hoe kunnen gemeenten actoren sturen die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?’ beantwoord.

De respondenten geven aan dat gemeenten de **gewenste woningvoorraad op de lange termijn** in beeld dienen te hebben en daar vervolgens naar handelt. Echter wanneer door respondenten in dit onderzoek wordt gesproken over de woningbouwopgave dan wordt verwezen naar het bestuursakkoord ‘Lef en Liefde, gericht op de periode 2018-2022. In de structuurvisie (2013) en de woonvisie (2013) wordt een perspectief op de woningvoorraad geschetst naar 2030 toe, maar is het de vraag in hoeverre dit (nog) aansluit bij de huidige demografische, sociaal-culturele en sociaaleconomische ontwikkelingen. Door de doorlooptijd van planologische procedures en de bouwtijd van woningen is het van belang de beoogde lange termijnontwikkeling van de woningvoorraad voor ogen te houden bij hedendaagse besluitvorming. Om te kunnen sturen op een woningvoorraad die aansluit bij de woonbehoeften van ouderen is het van belang hiervoor de lange termijn bevolkingsontwikkeling als basis te nemen, waarmee ook secundaire doelstellingen kunnen worden bereikt zoals het beperken van de Wmo-kosten.

Nadat een gemeente heeft bepaald wat de gewenste woningvoorraad op de lange termijn is, kan dit worden vastgelegd in **heldere beleidskaders**. Op basis hiervan kan zij actoren sturen in het realiseren hiervan. Het handelen van de gemeente en de ambitie in het bestuursakkoord van Breda is grotendeels gericht op uitbreiding van de woningvoorraad door woningbouw. Echter blijkt uit de bevolkings- en

woningbehoefteprognose (2017) dat 90% van de beoogde benodigde woningvoorraad al is gerealiseerd. De focus van de gemeente ligt dus op de 10% die nog moet worden toegevoegd aan de woningvoorraad en waarmee al grotendeels wordt voorzien in het woningbouwprogramma. Meermaals wordt door respondenten in de interviews de vraag gesteld 'wat is nu stuurbaar op de woningmarkt'? Als gevolg van het duurzame karakter en de locatiegebondenheid van woningen kun je inderdaad stellen dat de sturing beperkt is, maar de sturing die er is, is grotendeels gericht op deze 10% toevoeging aan de woningvoorraad. Gezien de woningbouwopgave voor ouderen ligt de grootste opgave in het aanpassen van de bestaande woningvoorraad sociale huurwoningen en koopwoningen. Geconcludeerd wordt dat de focus van de gemeente Breda meer moet liggen op het opstellen van beleidskaders en het faciliteren van het aanpassen van de bestaande woningvoorraad om te voorzien in de woningbouwopgave voor ouderen. De respondenten bij woningcorporaties geven aan de woningbouwopgave in de sociale huursector te willen realiseren, maar welke actor pakt dit op in de koopsector? Dit is het grootste deel van de woningvoorraad, waarin ouderen in toenemende mate wonen. De gemeente legt hierin de regie bij de eigenaar-bewoners zelf, maar heeft sinds de inwerkingtreding van de Wmo hier ook een financieel belang bij. Respondenten van verschillende type actoren geven aan hierin mee te willen denken om ook eigenaar-bewoners te doen bewegen om de mogelijkheden die de bestaande woningvoorraad biedt om te voorzien in de woonbehoefte van ouderen te benutten. Hierin liggen kansen voor de gemeente Breda om in gezamenlijkheid met actoren tot heldere beleidskaders te komen. Iets wat passend is in de Omgevingswetgedachte, van het samenvoegen en vereenvoudigen van de regels voor ruimtelijke ontwikkeling.

## 8.2 Slotbeschouwing

Het onderzoek is toegepast op de gemeente Breda, omdat dit een gemeente is waar een huishoudensgroei is te zien in een regio met huishoudenskrimp (West-Brabant). Daarmee wijkt de situatie af van andere steden in Nederland. Uit de toepassing van dit onderzoek volgt een drietal aandachtspunten.

Ten eerste kan worden afgevraagd in welke mate de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten. In hoofdstuk 7, analyse, is beschreven welke resultaten dit naar verwachting wel zijn. Voor de overige resultaten geldt dat deze volgen uit een casestudy waar dus een huishoudensgroei is te zien. Uit de resultaten blijkt dat in de gemeente Breda de focus ligt op de mogelijkheden van aanpassing van het woningaanbod door woningbouw en niet op de mogelijkheden van de bestaande woningvoorraad. Interessant zou zijn welke resultaten dit onderzoek oplevert wanneer deze wordt uitgevoerd in een krimpgemeente. Er is aanvullend onderzoek nodig om dit te vergelijken.

Daarnaast is onduidelijk in welke mate informele regels de institutionele context van de woningmarkt bepalen en hoe deze van invloed zijn op het interactieproces tussen de betrokken actoren. Met de gehanteerde onderzoeksmethodiek blijkt dat de informele regels niet in beeld worden gebracht. Het missende inzicht in de informele regels is een beperking van dit onderzoek en vraagt dus nader onderzoek naar de invloed hiervan op het interactieproces tussen betrokken actoren op de woningmarkt. Er zou bijvoorbeeld onderzoek kunnen worden gedaan naar de rol hierin van de politieke achtergrond van gemeentebestuurders.

Tot slot is ervoor gekozen respondenten te benaderen die direct betrokken zijn bij ontwikkelingen op de woningmarkt in Breda en de huisvestingspositie van ouderen hierin. Dit was mogelijk omdat uw onderzoeker werkzaam is binnen het ruimtelijk domein van de gemeente Breda en daardoor in contact kon komen met naar verwachting de meest geschikt respondenten voor dit onderzoek. Hiermee werd de kans vergroot dat voor de dataverzameling de meest geschikte kandidaten zijn benaderd. Echter kan het zijn dat door deze directe betrokkenheid bij de gemeente Breda de respondenten terughoudend zijn geweest over hun oordeel over de rol van gemeente Breda op de woningmarkt. Om dit te voorkomen is in de interviews aangegeven dat mogelijk gevoelige uitspraken in het onderzoek niet direct zijn terug te herleiden naar de respondent.



