

# Aanpassing van gemeentelijk grondbeleid na de economische crisis

---

G.G.J.L. (Guus) Giesbers

MASTER'S THESIS FOR THE SPATIAL PLANNING (PLANOLOGIE) PROGRAMME |  
NIJMEGEN SCHOOL OF MANAGEMENT | RADOUD UNIVERSITY | 30-4-2019



# Colofon

Dit document is een masterthesis ter afronding van de master 'Spatial Planning, Land and Real Estate Development' aan de Radboud Universiteit Nijmegen in Nederland.

Titel: Aanpassing van grondbeleid na de economische crisis

Versie: Eindversie

Datum: 30-4-2019

Auteur: G.G.J.L. (Guus) Giesbers

Studentnummer: s4375769

Universiteit: Radboud Universiteit  
Postbus 9108  
6500 HK Nijmegen  
School of Management  
Master Spatial Planning, Land and Real Estate Development

Supervisor: dr. S. Lenferink



## Samenvatting

De kredietcrisis van 2008 heeft wereldwijd grote gevolgen gehad voor de economie en huizenmarkten. In Nederland hebben deze gevolgen er toe geleid dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden binnen de context van gebiedsontwikkelingen. Men is overgegaan van grootschalige naar meer kleinschalige ontwikkeling van nieuwbouwwoningen en er is een overgang van actief naar passief faciliterend grondbeleid te zien in de periode na de economische crisis. De economische crisis heeft laten zien dat de manier waarop gemeenten voorheen hun ruimtelijk beleid voerden grote financiële risico's met zich mee bracht. Agevraagd kan worden in hoeverre deze zichtbaar geworden risico's en ontwikkelingen hebben geleid tot beleidsveranderingen bij gemeenten. Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in hoeverre gemeentes hun grondbeleid bij gebiedsontwikkeling na de economische crisis hebben aangepast en te bepalen welke factoren van invloed zijn op deze aanpassing. Om dit doel te bereiken is het onderzoek in drie delen opgesplitst: Allereerst zullen de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen voor en na de economische crisis door middel van data-analyse vergeleken worden om het gevolg van de economische crisis op de gebiedsontwikkeling in Nederland in kaart te brengen. Vervolgens zal bepaald worden in hoeverre het grondbeleid van gemeenten is aangepast na de economische crisis en tot slot zal er aan de hand van de factoren beschikbare middelen, percepties, belangen, identiteit en normen getoetst worden in hoeverre deze factoren van belang zijn bij de keuze van een gemeente om het grondbeleid aan te passen na de economische crisis.

Keywords: Gebiedsontwikkeling, economische crisis, aanpassing grondbeleid door gemeenten



## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Aanpassing van gemeentelijk grondbeleid na de economische crisis' ter afronding van de master 'Spatial Planning, Land and Real Estate Development' aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre gemeenten hun grondbeleid na de economische crisis hebben aangepast en welke factoren invloed op deze keuze hebben gehad. Na een proces van een dik jaar is mijn masteronderzoek ten einde en is dit rapport het eindresultaat waarin ik mijn bevindingen presenteer.

Dit onderzoek zal nooit tot stand zijn gekomen zonder de hulp, medewerking en steun van verschillende mensen. Bij dezen wil ik graag een aantal mensen bedanken: Mijn ouders, broertje, medestudenten en vrienden voor hun steun en hulp in de tijd dat ik me bezig hield met het schrijven van de scriptie. Tevens wil ik ook alle respondenten bedanken die de tijd hebben genomen om mee te werken aan dit onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen voltooien.

Daarnaast wil ik Sander Lenferink bedanken voor alle begeleiding en de feedback. De ondersteuning en kritische kijk heeft mij goed geholpen bij het gehele proces van het schrijven van mijn masterscriptie.

Dan rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Guus Giesbers,

Nijmegen, 30-4-2019

# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	9
1.1 Projectkader .....	9
1.2 Doelstelling.....	13
1.3 Vraagstelling.....	13
1.4 Onderzoeksrelevantie .....	14
1.5 Leeswijzer .....	15
2. Theorie.....	16
2.1 Theoretisch kader.....	16
2.1.1 Strategic Management .....	16
2.2.2 Pestel analyse .....	17
2.1.3 Gedragstheorie van Scharpf .....	19
2.2 Conceptueel model .....	22
3. Methodologie .....	23
3.1 Onderzoeksstrategie .....	23
3.2 Onderzoeksanalyse.....	24
3.2.1 Vergelijking karakteristieken van gebiedsontwikkelingen voor en na de crisis.....	24
3.2.3 Verklaring verschillende invulling van gebiedsontwikkeling door gemeenten.....	25
3.3 Onderzoeksmateriaal .....	26
4. Hypothesen .....	28
4.1 Veranderende karakteristieken van gebiedsontwikkelingen.....	28
4.2 Veranderde invulling gemeenten aan gebiedsontwikkeling.....	31
5. Gebiedsontwikkeling en trends in Nederland.....	35
5.1 Verschuiving van traditionele naar organische gebiedsontwikkeling.....	35
5.2 Politieke trends.....	37
5.3 Economische trends .....	38
5.4 Juridische trends.....	39
6. Veranderende karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in Nederland.....	41
6.1 Databeschrijving.....	41
6.2 Resultaten.....	43
6.2.1 Totaal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen .....	43
6.2.2 Verhouding passief/actief grondbeleid.....	44
6.2.3 Gemiddeld aantal huizen per project.....	46
6.2.4 Gemiddelde doorlooptijd .....	47



6.2.5 Gemiddelde woninginhoud .....	49
6.2.6 Gemiddelde bouwkosten .....	50
7. Invloed kwantitatieve factoren op aanpassing grondbeleid door gemeenten .....	52
7.1 Omvang .....	52
7.1.1 Kleine gemeenten.....	54
7.1.2 Middelgrote gemeenten .....	55
7.1.3 Grote gemeenten .....	56
7.1.4 Conclusie .....	57
7.2 Marktsituatie .....	61
7.2.1 Groeigemeenten.....	62
7.2.2 Krimp gemeenten.....	62
7.3.3 Conclusie .....	63
8. Invloed kwalitatieve factoren op aanpassing grondbeleid door gemeenten .....	66
8.1 Politieke situatie .....	66
8.1.1 Slechte ervaringen met private partijen voor of ten tijde van de economische crisis.....	67
8.1.2 Goede ervaringen met private partijen voor of ten tijde van de economische crisis.....	68
8.2 Identiteit en gewoontes .....	70
8.3 Normen.....	72
9. Conclusies en aanbevelingen .....	74
9.1 Conclusie .....	74
9.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	79
9.3 Aanbevelingen voor praktijk .....	80
9.4 Reflectie.....	80
Literatuurlijst .....	82
Bijlagen .....	86
Bijlage 1: CBS-Data .....	86
Bijlage 2: Indeling gemeenten aan de hand van inwonertal .....	88
2.1 Kleine gemeenten.....	88
2.2 Middelgrote gemeenten .....	89
2.3 Grote gemeenten .....	90
Bijlage 3: Interviews .....	91

# 1. Inleiding

## 1.1 Projectkader

De kredietcrisis van 2008 heeft wereldwijde gevolgen gehad voor de economie en huizenmarkten. Ook in Nederland leidde dit tot een recessie en kreeg de huizenmarkt het zwaar te verduren. Zo daalde de gemiddelde verkoopprijs van een huis in de periode 2008 tot 2013 met gemiddeld 25% (Dijkhuis, 2013). Daarnaast werd het voor mensen steeds moeilijker om een hypotheek af te sluiten waardoor het aantal verkochte woningen af nam. De strengere eisen voor het afsluiten van een hypotheek, de niet meegestegen salarissen, de afnemende vraag naar woningen en de dalende huizenprijzen zorgden voor een dalende bouwproductie (Bhageloe-Datadin, 2012). Al deze ontwikkelingen hebben invloed gehad op de gebiedsontwikkeling in Nederland. De kredietcrisis heeft er tot geleid dat het voorfinancieren van bouwprojecten en het afsluiten van hypotheek lastiger is geworden doordat financiële instellingen terughoudender zijn geworden. Daarnaast is de afzetmarkt van kantoren en woningen, voornamelijk door een overschot van deze producten, kleiner geworden waardoor gebiedsontwikkelingen stil zijn gevallen (Noordanus, 2009). Dat betekende dat lopende projecten die vlak voor de crisis zijn gestart stagneerden en dat nieuwe projecten in de ijskast werden gezet wachtend op betere tijden. Projectontwikkelaars kampten met het probleem dat het door de crisis lastiger is geworden om een gebiedsontwikkeling winstgevend te krijgen (Deloitte, 2010). In 2014 werd er geconstateerd dat het einde van de economische crisis in zicht was. Voor het eerst sinds 2008 was er weer sprake van groeiende economische cijfers en zijn huizenprijzen en andere financiële waarden hersteld (Stegeman, 2014). Dat betekent dat gebiedsontwikkelingen, weliswaar vertraagd, weer op gang komen nu de vraag naar nieuwbouwwoningen weer toeneemt. Toch heeft de economische crisis een verschuiving binnen de gebiedsontwikkeling teweeggebracht. Binnen de traditie van de Nederlandse ruimtelijke ordening zijn twee trends te onderscheiden: Men is overgegaan van overwegend grootschalige ontwikkeling naar overwegend kleinschalige ontwikkeling en er is een overgang van actief naar passief faciliterend grondbeleid te zien in de periode na de economische crisis (VNG, 2013). Men is overgestapt van voornamelijk grootschalige uitleglocaties waarbij er een grote hoeveelheid woningen in één keer projectmatig gebouwd werd naar overwegend kleinschalige binnenstedelijke ontwikkelingen van organische aard waarbij er geleidelijk aan woningen gebouwd werden zonder vooraf vastgesteld eindbeeld (Buitelaar et al. 2012). Deze verschuiving is opvallend aangezien het voeren van actief grondbeleid decennialang een belangrijke methode geweest om de uitvoerbaarheid van het ruimtelijke orderingsbeleid te kunnen waarborgen. Voor gemeenten is het voeren van actief grondbeleid van wezenlijk belang geweest om hun ruimtelijk beleid te realiseren, zodat de juiste woning ook op de juiste plek wordt gebouwd

(Krabben, 2011). Naast het feit dat actief grondbeleid als strategie effectief is gebleken om ruimtelijk plannen uit te voeren, was het voor gemeenten ook een middel om allerlei investeringen in publieke werken te bekostigen die noodzakelijk waren voor het plangebied of verliezen op andere gebiedsontwikkelingen op te kunnen vangen (Krabben, 2011).

De ervaring heeft geleerd dat het voeren van actief grondbeleid een minder bruikbaar instrument is bij de realisatie van ruimtelijk beleid dan dit het geval was voor de economische crisis. Door de veranderde marktomstandigheden en bijkomende financiële risico's is het voeren van actief grondbeleid door gemeenten een risicovolle aangelegenheid geworden. Deze verschuiving van actieve rol naar faciliterende rol houdt in dat het de top-down aanpak wordt vervangen door een bottom-up benadering en dat er ruimte is voor initiatieven uit de markt en samenleving (Bokhorst, Edelenbos, Koppenjan, & Oude Vrielink, 2015). In de gevallen waar gemeenten zich terugtrekken ligt het initiatief dus bij private partijen en zullen gemeenten gebiedsontwikkelingen moeten stimuleren door middel van andere methoden dan het voeren van actief grondbeleid. Zo kan men andere actoren sturen met behulp van samenwerkingsovereenkomsten of via het publiekrechtelijk instrumentarium (VNG, 2013). Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het uitgeven van bouwvergunningen en de bepaling van bestemmingsplannen. De gemeente blijft dus een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van gebieden.

Wanneer gemeenten vaker een faciliterende rol in gebiedsontwikkelingen zullen vervullen verandert het speelveld en zullen andere actoren hier op reageren. Er bieden zich nieuwe kansen aan voor private partijen waarin zij een belangrijkere rol zullen vervullen op het moment dat gemeenten een stapje terug doen. Zoals gezegd is de positie als markt- en grondmeester waarin de gemeente voorheen verkeerde veranderd in een situatie waarin gemeenten steeds minder vaak het initiatief neemt in gebiedsontwikkelingen door de financiële risico's die hiermee gepaard gaan. Om toch hun ruimtelijke ambities na te kunnen streven beschikt de gemeente over publiekrechtelijke bevoegdheden zoals het bestemmingsplan, de bouwverordening en de welstandstoetsing (Buitelaar, 2015). Echter blijken gebiedsontwikkelingen vaak niet van de grond te komen doordat gemeenten vanwege de financiële risico's niet het voortouw willen nemen. Ook ontwikkelaars en andere grondbezitters zullen eventuele financiële risico's willen mijden waardoor gebiedsontwikkelingen uit zullen blijven. Naast het genoemde risico zijn er ook partijen die bewust niet ontwikkelen doordat de grond die zij in bezit hebben in de toekomst een waardestijging kan doormaken. Ontwikkelaars en grondbezitters hebben in deze situatie een machtige positie doordat gemeenten niet over de instrumenten beschikken om hen hiertoe te verplichten. Het mechanisme waarbij grondeigenaren

weigeren te verkopen, al dan niet om de prijs op te drijven wordt in de literatuur ook wel het ‘hold-out effect’ genoemd (Buitelaar, 2015).

Naast het hold-out effect lopen gemeenten tegen andere problemen aan wanneer zij een positie in moeten nemen bij gebiedsontwikkelingen. Door te weinig kennis op het gebied van grondexploitaties van (grootschalige) projecten schieten sommigen raadsleden tekort waardoor zij hun controlerende taak niet naar behoren vervullen. In het verleden heeft dit geleid tot grote verliezen in de grondexploitatie (Buitelaar, 2015). Een ander probleem waar gemeenten tegenaan lopen is de vervulling van twee rollen op de grondmarkt wanneer zij over gaan tot het voeren van actief grondbeleid. Doordat zij zowel de rol als regulator en grondeigenaar inneemt zal zij twee belangen moeten behartigen wat soms tot perverse bijwerkingen leidt. Er is geen grootschalig bewijs, maar op grond van anekdotisch en casuïstisch bewijs ontstaat het beeld dat gemeenten af en toe een beleid van ‘eigen grond eerst’ voeren (Buitelaar, 2015). Dit houdt in dat gemeenten ervoor kiezen om de grond die ze zelf bezitten eerder en financieel aantrekkelijker te (her)bestemmen dan de gronden van private partijen (Buitelaar, 2015). Deze dubbelrol van de gemeente wordt ook wel de dubbelepetten-problematiek genoemd (Segeren, 2007).

Uit de vorige paragrafen kan geconcludeerd worden dat de economische crisis tot allerlei problemen en uitdagingen binnen het terrein van de gebiedsontwikkeling in Nederland heeft geleid. Uit de literatuur blijkt dan ook dat de context waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden is veranderd en dat het noodzaak is dat het beleid hierop aangepast wordt (Krabben, 2011; Zeeuw, 2012). Dat de noodzaak tot het overstappen naar duurzamere beleidsvormen wordt ingezien door gemeenten blijkt uit het ‘Onderzoek voor de gebouwde omgeving’ van het onderzoeksinstituut OTB en de TU Delft dat ieder kwartaal de macrocijfers van gemeentelijke grondexploitaties analyseert (Korthals Altes, 2015). Hieruit blijkt dat de economische crisis heeft geleid tot grote verliezen op de gemeentelijke grondexploitierekening maar dat deze door veranderd beleid en het aantrekken van de woningmarkt in 2014 weer tot een positief resultaat heeft geleid, zoals te zien is in figuur 1 (Korthals Altes, 2016).

In € mln.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baten	2482	2258	2303	1949	2064	1879	1816
Lasten	2843	2529	2545	2059	1969	1499	1207
Saldo	-361	-271	-242	-109	95	380	610

*Figuur 1: Baten, lasten en saldo gemeentelijke grondexploitaties. Aangepast overgenomen uit Financiële gegevens bouwgrondexploitaties: Financiële gegevens t/m 4e kwartaal bouwgrondexploitatie gemeenten. Korthals Altes. OTB Working papers 2015-04.*

Een belangrijke opmerking hierbij is dat dit het totale saldo betreft, tussen gemeenten bestaan grote verschillen op de grondexploitatie rekening.

Om de totstandkoming van de verschillen tussen gemeenten inzichtelijk te maken zal het onderzoek van De Zeeuw (2012) aangehaald worden. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op het opsommen van de oorzaken die de uiteenlopende saldi van grondexploitaties tussen gemeenten verklaren en het schetsen van een pakket aan gerichte maatregelen om gemeenten met een negatief saldo er weer bovenop te helpen. De verschillen in het financiële saldo hangen volgens de Zeeuw (2012) samen met drie factoren. Allereerst de in het verleden gemaakte keuze voor een type grondbeleid: actief of faciliterend, dan wel een mengvorm daarvan. De mate van professionaliteit in sturing en beheersing van het grondexploitatieproces is een tweede belangrijke factor. In de derde plaats speelt de marktsituatie een rol. Gemeenten in krimpgebieden werden al voor het uitbreken van de crisis geconfronteerd met een afnemende vraag, waardoor zij gemiddeld minder risicodragend vermogen in grondposities hebben geïnvesteerd (Zeeuw, 2012).

Uit het voorgaande is gebleken dat de context waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden veranderd is na de economische crisis. Toch is uitgebreider onderzoek nodig om een goed beeld te krijgen in welke mate de economische crisis en de veranderde context waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden gevolgen hebben gehad voor de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen anno 2018. Om dit inzichtelijk te maken zal de focus in dit onderzoek voornamelijk liggen op de manier waarop gebiedsontwikkelingen en haar karakteristieken (soort grondbeleid, projectgrootte, realisatietempo, plansamenstelling etc.) zijn veranderd ten opzichte van de situatie voor de economische crisis uitbraak. Dat houdt in dat het jaartal *nét* voor het uitbreken van de economische crisis vergeleken zal worden met het jaartal waarin de economische crisis in Nederland voorbij is en de economische waarden voor een groot deel zijn hersteld. Dat betekent dat de jaartallen 2007 en 2014 de uitgangsjaren voor dit onderzoek zullen zijn (Noordanus, 2009; Stegeman, 2014).

De economische crisis zal vermoedelijk niet op elke soort gemeente hetzelfde effect hebben gehad. Zo is de in het verleden gemaakte keuze voor type grondbeleid volgens De Zeeuw (2012) een belangrijke factor voor de impact die de economische crisis op het saldo van de gemeentelijke grondexploitatie rekening heeft gehad. Deze grote impact zal vermoedelijk leiden tot een verschuiving van overwegend actief naar faciliterend grondbeleid wat minder financiële risico's met zich mee brengt. Dit onderzoek wil deze verschuiving in kaart brengen door de verhouding actief/passief grondbeleid van projecten voor en na de crisis te vergelijken. De tweede factor die invloed heeft op de manier waarop gemeenten omgaan met gebiedsontwikkelingen na de economische crisis is de omvang van een gemeente. Zo zullen grotere gemeenten met voldoende

expertise en financiële middelen in huis vermoedelijk anders handelen dan kleine gemeenten met minder expertise en financiële middelen. Dit onderzoek zal een bijdrage gaan leveren in beeldvorming wat de effecten voor gemeenten van verschillende grootte daadwerkelijk is geweest. Naast de keuze voor het type grondbeleid en de omvang van een gemeente is de marktsituatie volgens De Zeeuw (2012) ook bepalend voor de houding van gemeenten in gebiedsontwikkelingen. Gemeenten in krimpgebieden werden al voor het uitbreken van de crisis geconfronteerd met een afnemende vraag, waardoor zij gemiddeld minder risicodragend vermogen in grondposities hebben geïnvesteerd (De Zeeuw, 2012). In dit onderzoek zal dus onderzocht worden in hoeverre de lokale marktsituatie invloed heeft op de houding die een gemeente in een gebiedsontwikkeling inneemt nu de economie weer is aangetrokken.

## 1.2 Doelstelling

Zoals in de voorgaande paragraaf uitvoerig is besproken, hebben er als gevolg van de economische crisis in Nederland allerlei effecten in de vastgoed- en beleggingssector plaatsgevonden die ervoor hebben gezorgd dat er een nieuwe context is ontstaan waarin gebiedsontwikkelingen nu plaatsvinden. Ook gemeenten zullen in hun beleid hier op moeten anticiperen. Er bestaat nog onduidelijkheid over hoe gemeenten zijn omgegaan met deze verandering en wat de gevolgen zijn geweest voor de woningmarkt. Daarom zal het gemeentelijk gebiedsontwikkelingsbeleid in Nederland voor de crisis (2007) vergeleken worden met het gemeentelijk gebiedsontwikkelingsbeleid na de economische crisis (2014). Door dit in kaart te brengen zal er meer duidelijkheid ontstaan over hoe gemeenten invulling geven aan gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten nu de context waarin deze plaatsvinden is veranderd na de economische crisis. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

*“Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in hoeverre gemeentes hun grondbeleid bij gebiedsontwikkeling na de economische crisis hebben aangepast en te bepalen welke factoren van invloed zijn op deze aanpassing.”*

Om deze doelstelling te kunnen bereiken zullen er in de volgende paragraaf een viertal onderzoeksvragen opgesteld worden.

## 1.3 Vraagstelling

Om de doelstelling te kunnen behalen is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*“Welke factoren hebben invloed op de keuze van gemeenten om hun grondbeleid bij gebiedsontwikkelingen na de economische crisis aan te passen?”*

Om een goed beeld te kunnen schetsen waarom gemeenten in Nederland na de economische crisis hun grondbeleid hebben aangepast zullen er in de eerste deelvraag een aantal karakteristieken van gebiedsontwikkelingen opgesteld worden om de situatie voor en na de economische crisis te kunnen vergelijken:

1. *“In hoeverre zijn de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland veranderd na de economische crisis?”*

Vervolgens zal er in de tweede deelvraag onderzocht worden in hoeverre gemeenten hun grondbeleid aangepast hebben na de economische crisis.

2. *“In hoeverre hebben gemeenten in Nederland hun grondbeleid aangepast na de economische crisis?”*

Nadat het landelijke beeld van de aanpassing van het grondbeleid door gemeenten is onderzocht zal er in de laatste twee deelvragen onderzocht worden of er verschillen in de aanpassing van het grondbeleid tussen gemeenten bestaan. Daarnaast zal er onderzocht worden of er mogelijke factoren bestaan die deze verschillen kunnen verklaren. Naar aanleiding van de theorie van Scharpf (1997), welke in hoofdstuk 2 verder uitgewerkt zal worden, zijn er vijf factoren opgesteld die mogelijk de verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren: omvang, marktsituatie, politieke situatie, identiteit en normen. Aangezien de factoren omvang en marktsituatie een kwantitatief karakter en de factoren politieke situatie, identiteit en normen een kwalitatief karakter hebben zal het onderzoek naar de invloed van deze 5 factoren opgesplitst worden in twee deelvragen waarbij de onderzoeksmethode per deelvraag verschilt. De verantwoording van deze methodologische keuze zal in hoofdstuk 3 verder worden toegelicht. De twee deelvragen om de invloed van de factoren op de aanpassing van het gemeentelijke grondbeleid na de economische crisis te onderzoeken luiden als volgt:

3. *“In hoeverre heeft de omvang van een gemeente en de marktsituatie in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”*
4. *“In hoeverre heeft de politieke situatie, de identiteit en de normen in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”*

#### 1.4 Onderzoeksrelevantie

Het is van maatschappelijk belang om onderzoek te doen in hoeverre gemeenten hun grondbeleid na de economische hebben aangepast aangezien deze aanpassing een grote invloed heeft op de manier waarop gebiedsontwikkelingen worden gerealiseerd. Voorheen werden gebiedsontwikkelingen

voornamelijk op de traditionele manier ontwikkeld waarbij de gemeente een regierol nam. Nu er een verschuiving plaats vindt waarbij gemeenten, zeker na de economische crisis, een stap terug in het gebiedsontwikkelp proces hebben gedaan, krijgen marktpartijen meer gelegenheid om het voortouw te nemen en zullen gemeenten een faciliterende rol vervullen. Deze grote verandering in het gebiedsontwikkelp proces zal vermoedelijk ook leiden tot veranderingen in de realisatie van gebiedsontwikkelingen. Het is van belang om te onderzoeken in hoeverre dit heeft geleid tot negatieve ontwikkelingen. Dit onderzoek wil bijdragen aan het in kaart brengen van deze veranderingen door de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen voor en na de economische crisis te vergelijken. Met behulp van deze kennis kan beoordeeld worden in hoeverre de aanpassing van het grondbeleid door gemeenten na de economische crisis invloed heeft gehad op de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen.

Naast de rol die de aanpassing van het grondbeleid heeft gehad in de verandering van karakteristieken van gebiedsontwikkelingen na de economische crisis wil dit onderzoek ook bijdragen aan het in kaart brengen van de oorzaken die de aanpassing van het grondbeleid hebben veroorzaakt. Door onderzoek te doen naar verschillende factoren die vermoedelijk invloed hebben gehad op de keuze van gemeenten om hun grondbeleid na de economische crisis aan te passen kan bepaald worden wat de beweegredenen van deze gemeenten zijn geweest. Bovendien kan er met behulp van de toetsing van deze factoren de verschillen tussen gemeenten verklaard worden. Er bestaan tussen gemeenten grote verschillen in hoeverre zij het grondbeleid na de economische crisis hebben aangepast. Vermoedelijk kunnen de factoren uit de theorie van Scharpf (1997) de verschillen tussen gemeenten verklaren. Dit onderzoek kan dan ook bijdragen aan de theorievorming rondom de beweegredenen van gemeenten om hun grondbeleid aan te passen door de relatie tussen de factoren beschikbare middelen, percepties, belangen, identiteit en normen en de aanpassing van het grondbeleid te onderzoeken. Wanneer deze relatie wordt aangetoond kan het concept van actorengedrag in gebiedsontwikkelingen verder uitgewerkt worden.

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader en het conceptueel model van dit onderzoek worden besproken. Vervolgens zullen in hoofdstuk 3 de methoden die in dit onderzoek gebruikt zijn aan bod komen. In hoofdstuk 4 zullen de hypothesen worden opgesteld. Hoofdstukken 5 en 6 behandelen de resultaten met betrekking tot deelvraag 1 en 2, hoofdstuk 7 behandelt de resultaten met betrekking tot deelvraag 3 en hoofdstuk 8 behandelt de resultaten met betrekking tot deelvraag 4. Tot slot zal in hoofdstuk 9 de conclusie, aanbevelingen en reflectie volgen.



## 2. Theorie

### 2.1 Theoretisch kader

Zoals in de doel- en vraagstelling duidelijk is geworden, zal dit onderzoek zich voornamelijk gaan richten op de gedragsverandering van gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen als gevolg van de economische crisis. Om het veranderende gedrag en de bijbehorende factoren die dit gedrag binnen de context van een gebiedsontwikkeling beïnvloeden goed te kunnen onderzoeken, is het van belang om deze concepten eerst te operationaliseren. Om dit op een complete manier te doen zal eerst het concept 'Strategic Management' verder uitgewerkt worden. Binnen het terrein van Strategic Management zijn een aantal theorieën te vinden die betrekking hebben op het gedrag van actoren in gebiedsontwikkelingen. In dit hoofdstuk zullen enkele theorieën opgesomd worden en kritisch beoordeeld worden in hoeverre deze bijdragen aan de beantwoording van de hoofd- en deelvragen in dit onderzoek.

#### 2.1.1 Strategic Management

In de jaren 90 neemt de strategische benadering een steeds grotere rol in bij de beantwoording van ruimtelijke vraagstukken (Albrechts, 2004). Dat hield in dat men de oplossing van steeds complexer wordende ruimtelijke problemen vond in een combinatie van een strategische visie op lange termijn en acties op korte termijn (Albrechts, 2004). Deze verschuiving in de manier van planning was het antwoord op de toenemende mate van complexiteit van ruimtelijke problemen, de bezorgdheid over milieuproblemen op verschillende schalen en de behoefte aan het lange termijn denken door overheden. Met behulp van deze strategische benadering was de overheid beter in staat om in te spelen op complexe ruimtelijke vraagstukken welke zich op verschillende schaalniveaus afspeelden. De noodzaak om ruimtelijke vraagstukken welke zich op verschillende schaalniveaus afspelen strategisch te benaderen werd opnieuw bevestigd door de intrede van het 'multi-level governance' aan het einde van de twintigste eeuw (Hooghe, 1996; Cooke et al., 2000). Er werd ingezien dat complexe ruimtelijke problemen alleen opgelost konden worden als de verschillende overheidslagen nauw samenwerkten. Tegelijkertijd betekende deze verschuiving in de manier waarop men ruimtelijke vraagstukken beantwoorden dat de planningsprocessen veranderden. Zo ontstond er meer ruimte voor stakeholders om actiever betrokken te raken en werden gedeelde belangen en toekomstbeelden van actoren geïntegreerd in één strategische visie (Albrechts, 2004).

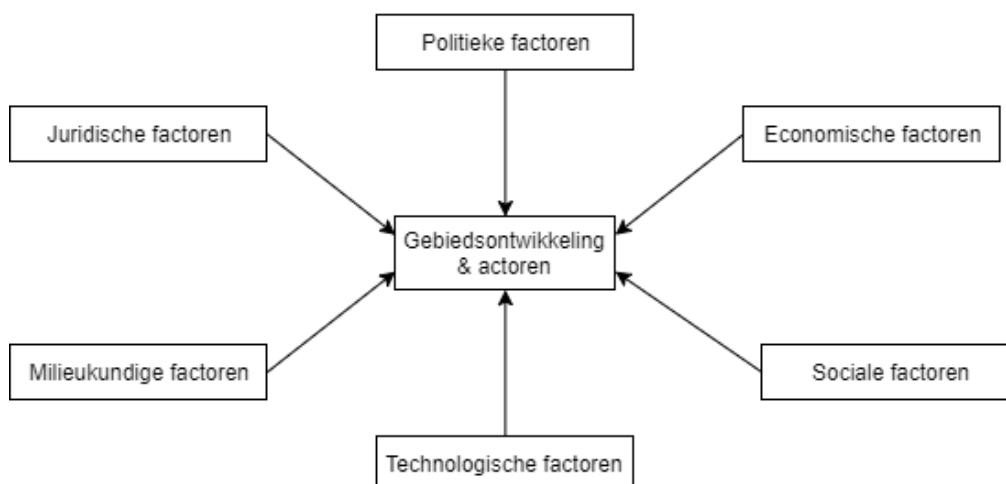
Het gevolg van de verschuiving in de manier waarop men ruimtelijke vraagstukken beantwoord is dat de complexiteit van planningsprocessen groter wordt door de toenemende invloed van actoren die ieder verschillende belangen behartigen. De intrede van de strategische benadering heeft er dus toe

geleid dat de planningsprocessen lastiger te doorgronden zijn dan voorheen doordat de invloed van verschillende actoren binnen deze ruimtelijke vraagstukken is toegenomen. Het is dus van belang om bij het onderzoeken van een ruimtelijk vraagstuk een gedegen theoretisch kader op te bouwen om de complexe planningsprocessen te kunnen doorgronden.

Zoals uit de vraagstelling is gebleken zal er in dit onderzoek onderzocht worden of een gebeurtenis op macroniveau (de economische crisis) invloed heeft op het gedrag op microniveau (aanpassing van grondbeleid door gemeenten). Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen er twee theorieën gecombineerd worden. In de inleiding is al kort ingegaan op de veranderde context van gebiedsontwikkelingen die is ontstaan door het uitbreken van de economische crisis. Met behulp van de Pestel-analyse zal de invloed van de economische crisis op deze nieuwe context uitgebreider geanalyseerd worden. Hierbij zullen de factoren opgesteld worden die van invloed zijn op de veranderde context van gebiedsontwikkelingen in Nederland. Daarna zal de benadering van Scharpf (1997) gebruikt worden om het gedrag van gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen te bestuderen. Deze twee theorieën tezamen zullen het conceptueel model vormen welke in paragraaf 2.2 besproken zal worden.

### 2.2.2 Pestel analyse

In het boek van Johnson, Scholes en Whittington (2005) worden allerlei modellen en methoden uiteengezet om 'strategic management' beter te kunnen begrijpen en verklaren. Een van deze analysemethoden is de Pestel analyse. Deze methode is volgens Johnson, Scholes en Whittington (2005) uitermate geschikt om te analyseren hoe handelwijzen van bedrijven en overheden worden beïnvloed als gevolg van macro-contextuele veranderingen. In figuur 2 zijn de macro-contextuele factoren die volgens dit onderzoek van invloed zijn op actoren binnen een gebiedsontwikkeling geoperationaliseerd.



Figuur 2: Macro-contextuele factoren

Uit het projectkader is gebleken dat er de laatste tien jaar allerlei ontwikkelingen op macroniveau hebben plaatsgevonden binnen de vastgoed- en ontwikkelmarkt. Zoals gezegd, is de economische crisis en bijbehorende gevolgen de factor die het meeste impact heeft gehad op de veranderde context van gebiedsontwikkelingen in Nederland. Naast de crisis zijn er nog allerlei andere ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op gebiedsontwikkelingen in Nederland die met behulp van de Pestel-analyse gecategoriseerd kunnen worden in zes verschillende factoren: politiek, economisch, sociaal-maatschappelijk, technologisch, milieukundig en juridisch (Johnson, Scholes & Whittington, 2005). Binnen deze categorieën kunnen ontwikkelingen op macroniveau waargenomen worden die invloed hebben gehad op het gedrag van gemeenten, andere actoren binnen gebiedsontwikkelingen en de gebiedsontwikkeling zelf. Wanneer een dergelijke verandering van structurele aard is kan er van een trend gesproken. Deze trends hebben invloed op het gedrag van gemeenten en andere actoren die binnen gebiedsontwikkelingen actief zijn. Trends zijn veranderingen in factoren die buiten de invloedssfeer van bedrijven liggen, maar wel degelijk van invloed zijn op hun bedrijfsuitvoering (Gimbert, 2011). Politiek en juridisch gezien is het ruimtelijk ordeningsbeleid in combinatie met de daartoe behorende regelgeving een belangrijke factor die van grote invloed is op gebiedsontwikkelingen in Nederland. In economisch opzicht gaat het dan onder andere om trends als de conjunctuur, gemiddeld inkomen per persoon van de bevolking en de rentestand in Nederland (Gimbert, 2011). Als belangrijke sociaal-maatschappelijke factoren wordt de keuze voor vrijetijdsbesteding en levensstijl van personen genoemd door Johnson, Scholes & Whittington (2005). Dan zijn er nog technologische innovaties in onder andere de bouw en mobiliteit die gevolgen hebben op de fysieke leefomgeving van mensen (Burgers, 2015). In milieukundig opzicht zijn er allerlei factoren op te noemen die een steeds belangrijkere rol vormen in gebiedsontwikkelingen. Zo zijn verduurzaming, energiegebruik en –transitie door de klimaatverandering een belangrijk thema geworden in gebiedsontwikkelingsprocessen (Gimbert, 2011).

Aangezien dit onderzoek zich focust op het verband tussen de economische crisis en de veranderde invulling die gemeenten aan gebiedsontwikkelingen geven zal dit onderzoek zich beperken tot de factoren die door de economische crisis zijn beïnvloed. Dat houdt dus in dat de analyse van factoren in dit onderzoek zich voornamelijk richt op politieke, economische en juridische factoren die van invloed zijn op de invulling van gemeenten in gebiedsontwikkelingen. Binnen deze factoren zijn er allerlei trends waar te nemen die hebben bijgedragen aan de veranderde context waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden. De uitwerking van deze trends binnen de politieke, economische en juridische factoren en de gevolgen die dit heeft gehad voor gemeenten zal verderop in hoofdstuk 4 plaatsvinden.

Vanwege het feit dat de Pestel-analyse zich richt tot 'macro-contextuele factoren' en gemeenten op micro niveau besturen zal deze theorie verder uitgebreid worden om de link tussen ontwikkelingen op nationaal niveau en het gedrag van gemeenten op lokaal niveau te kunnen leggen. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de gedragstheorie van Scharpf (1997) om dit verband te kunnen leggen. Daarnaast zullen er, naast deze trends op nationaal niveau, ook trends en factoren van een lager niveau uiteengezet worden.