## Literatuurlijst

- Aalbers, M. B. (2008). The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition & Change*, 12(2), 148-166. Geraadpleegd van <http://doai.io/10.1179/102452908X289802>
- Aartsen, M. J. (2014). Actief oud en gelukkig? *Geron*, 16(3), 30-32. doi:10.1007/s40718-014-0064-1
- Al Fahmi, M., & Van Lokven, E. (2006). *Quickscan projecten voor allochtone ouderen: Wonen zorg dienstverlening*. Geraadpleegd van <http://www.mighealth.net/nl/images/6/69/Mal.pdf>
- Anderson, G. F., & Hussey, P. S. (2000). Population aging: A comparison among industrialized countries. *The Aging Male*, 3(3), 158-158. doi:10.1080/13685530008500328
- Avramov, D., & Maskova, M. (2003). *Active ageing in Europe*. Strasbourg, Frankrijk: Council of Europe.
- Beard, J., & Bloom, D. (2015). *Towards a comprehensive public health response to population ageing*. Geraadpleegd van <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4663973/>
- Bengtson, V. L., & Lowenstein, A. (2003). *Global ageing and challenges to families*. New York, NY: De Gruyter.
- Bloom, D., Canning, D., & Fink, G. (2011). *Implications of population aging for economic growth*. Geraadpleegd van <https://www.nber.org/papers/w16705>
- Boelhouwer, P. J. (2003). *Huisvestingssystemen: Wonen als wankele pilaar onder de verzorgingsstaat*.
- Boelhouwer, P., & Van der Heijden, H. (1992). *Housing systems in Europe. Part I: A comparative study of housing policy*. Delft, Nederland: Delft University Press.
- Bourne, L. S. (1981). *The geography of housing*. Londen, Engeland: Hodder Education.
- Bovenberg, A. L., Teulings, C. N., & Van Dalen, H. (2005). *De cirkel van goede intenties: De economie van het publieke belang*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Brink, S. (1990). International policy trends in housing the elderly in developed countries. *Ageing International*, 17(2), 13-20. doi:10.1007/bf03004336
- Börsch-Supan, A., Brandt, M., Litwin, H., & Weber, G. (2013). *Active ageing and solidarity between generations in Europe: First results from SHARE after the economic crisis*. Berlijn, Duitsland: Walter de Gruyter.
- Börsch-Supan, A. H. (1994). Aging in Germany and the United States: International comparisons. In *Studies in the economics of aging* (pp. 291-330). Massachusetts, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.
- CBS. (2017). Ontwikkeling inkomen en vermogen 65-plussers na '95. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/10/ontwikkeling-inkomen-en-vermogen-65-plussers-na-95>
- CBS. (2018). *Huishoudensprognose 2018-2060*. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/51/huishoudensprognose-2018-2060>
- CBS. (2018). Bevolking; kerncijfers. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?fromstatweb>
- CBS. (2019). Begrippen. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=w#id=woningmarktgebied--31-->
- CBS. (2019). Geboorte; kerncijfers. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37422ned/table?fromstatweb>
- CBS. (2019). Landelijk dekkende indelingen. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>
- CBS. (2019). Levensverwachting; geslacht, leeftijd. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37360ned/table?fromstatweb>
- CBS. (2019). Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>
- Clapham, D., & Et al. (1996). *Housing Privatization in Eastern Europe*. Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group.
- Daalhuizen, F., Van Dam, F., De Groot, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). *Zelfstandig thuis of hoge leeftijd*. Geraadpleegd van Planbureau voor de leefomgeving website: <https://themasites.pbl.nl/zelfstandig-thuis-hoge-leeftijd/>
- Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie: Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Geraadpleegd van WRR website: <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2001/05/28/perspectief-op-integratie-over-de-sociaal-culturele-en-structurele-integratie-van-etnische-minderheden-in-nederland>
- De Bruijn, J. A., & Ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext* (4th ed.). Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- De Groot, C., Van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en Woningmarkt*. Geraadpleegd van Planbureau voor de Leefomgeving website:

- [https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2013\\_Vergrijzing%20en%20woningmarkt\\_1105.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Vergrijzing%20en%20woningmarkt_1105.pdf)
- De Groot, N. (2019, January 16). Senioren Slaan hun Slag op de Woningmarkt. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/economie/senioren-slaan-hun-slag-op-de-woningmarkt~a96604be/>
- De Haan, P. (1983). *Onroerend-goedrecht*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- De Jong, A., & Ritsema-van Eck, J. (2017). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: Woningbouwveronderstellingen*. Geraadpleegd van Planbureau voor de Leefomgeving website: [https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL2017\\_PBL-CBS-Regionale-bevolkings-en-huishoudensprongnose-2016-2040-woningbouwveronderstellingen-2648.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL2017_PBL-CBS-Regionale-bevolkings-en-huishoudensprongnose-2016-2040-woningbouwveronderstellingen-2648.pdf)
- De Jong, A., Van den Broek, L., Declerck, S., Klaver, S., & Vermooij, F. (2018). *Regionale woningmarktgebieden: Verschillen en overeenkomsten*. Geraadpleegd van NAI Uitgevers website: [https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Regionale\\_woningmarktgebieden.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Regionale_woningmarktgebieden.pdf)
- De Nederlandse Grondwet. (2019). Hoofdstuk 7: Provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen en andere openbare lichamen. Geraadpleegd van [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugbqvdrmw/hoofdstuk\\_7\\_provincies\\_gemeenten](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugbqvdrmw/hoofdstuk_7_provincies_gemeenten)
- De Vries, J., & Van Dam, M. (1998). *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*. Dordrecht, Nederland: Kluwer.
- De Vries, P., & Boelhouwer, P. (2004). *Langetermijnevenwicht op de koopwoningmarkt: Relatie woningprijs, inkomen en woningproductie*. Geraadpleegd van NETHUR website: <https://nethur.nl/download/publicatie%2028.pdf>
- Den Hollander, J. (1995). *Sturen op afstand; Het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het gebied van het openbaar bestuur*. Utrecht, Nederland: LEMMA B.V.
- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. Kansas, KS: University Press of Kansas.
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1996). *Urban economics and real estate markets*. Englewood Cliffs, NY: Prentice Hall.
- Doumen, M. J., Schoon, C. C., & Aarts, L. T. (2010). *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: Wat houdt dat eigenlijk in?* Geraadpleegd van SWOV website: <https://www.swov.nl/publicatie/integraal-beleid-voor-verkeersveiligheid-wat-houdt-dat-eigenlijk>
- Dupont, B. (2006). Mapping security networks: From metaphorical concept to empirical model. In *Fighting crime together: The challenges of policing and security networks* (pp. 35-59). Sydney, Australië: UNSW Press.
- Ekkers, P. D. (2002). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers bv.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Europees Parlement. (2000). *Europese sociale agenda*.
- Eurostat. (2018). Bevolkingsstructuur en vergrijzing van de bevolking. Geraadpleegd van [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing/nl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/nl)
- Garssen, J. (2011). *Demografie van de vergrijzing*. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2011/27/demografie-van-de-vergrijzing>
- Gemeente Breda, Alwel, Laurentius, & WonenBredburg. (2019). *Alliantie Breda 2019 tot en met 2023*. Geraadpleegd van Gemeente Breda website: <https://www.wonenbredburg.nl/media/1801/alliantie-breda-2019-2023-definitief-20190626-1.pdf>
- Gemeente Breda. (2007). *Structuurvisie Breda 2020: Stad in evenwicht*. Breda, Nederland: Author.
- Gemeente Breda. (2010). *Stedelijke programmering 2020: Koers gezet*.
- Gemeente Breda. (2013). *Structuurvisie Breda 2030: Keuzes maken in een dynamische tijd*.
- Gemeente Breda. (2013). *Woonvisie Breda: Wonen in een dynamische tijd*.
- Gemeente Breda. (2016). *Aanvulling op de Woonvisie 2013: Voldoende sociale en middeldure huurwoningen met betaalbare woonlasten in een prettige woonomgeving*.
- Gilleard, C. J., & Higgs, P. (2001). *Cultures of ageing: Self, citizen, and the body*. Londen, England: Prentice-Hall.
- Godfroy, A. J. (1981). *Netwerken van organisaties: Strategieën, spelen, structuren*. Den Haag, Nederland: Vuga.
- Groetelaers, D. A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Geraadpleegd van DUP Science website: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:392d9959-0d09-457e-9f67-6d42d60ab913>
- Haffner, M., Oei, A., & Elsinga, M. (2007). *Gebiedsafspraken: Opereren in een herstructureringsnetwerk in Hordijkerveld en de Transformatiezone in Pendrecht*. Gouda, Nederland: Habiforum.