### 2.1.3 Gedragstheorie van Scharpf

Om het gedrag van actoren binnen gebiedsontwikkelingen te kunnen verklaren zal de theorie van politicoloog Scharpf (1997) gebruikt worden. Volgens Scharpf (1997) bestaat het gedrag van actoren uit twee onderdelen: 'actor capabilities' en 'actor orientations'. In het geval van 'actor capabilities' gaat het om de capaciteiten en middelen die actoren bezitten. Deze middelen hebben invloed op de manier waarop zij zich gedragen. De middelen waar actoren over beschikken bepalen het vermogen waarin ze kunnen handelen. Dit vermogen wordt door Scharpf (1997) beschreven als alle middelen waarmee een actor een uitkomst op bepaalde aspecten en tot op zekere hoogte kan beïnvloeden. Deze middelen bevatten onder andere eigenschappen als fysieke kracht, kennis, human/social capital, fysieke middelen als geld en grond, technologische capaciteiten en toegang tot informatie. Bij de positie die gemeenten innemen bij gebiedsontwikkelingen zijn voornamelijk de financiële middelen, het grondbezit en de expertise die een gemeente in huis heeft van invloed op de manier waarop de desbetreffende gemeente handelt (De Zeeuw, 2012). Om de invloed van de factor 'actor capabilities' op de verandering van het grondbeleid door gemeenten na de economische crisis te onderzoeken wordt aangenomen dat de middelen die een gemeente bezit evenredig groot zijn aan de omvang van diezelfde gemeente.

'Actor orientations' zijn bepaalde oriëntaties die actoren hebben en kunnen onderverdeeld worden in percepties en preferenties. Met percepties wordt de cognitieve oriëntatie van actoren bedoeld. Scharpf (1997) stelt dat actoren niet alwetend zijn en daardoor maar een beperkte hoeveelheid informatie tot zich kunnen nemen. Dit houdt in dat zij niet overal van op de hoogte kunnen zijn en daardoor niet altijd de meest rationele keuze kunnen maken. Een actor handelt naar eigen weten en door de beperkte beschikbaarheid van informatie zal de perceptie van een actor invloed hebben op de vaststelling van oorzaken en oplossingen van problemen (Scharpf, 1997). Voor gemeenten is het vaak dan ook lastig om een rationele keuze te maken doordat gebiedsontwikkelingen niet transparante en moeilijk controleerbare processen zijn (PBL, 2007). Daarnaast heeft de toegenomen complexiteit op de grondmarkt het niet eenvoudiger gemaakt om de kosten en opbrengsten vooraf te kwantificeren, transparant in beeld te brengen en om daarmee goed onderbouwde beslissingen over risico's te nemen (PBL, 2007). Volgens Daamen (2010) is het dan ook belangrijk dat de

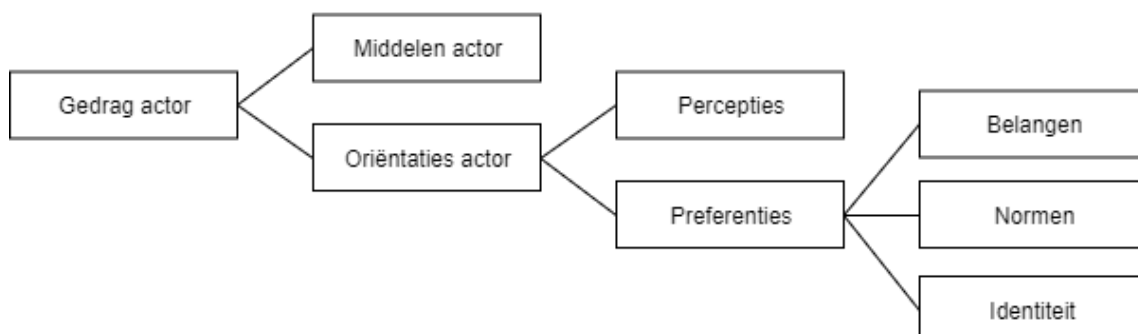
informatie over problemen, die veelal verdeeld is over verschillende actoren binnen een proces, gedeeld moeten worden om de juiste acties en strategische keuze te maken. De informatie die gedeeld en voorhanden is bepaalt dan ook de perceptie waarop een actor een probleem benadert. Om te kunnen onderzoeken of de perceptie van een gemeente invloed heeft gehad op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis zal er in dit onderzoek onderzocht worden of de informatie die een gemeente van de eigen woningmarktsituatie heeft een rol heeft gespeeld in de aanpassing van het grondbeleid.

Naast de percepties hebben bepaalde preferenties ook invloed op de oriëntatie van een actor. Deze preferenties worden bepaald door de belangen, normen en identiteit die een actor bezit. Over het algemeen wordt gesteld dat actoren belangen hebben die zich richten op zelfbehoud, autonomie en groei, maar in gevallen waarbij sprake is van solidariteit, loyaliteit en dergelijke kunnen ook de belangen van andere actoren worden meegenomen in het maken van beslissingen (Scharpf, 1997). Er zijn dus grofweg twee groepen te onderscheiden: enerzijds actoren die belang hebben bij eigen groei en autonomie en anderzijds actoren die meer rekening houden met de belangen van andere actoren en er dus sprake is van meer loyaliteit en solidariteit (Scharpf, 1997). Dit genoemde onderscheid is exact de spagaat waar gemeenten zich bij gebiedsontwikkelingen in bevinden. Enerzijds willen zij een goede ruimtelijke ordening nastreven maar anderzijds wil de gemeente als grondeigenaar een zo hoog mogelijke grondopbrengst (Segeren, 2007). Het is van belang om de wisselwerking tussen gemeenten en haar burgers verder toe te lichten aangezien burgers een groot belang hebben bij de keuzes van gemeenten in gebiedsontwikkelingen. Het ruimtelijk beleid wat wordt vastgesteld door de gemeenteraad heeft namelijk direct impact op de leefomgeving van de inwoners van de gemeente. Toch kunnen burgers indirect invloed uitoefenen op de ruimtelijke keuzes die een gemeenteraad maakt doordat zij degene zijn die de samenstelling van de gemeenteraad verkiest. Aangezien de gemeenteraad het ruimtelijk beleid wat in de gemeente gevoerd wordt bepaald en bovendien invulling aan bestemmingsplannen geeft en goedkeurt speelt zij een belangrijke rol in de totstandkoming van gebiedsontwikkelingen. De gemeenteraad heeft dus een grote invloed op het gedrag van de gemeente. Om te kunnen onderzoeken of de gemeenteraad ook een rol in de aanpassing van het grondbeleid door gemeenten na de economische crisis heeft gespeeld zal de invloed van de politieke situatie in een gemeente op de aanpassing van het grondbeleid onderzocht worden.

Dan zijn er nog bepaalde normen die van invloed zijn op de voorkeuren die actoren hebben. Deze normen bestaan uit bepaalde condities of wettelijke restricties die effect hebben op het gedrag van actoren (Scharpf, 1997). Zo kan een overheid door bepaalde wet- en regelgeving andere actoren

dwingen of stimuleren bepaald gedrag binnen gebiedsontwikkelingen te vertonen. Niet alleen overheden, ook private partijen kunnen invloed uitoefenen op andere actoren middels het stellen van bepaalde eisen of voorwaardes. Ook wordt de norm gesteld door de doelstelling en de verwachting die anderen van de actor hebben (Daamen, 2010). Wanneer actoren een bepaald verwachtingspatroon van een andere actor opstellen kan dit invloed hebben op het gedrag van die actor doordat men in wil spelen op de verwachtingen van anderen. Ten tijde van een grote gebeurtenis als de economische crisis kan met door middel van bepaalde normen in een beleid actoren binnen gebiedsontwikkelingen bepaald gedrag ontmoedigen of stimuleren. Een van deze maatregelen is het schrappen van plancapaciteit in gemeenten waar geen behoefte is aan nieuwbouwwoningen. Met behulp van dit soort maatregelen kunnen Provincies het gedrag van gemeenten sturen. In dit onderzoek zal er dan ook onderzoek gedaan worden in hoeverre opgestelde normen, zoals de aanpassing van de plancapaciteit, na de economische crisis invloed hebben op de aanpassing van het type grondbeleid door gemeenten.

Dan, als laatste onderdeel, is de identiteit die een actor bezit ook van invloed op de preferenties. De identiteit van een actor is de kenmerkende manier waarop deze actor keuzes maakt binnen gebiedsontwikkelingsprocessen en de manier waarop de interactie met andere actoren binnen gebiedsontwikkelingen plaatsvindt (Scharpf, 1997). Volgens Scharpf (1997) zijn de normen en belangen van de actor bepalend voor de positie die zij innemen in het interactieproces met andere actoren en vormen daarmee de basis voor de identiteit van de actor. Het doel van de actor is dan ook zoveel mogelijk proberen de belangen die binnen de identiteit passen na te streven. Bij sommige gemeenten is de voorgenomen keuze voor het type grondbeleid een belangrijk deel van hun identiteit als het gaat om de benadering van gebiedsontwikkelingen. Zo zijn er gemeenten die door gewenning en goede ervaringen al decennialang vasthouden aan één type grondbeleid en daarmee de norm gesteld hebben voor toekomstige ontwikkelingen. Er zal dus onderzocht worden in hoeverre gewenning en eerdere ervaringen met een bepaald type grondbeleid invloed hebben op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis.

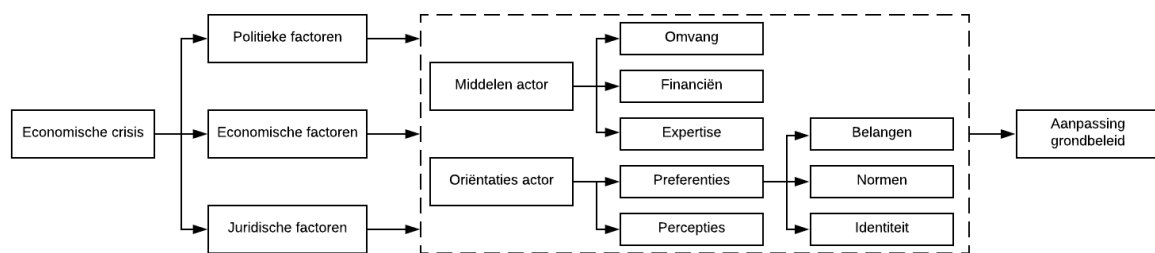


Figuur 3: Operationalisatie gedragstheorie van Scharpf (1997)

## 2.2 Conceptueel model

De combinatie van de Pestel analyse en de theorie van Scharpf (1997) zullen het conceptueel model van dit onderzoek vormen. Aangezien de economische crisis, welke de focus vormt in het onderzoek, niet alle factoren die de Pestel analyse bestudeert beïnvloed heeft, zal alleen de politieke, economische en juridische kant uitgelicht en opgenomen worden in het conceptueel model.

Daarnaast zal de gedragstheorie van Scharpf (1997) toegevoegd worden om de veranderde invulling die gemeenten aan gebiedsontwikkelingen geven te verklaren. Dit wordt gedaan door actorgedrag te operationaliseren en te linken aan de politieke, economische en juridische trends die zijn ontstaan na de economische crisis.



Figuur 4: Conceptueel model (eigen productie)

Uit het projectkader is gebleken dat de economische crisis voornamelijk door politieke, economische en juridische factoren invloed heeft gehad op de veranderde gebiedsontwikkeling in Nederland. Binnen deze factoren zijn er allerlei trends waar te nemen die sinds de economische crisis ervoor hebben gezorgd dat actoren die binnen gebiedsontwikkelingen opereren veranderd gedrag vertonen. De keuze van gemeenten om hun grondbeleid aan te passen is een voorbeeld van dit veranderde gedrag. Om dit veranderde gedrag goed te kunnen verklaren is het begrip 'actorgedrag' met behulp van de theorie van Scharpf (1997) uitgewerkt om de keuze die gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen maken door de trends die zijn ontstaan door de economische crisis op een juiste manier te verklaren. Deze verandering in gedrag en keuzes zullen uiteindelijk mogelijk kunnen leiden tot gemeenten die een andere rol in gebiedsontwikkelingsprocessen zullen nemen dan dat ze voor de economische crisis hebben gedaan. Met behulp van dit model kan dus verklaard worden waarom gemeenten een andere invulling aan gebiedsontwikkelingen geven door de economische crisis.

## 3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden gemaakt welke methoden in dit onderzoek zullen worden gebruikt om de resultaten te verkrijgen ter beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Daarnaast zal er toegelicht worden welke keuzes er zijn gemaakt bij de uitvoering van het onderzoek en op wat voor manier dit onderzoek verricht zal worden.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Er bestaan allerlei manieren om onderzoek te verrichten. Verschuren & Doorewaard (2015) beschrijven vijf soorten onderzoeksstrategieën: Survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. Een survey zou een geschikte onderzoeksstrategie zijn om kwantitatief onderzoek te doen, maar is in dit geval niet de juiste strategie om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Middels een survey kan een onderzoeker een groot aantal respondenten bereiken en kan er een groot aantal onderzoekseenheden in het onderzoek betrokken worden (Verschuren & Doorewaard, 2015). Het gebruik van deze onderzoeksstrategie om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is in theorie wel mogelijk maar blijkt in de praktijk niet haalbaar te zijn binnen de gestelde tijd die voor het schrijven van de masterthesis staat. Daarnaast is de benodigde kwantitatieve data voor dit onderzoek al beschikbaar doordat verschillende instanties zoals het CBS, PBL en allerlei banken met een bepaalde regelmaat onderzoek doen naar de woningmarkt en andere aspecten van gebiedsontwikkelingen.

Het experiment is een geschikte strategie om causale relaties te onderzoeken door een interventie bij een onderzoeksobject te doen (Babbie, 2013). Het doel van dit onderzoek is om de gevolgen van de economische crisis op gebiedsontwikkelingen in kaart te brengen en daarmee zou het experiment een manier zijn om mogelijke causale relaties aan te tonen. Toch is experiment niet de meest geschikte strategie aangezien het een aantal beperkingen heeft. Het uitbreken van de kredietcrisis en de gevolgen van deze gebeurtenis op het gedrag van gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen zijn zo gecompliceerd dat het te ingewikkeld wordt om dit te reproduceren in een experiment.

Creswell (2012) definieert een casestudy als een kwalitatieve aanpak waarin de onderzoeker bepaalde verschijnselen of processen binnen een of meerdere casussen bestudeert, waarmee meerdere vormen van data worden gehanteerd om tot een compleet beeld te komen van de casus. Daarnaast kenmerkt een casestudy zich doordat het vaak gebruik maakt van een beperkt aantal (één tot hooguit tientallen) onderzoekseenheden (Verschuren & Doorewaard, 2015). Aangezien dit onderzoek zich zal gaan richten op het vergelijken van gemeentelijk beleid op het moment vóór,



tijdens en na de economische crisis en een compleet beeld van dit proces wil vastleggen is de casestudy een geschikte onderzoekstrategie om de hoofdvraag te beantwoorden. De economische crisis zal dan als casestudy dienen. Om het complete beeld van de aanpassing van het gemeentelijk beleid voor en na de economische crisis vast te kunnen leggen zal er gebruik worden gemaakt van twee methoden: interviews en data-analyse. In paragraaf 3.3 zal verder worden ingegaan op de keuze van deze onderzoeksmethoden.

De gefundeerde theoriebenadering voldoet niet als onderzoekstrategie doordat deze als doel heeft om een theorie te ontwikkelen en deze dus puur op theorieën gericht is (Verschuren & Doorewaard, 2015). Dit onderzoek is eerder praktijkgericht aangezien het een bepaalde ontwikkeling in kaart wil brengen. Ook het bureauonderzoek voldoet niet als onderzoekstrategie voor dit onderzoek aangezien niet alle benodigde data via externe bronnen verzameld kan worden. In het geval van een bureauonderzoek maakt de onderzoeker gebruik van door anderen geproduceerd materiaal, waarbij hij probeert via reflectie, analyses en het raadplegen van literatuur tot nieuwe inzichten te komen en meer informatie te vergaren over het onderwerp (Verschuren & Doorewaard, 2015, p.197). Voor het complete beeld van de aanpassing van het gemeentelijk grondbeleid is het voor dit onderzoek van belang om interviews af te nemen waardoor deze onderzoekstrategie niet in aanmerking komt.

### 3.2 Onderzoeksanalyse

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het van belang om eerst de twee deelvragen van dit onderzoek uit te werken. De analyse van dit onderzoek zal dan ook uit twee delen bestaan. Allereerst zal er een analyse plaatsvinden waarbij de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland voor en na de crisis vergeleken worden. Daarna zal er in het tweede deel onderzocht worden welke factoren bepalend zijn voor de veranderde invulling die gemeenten aan een gebiedsontwikkeling geven sinds de economische crisis. Met behulp van de informatie uit deze twee analyses kan vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden en kan er een verband gelegd worden tussen de veranderde invulling die gemeenten aan gebiedsontwikkeling geven na de economische crisis en de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen na de crisis. In de volgende paragraaf zullen de twee genoemde analyses verder uitgewerkt worden

#### 3.2.1 Vergelijking karakteristieken van gebiedsontwikkelingen voor en na de crisis

Om het effect van de economische crisis op gebiedsontwikkelingen in kaart te kunnen brengen zal de situatie van gebiedsontwikkelingen voor de crisis vergeleken worden met situatie van gebiedsontwikkelingen na de economische crisis. Om de blijvende gevolgen van de economische crisis voor gebiedsontwikkelingen in kaart te kunnen brengen zal als 'na situatie' een moment gekozen waarop de woningmarkt weer is aangetrokken. Daarnaast zullen er een aantal

toetsingsfactoren worden opgesteld om de kenmerken van de twee situaties te kunnen vergelijken. Om de situaties te kunnen vergelijken zijn er in dit onderzoek de volgende kenmerken opgesteld om gebiedsontwikkelingen te kunnen karakteriseren en vergelijken:

- Totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen per jaar
- Totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen welke aangevraagd zijn door publieke en private partijen per jaar
- Gemiddeld aantal woningen wat per project per jaar is gerealiseerd
- Gemiddelde doorlooptijd van een nieuwbouwwoning
- Gemiddelde woninginhoud van een nieuwbouwwoning
- Gemiddelde bouwkosten van een nieuwbouwwoning

Aangezien deze kenmerken allemaal geschikt zijn om in getallen uit te drukken en er in dit onderzoek een vergelijking wordt gemaakt tussen twee tijdsmomenten is een kwantitatieve analysemethode het meest geschikt. Er zal door middel van een statistisch programma getest worden of er een significant verschil in kenmerken van gebiedsontwikkelingen bestaat tussen het moment vóór de crisis en het moment ná de economische crisis. Om te beoordelen of een verandering in een van genoemde karakteristieken tussen twee tijdsmomenten significant is veranderd kan er gebruik worden gemaakt van de T-toets. De T-toets is een statistische toets die nagaat of er een significant verschil bestaat tussen de gemiddeldes van twee groepen in een populatie. Dat houdt dus in dat de T-toets nagaat of de verandering van de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in Nederland voor en na de crisis als significant kunnen worden bevonden.

### 3.2.3 Verklaring verschillende invulling van gebiedsontwikkeling door gemeenten

Naast de analyse van het 'gemiddelde' verschil van karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in Nederland door de economische crisis zal ook het verschil tussen gemeenten onderzocht worden. Als blijkt dat er verschillen in de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen tussen gemeenten bestaat zal er onderzocht worden wat de oorzaak van dit verschil kan zijn. Om de oorzaak van dit verschil te kunnen achterhalen en toetsen zijn er uit de literatuur factoren gevonden die mogelijk het verschil tussen gemeenten kunnen verklaren:

- Omvang gemeente
- Marktsituatie
- Politieke situatie
- Identiteit en gewoontes
- Normen

Om de verschillen aan de hand van bovengenoemde factoren tussen gemeenten te kunnen meten zullen gemeente in groepen ingedeeld worden en vervolgens vergeleken worden. Zo worden gemeenten bij de factor 'omvang' bijvoorbeeld ingedeeld in de groepen 'klein', 'middelgroot' en 'groot' en wordt er vergeleken of de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in de groepen een overeenkomstig beeld vertonen en tussen de groepen verschil waar te nemen is. Wanneer dit het geval is kan er aangetoond worden dat die factor bepalend is voor de onderlinge verschillen. Wanneer blijkt dat een van deze factoren significant bepalend is voor verschillen tussen gemeenten, kan er via het conceptueel model herleid worden via welke weg de significant bevonden factor invloed uitoefent op de uiteindelijke invulling die een gemeente aan een gebiedsontwikkeling geeft en daarmee gevolgen heeft voor de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in die gemeente.

### 3.3 Onderzoeksmateriaal

Zoals bij het opstellen van de deelvragen al kort aan bod is gekomen zal er voor de beantwoording van de deelvragen gebruik worden gemaakt van twee onderzoeksmethoden. Voor het onderzoeken van de kwalitatieve factoren zullen er interviews afgenomen worden en voor het onderzoeken van de kwantitatieve factoren zal er gebruikt worden gemaakt van data-analyse. De keuze voor deze strategie en methode betekent dat het benodigde onderzoeksmateriaal naast empirisch onderzoek ook afkomstig zal zijn uit externe bronnen. Het is daarom van belang dat de benodigde data compleet, betrouwbaar en representatief is. Aangezien een groot deel van de data niet zelf geproduceerd wordt, is het belangrijk om kritisch naar de extern verkregen data te kijken.

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag, welke in gaat op de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in Nederland na de economische crisis, zijn er verschillende datasets van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt. Er is gekozen voor het gebruik van de datasets van het CBS aangezien zij al voor langere tijd jaarlijks verschillende karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in kaart brengen. Bovendien is deze informatie voor iedereen vrij beschikbaar kan de opgevraagde data via een programma op de website van het CBS op een eenvoudige manier gedownload worden. Een bijkomend voordeel van dit programma is dat er binnen de opgevraagde datasets bepaalde thema's, onderzoeksgebieden en perioden gefilterd kunnen worden waardoor enkel de informatie geëxporteerd kan worden die van belang is voor het onderzoek. Door deze verfijningsfunctie worden de geëxporteerde datasets overzichtelijker in Excel en kan de benodigde data op een eenvoudigere en overzichtelijkere manier geïnterpreteerd worden. Het enige nadeel van deze datasets is dat het CBS na een gemeentelijke herindeling enkel de data van de nieuwe fusiegemeente weergeeft waardoor vergelijkingen voor een langere periode op gemeentelijke niveau problematisch zijn. In sommige gevallen is het dan ook noodzaak om enkele gemeenten buiten

beschouwing te laten. Dit heeft er toe geleid dat er in totaal 12 gemeenten buiten beschouwing zijn gelaten. Deze keuze heeft consequenties voor de representativiteit van het onderzoek aangezien niet alle gemeenten in Nederland zijn meegenomen. Toch betreft het een klein percentage van het totaal en was het noodzakelijk om deze bewerking uit te voeren aangezien dit anders tot 'missings' in de data had geleid. In hoofdstuk 6.1 zal verder worden ingegaan op de omschrijving van de data en de benodigde bewerkingen om de data op een juiste manier te interpreteren.

Voor de tweede deelvraag ligt het verkrijgen van de data iets ingewikkelder, wat voornamelijk wordt veroorzaakt door de aard van de te onderzoeken variabelen. Aangezien de variabelen 'politieke voorkeur', 'gewoonte' en 'identiteit' meer van subjectieve aard zijn is het lastig om met behulp van puur kwantitatieve data de invloed van deze factoren op het gedrag van gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen te onderzoeken. Het onderzoeken van de invloed van deze subjectieve variabelen op gemeentelijk gedrag is door middel van het gebruik van kwantitatieve methoden in theorie wel mogelijk, alleen is het voor dit onderzoek te tijdrovend en is het daarnaast de vraag of de benodigde data volledig beschikbaar is. Er is voor het toetsen van deze subjectieve factoren dan ook gekozen voor het afnemen van interviews met personen die inzicht hebben in het gemeentelijk proces binnen gebiedsontwikkelingen. Er is bewust gekozen om respondenten te selecteren die verschillende functies binnen de gemeenten hebben vervuld. Zo zijn er enerzijds personen benaderd die een bestuurlijke rol binnen de gemeentelijke organisatie hebben vervuld en anderzijds personen die zich bezig hielden met de ambtelijke kant van gebiedsontwikkelingsprocessen. Door respondenten die verschillende functies bij gemeenten vervuld hebben te benaderen kan er een goed beeld geschetst worden in hoeverre subjectieve factoren als politieke kleur, gemeentelijke identiteit en grondbeleidsvoorkeuren invloed hebben gehad op de keuze van gemeenten om hun grondbeleid na de economische crisis aan te passen. Naast het interviewen van respondenten die verschillende functies vervuld hebben is het voor de volledigheid van dit onderzoek ook van belang om verschillende soorten gemeenten te interviewen. Voor het complete beeld zijn personen geïnterviewd die informatie over zowel kleine als grote gemeenten konden verschaffen. Daarnaast zijn de gemeenten ook geselecteerd op basis van het grondbeleid. Zo is er met respondenten gesproken die bij gemeenten werkzaam zijn geweest waar voornamelijk actief grondbeleid gevoerd werd en is er met respondenten gesproken die bij gemeenten werkzaam zijn geweest waar voornamelijk faciliterend grondbeleid gevoerd werd. De respondenten zijn benaderd door persoonlijke contacten en het netwerk van die contacten. De namen en (voormalige) functies van de geïnterviewde personen zijn te vinden in bijlage 3.

## 4. Hypothesen

De beantwoording van de in hoofdstuk 1 opgestelde deelvragen zal plaatsvinden aan hand de van hypothesen. In dit hoofdstuk zullen deze hypothesen gepresenteerd worden. Om deze hypothesen te kunnen toetsen zijn er drie verschillende methodes gebruikt. Er is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek, een data-analyse en zijn er interviews afgenomen. Het opstellen van de hypothesen zal uit twee delen bestaan. Allereerst zullen er een aantal hypothesen opgesteld worden die ingaan op de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen en de verandering van het grondbeleid door gemeenten na de crisis om de deelvragen *“In hoeverre zijn de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland veranderd na de economische crisis?”* en *“In hoeverre hebben gemeenten in Nederland hun grondbeleid aangepast na de economische crisis?”* te kunnen beantwoorden. Vervolgens zal in het tweede deel van het onderzoek onderzocht worden in hoeverre de factoren omvang, marktsituatie, politieke situatie, identiteit en normen invloed hebben op het grondbeleid van gemeenten na de economische crisis om de deelvragen *“In hoeverre heeft de omvang van een gemeente en de marktsituatie in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”* en *“In hoeverre heeft de politieke situatie, de identiteit en de normen in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”* te kunnen beantwoorden. Er is bewust gekozen om de toetsing van de vijf factoren op te splitsen in twee deelvragen aangezien de invloed van de omvang en de marktsituatie door middel van data-analyse getoetst wordt en de invloed van de politieke situatie, identiteit en normen bepaald wordt door middel van interviews.

### 4.1 Veranderende karakteristieken van gebiedsontwikkelingen

In deze paragraaf zullen er een zestal hypothesen worden opgesteld om inzicht te krijgen in hoeverre de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen verschillen tussen de situatie voor en na de economische crisis. Om dit op een juiste manier te doen zullen er eerst twee jaartallen geselecteerd worden om een zo juist mogelijke vergelijking te kunnen maken. Dat houdt in dat het jaartal *nét* voor het uitbreken van de economische crisis vergeleken zal worden met het jaartal waarin de economische crisis in Nederland voorbij is en de economische waarden voor een groot deel zijn hersteld. Dat betekent dat de jaartallen 2007 en 2014 de uitgangsjaren voor dit onderzoek zullen zijn (Noordanus, 2009; Stegeman, 2014). Een kanttekening die bij de keuze van het laatstgenoemde jaartal gezet moet worden is dat er in dat jaartal in bepaalde sectoren nog geen volledig herstel is en dat er bepaalde zaken zijn die een langere tijd nodig hebben om weer op het oude niveau te kunnen

komen. Ten tijde van de economische crisis zijn er namelijk veel ontslagen binnen de bouw- en ontwikkelingssector gevallen waardoor er veel kennis is verdwenen.

Nu de keuze voor de geselecteerde jaartallen is toegelicht zullen de hypothesen voor de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen worden opgesomd. Uit het projectkader is al gebleken dat de huizenmarkt het zwaar te verduren heeft gehad als gevolg van de economische crisis. Het vermoeden bestaat dat de vraag naar nieuwbouwwoningen, ondanks het feit dat de economische crisis in 2014 als afgelopen beschouwd wordt, nog niet op het niveau van 2007 zit. Er zal dan ook onderzocht worden in hoeverre het aanbod van nieuwbouwwoningen gedaald is als gevolg van de economische crisis. Om dit te kunnen onderzoeken zal het jaarlijks aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen in de periode voor en na de crisis in kaart worden gebracht. De bijbehorende hypothese luidt:

**Het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen in 2014 is ten opzichte van het aantal in 2007 gedaald.**

Uit het projectkader is gebleken dat er een overgang van actief naar passief faciliterend grondbeleid te zien is in de periode na de economische crisis (VNG, 2013). Het vermoeden bestaat dat deze trend zich niet alleen ten tijde van de economische crisis afspeelt maar dat publieke partijen ook na de economische crisis minder vaak actief grondbeleid zijn gaan voeren. Om het veranderde aantal gebiedsontwikkelingen dat door passief en actief grondbeleid is gerealiseerd als gevolg van de economische crisis inzichtelijk te maken zal het aantal verleende vergunningen voor de bouw van nieuwbouwwoningen vergeleken worden aan de hand van het type opdrachtgever tussen 2007 en 2014. De tweede hypothese luidt dan ook:

**In het jaar 2014 hebben marktpartijen ten opzichte van overheid en woningcorporaties verhoudingsgewijs meer vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen ingediend dan dit het geval was in het jaar 2007.**

Naast een verschuiving van overwegend actief naar faciliterend grondbeleid als gevolg van de economische crisis is men overgestapt van voornamelijk grootschalige 'greenfield developments' naar kleinschalige binnenstedelijke ontwikkelingen van organische aard (VNG, 2013). Om te kunnen toetsen of deze overstap ook na het einde van de economische crisis standhoudt zal er een vergelijking plaatsvinden tussen de gemiddelde omvang van plannen van gebiedsontwikkelingen tussen 2007 en 2014. Dit wordt gedaan door de gemiddelde projectgrootte (gemiddeld aantal huizen per project) van beide jaren te vergelijken en te toetsen of er een significante afname waar te nemen is:

### **Het gemiddeld aantal huizen per project is afgenomen in de periode 2007-2014.**

De economische crisis heeft diepe sporen achter gelaten in de bouwsector. Volgens het CBS (2016) zijn ruim honderdduizend verdwenen door de afnemende vraag naar nieuwbouwwoningen en faillissementen als gevolg van de economische crisis. Vermoedelijk zal de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen oplopen doordat de bouwsector een toenemende vraag naar nieuwbouwwoningen in 2014 niet kan opvangen vanwege expert- en capaciteitsproblemen door eerdere ontslagen, herscholing van bouw personeel en faillissementen. Om deze aanname te kunnen toetsen zal er onderzocht worden in hoeverre het gemiddelde realisatietempo van plannen verschilt tussen 2007 en 2014. Hierbij zal de gemiddelde doorlooptijd tussen een gevormde woning (het moment waarop de bouwvergunning verleend wordt) en gereed gemelde woning (het moment waarop de nieuwbouw woningen gereed is om te wonen) in maanden vergeleken worden tussen 2007 en 2014. De derde hypothese luidt als volgt:

### **De gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen in 2014 is hoger dan dit het geval was in 2007.**

Naast het vermoeden dat de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen als gevolg van de kredietcrisis op is gelopen bestaat er ook een vermoeden dat als gevolg van deze crisis de gemiddelde woninginhoud van nieuw te bouwen woningen afnam. Volgens een onderzoek van de Vries (2010) blijkt uit historische gegevens dat woninginhoud en kwaliteit reageren op de conjunctuurgolf en dat er na een periode van crisis een dip in de gemiddelde woninginhoud van nieuwbouwwoningen af te lezen is. Aangezien dit onderzoek dateert van 2010 en daarmee dus enkel de beginjaren van de economische crisis kon bestuderen zal er in dit onderzoek onderzocht worden of de economische crisis heeft geleid tot een afname in de grootte van woningen, zoals in eerdere tijden van crisis ook het geval was (de Vries, 2010). De bijbehorende hypothese luidt:

### **De gemiddelde woninginhoud van nieuwbouwwoningen is gedaald in de periode 2007-2014**

Als laatste karakteristiek zal er onderzocht worden of de economische crisis invloed heeft gehad op de gemiddelde bouwkosten van een woning. De bouwkosten zijn sterk afhankelijk zijn van materiaal- en arbeidskosten en deze kosten zijn in deze periode flink beïnvloed zijn door de veranderde vraag naar nieuwbouwwoningen als gevolg van de economische crisis. Vermoedelijk zullen de bouwkosten tijdens de economische crisis lager liggen dan de situatie voor 2008 aangezien de vraag naar woningen en daarmee dus de vraag naar personeel en materiaal lager is komen te liggen. Er wordt echter gewaarschuwd dat op het moment dat de economische crisis eindigt er een sterke stijging in

bouwkosten wordt verwacht doordat materiaalkosten stijgen en er een tekort aan personeel ontstaat doordat dit vertraagd reageert op de vraag naar nieuwbouwwoningen. Afgevraagd kan worden of het uitbreken van de crisis en de daarmee gepaard gaande ontwikkelingen in de bouwsector invloed heeft gehad op de kosten van een woning. Om dit te kunnen onderzoeken is de volgende hypothese opgesteld:

**De gemiddelde bouwkosten per woning in het jaar 2014 zijn gedaald ten opzichte van het jaar 2007.**

#### 4.2 Veranderde invulling gemeenten aan gebiedsontwikkeling

Nadat er een zestal hypothesen zijn opgesteld om de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen na de economische crisis te kunnen toetsen zullen er in deze paragraaf een vijftal hypothesen op worden gesteld om bepaalde factoren te toetsen die de veranderde invulling van gemeenten in gebiedsontwikkelingen kunnen verklaren. Deze factoren, welke afkomstig zijn uit de gedragstheorie van Scharpf (1997) en verschillen in het gedrag van actoren als gevolg van een ontwikkeling op macroniveau zoals de economische crisis kunnen verklaren, worden omgezet in een aantal hypothesen. Door per factor een hypothese op te stellen kan van iedere individuele factor vastgesteld worden in hoeverre deze bepalend is voor de veranderde invulling die gemeenten na de economische crisis aan gebiedsontwikkelingen zijn gaan geven.