- Heins, S. (2005). Oud worden in een seniorenstad. In *Ruimte in debat 04/2005* (pp. 2-8). Geraadpleegd van <http://seniorenstad.nl/blog/wp-content/uploads/2012/08/Ruimte-in-debat-2005.pdf>
- Hirst, P. (2013). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. Chichester, Engeland: John Wiley & Sons.
- Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European welfare and housing systems*. Amsterdam, Nederland: IOS Press.
- Hooimeijer, P. (2007). *Dynamiek in de derde leeftijd: De consequenties voor het woonbeleid*. VROM.
- Housing Europe. (2017). *The state of housing in the EU 2017*. Brussel, België: Author.
- Hugman, R. (1994). *Ageing and the care of older people in Europe*. London, Engeland: Macmillan International Higher Education.
- Hupe, P. L., & Klijn, E. H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht, Nederland: Sardes.
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (2018). Autoriteit woningcorporaties beëindigt verscherpt toezicht Laurentius. Geraadpleegd van <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2018/02/05/autoriteit-woningcorporaties-beeindigt-verscherpt-toezicht-laurentius>
- Kemeny, J. (1992). *Housing and social theory*. Londen, Engeland: Psychology Press.
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. Londen, Engeland: Psychology Press.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/14036090500375423>
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (1982). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In *Strategies of Political Inquiry* (pp. 179-222). Beverly Hills, CA: Sage.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158. doi:10.1080/146166700411201
- Kooiman, N. (2005). *Ruim een op de drie gemeenten is sinds 2010 gekrompen*. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/51/ruim-ee-op-de-drie-gemeenten-is-sinds-2010-gekrompen>
- Kooiman, N., De Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: Sterke regionale verschillen*. Geraadpleegd van PBL/CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/37/pbl-cbsregionale-prognose-2016-204>
- Kooiman, N., & Latten, J. (2013). *Steeds meer jonge kinderen groeien op in de grote stad*. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2013/07/steeds-meer-jonge-kinderen-groeien-op-in-de-grote-stad>
- Koppenjan, J. F., De Bruijn, J. A., & Kickert, W. J. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag, Nederland: VUGA.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: Public private controversies*. London, Engeland: Routledge.
- Koulen, I., Scheidel, C., & Wolthuis, J. A. (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Latten, J., & Kooiman, N. (2011). *Aantrekkingskracht van regio's en demografische gevolgen*. CBS.
- Leidelmeijer, K., Van Iersel, J., & Leering, D. (2017). *Monitor investeren in de toekomst: Ouderen en langer zelfstandig wonen*. Geraadpleegd van RIGO website: <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2017/06/MIT-monitor-18042017.pdf>
- Lester, T. W., & Reckhow, S. (2012). *Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? Planning Theory* 12 (2) (pp. 115-138).
- Lux, M., & Sunega, P. (2014). The impact of housing tenure in supporting ageing in place: Exploring the links between housing systems and housing options for the elderly. *International Journal of Housing Policy*, 14(1), 30-55. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.884880>
- Malpass, P., & Rowlands, R. (2010). Housing, Markets and Policy. *Journal of Social Policy*, 40(3), 641-643. doi:10.1017/S0047279411000158
- Meeks, C. B., Nickols, S. Y., & Sweaney, A. L. (1999). Demographic Comparisons of Aging in Five Selected Countries. *Journal of Family and Economic Issues*, 20(3), 223-250. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.1023/A:1022953325250>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2018). *Nationale woonagenda 2018-2020*. Den Haag, Nederland: Rijksoverheid.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). Woningmarktregio's (Woningwet). Geraadpleegd van [https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen\\_indeling/t/woningmarktregio\\_s\\_woningwet](https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/woningmarktregio_s_woningwet)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Programma: Langer thuis*. Den Haag, Nederland.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2019). Extramuraal zorg. Geraadpleegd van <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/begrippen/extramurale-zorg>
- Ministerie van VROM, & Ministerie van Financiën. (2001). *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*. Geraadpleegd van website: [https://pure.uva.nl/ws/files/2173080/38828\\_grondbeleid\\_jan2001.pdf?fbclid=IwAR15IZJqKGu5-E9JXzsDln13eBzJBwcd0F-Kv\\_1S6r5fFPWmYiW\\_cnTqdU](https://pure.uva.nl/ws/files/2173080/38828_grondbeleid_jan2001.pdf?fbclid=IwAR15IZJqKGu5-E9JXzsDln13eBzJBwcd0F-Kv_1S6r5fFPWmYiW_cnTqdU)
- M T. (2016). *Generaties onder één dak: Succesvol samenwonen in een kangoeroe-, zorg- en meergeneratiewoning*. Antwerpen, België: Maklu.
- Needham, B. (2011). *Centraal en decentraal in het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Geraadpleegd van [https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/essays.pdf?fbclid=IwAR2o-JaNZzpvw\\_kLhNUYjke1cRBMwPYS5OsbQ5nL97iVi-NawsPZMxd7NmW](https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/essays.pdf?fbclid=IwAR2o-JaNZzpvw_kLhNUYjke1cRBMwPYS5OsbQ5nL97iVi-NawsPZMxd7NmW)
- OECD. (2017). *Health at a Glance 2017: OECD indicators*. Geraadpleegd van OECD Publishing website: [https://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2017-en](https://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en)
- Oosten, W. J. (2005). *Ruimte voor een democratische rechtsstaat: Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Geraadpleegd van Erasmus Universiteit Rotterdam website: <https://repub.eur.nl/pub/6921/>
- Ossokina, I. V., & Verkade, E. M. (2006). Demografische ontwikkelingen en de woningmarkt in de grote steden. In *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006 – Grote steden in demografisch perspectief* (pp. 283-300). NIDI.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48(1), 3-25. doi:10.1007/bf00239556
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Thousand Oaks, CA: Publications, Inc.
- Phillips, J. E., Ajrouch, K. J., & Hillcoat-Nalletamby, S. (2010). *Key concepts in social gerontology*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Pinkster, F. M., & Kempen, R. V. (2002). *Leefstijlen en woonmilieuvorkeuren*. Utrecht, Nederland: University of Utrecht, Urban and Regional Research Centre.
- Pouwels, J. P. (1988). *Het beheer van de stad: Beschouwing aan de hand van studies over gevoerd beleid*. Nijmegen, Nederland: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Powell, J. L., & Cook, I. G. (2009). Global ageing in comparative perspective: A critical discussion. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(7/8), 388-400. doi:10.1108/01443330910975696
- Priemus, H. (2000). A new housing policy for the Netherlands (2000–2010): A mixed bag. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(3-4), 319-332. Geraadpleegd van [doi.org/10.1023/A:1012518706976](https://doi.org/10.1023/A:1012518706976)
- 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. doi:10.1093/jopart/mum015
- Provincie Noord-Brabant. (2017). *Brabantse agenda wonen*. Den Bosch, Nederland: Author.
- Provincie Noord-Brabant. (2017). Ontwikkeling van de Brabantse woningvoorraad. Geraadpleegd van <https://bevolkingsprognose.brabant.nl/hoofdstuk/ontwikkeling-van-de-brabantse-woningvoorraad>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2015). *Woning in verandering: Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid*. Den Haag, Nederland.
- Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek. (2004). *Advies demografie en leefstijlen: Over migratie, segregatie en leefstijlen*.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. New York, NY: Open University Press.
- Rhodes, R. A. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. *Organization Studies* 28 (8), (pp. 1243-1264).
- Rijksoverheid. (2009). De gemeente als regisseur. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/16/de-gemeente-als-regisseur>
- Rijksoverheid. (2019). Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/organogram/directoraat-generaal-bestuur-en-wonen>
- Rijksoverheid. (2019). Toewijzen van betaalbare woningen. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/toewijzen-betalbare-woningen>



- Rijksoverheid. (2019). DG langdurige zorg. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/organisatie/organogram/dg-langdurige-zorg>
- Rijkswaterstaat. (2019). Mantelzorg. Geraadpleegd van [https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/funcities/mantelzorg/?fbclid=IwAR1ymOi0aJ5PD8c9RUAiI0JMX4H\\_LZogwTAcLvDHic8tUUpAe58PoWYXLg](https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/funcities/mantelzorg/?fbclid=IwAR1ymOi0aJ5PD8c9RUAiI0JMX4H_LZogwTAcLvDHic8tUUpAe58PoWYXLg)
- Rijkswaterstaat. (2019). Uitleg bestemmingsplan. Geraadpleegd van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/?fbclid=IwAR3UjByrEaeINRjaVsiKBOoVMZCQh-0JpUwWIDEcePHK8vSbDMA2D4qhJPw>
- Scharpf, F. W. (1978). Comparative policy studies: Cases in search of systematic theory. *European Journal of Political Research*, 6, 117-125. Geraadpleegd van [doi.org/10.1111/j.1475-6765.1978.tb00552.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1978.tb00552.x)
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sixsmith, A., & Sixsmith, J. (2008). Ageing in place in the United Kingdom. *Ageing International*, 32, 219-235.
- Spit, T. J., & Zoete, P. R. (2015). *Planologie: Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*. Groningen, Nederland: Coöperatie In Planning UA.
- Steinhauer, M. B. (2007). Housing trends of the elderly: Emerging policy and implications. *International Journal of Public Administration*, 3(3), 283-312. doi:10.1080/01900698108524408
- Stoeldraijer, L., Van Duin, C., & Huisman, C. (2017). *Bevolkingsprognose 2017–2060: Veronderstellingen voor kindertal, levensduur en internationale migratie*. CBS.
- Subregio Breda. (2019). *Perspectief op wonen & woningbouw*. Breda, Nederland: Author.
- 't Hart, P., Metselaar, M., & Verbeek, B. (1995). *Publieke besluitvorming*. Den Haag, Nederland: VUGA.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe Besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag, Nederland: VUGA.
- Teisman, G. R., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Geraadpleegd van [https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2018/11/NSOB-18-18-DT\\_EUR-web-20181127.pdf](https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2018/11/NSOB-18-18-DT_EUR-web-20181127.pdf)
- Timmers, M. (2016). *Generaties onder één dak: Succesvol samenwonen in een kangoeroe-, zorg- en meergeneratiewoning*. Apeldoorn, Nederland: Garant Uitgevers.
- Tinker, A. (1997). Housing for elderly people. *Reviews in Clinical Gerontology*, 7, 171-176.
- United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019: Highlights*. Geraadpleegd van United Nations website: [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf)
- United Nations. (2019). Ageing. Geraadpleegd van <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/>
- Van Buuren, M. W., & Klijn, E. H. (2004). Trajectories of Institutional Design in Policy Networks: European Interventions in the Dutch Fishery Network as an Example. *Public Management Review*, 8(1), 141-169. doi:10.1080/14719030500518915
- Van Dam, F., Daalhuizen, F., De Groot, C., Van Middelkoop, M., & Peeters, P. (2013). *Vergrijzing en ruimte: Gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Geraadpleegd van Planbureau voor de Leefomgeving website: [https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2013\\_Vergrijzing%20en%20ruimte\\_450.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Vergrijzing%20en%20ruimte_450.pdf)
- Van den Eerenbeemt, M. (2019, April 4). Hoofdrol Senioren op Woningmarkt: Kwart Huishoudens is 65-plus. *de Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/economie/hoofdrol-senioren-op-woningmarkt-kwart-huishoudens-is-65-plus~b4b18ab0/>
- Van der Heijden, H. M., Haffner, M. E., & Reitsma, A. A. (2002). *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen*. Delft, Nederland: DUP Science.
- Van der Schaar, J. (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid: Volkshuisvesting in theorie en praktijk*. Geraadpleegd van Delft University Press website: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:3dc37b07-0b87-4bdd-938d-3fa48dfaa929>
- Van der wouden, R. (2017). *Omgevingsbeleid op een tweesprong*. Geraadpleegd van Planbureau voor de Leefomgeving website: <https://www.pbl.nl/publicaties/omgevingsbeleid-op-een-tweesprong>
- Van Duin, C., Stoeldraijer, L., Van Roon, D., & Harmsen, C. (2016). *Huishoudensprognose 2015–2060: Jongeren en ouderen langer thuis. Bevolkingstrends, juni 2016*. Geraadpleegd van CBS website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/24/huishoudensprognose-jongeren-en-ouderen-langer-thuis>