De eerste hypothese zal ingaan op de beschikbare middelen die een gemeente bezit. Het vermoeden bestaat dat grotere gemeenten met veel (financiële) middelen en expertise in huis over het algemeen meer capaciteit bezitten om actief grondbeleid te voeren. Deze manier van beleidsvoering is ingewikkelder en men heeft door het inslaan van de kredietcrisis ingezien dat deze benadering van gebiedsontwikkelingen erg risicovol is. Aangenomen wordt dat grotere gemeenten met grotere reserves ten tijde van de crisis over het algemeen meer gronden in handen hadden door het bedrijven van actieve grondpolitiek en hiermee relatief grote verliezen hebben opgelopen. Verwacht wordt dus dat men zowel op de korte termijn (doordat men nog genoeg gronden in handen heeft) en op de lange termijn (doordat men in heeft gezien dat actief grondbeleid de nodige risico's met zich meeneemt) significant minder actief grondbeleid zal gaan voeren. De hypothese luidt:

- 1. Gemeenten met een hoog inwonertal dienen ten opzichte van gemeenten met een laag inwonertal na de economische crisis in verhouding significant minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in welke door actief grondbeleid zijn gerealiseerd.**



Naast de middelen die een gemeente bezit zal de staat van de woningmarkt in een gemeente vermoedelijk ook invloed hebben op de keuze voor een bepaald type grondbeleid. In de tweede hypothese zal het verband tussen de staat van de regionale woningmarkt en de voornaamste keuze voor het type grondbeleid door gemeenten in diezelfde regio getoetst worden. Het vermoeden bestaat dat in regio's met een gunstige woningmarkt gemeenten over het algemeen eerder neigen naar het voeren van actief grondbeleid dan in regio's met een minder gunstige woningmarkt. Het argument voor deze keuze is dat gemeenten, zeker sinds de economische crisis, terughoudender zijn geworden met het voeren van actief grondbeleid in gebiedsontwikkelingen en alleen gebruik van deze methode maken wanneer er sprake is van een aantrekkende woningmarkt. Door zeker te zijn dat er een markt vraag bestaat naar woningen in een bepaalde gebiedsontwikkeling kunnen risico's beperkt worden en kunnen gemeenten door middel van het voeren van actief grondbeleid een gedeelte van de winst afromen en gebruiken om bepaalde ruimtelijke doelen in desbetreffende gebiedsontwikkeling realiseren. Om te toetsen of er een verband tussen woningmarktsituatie en de voornaamste keuze van het type grondbeleid door gemeenten bestaat zal de volgende hypothese worden opgesteld:

**2. In gemeenten met een grote vraag naar woningen wordt vaker voor een actief grondbeleid gekozen dan in gemeenten waar minder vraag naar woningen is.**

Als derde factor zal de politieke situatie in een bepaalde gemeente vermoedelijk invloed hebben de manier waarop gemeenten invulling geven aan gebiedsontwikkelingen. De gemeenteraad heeft namelijk veel invloed op de manier waarop woningbouw tot stand komt doordat zij diegene zijn die de invulling aan bestemmingsplannen geven en goedkeuren. Doordat een coalitie in een gemeenteraad in de meerderheid is en het woonbeleid vaststelt voor de termijn waarin zij verkozen zijn, hebben zij veel macht over de keuze en de positie die de gemeenten inneemt bij gebiedsontwikkelingen. Er zal dus onderzocht worden in hoeverre de politieke situatie in een gemeente van invloed is geweest bij de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis:

**3. De politieke situatie in een gemeente heeft na de economische crisis invloed gehad op de keuze van gemeenten om het grondbeleid aan te passen.**

In de vierde hypothese zal er beoordeeld worden of de door Scharpf (1997) genoemde normen invloed hebben op het besluit van gemeente om voor een bepaald type grondbeleid te kiezen na de economische crisis. Met het begrip 'Normen' doelt Scharpf (1997) op de wettelijke restricties die effect hebben op het gedrag van actoren. Er zal dus beoordeeld worden of bepaalde wettelijke restricties die voor gemeenten opgelegd worden invloed hebben op de keuze voor het type grondbeleid wat gemeenten na de economische crisis zijn gaan voeren:

**4. De normen die voor een bepaalde gemeente gelden hebben invloed op de keuze voor een bepaald type grondbeleid in een gemeente.**

De laatste hypothese is opgesteld naar aanleiding van de door Scharpf (1997) genoemde 'identiteit' die gemeenten kunnen aannemen. Onderdeel van deze identiteit is het aannemen van gewoontes die invloed hebben op de invulling van het grondbeleid binnen gebiedsontwikkelingen. Het vermoeden bestaat dat bepaalde gemeenten die door het decennialang voeren van een bepaald soort grondbeleid door gewenning en gewoonte na de economische crisis, ondanks de in hoofdstuk 4 aangehaalde veranderde context waarin gebiedsontwikkelingen nu plaatsvinden, continueren met hetzelfde type grondbeleid. Redenen voor het continueren van een type grondbeleid zou bijvoorbeeld de in het verleden geboekte successen of het niet willen overstappen naar 'vreemde'/nieuwe typen grondbeleid. De hypothese luidt:

**5. Gemeenten die actief grondbeleid als voornaamste strategie in gebiedsontwikkelingen hanteerden, zijn dit na de economische crisis door het behoud van identiteit blijven volhouden.**

Zoals reeds is vermeld zijn de vijf bovenstaande hypothesen gebaseerd op de actorengedragstheorie van Scharpf (1997). Om duidelijkheid te scheppen over de link tussen het door Scharpf (1997) geoperationaliseerde gedragsmodel en de in dit onderzoek gebruikte hypothesen zal er in onderstaand model inzichtelijk worden gemaakt welke hypothese aan welke factor is verbonden.

Factor	Indicator	Hypothese	Onderzoeksmethode
Omvang	Inwonertal	1. Gemeenten met een hoog inwonertal dienen ten opzichte van gemeenten met een laag inwonertal na de economische crisis in verhouding significant minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in welke door actief grondbeleid zijn gerealiseerd.	Data-analyse
Percepties	Woningmarkt situatie	2. In gemeenten met een grote vraag naar woningen wordt na de economische crisis vaker voor een actief grondbeleid gekozen dan in gemeenten waar minder vraag naar woningen is.	Data-analyse
Belangen	Politieke situatie	3. De politieke situatie in een gemeente heeft na de economische crisis invloed gehad op de keuze om het grondbeleid aan te passen.	Interviews

Normen	Plan- capaciteit	4. De normen die voor een bepaalde gemeente gelden hebben invloed op de keuze voor een bepaald type grondbeleid in een gemeente.	Interviews
Identiteit	Gewoontes	5. Gemeenten die actief grondbeleid als voornaamste strategie in gebiedsontwikkelingen hanteerden, zijn dit na de economische crisis door het behoud van identiteit blijven volhouden.	Interviews

*Figuur 5: Verband conceptueel model Scharpf (1997) en opgestelde hypothesen (eigen productie)*

## 5. Gebiedsontwikkeling en trends in Nederland

Voordat er gestart zal worden met analyseren van de data om de eerste deelvraag *“In hoeverre zijn de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland veranderd na de economische crisis?”* te kunnen beantwoorden, zal er in dit hoofdstuk eerst gestart worden met het opsommen van gebiedsontwikkeling gerelateerde trends die na de economische crisis zijn ontstaan. Zoals in het projectkader al duidelijk is geworden hebben er sinds de economische crisis allerlei veranderingen op macroniveau plaatsgevonden die invloed hebben gehad op gebiedsontwikkelingen in Nederland. In dit hoofdstuk zal de gehouden literatuurstudie naar deze veranderingen aan bod komen en zullen de belangrijkste veranderingen die het gevolg zijn van de economische crisis met behulp van de Pestel analyse geanalyseerd worden. Aangezien dit onderzoek zich richt op de veranderde invulling die gemeenten na de economische crisis aan gebiedsontwikkelingen zijn gaan geven zal de literatuurstudie zich beperken tot de belangrijkste structurele veranderingen die ten tijde of na de crisis zijn ontstaan.

### 5.1 Verschuiving van traditionele naar organische gebiedsontwikkeling

Ten tijde van het uitbreken van de economische crisis van 2008 heeft er een grote verschuiving plaatsgevonden in de manier waarop gebiedsontwikkelingen gerealiseerd werden. Door het instorten van de marktvraag en het gebrek aan financieringsmogelijkheden werd de economische context van gebiedsontwikkelingen veranderd en werden projecten niet meer haalbaar in de traditionele vorm van gebiedsontwikkeling (Janssen, 2012). Veel projecten in heel Nederland werden uitgesteld of liepen volledig vast (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012; Bosboom, 2012). Deze traditionele vorm van gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door *“verstandshuwelijken tussen grote partijen, veel grondverwerving, een grote financiële badkuip, een gedetailleerd masterplan en een of meer iconische gebouwen”* (Platform31, 2013). Een van de duidelijkste voorbeelden van traditionele gebiedsontwikkelingen zijn Vinex-projecten. Dit zijn grootschalige nieuwbouwprojecten in plangebieden die aangewezen werden door het Rijk om aan de grote woningvraag te voldoen (De Zeeuw, 2016). In deze ‘Vinex-periode’, welke zich voor de economische crisis afspeelde, was er sprake van een grote vraag naar vastgoed dat resulteerde in een aanbod gestuurde markt waarbij de eindgebruiker nauwelijks of in een laat stadium betrokken werd in het gebiedsontwikkelingsproces (Renooy & Berkhout, 2012). Binnen deze grote traditionele projecten speelden gemeenten vaak een grote rol. Zo blijkt uit onderzoek van Buitelaar (2010) dat gemeenten in meer dan 60 procent van alle Vinex-locaties een actieve, risicodragende rol vervulden. Dit hield in dat gemeenten de grond op de door het Rijk aangewezen locaties verwierf, bouwrijp

maakte en vervolgens verkocht aan een marktpartij die op de verkochte kavel het vastgoed realiseert (Janssen-Jansen, Lloyd, Peel, & Van der Krabben, 2013). De winst die gemeenten met deze strategie genereerde kon vervolgens gebruikt worden om kosten voor de publieke ruimten in diezelfde plannen te dekken. Ondanks het feit dat deze strategie jarenlang een ideaal instrument was om ruimtelijk beleid te implementeren zonder verliezen te draaien bleek er een keerzijde aan deze traditionele vorm van gebiedsontwikkeling te zitten. Het grote risico voor gemeenten bij deze vorm was dat de kosten voor de baten uitgingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Voordat men de grond aan een marktpartij kon verkopen moesten er eerst grote voorinvesteringen gedaan worden om gronden te verwerven en bouwrijp te maken. Daarnaast vond er speculatie door marktpartijen plaats doordat zij in een vroeg stadium gronden verwierf op Vinex-locaties waardoor gemeenten zich vrijwel genoodzaakt voelden de samenwerking met hen aan te gaan om zodoende bepaalde ruimtelijke ambities te kunnen realiseren (Van den Hof, 2006). Met het uitbreken van de economische crisis werd pas echt duidelijk hoe risicovol actief grondbeleid voor gemeenten kan zijn. Gemeenten kampten met vastlopende of uitgestelde projecten met grote investeringen wat grote verliezen in de grondexploitatie tot gevolg had (Buitelaar, 2015). Dit had tot het gevolg dat de context van gebiedsontwikkelingen veranderde en de maakbaarheid van grootschalige overheidsgestuurde ruimtelijke ingrepen niet bestand bleek tegen deze veranderingen op macroniveau (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Het gevolg van het stilvallen van gebiedsontwikkelingen die op traditionele manier uitgewerkt werden was een nieuwe ontwikkeling: organische gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot de traditionele aanpak is er bij organische gebiedsontwikkeling ruimte voor gevarieerde initiatieven en is er sprake van een open-eindeproces zonder blauwdruk. Dit houdt in dat met de start van het project het precieze eindresultaat nog niet geheel vastgesteld is en dat de gebiedsontwikkeling bestaat uit een optelsom van relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Daarnaast kenmerkt deze aanpak zich doordat er meer met eindgebruikers en lokale stakeholders samengewerkt wordt en vindt er een verschuiving plaats waarin de aanbodgeoriënteerde denken ingeruild wordt voor vraaggestuurde gebiedsontwikkeling (Jonkert-Verkaart, 2015). Ook de rol van gemeenten is veranderd doordat zij een faciliterende rol innemen waardoor er een bottom-up benadering ontstaat die ruimte biedt voor initiatieven uit de samenleving (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Projectontwikkelaars hebben door afnemende vraag en financieringsmogelijkheden een stapje terug gedaan waardoor zij een deel van het speelveld hebben ingeleverd aan partijen die actief zijn in organische ontwikkelingen zoals kleinere ontwikkelaars, collectieven en particulieren (Lekkerkerker, 2016). Voor gemeenten houdt dit in dat zij niet langer meer de kosten voor de baten uit hoeven te

schuiven aangezien zij in dit soort ontwikkelingen een faciliterende rol innemen in tegenstelling tot de actieve, risicovollere rol bij traditionele gebiedsontwikkelingen. Dat houdt dus in dat ze gebiedsregie, van nature in het verleden vaak een overheidstaak, meer bij anderen zal worden neergelegd. De nieuwe werkwijze vraagt een flexibele insteek en “open mind” van private actoren om kansen om te zetten in concrete projecten (NVM, 2016). Deze nieuwe houding betekent dat gemeenten een deel van de macht en sturing verliezen in gebiedsontwikkelingsprocessen. Het gevolg hiervan is dat gemeenten geen actieve rol meer vervullen in het proces waardoor zij minder grip hebben op het eindresultaat van een gebiedsontwikkeling.

Naast de verschuiving van traditionele naar organische gebiedsontwikkeling heeft de economische crisis nog ander gevolgen gehad op macroniveau. In deze paragraaf zullen de trends aan de hand van de Pestel-analyse opgesomd worden die onderdeel uitmaken van de transitie die de gebiedsontwikkeling in Nederland na de economische crisis heeft doorgaan. Aangezien deze trends voor ingrijpende veranderingen binnen het terrein van de gebiedsontwikkeling in Nederland hebben gezorgd zullen deze ook een grote invloed hebben op het gedrag van gemeenten en de keuzes die zij binnen gebiedsontwikkelingen maken. Deze trends, welke zich op macroniveau afspelen, hebben dus allemaal in meer of mindere mate invloed op het veranderde handelen van actoren op microniveau.

## 5.2 Politieke trends

De eerste politieke trend is de toenemende verschuiving van concurrerende naar samenwerkende gemeenten. Waar er voorheen sprake was van concurrentie in het aantrekken van burgers, bedrijven en bezoekers tussen gemeenten komt men nu tot het inzicht dat men er sterker voor staat als men samenwerkt (Lekkerkerker, 2016). Beslissingen in de ene gemeente hebben consequenties voor ontwikkelingen in de buurgemeenten. Een goed functionerende regionale woning- of bedrijventerreinmarkt waarbij negatieve externe effecten worden voorkomen vergt afstemming op een regionaal niveau (PBL, 2015). Een goed voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking is de transformatie van het bedrijfsterreinenbeleid door de overheid. Doordat iedere gemeente haar persoonlijke belangen nastreefde om bedrijvigheid aan te trekken ontstond een overaanbod aan bedrijventerrein en was er sprake van verloedering en leegstand op oude bedrijventerreinen (Krabben, 2015). In 2009 deed de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen een aantal aanbevelingen om deze ontwikkelingen tegen te gaan. Zo moesten gemeenten samenwerken door een meer vraaggerichte aanbodplanning op regionaal niveau op te stellen (Krabben, 2015).

Naast de aanbevelingen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen wordt de intergemeentelijke samenwerking ook aangestuurd door de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit instrument zorgt er wettelijk voor dat gemeenten moeten aantonen dat er regionaal behoefte is

aan een voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Dat houdt dus in dat woningbouwplannen en bedrijven terreinen welke als nieuwe stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt alleen ontwikkeld worden indien deze een regionale ruimtevraag voorzien die niet elders in de regio wordt voorzien (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Dit heeft geleid tot een woningbouwbeleid wat zich meer op de vraag stuurt zodat de juiste woning op de juiste plek wordt gebouwd.

De tweede politieke trend is de meer faciliterende, visionaire rol die de overheid is in gaan nemen. Zoals in hoofdstuk 4.1 al naar voren is gekomen nemen gemeenten een faciliterende rol in door initiatieven vanuit de markt en samenleving ruimte te bieden. Het visionaire aspect houdt in dat de overheid kaders biedt waar initiatiefnemers zich aan moeten houden zodat de overheid grip krijgt op wenselijke en onwenselijke ontwikkelingen (Lekkerkerker, 2016). Het grote voordeel voor gemeenten is dat zij geen grote voorfinancieringen in gebiedsontwikkelingen hoeven te doen maar toch bepaalde kaders op kunnen stellen om het een bepaalde richting op te sturen. Daarnaast krijgt de projectontwikkelaar of eindgebruiker zelf de vrijheid om invulling te geven aan het resultaat.

### 5.3 Economische trends

Zoals in het projectkader al naar voren is gekomen, was er in 2014 weer sprake van groeiende economische cijfers en zijn huizenprijzen en andere financiële waarden weer hersteld (Stegeman, 2014). Dat betekende dat de woningmarkt weer aantrok en dat gebiedsontwikkelingen weer in de lift zaten. Dit uitte zich onder andere in een stijging van de gemiddelde huizenprijs en een gemiddelde afname van het aantal dagen dat een woning te koop staat (NRC, 2017). Op het moment is de markt in de Amsterdam zelfs zo overspannen dat er door een gebrek aan aanbod de verkopen van het aantal huizen voor het derde achtereenvolgende jaar dalen (Parool, 2017). Als gevolg van de hoge huizenprijzen trekken veel Amsterdammers naar naastgelegen steden als Almere waardoor er een steeds grotere cirkel buiten de randstad ontstaat waar woningmarkten oververhit raken (Parool, 2017). Naast de grote vraag naar woningen dient men ook rekening te houden met andere ruimteclaims en –restricties zoals verkeer, bedrijvigheid en recreatie waardoor men voor een grote verstedelijkingsopgave staat (PBL, 2010). Toch is deze stijgende vraag naar woningen niet overal in Nederland waarneembaar en zijn er regionale verschillen. Het grotere wordende verschil in woningbehoefte tussen stad en ommeland/platteland wordt vooral veroorzaakt door de aantrekkende werking die steden hebben. Zo heeft de stad van oudsher vooral een grote aantrekkingskracht op studenten en arbeidsmigranten (PBL, 2015). Daarnaast fungeert de stad als ‘roltrap’ voor jongeren doordat zij worden aangetrokken door werk en/of opleiding om zich vervolgens zich te vestigen in een groeikern (PBL, 2015).

Een tweede economische trend is de diversificatie in woonbehoefte en –vraag. Zo is er een groter wordende groep ouderen die op zoek is naar woningen met zorgvoorzieningen op gepaste afstand, levensloopbestendige woningen of andere woonvormen gericht op het langer zelfstandig thuis wonen (Lekkerkerker, 2016). Daarnaast stimuleert de overheid ouderen om langer zelfstandig of in familiekring te blijven wonen door het sluiten van verzorgingshuizen en het vergunningsvrij bouwen van een mantelwoning (de Lange & Witter, 2014). Naast nieuwe woningtypen voor ouderen zijn er andere concepten die inspelen op demografische trends. Zo speelt het woonconcept ‘tiny houses’ in op het groeiende aantal eenpersoonshuishoudens en de daarbij horende leefstijl (Fokkema, 2016). Dan als laatste onderdeel ontstaat er als gevolg van de vraaggestuurde gebiedsontwikkelingen een meer diverse woonvraag van consumenten. Deze diverse woonvraag ontstaat doordat burgers graag hun wensen en behoeften willen verwerken in de woning (Aarden, n.d.). Gemeenten zullen in moeten inspelen op de groter wordende diversificatie in woonbehoefte en –vraag door hun beleid hierop aan te passen. In navolging van het nationale beleid dat gericht is op het langer zelfstandig thuis laten wonen van ouderen en het vraaggerichter bouwen van nieuwbouwwoningen zullen gemeenten in moeten spelen op bovengenoemde economische trends door een schatting te maken van de in de toekomst benodigde aantal nieuwbouwwoningen. Daarbij zal men in acht moeten houden dat er steeds meer behoefte is aan speciale woonvormen door genoemde economische en demografische trends.