- Van Duin, C., Te Riele, S., & Stoeldraijer, L. (2018). *Huishoudensprognose 2018-2060: Opmars eenpersoonshuishoudens zet door*. CBS.
- Van Iersel, J., & Leidelmeijer, K. (2016). *Vergrijzing en extramuralisering op de woningmarkt: Senioren en groepen met beperkingen*. RIGO.
- Vaus, D. A. (2001). *Research Design in Social Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt*. Geraadpleegd van Planbureau voor de Leefomgeving website: <https://www.pbl.nl/publicaties/perspectieven-voor-het-middensegment-van-de-woningmarkt>
- VNG. (2016). *Handreiking Prestatieafspraken: Samenwerken volgens de Woningwet 2015*. Companen.
- VROM. (2010). *Senioren op de woningmarkt: Nieuwe generatie, andere eisen en wensen*. Den Haag, Nederland: Ministerie van VROM.
- Vrom-raad. (2005). *'Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten. Advies over ouderenbeleid en wonen.'*. Den Haag, Nederland: VROM-raad.
- Vrooman, J. C. (2019). Rules of Relief: Institutions of Social Security, and Their Impact. *Comparative Sociology*, 12(1), 124-126. doi:10.1163/156913312x619463
- VVD, D66, & PvdA. (2018). *Lef en Liefde: Bestuursakkoord 2018-2022*. Breda, Nederland.
- WHO. (2002). *Active ageing: A policy framework*. World Health Organization.
- WoOn. (2018). *Ruimte voor wonen: De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland*. Geraadpleegd van Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties website: <https://fmconsultants.nl/wp-content/uploads/2019/04/Kernpublicatieinteractief-WoON-2018.pdf>
- WRR. (2007). *Identificatie met Nederland*. Geraadpleegd van Amsterdam University Press website: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2007/09/24/identificatie-met-nederland>
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- ZorgvoorBeter. (2019). *Cijfers: Vergrijzing en toenemende zorg*. Geraadpleegd van <https://www.zorgvoorbeter.nl/veranderingen-langdurige-zorg/cijfers-vergrijzing>

# Bijlagenrapport

## Bijlage 1: Interviewguide

### Inleiding

Noteren van gegevens respondent(en).

*Naam:*

*Functie:*

*Organisatie:*

*Type actor:*

Uitleg doel en opzet van het interview. Volgen van master (deeltijd) planologie aan de UU. Interview onderdeel van afstudeerscriptie binnen thema Vergrijzing & de Woningmarkt met als hoofdvraag: *'hoe kunnen gemeenten actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod sturen met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?'* Hierbij maak ik gebruik van een zogenoemde netwerkbenadering. Hiermee worden onder meer de betrokken partijen, hun onderlinge relaties en belangen op de woningmarkt in beeld gebracht.

Breda geselecteerd als case voor het onderzoek. Breda is een gemeente die te maken heeft met een sterk toenemende vergrijzing. Zie hiervoor de vraagzijde van de woningmarkt op de infographic. Deze toenemende vergrijzing leidt tot een veranderende woonbehoefte van ouderen in Breda. Door de beperkte mogelijkheden voor het aanpassen van het woningaanbod wordt verwacht dat hierdoor een mismatch op de woningmarkt ontstaat. De context, de verwachte situatie op de woningmarkt, de rol van uw organisatie, de benodigde middelen, de beoogde regisseur en de rol van de gemeente zijn de thema's in dit interview.

### Vragen

Allereerst wil ik het eerst graag met u hebben over de **nsznetwerkstructuur** (context) van de woningmarkt. Dit is nodig om de onderlinge relaties en relevante ontwikkelingen in het verleden in beeld te brengen.

#### *Interacties*

1. Met wie van de benoemde betrokkenen (vanuit de overheid zijn dit het Rijk, de provincie en de gemeente. Vanuit de aanbodzijde zijn dit eigenaar-bewoners, woningcorporaties, private verhuurders en projectontwikkelaars) heeft u vanuit uw organisatie contact?
2. Zo ja, hoe vaak (nooit, incidenteel of regelmatig)?

#### *Institutionele context*

3. Als u kijkt naar de ontwikkeling van de woningmarkt in Breda in de afgelopen 10-20 jaar hoe zou u deze dan omschrijven?
4. Wat zijn volgens u de belangrijkste besluiten die in de afgelopen 10-20 jaar zijn genomen die effect hebben op de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt in Breda?

Nu zou ik het graag willen hebben over het volgende onderdeel. Namelijk uw beeld van **de situatie op de woningmarkt** (probleempercepties) die ontstaat door een toenemende vergrijzing.

Allereerst de vraag:

5. Welke opgaven liggen er volgens u voor op de woningmarkt als gevolg van de toenemende vergrijzing? *Zowel kwantitatief als kwalitatief. Welk probleem schetst de betrokkene? Welke maatstaven worden gebruikt?*
6. Wat zijn volgens u de oorzaken hiervan?
7. Wat zijn volgens u mogelijke oplossingsrichtingen hierin?
8. Welke doelen ziet u hierin voor uw organisatie?
9. Welke belangen heeft u hierbij als organisatie?
10. Welke rol ziet u hierin weggelegd voor uw organisatie en waarom?

Nu zou ik het graag met u willen hebben over het volgende onderdeel, namelijk welke betrokken partij hierin de **regie** zou moeten hebben volgens u.



11. Aan welke betrokkene zou u een regisseursrol willen toedichten in het oplossen van deze opgaven op de woningmarkt, en waarom?
12. Wat vindt u belangrijk bij de invulling van deze regierol?

Vervolgens wil ik ingaan op de **middelen** (relaties) die volgens u benodigd zijn voor het oplossen van de probleemsituatie.

13. Ten aanzien van de probleemsituatie, wat zijn volgens u de benodigde middelen om uw doelen hierin te realiseren?

*Indien de reactie onvoldoende input geeft doorvragen naar benodigde middelen aan de hand van 5 typen: financiële middelen, productiemiddelen, bevoegdheden, kennis en legitimiteit.*

14. Welke middelen zet uw organisatie zelf in?

Als afsluitend onderdeel van dit interview wil ik nader ingegaan op het handelen van de **gemeente Breda** ten aanzien van de positie van ouderen op de woningmarkt.

15. Wat is uw beeld van de huidige rol van de gemeente Breda ten aanzien van de huisvestingspositie van ouderen op de woningmarkt?

*Dit kan zijn op inhoud, proces en/of context (acties gericht op de samenstelling, uitkomsten en interacties tussen de betrokkenen)*

16. Welke belemmerende factoren en succesfactoren ziet u hierin voor de (regie)rol van gemeenten? Waarom?

17. & als afsluitende vraag: welke verbetermogelijkheden ziet u in het handelen van de gemeente Breda ten aanzien van de probleemsituatie?

**Controlevraag** - Zijn er nog dingen waarvan u denkt die hebben we nog niet besproken, maar die wil ik toch meegeven? Of zijn er zaken waarvan u van tevoren dacht hier gaat hij zeker naar vragen, maar die heb ik niet voorbij horen komen?