#### 5.4 Juridische trends

Als antwoord op de behoefte aan transparantie, vereenvoudiging, efficiëntie en maatwerk binnen de ruimtelijke wetgeving is er een besluit genomen om de Omgevingswet in te voeren. De Omgevingswet, welke naar verwachting in 2021 in zal treden bundelt en herzielt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu en water. Veel processen en lagen binnen gemeenten werken na de invoering van de Omgevingswet anders (Digitale Agenda, 2018). Deze juridische verankering van het nieuwe ruimtelijke ordeningsbeleid moet ertoe leiden dat het aanpakken van gebiedsopgaven beter, eenvoudiger en efficiënter wordt aangepakt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Het streven van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) is om meer samenhang te creëren, duurzaamheid te stimuleren, meer transparantie, minder regels, meer maatwerk en meer flexibiliteit. De invoering van deze wet zal gevolgen hebben voor overheden die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fysieke leefomgeving (Digitale Agenda, 2018). Gemeenten kunnen met behulp van deze Omgevingswet meer maatwerk leveren door ruimte en flexibiliteit te bieden aan initiatiefnemers. Deze initiatiefnemers zullen een grotere regierol op zich nemen, het proces zal sneller worden doorlopen en men kan vraaggerichter ontwikkelen. De maatschappelijke opgave komt daarmee centraal te staan in de Omgevingswet (Kooman, 2016).



Macro-contextuele factor	Trend
Politiek	Samenwerking in plaats van concurrentie Faciliterende, visionaire overheid
Economisch	Aantrekkelijke woningmarkt Samenwerking in plaats van concurrentie Diversificatie in woonbehoefte en –vraag
Juridisch	Toenemende behoefte aan transparantie, efficiëntie en maatwerk binnen ruimtelijke wetgeving: Omgevingswet

*Figuur 6: Macrocontextuele factoren en bijbehorende trends*

## 6. Veranderende karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in Nederland

In dit hoofdstuk zullen de toetsingsresultaten van de in hoofdstuk 4 opgesomde hypothesen besproken worden. Allereerst zal er in de eerste paragraaf een beschrijving van de data plaatsvinden die nodig is voor het toetsen van de hypothesen. Hierbij zal er in worden gegaan op de afkomst, de compositie en de noodzakelijke bewerking van de data. In de daaropvolgende paragraaf zal er door middel van de resultaten afkomstig uit zes verschillende hypothesen bepaald worden in hoeverre de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland veranderd zijn na de economische crisis. Vervolgens zal er in het derde deel van dit hoofdstuk met de resultaten van vijf andere hypothesen getoetst worden in hoeverre de in hoofdstuk 3.2.3 benoemde factoren bepalend zijn voor de veranderde invulling die gemeente aan gebiedsontwikkelingen zijn gaan geven na de economische crisis.

### 6.1 Databeschrijving

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is besproken is er voor de beantwoording van de deelvragen uit dit onderzoek gebruik gemaakt van meerdere datasets. Afgezien van het feit dat deze datasets vrij toegankelijk en erg gebruiksvriendelijk zijn was het toch noodzakelijk om enkele bewerkingen te verrichten alvorens deze op een juiste manier geïnterpreteerd kon worden.

Ten eerste was het voor iedere karakteristiek noodzakelijk om twee datasets te combineren. Deze bewerking was nodig doordat het CBS met verslagperioden werkt en de periode die in dit onderzoek onderzocht wordt zich uitstrekt over twee verslagperioden. Dit houdt in dat het combineren van twee verslagperioden (en dus twee datasets) noodzakelijk was om de periode die in dit onderzoek geselecteerd was in één dataset te krijgen. Deze bewerking kost extra tijd maar levert geen extra moeilijkheden op doordat de thema's, frequentie en onderzoeksobjecten in de opvolgende verslagperiode onveranderd bleef. Dat betekent dat de datasets relatief eenvoudig te combineren zijn en de manier waarop het CBS de data heeft verkregen ongewijzigd bleef.

Daarnaast was het voor de karakteristieken 'verhouding actief/passief grondbeleid' en 'gemiddelde projectgrootte' nodig om absolute cijfers van het CBS om te zetten in percentages (CBS, 2017; CBS, 2018). In het eerste geval kon uit de absolute cijfers niet direct opgemaakt worden in welke mate de verhouding tussen actief en passief grondbeleid veranderde ten tijde van de economische crisis. Bovendien is het visueel weergeven van percentages in een grafiek een handig instrument om een eventuele verandering van verhoudingen door de jaren heen te laten zien. Bij de tweede karakteristiek waren enkel het aantal projecten wat per jaar in een bepaalde projectgrootte tot stand

is gekomen bekend in de dataset van het CBS. Het was wederom interessanter om deze absolute getallen om te zetten naar het percentage toegevoegde woningen ten opzichte van het totaal om inzichtelijk te maken wat de bijdrage van iedere omvangsgroep aan de in dat jaar totaal toegevoegde woningvoorraad is. Daarnaast kan er op deze manier een visuele weergave van deze percentages worden gemaakt zodat in één oogopslag vastgesteld kan worden of de gemiddelde projectgrootte ten tijde van de economische crisis is veranderd.

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is besproken zal de data van de factoren uit de tweede deelvraag op twee manieren verzameld worden. De benodigde data voor de factoren belangen, normen en identiteit zal door middel van interviews verkregen worden.

De benodigde data voor de objectieve factoren omvang en marktsituatie zal in navolging van de benodigde data voor deelvraag 1 opgevraagd worden via de site van het CBS. Aangezien de data van sommige karakteristieken tot op gemeentelijk niveau rijkt kan er door middel van het verdelen van gemeenten in groepen op basis van bepaalde kenmerken verbanden gelegd worden tussen bepaalde kenmerken van gemeenten en uitkomsten van gebiedsontwikkelingen in diezelfde gemeenten. Toch is het exporteren en bewerken van deze data een lastige opgave aangezien dit soort datasets dermate uitgebreid zijn dat het niet zomaar in het programma Excel geladen kan worden. Om toch de benodigde data te kunnen selecteren, bewerken en onderzoeken is er gebruik gemaakt van een functie waarbij de data niet volledig werd ingeladen maar met behulp van zogenaamde pivottabellen alleen de benodigde informatie werd opgevraagd. Door deze manier van werken kunnen er op een overzichtelijkere manier bepaalde regio's of variabelen geselecteerd en uitgelezen worden. Het op een eenvoudige manier kunnen selecteren van bepaalde regio's is een vereiste aangezien het in de tweede deelvraag van belang is om bepaalde gemeenten te kunnen isoleren in te kunnen delen in een groep waardoor de resultaten van die gemeenten uitgelezen kunnen worden.

Bij het sorteren en isoleren van de data die bij bepaalde soorten gemeenten hoort is het van belang om opletteend te zijn of er eventuele fusies tussen gemeenten hebben plaatsgevonden in de periode 2007 tot en met 2016. Wanneer hier niet op gelet zou worden zou er een groot aantal 'missing values' ontstaan en zou de data dus niet valide zijn. Aangezien de dataset van het CBS zowel de data van de oude/fuserende als de nieuwe/gefuseerde gemeenten bezit biedt dit verder geen problemen. Toch wordt dit problematisch wanneer er fusies van gemeenten plaatsvinden na het gekozen uitgangsjaar waarop gemeenten gesorteerd worden. Dit is dan ook het geval in deelvraag twee, waar gemeenten in twee groepen worden ingedeeld: Krimp gemeenten en groei gemeenten. Om deze indeling te kunnen maken is er bekeken welke gemeenten in de periode voor de crisis (2002-2007) groei of krimp doormaakten. Vervolgens wordt er onderzocht in hoeverre het aantal

vergunningaanvragen van nieuwbouwwoningen in de periode hierna veranderd voor beide groepen. Het problematische aspect is echter dat bepaalde fusiegemeenten die in de periode na 2007 gefuseerd zijn kunnen verschillen in het feit of ze in de periode 2002 tot 2007 groei of krimp doormaakte. Fusiegemeenten die tot 2007 een verschil vertonen in krimp en groei kunnen in dit onderzoek dus niet geclassificeerd worden als groei- of krimpgemeente waardoor er is gekozen om de fusiegemeenten die bestaan uit gefuseerde gemeenten met een tegenstrijdigheid in groei en krimp buiten beschouwing te laten. Fusiegemeenten die in de geselecteerde periode geen verschil in krimp en groei vertoonden zijn in tegenstelling tot de voorgaande situatie wel in de berekening meegenomen door de data van de twee gefuseerde gemeenten bij elkaar op te tellen.

In tegenstelling tot de deelvraag die ingaat op de marktsituatie van gemeenten is het voor de deelvraag die ingaat op de omvang van gemeenten niet noodzakelijk om bepaalde fusiegemeenten buiten beschouwing te laten. Doordat er bij de indeling van gemeenten in de categorieën klein, middelgroot en groot gebruik is gemaakt van een databestand welke het aantal inwoners per gemeente in 2018 rangschikt, is de lijst volledig geüpgraded en zijn alle fusies en nieuwe gemeentenamen meegenomen waardoor het enkel een kwestie is van de data van de oude (deel)gemeentenamen te combineren met de nieuwe naam van de gefuseerde gemeente.

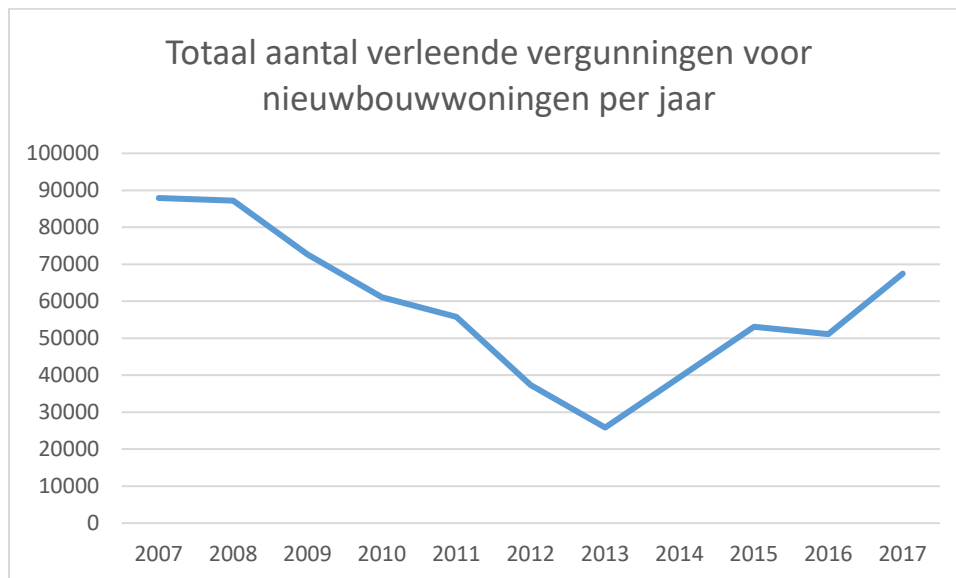
## 6.2 Resultaten

In deze paragraaf zullen de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkeling naar aanleiding van de economische crisis besproken worden aan de hand van een zestal hypothesen. Te beginnen met het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen en de totale woninginhoud van deze verleende vergunningen in de periode 2005-2016.

### 6.2.1 Totaal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen

Om een goed beeld te schetsen op wat voor manier het aanbod van nieuwbouwwoningen op de woningmarkt zich voor, tijdens en na de economische crisis heeft ontwikkeld is er met behulp van de data van het CBS een grafiek gemaakt waarin het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen per jaar wordt weergegeven (CBS, 2018). Hierbij geldt dat één verleende vergunning voor één woning staat en dat er in het geval van meerdere woningen binnen een project afzonderlijke vergunningen zijn aangevraagd. Door het verloop van deze verleende vergunningen in de periode 2005 tot en met 2016 weer te geven kan er een uitspraak gedaan worden welke impact de economische crisis heeft gehad op de ontwikkeling van woningen in deze periode. Een belangrijke kanttekening hierbij is het gegeven dat verleende vergunningen niet één op één staan met het aantal gerealiseerde woningen in dat jaar maar echter wel een goede indicatie geven in hoeverre de markt

op dat moment behoefte heeft aan nieuwbouwwoningen. In figuur 7 wordt het totaal aantal verleende vergunningen van nieuwbouwwoningen in de periode 2005 tot en met 2017 weergegeven.



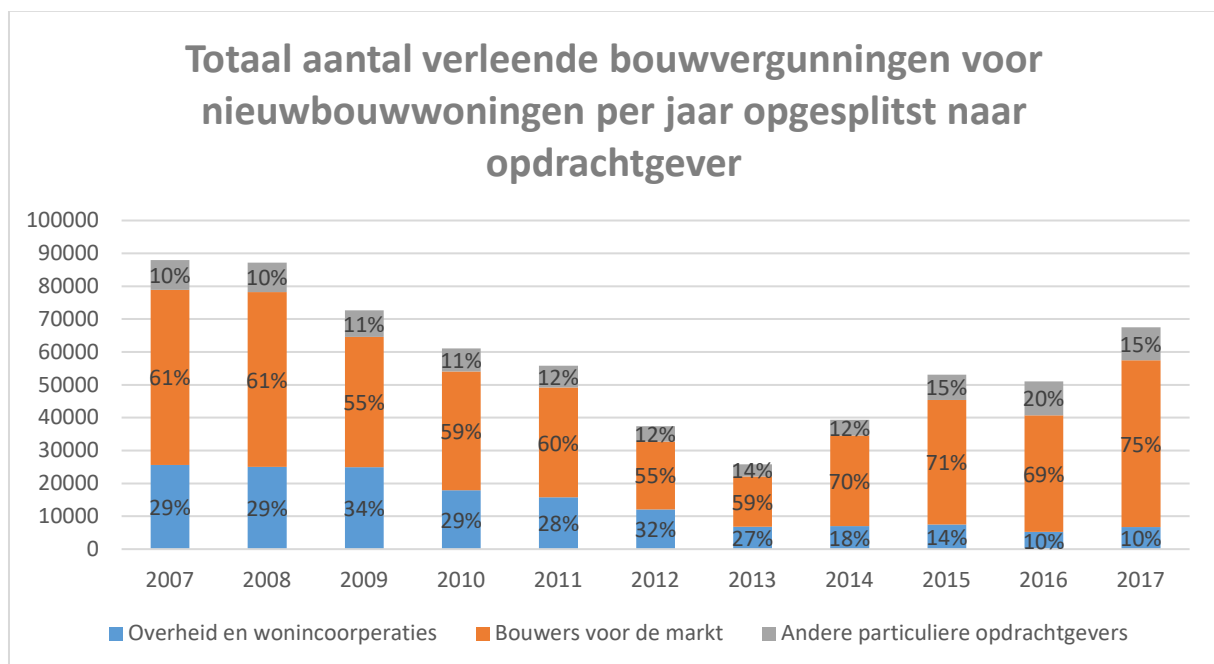
*Figuur 7: Totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen*

Wanneer het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen geanalyseerd wordt, valt direct op dat er een forse daling in het aantal en inhoud van verleende vergunningen is na het uitbreken van de economische crisis in 2008. Dit is een logisch gevolg aangezien de vraag naar woningen in die periode fors afnam. Na 2013 blijkt deze dip in het aantal aangevraagde vergunningen over te zijn aangezien er in de daaropvolgende jaren een groei te zien is. Als het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen in 2007 (87918 woningen) met 2014 (39398 woningen) vergeleken wordt, kan geconcludeerd worden dat de hypothese “Het totaal aantal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen in 2014 is ten opzichte van het aantal in 2007 gedaald” kan worden aangenomen.

### 6.2.2 Verhouding passief/actief grondbeleid

Om te kunnen toetsen in hoeverre de verhouding van het gebruik van passief/actief grondbeleid in gebiedsontwikkelingen is veranderd is na de economische crisis is de volgende hypothese opgesteld: In het jaar 2014 hebben marktpartijen ten opzichte van overheid en woningcorporaties verhoudingsgewijs meer vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen ingediend dan dit het geval was in het jaar 2007. Om deze hypothese te kunnen toetsen is een dataset van het CBS (2018) gebruikt waarin het totaal aantal verleende bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen per jaar wordt weergegeven. Naast het totaal aantal verleende vergunningen wordt er in deze dataset een onderscheid gemaakt in het opdrachtgeverschap van deze vergunningen. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de verhouding van het aantal aangevraagde vergunningen door ‘overheid en woningcorporaties’,

'bouwers voor de markt' (hieronder vallen projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen en financiële instellingen zoals banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) en 'andere particuliere opdrachtgevers' (inclusief Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)) is in een jaar. Door de verhouding van het aantal vergunningen wat door opdrachtgevers voor en na de crisis wordt aangevraagd te vergelijken kan bepaald worden in hoeverre de economische crisis heeft bijgedragen aan de veranderde verhouding van het aantal aangevraagde vergunningen door verschillende opdrachtgevers. In onderstaande figuur 8 wordt de data grafisch weergegeven waarbij de blauwe kleur het percentage verleende bouwvergunningen wat aangevraagd is door overheid en marktpartijen weergeeft, het oranje deel van de vergunningaanvragen voor de rekening komt van de bouwers voor de markt en het grijze deel geeft de verleende vergunningen aan andere particuliere opdrachtgevers weer. Bij de beantwoording van de hypothesen worden bouwers voor de markt en andere particuliere opdrachtgevers tot marktpartijen gerekend.