Bijlage 2: Codelijst

Families	Name
Actoranalyse	✦ Posities actoren
Actoranalyse	✦ Relaties
Actoranalyse	✦ Probleempercepties
Netwerkstructuur	✦ Beleidsarena's
Netwerkstructuur	✦ Institutionele context
Netwerkstructuur	✦ Interacties
Regievormen	✦ Regievormen
Regievormen	✦ Regierol
Spanningsvelden	✦ Sectorplanning
Spanningsvelden	✦ Centrale sturing
Spanningsvelden	✦ Privaat
Spanningsvelden	✦ Facetplanning
Spanningsvelden	✦ Publiek
Spanningsvelden	✦ Decentrale sturing

Bijlage 3: Overzicht respondenten

Organisatie	Geïnterviewde	Functie	Actor	Datum
1. Gemeente Breda	Martin van de Wiel	Projectleider gebiedscampagne 'Wonen met Gemak', beleidsadviseur Wonen	Gemeente	11-06-2019
2. Gemeente Breda	Marjon Rijnart Guido Wijgergangs	Adviseur Wonen en Zorg Voormalig coördinator Wonen en Zorg (maart 2019)	Gemeente	11-06-2019
3. Gemeente Breda	Bertwin van Rooijen	Hoofd domein Stedelijke Ontwikkeling	Gemeente	20-06-2019
4. Seniorenraad	Maan Peters	Lid Seniorenraad, thematrekker Wonen	Adviesorgaan college B&W Breda	17-06-2019
5. Provincie Noord-Brabant	Niek Bargeman	Programmamanager Wonen	Provincie	18-06-2019
6. Rijksoverheid, DG Bestuur, Ruimte en Wonen, BZK	Martijn Eskinasi	Senior beleidsmedewerker	Rijksoverheid	19-06-2019
7. WonenBregburg	Camiel van Esch	Senior adviseur Strategie	Woningcorporatie	21-06-2019
8. Laurentius	Johan Bosters Ties Teeuwen	Senior Projectleider Vastgoed Adviseur Vastgoedsturing	Woningcorporatie	25-06-2019
9. Alwel	Tanja Brink Jos Hendrickx	Beleidsadviseur vastgoedsturing, huurbede en leefbaarheid Breda Vestigingsmanager Breda	Woningcorporatie	20-06-2019
10. Vesteda	Nico Mol	Directeur Acquisitions and Developments	Particuliere verhuurder	12-06-2019
11. Amvest	Leonore Reijnen	Projectdirecteur	Particuliere verhuurder/ Projectontwikkelaar	27-06-2019
12. Maas-Jacobs	Kris Maas	Eigenaar/directeur	Projectontwikkelaar	18-06-2019
13. Bouwfonds Property Development (BPD)	Marlijn Lodewijs	Ontwikkelingsmanager Regio Zuid	Projectontwikkelaar	20-06-2019
14. Van der Sande Makelaardij	Jan-Joost van Dijk	Woningmakelaar/Partner	Vertegenwoordiger Eigenaar-bewoners	26-06-2019
15. KilimanjaroWonen	Kitty Hesem	Oprichter/bestuurslid/procesbegeleider CPO-initiatieven voor (toekomstige) ouderen	Vertegenwoordiger Eigenaar-bewoners (CPO)	18-06-2019
16. Surplus Zorg	Sebastiaan Hendriks	Strategisch Vastgoedadviseur	Zorgpartij	28-06-2019
<b>Vragenlijst</b>				
17. Gemeente	Martin van der Giesen	Beleidsadviseur Wonen	Gemeente	08-07-2019
18. Rijksoverheid, DG Bestuur, Ruimte en Wonen, BZK	Wilbert van Bijlert	Senior beleidsmedewerker Huur en Aandachtsgroepen	Rijksoverheid	11-07-2019
19. Rijksoverheid, DG Langdurige Zorg, VWS	Peter Alders	Projectleider Wonen en Zorg	Rijksoverheid	23-07-2019
20. Vereniging Eigen Huis	Maud Weide	Beleidsadviseur Woningmarkt	Vertegenwoordiger Eigenaar-bewoners	12-07-2019
21. Thebe	Paul Oomen	Manager Vastgoed, facilitair en Gastvrijheid	Zorgpartij	05-07-2019
22. Rabobank	Ankie Leenaarts	Financieel Adviseur Particulieren	Financiële instelling	08-07-2019

# Woningmarkt Breda 2000 - heden - 2040

"Hoe kunnen gemeenten actoren sturen die betrokken zijn bij de totstandkoming van het woningaanbod met als doel dit aan te passen aan de veranderende woonbehoefte van ouderen door een toenemende vergrijzing?"

Institutionele context:  
 • Wro (2006) & Bro (2006)  
 → Omgevingswet (2021)  
 • Herzien Woningwet (2015)  
 • Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015



Top do wn

Bottom up

Rijksoverheid

### Betrokkenen

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

### Beleid

- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)
- Nationale Omgevingsvisie (2019)
- Nationale Woonagenda 2018-2021 (2018)
- Programma Langer Thuis (2018)

Provincie Noord-Brabant

### Betrokkenen

- Directie Vitaal en ruimtelijk Brabant: programma Wonen

### Beleid

- Provinciale omgevingsvisie (2018)
- Verordening Ruimte (2019)
- Brabantse Agenda Wonen (2017)
- Perspectief op wonen & woningbouw regio Breda (2019)

## Vraagzijde woningmarkt

Bevolking	2000	2010	2019	2030	2040
Totaal	162308	173304	183890	196550	203460
75+	10905	12621	14964	20140	25130
65-74	13077	14266	18599	21240	22395
55-64	16502	20825	22460	24280	20975
30-54	61370	61413	60212	61590	65110
0-29	60454	64179	67655	69300	69850
% ouderen 65+	15%	16%	18%	21%	23%
<b>Huishoudens</b>					
Totaal	72687	81639	89750	96715	100480
Eenpersoons	26738	33529	38645	43425	45980
%	37%	41%	43%	45%	46%

Vergrijzing

Kwalitatieve woningbouw-opgave

Huishoudens-verdunning



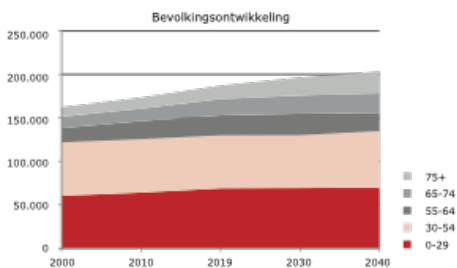
## Aanbodzijde woningmarkt

Woningvoorraad	2000	2010	2019	2030	2040
Omvang	70.634	76.290	83.795	92.905	96.765
<b>Samenstelling</b>					
Grondgebonden	47095 (67%)	49570 (65%)	51425 (61%)		
Appartement	23250 (33%)	26560 (35%)	32370 (39%)		
Koopsector	37527 (53%)	45855 (60%)	46130 (55%)		
Sociale huursector	23625 (34%)	23315 (31%)	24170 (29%)		
Particuliere huursector	9310 (13%)	7080 (9%)	13495 (16%)		
Woningbouw		5656 (+7%)	7507 (+9%)	9110 (+10%)	3860 (+4%)

Bron: Gemeente Breda, 2019; Provincie Noord-Brabant, 2017

Kwantitatieve woningbouwopgave

Bron: Gemeente Breda, 2019; Provincie Noord-Brabant, 2017



Breda

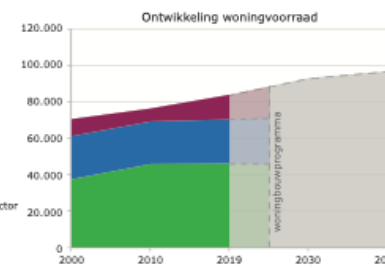
- ### Betrokkenen
- Domein Stedelijke Ontwikkeling (RO)
  - Opgave Wonen (VHV)

- Keten Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)

- ### Ruimtelijkeordeningbeleid
- Structuurvisie Breda 2020 (2007)
  - Koers gezet (2010)
  - Structuurvisie Breda 2030 (2013)

- ### Volkshuisvestelijk beleid
- Perspectief Wonen (2003)
  - Woonvisie Breda (2007)
  - Woonagenda (2011)
  - Woonvisie Breda (2013)
  - Aanvulling op de Woonvisie 2013 (2016)
  - Geschikt Wonen voor Iedereen (1998)

Bestuurlijke ambities



Bestaande woningvoorraad

**Koopsector**  
46.130 woningen (55%)



### Betrokkenen: Eigenaar-bewoners

- Blijverslening
- Verzilverslening

**Sociale huursector**  
24.170 (29%)



### Betrokkenen: Woningcorporaties

- Woningmarktregio West-Brabant en Hart van Brabant (Woningwet 2015)
- 5 actieve woningcorporaties; waarvan 3 Alliantiepartners:
  - WonenBredburg
  - Alwel
  - Laurentius
- Laurentius onder toezicht van AW (2012-2018)

- "Verordening doelgroepen sociale woningbouw" (2013)
- "Alliantie Breda 2019 tot en met 2023"



**Particuliere huursector**  
13.495 (16%)



### Betrokkenen: Particuliere verhuurders

- "Verordening doelgroepen sociale woningbouw & middenhuur" (2018)

Nieuwbouw & transformatie

**Woningbouwsector**  
+/- 1% toevoeging per jaar



### Betrokkenen: Projectontwikkelaars

- 85 lopende woningbouwprojecten:
- +/- 7.500 woningen

Bijlage 5: Probleempercepties

Actor	Probleempercepties				Belangen	Doelen
	Beoordelings-criteria	Probleemschets	Oorzaken	Oplossingsrichtingen		
<b>Rijksoverheid (BZK)</b>	Kwantitatief Kwalitatief	- Kwaliteit van woningen die beschikbaar komen op de woningmarkt is laag. - Minder doorstroming op de woningmarkt. - Onvoldoende voor ouderen geschikte woningen. - Tekort aan geclusterde woonvormen.	- Toename van de leeftijdsgroep 75+ - Grotere generatie toekomstige ouderen overwegend in koopsector. - Extramuralisering. - Meer kosten en onzekerheid bij projectontwikkelaars en woningcorporaties over de vraag naar geclusterde woonvormen.	- Geschikte woningen voor ouderen realiseren, onder meer geclusterde woonvormen. - Bevorderen doorstroming. - Grotere bewustwording bij ouderen creëren. - Grotere rol gemeenten.	- Welzijn van ouderen. - Kostenbesparing.	- Gemeenten, corporaties en marktpartijen ondersteunen.
<b>Rijksoverheid (VWS)</b>	Kwantitatief Kwalitatief	- Naast woonopgave, ook zorg- en ondersteuningsopgave. - Toename van het aantal zorgbehoevende ouderen in een niet aanpasbare woning. - Lange wachttijd woonhofjes.	- Steeds meer ouderen met een zorgbehoefte blijven in de wijk wonen. - Ouderen in portiekwoning die niet (willen) voorbereiden op mogelijke zorgbehoefte.	- Urgentie op lokaal niveau, met partners versnellingsplan maken. - Toevoegen nieuwe woonvormen, zoals hofjes.	- Zorgen dat ouderen zelfstandig kunnen blijven wonen en voorkomen dat ze ongewenst in verpleegtehuis komen.	- Opgenomen doelen in Programma Langer Thuis.
<b>Provincie Noord-Brabant</b>	Kwantitatief Kwalitatief	- Krapte op de woningmarkt. - Verandering van dominante type huishoudens naar ouder, eenpersoons.	- Huishoudensgroei, -verdunding en -veroudering. - Woningtekorten. - Terugvallende woningbouwmarkt.	- Gebruik demografisch momentum voor aanvulling woningvoorraad met onderdelen die er nog onvoldoende zijn. - Ruimtelijke vraagstukken verbinden aan demografie.	- Duurzame verstedelijking.	- Opgenomen doelen in Brabantse Agenda Wonen. - Bouwen van voldoende woningen.
<b>Gemeente Breda (RO)</b>	Kwantitatief Kwalitatief	- Lagere bevolkingsdichtheid in een wijk. - Grote financiële stap belemmert de doorstroming. - Starters komen niet aan bod.	- Veranderende bevolkingssamenstelling. - Veranderende woonbehoeften. - Ouderen moeten in eengezinswoning blijven wonen en zitten ook goed in bestaande woning.	- Dichter bouwen, collectief met voorzieningen. - Groter bewustzijn van (veranderende) woonbehoefte. - Bevorderen doorstroming. - Aanpassing bestaande woningvoorraad, piek van vergrijzing opvangen. - Processen RO beleid- en regelgeving klantgericht.	- Aansluiten van het fysieke domein op de woonbehoeften van mensen.	- Groter bewustzijn van veranderende woonbehoeften bevolking. - Bouw van woningen waar in de toekomst behoefte aan is.
<b>Gemeente Breda (VHV)</b>	Kwantitatief Kwalitatief	- Kwaliteit van woningen bij het beschikbaar komen op de woningmarkt is laag. - Veel ouderen wonen in een voor een gezin geschikte eengezinswoning. - Opgave in de geschiktheid van de woningvoorraad voor ouderen.	- Investerings onrendabel voor ouderen. - Extramuralisering. - Gebrek aantrekkelijke alternatieven. - Te eenzijdige benadering ouderen door gemeenten.	- Duurzaamheidsaanpak koppelen aan vergrijzing. - Vereenvoudigen woningsplitsen. - Flexibele inzet woningvoorraad. - Faciliteren langer zelfstandig thuis wonen. - Bouwen/aanpassen woningen die aansluiten bij woonbehoeften ouderen.	- Voorzien in de verschillende woonbehoeften van huishoudens.	- Doorstroming creëren. - Geschikte huisvesting voor ouderen.