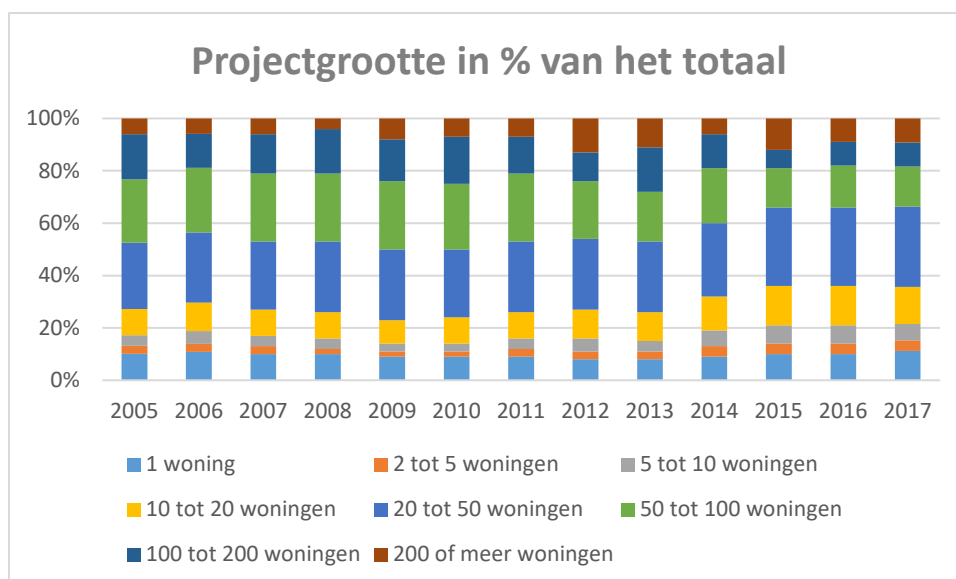
*Figuur 8: Totaal aantal verleende bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen per jaar opgesplitst naar opdrachtgever*

Wanneer de data grafisch wordt weergegeven (figuur x) valt onmiddellijk op dat het totaal aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen sinds het uitbreken van de economische crisis is afgenomen. Naast de trend die een afname van het totaal aantal vergunningsaanvragen vanaf 2008 en een toename vanaf 2014 laat zien is er ook een trend in de samenstelling van het totaal aantal vergunningsaanvragen te ontdekken. De percentages in de staven geven aan welk deel van het totaal aantal vergunningsaanvragen iedere groep opdrachtgevers voor hun rekening neemt. Hieruit blijkt

dat de overheid en woningcorporaties in verhouding tot particuliere partijen sinds de economische crisis steeds minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen doet en dat de twee andere groepen, bouwers voor de markt en andere particuliere opdrachtgevers een steeds groter deel van de vergunningsaanvragen op zich neemt. Dat betekent dus dat de economische crisis aanleiding is geweest voor een significante verandering in de verhouding van actief/passief grondbeleid om woningbouw te realiseren. Naast het feit dat gemeenten en woningcorporaties in absolute cijfers minder vergunningsaanvragen deden, hebben zij in relatieve zin ten opzichte van andere (particuliere) partijen ook minder vergunningsaanvragen gedaan na het uitbreken van de economische crisis. Overheid en woningcorporaties dienden in 2007 29% van het aantal vergunningsaanvragen voor woningbouw woningen in. In 2014 is dit percentage gezakt tot 14% waardoor de hypothese “In het jaar 2014 hebben marktpartijen ten opzichte van overheid en woningcorporaties verhoudingsgewijs meer vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen ingediend dan dit het geval was in het jaar 2007” kan worden aangenomen.

### 6.2.3 Gemiddeld aantal huizen per project

Als derde karakteristiek zal de gemiddelde projectgrootte voor en na de economische crisis vergeleken worden. Om deze vergelijking te kunnen maken zijn er wederom cijfers van het CBS opgevraagd. Hiervoor zijn twee verslagperiodes samengevoegd (CBS, 2012; CBS, 2018). In het gebruikte databestand zijn alle Nederlandse nieuwbouwprojecten opgedeeld in groepen met een bepaalde projectgrootte waardoor er een overzicht ontstaat waarbij er met percentages inzichtelijk wordt gemaakt wat de bijdrage van iedere groep aan de in dat jaar totaal toegevoegde woningvoorraad is. Met behulp van deze informatie kan bepaald worden wat de gemiddelde projectgrootte per jaar is en kan bovendien afgeleid worden hoe dit gemiddelde tot stand komt doordat de verhoudingen van de verschillende omvangsgroepen bekend zijn. In onderstaande figuur 9 zijn de percentages van de verschillende projectgrootte-groepen ten opzichte van het totaal aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen in de periode 2005-2017 opgenomen.



Figuur 9: Projectgrootte in % van het totaal

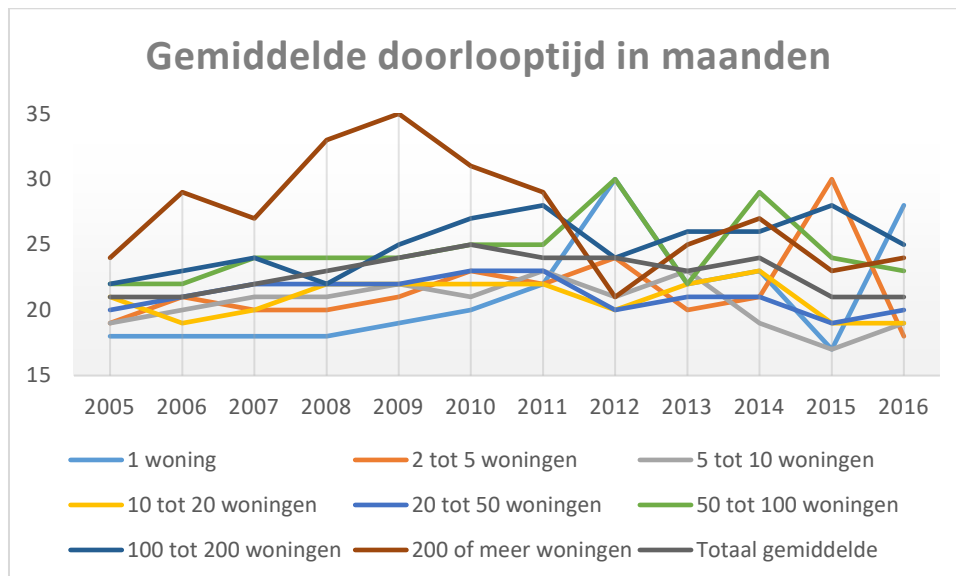
Als de staafgrafiek in figuur 9 wordt geanalyseerd, wordt duidelijk dat de gemiddelde projectgrootte in de periode 2005-2017 kleiner is geworden. Wat opvalt in de figuur is dat het aandeel woningen wat gerealiseerd wordt in projecten van kleinere omvang sinds de economische crisis is toegenomen. De relatieve toename van het aantal huizen wat gerealiseerd wordt in de vorm van kleinschaligere nieuwbouwprojecten sinds de economische crisis ligt in lijn met de in paragraaf 4.1 besproken verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling. Waar gemeenten voorheen de nadruk meer legden op grootschalige nieuwbouwprojecten ten tijde van het Vinex-beleid, ontstond er ten tijde van de economische crisis een andere aanpak bij gebiedsontwikkelingen. In tegenstelling tot de traditionele aanpak is er bij organische gebiedsontwikkeling ruimte voor gevarieerde initiatieven en is het resultaat een optelsom van relatief kleinschalige lokale (her)ontwikkelingen (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). Deze verschuiving in aanpak heeft geleid dat het aantal woningen wat tot stand komt in projecten met 1 tot 50 nieuwbouwwoningen sinds de economische crisis is toegenomen en het aantal woningen wat tot stand komt in projecten met 50 tot 200+ woningen is afgenomen. Er kan dus geconcludeerd worden dat de hypothese “Het gemiddeld aantal huizen per project is afgenomen in de periode 2007-2014” kan worden aangenomen.

#### 6.2.4 Gemiddelde doorlooptijd

De vierde karakteristiek die geselecteerd is om de aard van gebiedsontwikkelingen voor en na de economische crisis weer te kunnen geven is de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen. Om de gemiddelde doorlooptijd van woningen uit Nederland te kunnen vergelijken is wederom de database van het CBS geraadpleegd. Naast het feit dat deze dataset de gemiddelde doorlooptijd van woningen per jaar bezit, wordt ook de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen van



verschillende projectgroottes vermeld (CBS, 2012; CBS, 2018). Met gemiddelde doorlooptijd hanteert het CBS de volgende definitie: “Gemiddeld aantal maanden tussen toekenning van de oudste status 'gevormd' en de oudste status 'in gebruik' van woningen. Woningen waarvan de status 'gevormd' ontbreekt, zijn niet meegeteld in de doorlooptijd.” (CBS, 2018).



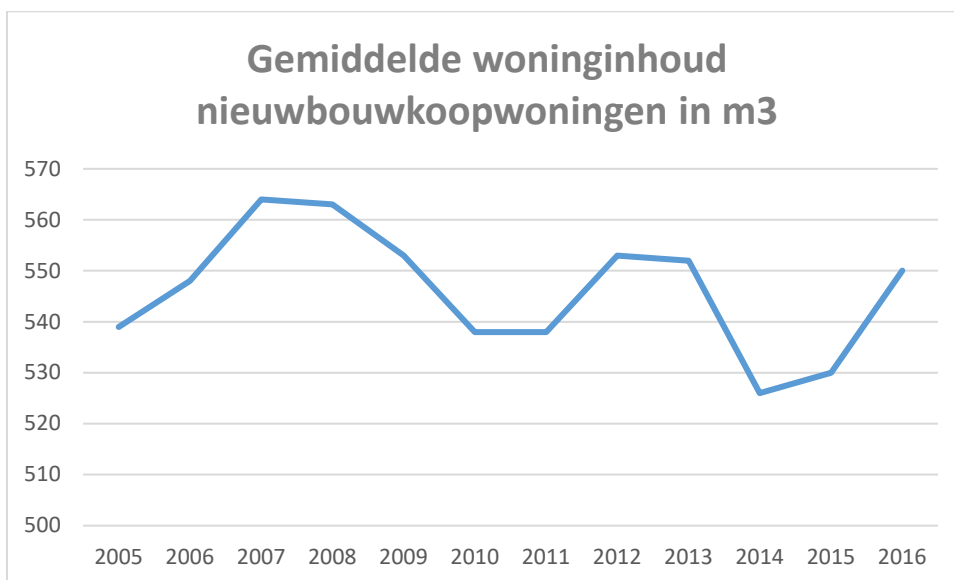
Figuur 10: Gemiddelde doorlooptijd in maanden

Als de totale gemiddelde doorlooptijd van alle groepen met verschillende projectgroottes genomen wordt (donkergrijze lijn), is te zien dat er ten tijde van de economische crisis een lichte stijging waar te nemen is en dat deze vervolgens na 2010 weer af neemt. Het is echter lastig om te concluderen dat deze gemiddelde veranderingen het directe gevolg zijn geweest van de economische crisis. De gemiddelde doorlooptijd van een nieuwbouwwoning in 2007 bedroeg 22 maanden. In 2014 is de gemiddelde doorlooptijd met 2 maanden gestegen. De hypothese “De gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen in 2014 is hoger dan dit het geval was in 2007” wordt dus aangenomen. Toch laat de lijn die de gemiddelde doorlooptijd weergeeft een grillig patroon zien en blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd in 2015 gedaald is tot 21 maanden. Het is dus lastig om te concluderen dat de economische crisis een grote impact heeft gehad op de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen. Wat daarentegen wel opvalt is dat de gemiddelde doorlooptijd van één groep wel reageert op het uitbreken van de economische crisis. De gemiddelde doorlooptijd van zeer grote nieuwbouwprojecten met een omvang van meer dan 200 woningen vertoont door de jaren heen grote verschillen. Daarnaast neemt de doorlooptijd vanaf 2008, wanneer de kredietcrisis uitbreekt, toe met het hoogtepunt in 2009 waar een doorlooptijd van 35 maanden wordt bereikt. Dit grillige verloop kan mogelijk verklaard worden door het feit dat dit soort projecten over het algemeen risicovoller zijn dan kleinschaligere projecten en waarschijnlijk sneller een grote vertraging oplopen op het moment dat bepaalde factoren zoals veranderende marktsituatie of het uitbreken van een

crisis een negatieve invloed uitoefenen op nieuwbouwprojecten. Deze gevoeligheid voor factoren uit zich dan ook in een grote piek ten tijde van de economische crisis. In tegenstelling tot de groepen met een omvang kleiner dan 200 woningen reageert deze groep relatief snel op het uitbreken van de economische crisis waarbij de doorlooptijd van deze projecten uitloopt tot 35 maanden. Het laatste opvallende verschijnsel in doorlooptijd is het feit dat de verschillende groepen tot het jaar 2011 over het algemeen een redelijk stabiele doorlooptijd hebben door de jaren heen. Opmerkelijk is dat na het jaar 2011 de lijnen van alle groepen grilliger verlopen en dat de doorlooptijden van de verschillende groepen dus in een veel grotere mate variëren. Vermoedelijk heeft de economische crisis en de reactie en beleid van verschillende partijen in de jaren hierna bijgedragen aan een onrustigere woningmarkt waardoor ook de doorlooptijden van de verschillende groepen een wat minder stabiel verloop weergeeft.

#### 6.2.5 Gemiddelde woninginhoud

Een karakteristiek die vermoedelijk ook afhankelijk is van invloeden als de economische crisis is de gemiddelde woninginhoud. Ten tijde van crisis zal de woninginhoud van nieuwbouwwoningen vermoedelijk gemiddeld lager liggen dan in tijden van economische voorspoed. Om deze hypothese te kunnen onderzoeken zijn de gemiddelde woninginhoud cijfers voor de periode 2005 tot en met 2016 online bij het CBS opgevraagd en omgezet in een grafiek waardoor veronderstelde trends zichtbaar zullen zijn (CBS, 2017).



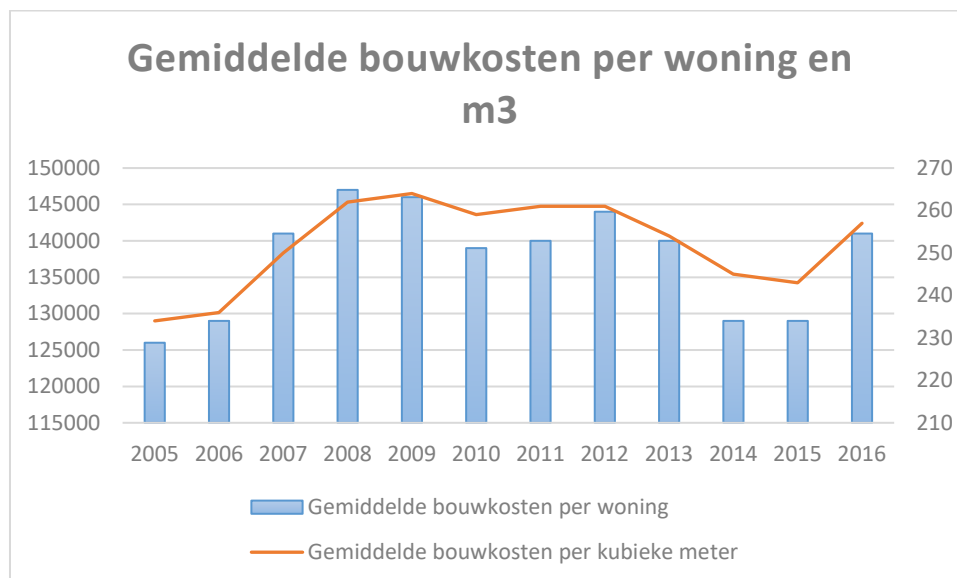
Figuur 11: Gemiddelde woninginhoud nieuwbouwwoningen in kubieke meter

In figuur 11 wordt zichtbaar dat de stijging van de gemiddelde woninginhoud in het jaar 2007 stopt en sinds 2008, in het jaar van het uitbreken van de economische crisis, afneemt. In de jaren hierna neemt de gemiddelde woninginhoud een grillig patroon aan en komt in het jaar 2014 zelfs lager te

liggen dan de situatie direct na de economische crisis. Het is daarom aannemelijk dat er naast de economische situatie meerdere factoren zijn die invloed hebben op gemiddelde woninginhoud. Zo is de vraag naar een bepaald type woning van invloed op de nieuwbouwwoningen die op dat moment gebouwd worden. Wanneer er bijvoorbeeld, door demografische trends, een grote vraag naar seniorenwoningen is zal de markt er op inspelen door meer nieuwbouwwoningen voor senioren bouwen. Dit soort woningen hebben over het algemeen een kleinere woninginhoud dan de gemiddelde woning waardoor een demografische trend als vergrijzing dus invloed heeft op de gemiddelde woninginhoud van een nieuwbouwwoning. Dit voorbeeld dient als argument dat het lastig is om te zeggen dat een stijging of de daling van de gemiddelde woninginhoud enkel aan de economische crisis toe is te schrijven. Andere trends hebben hier waarschijnlijk ook invloed op. De hypothese “De gemiddelde woninginhoud van nieuwbouwwoningen is gedaald in de periode 2007-2014” is weliswaar aangenomen maar de kanttekening hierbij is dat de economische crisis vermoedelijk niet de enige factor is die invloed heeft op de gemiddelde inhoud van een nieuwbouwwoning.

#### 6.2.6 Gemiddelde bouwkosten

Naast gemiddelde woninginhoud van woningen zullen ook cijfers opgevraagd worden die de gemiddelde bouwkosten per woning in kaart brengen. Hierbij zal wederom de periode van 2005 tot en met 2016 geselecteerd worden om het eventuele effect van de economische crisis op de bouwkosten in kaart te kunnen brengen. De cijfers zijn wederom opgevraagd van het dataportaal van het CBS en herbergen twee soorten bouwkosten: gemiddelde bouwkosten per woning en gemiddelde bouwkosten per kubieke meter zoals te zien is in figuur 12 (CBS, 2017).