<b>Van der Sande Makelaars</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tekort aan woningaanbod.</li> <li>- Ontbrekende segmenten in woningaanbod.</li> <li>- Tekort levensloopbestendige woningen in projecten.</li> <li>- Sterk toenemende vraag naar levensloopbestendige-, mantelzorg-kangoeroewoningen, maar weinig aanbod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewenste aanbod minder winstgevend voor projectontwikkelaars.</li> <li>- Grotere groep ouderen die eerder nadenkt over 'downsizen'.</li> <li>- Cultuuromslag: geld uit stenen.</li> <li>- Informatie schaarste/ onduidelijkheid RO-procedures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toevoegen woningaanbod: levensloopbestendige woningen, appartementen met goede buitenruimte.</li> <li>- Versnelde en heldere RO-procedures, onder meer in mogelijkheden woningsplitsing, mantelzorg/kangoeroewoning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkopen van woningen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aanbieden woningen die voorzien in de behoefte van huishoudens.</li> </ul>
<b>Vereniging Eigen Huis</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Te weinig voor ouderen geschikte woningen om zelfstandig thuis te kunnen wonen.</li> <li>- Ouderen zijn minder geneigd verduurzamingsmaatregelen te nemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Te weinig gebouwd in de crisis.</li> <li>- Nieuwbouw komt onvoldoende op gang en niet duidelijk of hierin aan de vraag van ouderen wordt voldaan.</li> <li>- Extramuralisering.</li> <li>- Veel woningen niet geschikt (te maken) en te weinig alternatieven beschikbaar.</li> <li>- Onrendabele investering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toevoegen woningen die voorzien in woonbehoefte ouderen, maar die ook geschikt zijn voor andere doelgroepen.</li> <li>- Nieuwe woonvormen.</li> <li>- Ouderen bewust maken van aanpassingsmogelijkheden woning.</li> <li>- Verduurzamingsopgave aantrekkelijk maken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Behartiging van belangen van de leden: eigenaar-bewoners.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemen, obstakels en oplossingen voor ouderen in beeld brengen.</li> <li>- Lobbystrategie richting politiek.</li> <li>- Bewustzijn creëren onder leden en hen informeren.</li> </ul>
<b>Kilimanjaro (proces begeleider CPO)</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouderen hebben behoefte aan collectieve woonvormen. Dit staat haaks op de individualisering van de samenleving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouderen moeten langer zelfstandig wonen.</li> <li>- Behoeft aan verbinding tussen ouderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiseren nieuwe collectieve woonconcepten, ZorgSamenbuurt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realisatie van CPO- woonconcepten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begeleiden/ ondersteunen initiatiefgroepen.</li> </ul>
<b>Woning-corporatie: Wonen Breburg</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale huursector is al 'vergrijsd'.</li> <li>- Onvoldoende beeld bij differentiatie in woonbehoeften ouderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onvoldoende kennis van werkelijke woonbehoefte ouderen, onder andere vanuit gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbeteren begeleiding van ouderen bij verhuizen.</li> <li>- Zorg en welzijn goed organiseren.</li> <li>- Meer differentiatie in woningaanbod voor ouderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het voorzien in betaalbare en duurzame huurwoningen voor huishoudens die dat nodig hebben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met zorgpartijen om ervoor te zorgen dat ouderen die langer thuis wonen zich veilig en beschermd voelen.</li> </ul>
<b>Woning-corporatie: Alwel</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onvoldoende locaties beschikbaar om benodigde groei van de sociale huurvoorraad te realiseren.</li> <li>- Onvoldoende beeld bij differentiatie in woonbehoeften ouderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breda is een groeigemeente voor wat betreft huishoudens.</li> <li>- Onvoldoende projecten in de pijplijn.</li> <li>- Veranderende woonbehoeften van ouderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitbreiding van de voorraad sociale huurwoningen.</li> <li>- Meer differentiatie in het woningaanbod.</li> <li>- Mixen van doelgroepen in complexen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het voorzien in huisvesting voor mensen met een beperkt inkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Groeiambities woningvoorraad verwezenlijken.</li> <li>- Spreiding van woningaanbod over de stad.</li> <li>- 40% nultreden kwaliteit van het woningbezit.</li> </ul>
<b>Woning-corporatie: Laurentius</b>	Kwantitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Woningmarkt van schaarste en hoge bouwkosten, daardoor moeilijk om woningen toe te voegen.</li> <li>- Bestaande woningvoorraad voorziet op termijn niet meer in woonbehoefte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huishoudensverdunding.</li> <li>- Groot deel van het woningbezit bestaat uit eengezinswoningen en grote appartementen, terwijl de huishoudensgroei bestaat uit een- en tweepersoonshuishoudens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformatie, vernieuwing en uitbreiding van de woningvoorraad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorgen voor goede en betaalbare huurwoningen, vooral voor mensen wiens inkomen te laag is om een woning te kunnen kopen of in de marktsector te huren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Behoud van huidige aantal seniorenwoningen.</li> </ul>

<b>Particuliere verhuurder: Vesteda</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betaalbaarheid van wonen in de stad wordt in sneltreinvaart duur.</li> <li>- Minder doorstroming, waardoor onvoldoende wordt voorzien in de behoefte aan eengezinswoningen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marktontwikkelingen waardoor wonen duurder wordt.</li> <li>- Ouderen zitten relatief goed in bestaande woning.</li> <li>- Eenmaal op leeftijd verhuizen ouderen niet meer.</li> <li>- Ouderen willen deel uit blijven maken van de maatschappij en daarom niet naar seniorencomplexen.</li> <li>- Ouderen zijn fitter, worden later 'oud', later zorgbehoefte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorstroming stimuleren met woningproducten.</li> <li>- Doelgroepen meer mengen, niet 'in hokjes stoppen'.</li> <li>- Verdichten waar mogelijk op buurtniveau.</li> <li>- Voorzien in de woonbehoefte op de lange termijn.</li> </ul>	- Stabiel rendement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbeteren duurzaamheidslabel woningen.</li> <li>- Uitbreiding woningportefeuille.</li> </ul>
<b>Particuliere verhuurder: Amvest</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename van ouderen met zorgbehoefte in de eigen wijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouderen zijn minder verhuiscapabel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbieden van serviceconcepten (lichte zorgconcepten) bij zelfstandige bewoning in de nabijheid van een zorgvoorziening.</li> <li>- Wijkgebonden ontwikkelen.</li> </ul>	- Stabiele kasstroom en rendement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelen van woningen met als doel daarin ook huurwoningen te ontwikkelen om de beleggingsportefeuilles te vergroten.</li> </ul>
<b>Project- Ontwikkelaar BPD</b>	Kwantitatief Kwalitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tekort aan woningaanbod.</li> <li>- Minder doorstroming, andere doelgroepen komen minder aan bod.</li> <li>- Woonbehoefte van ouderen niet helder in beeld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lage verhuiscapabelheid ouderen.</li> <li>- Te weinig aanbod voor de doelgroep empty-nesters.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toevoegen juiste woningproducten op locaties geschikt voor ouderen om verhuiscapabelheid tot stand te brengen.</li> </ul>	- Ontwikkelen van woningen die winst genereren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelen en verkopen van woningen.</li> </ul>
<b>Project- Ontwikkelaar Maas-Jacobs</b>	Kwantitatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tekort aan woningaanbod.</li> <li>- Minder doorstroming, andere doelgroepen die op zoek zijn naar grondgebonden woning komen niet aan bod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouderen willen dichtbij voorzieningen wonen, dit zijn vaak de duurste locaties.</li> <li>- Voor ouderen ontwikkeling is lastig, zij willen veelal huren.</li> <li>- Ouderen in een huurwoning zitten 'vast', omdat zij niet kunnen kopen en niet naar een andere huurwoning kunnen omdat dit product er niet is.</li> <li>- Ouderen geen snelle beslissers op de woningmarkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toevoegen woningen aan woningaanbod.</li> <li>- Bouwen voor een mix aan doelgroepen.</li> <li>- Door het stellen van andere wensen en eisen aan locatieontwikkelingen aantrekkelijk maken te bouwen voor deze doelgroep.</li> </ul>	- Ontwikkelen van woningen die winst genereren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelen en verkopen van woningen.</li> </ul>