Figuur 12: Gemiddelde bouwkosten per woning en kubieke meter

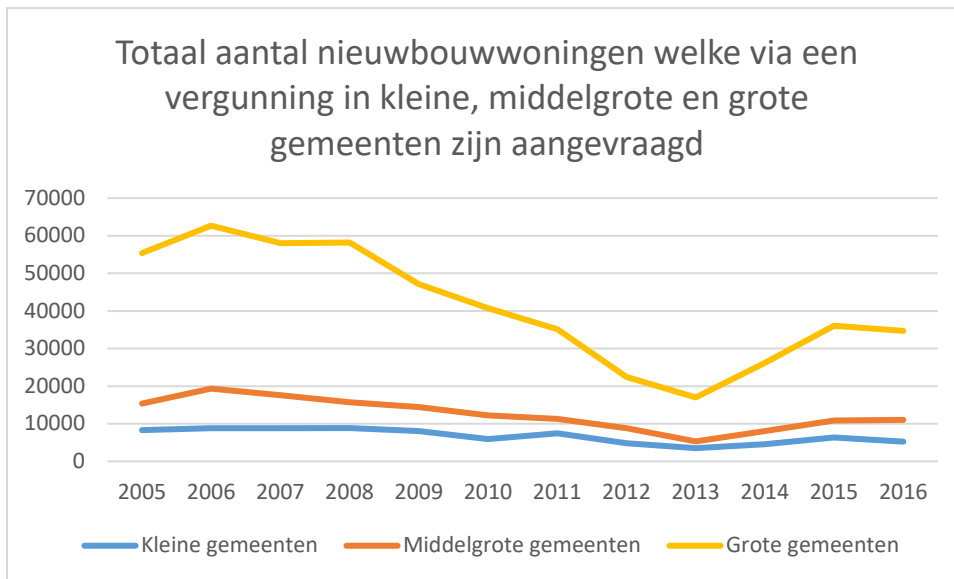
Uit figuur 12 is op te maken dat de zowel de gemiddelde bouwkosten per woning als kubieke meter een stijging door maken van 2005 tot en met 2008. In de jaren hierna valt op dat de gemiddelde bouwkosten per woning af nemen. Waarbij de gemiddelde bouwkosten in 2007 nog €141.000 per woning bedroegen, is dit in 2014 gedaald tot €129.000 per woning. De hypothese “De gemiddelde bouwkosten per woning in het jaar 2014 zijn significant gedaald ten opzicht van het jaar 2007.” Wordt dus aangenomen. Als het verloop van de gemiddelde bouwkosten per woning vergeleken wordt met het verloop van de gemiddelde woninginhoud zoals is besproken in de vorige paragraaf wordt duidelijk dat deze twee verschillende karakteristieken nagenoeg dezelfde koers laten zien. Er kan geconcludeerd worden dat de gemiddelde bouwkosten per woning sterk afhankelijk is van de gemiddelde woninginhoud uit datzelfde jaar. Aangezien de gemiddelde bouwkosten per woning sterk afhankelijk is van de gemiddelde woninginhoud is het interessanter om te bekijken wat het verloop van de gemiddelde bouwkosten per kubieke meter is ten tijde van de economische crisis. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat deze ten tijde van de economische crisis op het hoogtepunt zit en dat deze ook in die jaren erna min of meer op deze hoogte zullen blijven. Na 2012 neemt de gemiddelde kosten per kubieke meter weer af waarna er vanaf 2015 weer een stijging waar te nemen is. Deze stijging wordt vermoedelijk veroorzaakt door toenemende kosten door een groeiende vraag naar bouwmaterialen en tekort aan geschoold personeel in de bouwsector (Een Vandaag, 2018). De bouw telde in het derde kwartaal van 2018 16.300 openstaande vacatures en heeft van alle sectoren het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures: 58 procent (Doodeman, M.) Door deze tekortkomingen vreest men voor een nieuwe bouwcrisis waarbij de bouwkosten weer tot het oude niveau zullen stijgen.

## 7. Invloed kwantitatieve factoren op aanpassing grondbeleid door gemeenten

Nadat er in het vorige hoofdstuk uitvoerig is aangetoond dat de economische crisis een belangrijk aandeel in de veranderde karakteristieken en uitkomsten van gebiedsontwikkelingen in Nederland heeft gehad zal dit hoofdstuk zich gaan richten op het uiteenzetten van de manier waarop gemeenten om zijn gegaan met deze veranderde context en nieuwe situatie na de economische crisis. Hierbij zal vooral de focus gaan liggen op het onderzoeken van factoren die van eventuele invloed zijn op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis. In dit hoofdstuk 7 en 8 zal de deelvraag “In hoeverre heeft de omvang van een gemeente en de marktsituatie in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?” worden beantwoord. Er zal begonnen worden met de vraag of de omvang van een gemeente invloed heeft gehad op de veranderde houding van gemeente ten aanzien van gebiedsontwikkelingen na de economische crisis.

### 7.1 Omvang

Om te beginnen zal er onderzocht worden in hoeverre de factor ‘omvang gemeente’ van invloed is op het woningbouwbeleid van gemeenten na de economische crisis. Met andere woorden gaat er onderzocht worden of het inwonertal van een gemeente bepalend is voor de houding die een gemeente inneemt in het gebiedsontwikkelingsproces na de economische crisis. Om deze houding te kunnen bepalen zullen alle Nederlandse gemeenten in drie groepen met een gelijke aantal gemeenten worden ingedeeld: kleine gemeenten (<18678 inwoners), middelgrote gemeenten (18679 – 32792 inwoners) en grote gemeenten (>32792 inwoners). Deze indeling is tot stand gekomen aan de hand van de data uit de ‘Regionale kerncijfers van het CBS (2018)’. Voor de exacte verdeling van de Nederlandse gemeenten in de drie genoemde groepen wordt verwezen naar bijlage 2. Vervolgens zal het verloop van het aantal aangevraagde vergunningen door de hiervoor genoemde groepen voor nieuwbouwwoningen in de periode voor, tijdens en na de economische crisis in kaart gebracht worden. Met deze resultaten kan er een uitspraak gedaan worden in hoeverre gemeenten met een bepaalde omvang hun houding ten aanzien van het beleid omtrent het creëren van nieuwbouwwoningen hebben behouden of hebben aangepast. Na het sorteren van gemeenten naar hun omvang en het samenvoegen van de data in één model is in figuur 13 het aantal vergunningen van de drie verschillende voor de periode 2005 tot en met 2016 grafisch weergegeven.



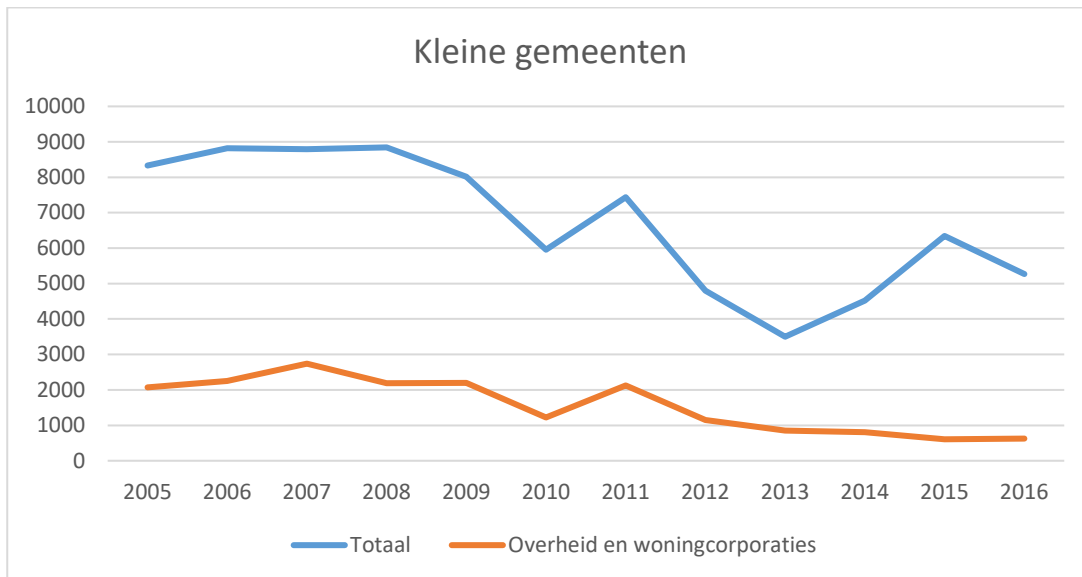
*Figuur 13: Totaal aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in kleine, middelgrote en grote gemeenten zijn aangevraagd*

Wanneer de drie verschillende groepen in één grafiek worden weergegeven valt direct op dat er tot 2008 ieder jaar een redelijk constant aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen wordt aangevraagd. Na het jaar 2008, op het moment dat de economische crisis uitbreekt neemt het aantal nieuwe vergunningsaanvragen jaarlijks af met het dieptepunt in het jaar 2013. Opvallend is dat na het jaar 2013, wanneer het dieptepunt van de crisis verleden tijd is en het vertrouwen in de economie weer begint te groeien ook het aantal vergunningsaanvragen in alle gemeenten weer stijgt.

Nu de algemene trends welke voor alle drie de groepen gelden besproken zijn, zullen de verschillen tussen de drie groepen aan bod komen. Aangezien de schaal van de aangevraagde vergunningen voor de drie groepen van een verschillende grootte zijn waardoor de aantallen van de groepen 'kleine gemeenten' en 'middelgrote gemeenten' in bovenstaande figuur niet heel duidelijk op te maken valt zal er in de volgende alinea's specifiek voor elke groep een grafiek worden opgesteld. Daarnaast zal ook het aantal vergunningsaanvragen naar nieuwbouwwoningen wat door overheid en woningcorporaties wordt ingediend in de grafiek meegenomen worden om te kunnen bepalen of gemeenten hun beleid ten aanzien van actief grondbeleid hebben aangepast na de economische crisis. Ook zal er voor elke groep gemeenten berekend worden wat de daadwerkelijke procentuele afname van het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen is geweest als gevolg van de economische crisis. Om deze vergelijking op een juiste manier uit te voeren zal voor alle drie de groepen uitgegaan worden van de jaartallen 2007, 2013 en 2016 welke respectievelijk de situatie vóór de crisis, de situatie ten tijde van de crisis en de situatie na de crisis weergeven.

### 7.1.1 Kleine gemeenten

In deze paragraaf zal de blauwe lijn uit figuur 13, welke het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in kleine gemeenten weergeeft, verder uitgelicht worden. Om het verloop van de lijn duidelijker te weergeven is de schaal ten opzichte van figuur 13 in onderstaande figuur 14 aangepast.



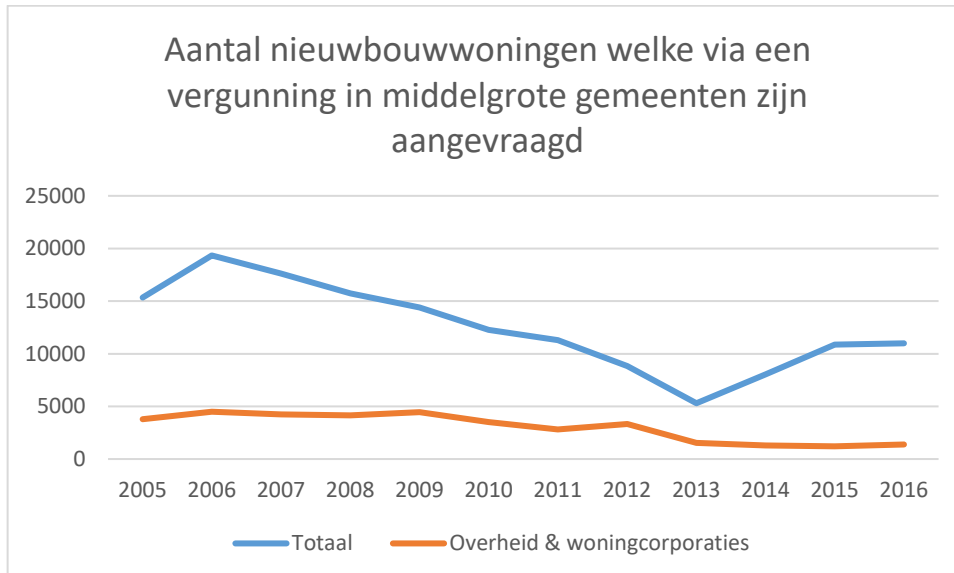
Figuur 14: Aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in kleine gemeenten zijn aangevraagd

Figuur 14 laat zien dat het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in kleine gemeente vanaf het jaar 2008 na een constant verloop in de jaren daarvoor een grilliger verloop laat zien. Afgezien van het feit dat er een piek in het jaar 2011 te zien is, is de algemene trend na het jaar 2008 dat het aantal vergunningsaanvragen afneemt tot en met het jaar 2013, waarin het dieptepunt bereikt wordt. In de jaren daarna neemt het aantal aanvragen weer iets toe, maar de stijging is niet voldoende om in de buurt van het oude niveau van de jaren 2005 tot en met 2008 te komen.

Zoals gezegd, zal er een vergelijking tussen het aantal vergunningsaanvragen in de jaartallen 2007, 2013 en 2016 worden gemaakt om de verschillen tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten aan te kunnen tonen. Het aantal vergunningsaanvragen in kleine gemeente in genoemde jaartallen betreft respectievelijk 8790, 3500 en 5272. Als aan deze getallen indexcijfers worden gehangen en aangenomen wordt dat het jaar 2007 als uitgangsjaar dient, vertaalt dat zich in de indexcijfers van respectievelijk 100, 39,8 en 60,0. In de volgende hoofdstukken zullen deze indexcijfers vergeleken worden met de indexcijfers van middelgrote en grote gemeenten.

### 7.1.2 Middelgrote gemeenten

Om het verloop van de vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in middelgrote gemeenten goed te kunnen weergeven is wederom de schaal veranderd zoals op te merken is in figuur 15. Dit figuur weergeeft de oranje lijn uit figuur 13.



Figuur 15: Aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in middelgrote gemeenten zijn aangevraagd

In tegenstelling tot de vergunningsaanvragen in kleine gemeenten, is het aantal aanvragen in de periode 2005 tot en met 2008 minder constant en begint de afname in de aanvraag van het aantal vergunningen één jaar eerder. Wanneer het vervolg vergeleken wordt, blijkt dat er middelgrote gemeenten gelijkenissen met kleine gemeenten vertonen. In navolging van de kleinere gemeenten is er vanaf het jaar 2008 een afname in het aantal aanvragen te zien, wordt het dieptepunt bereikt in 2013 en wordt er vervolgens een lichte stijging geconstateerd die zich nog niet tot het oude niveau reikt. Dat houdt in dat er op het eerste gezicht geconcludeerd kan worden dat de trend vanaf het inslaan van de economische crisis gelijkenissen vertoont. Het is echter de vraag of de relatieve af- en toename van middelgrote gemeenten ook gelijk zijn aan die van kleine gemeenten aangezien beiden op een andere schaal opereren.

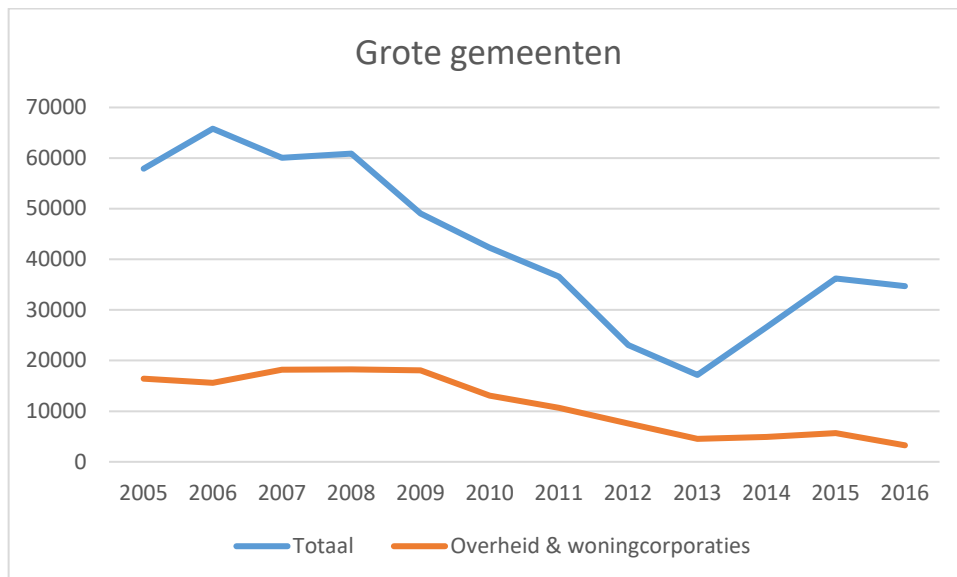
Om deze relatieve afname van beide groepen te kunnen vergelijken zullen de indexcijfers van beide groepen naast elkaar gelegd worden. Voor middelgrote gemeenten zijn de indexcijfers in de jaartallen 2007, 2013 en 2016 respectievelijk 100, 30,1 en 62,4. Na het bestuderen van beide indexcijfers kan geconcludeerd worden dat er in middelgrote gemeenten ten tijde van de economische crisis relatief minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen (indexcijfer 30,1) zijn ingediend ten opzichte van het aantal vergunningsaanvragen in kleine gemeenten (indexcijfer 39,8). Wanneer de indexcijfers van het aantal relatieve vergunningsaanvragen in het jaar



2016 ten opzichte van het uitgangsjaar 2007 tussen beide groepen worden vergeleken, blijkt het aantal vergunningsaanvragen in kleine en middelgrote met respectievelijk 60,0 en 62,4 nog lang niet op het oude niveau uit 2007 zitten maar wel nagenoeg dezelfde stijging doormaken.

### 7.1.3 Grote gemeenten

Als laatste groep zullen de grote gemeenten, welke de gele lijn in figuur 13 vertegenwoordigt, uitgelicht en vergeleken worden met de andere twee groepen.



Figuur 16: Aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in grote gemeenten zijn aangevraagd

De lijn in figuur 13 is identiek aan de lijn in figuur 16 aangezien de schaal ongewijzigd is gebleven. Als het verloop van deze lijn wordt bestudeerd, blijkt dat het aantal vergunningsaanvragen ook in grote gemeente tot en met het jaar 2008 overwegend stabiel blijft en na het jaartal 2008 ieder jaar afneemt. Ook voor deze groep gemeenten geldt dat het dieptepunt in het aantal aanvragen in het jaar 2013 plaatsvindt. Na een stijging in de jaren 2014 en 2015 blijkt in 2016 dat het aantal vergunningsaanvragen, ondanks het feit dat de economische crisis voorbij is, niet voldoende blijft stijgen om op het oude niveau te komen van de jaren 2005 tot en met 2009.

Ook in deze paragraaf zal er vergelijking aan de hand van indexcijfers plaatsvinden. Wanneer de absolute waarden omgezet zijn in indexcijfers blijkt dat grote gemeenten in 2013 met een indexcijfer van 28,6 relatief minder vergunningsaanvragen indienden dan van kleine en middelgrote gemeenten. De grootste afname van het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen blijkt dus zowel in absolute als relatieve zin plaats te vinden in grote gemeenten. Als de indexcijfers voor het jaar 2016 worden vergeleken met de andere groepen gemeenten blijkt dat grote gemeenten na de economische crisis met 57,8% van de aanvragen ten opzichte van het aantal in het uitgangsjaar 2007 nagenoeg op hetzelfde niveau zitten. Dat houdt dus in dat de drie groepen ten tijde van de

economische crisis een verschillende afname van het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen vertonen maar dat dit aantal op het moment dat de economische crisis als beëindigd kan worden beschouwd ongeveer op hetzelfde niveau van 59,8 tot en met 62,4% zitten. Naast het feit dat het verschil tussen de groepen in 2016 onderling klein is, kan er ook geconstateerd worden dat het aantal woningen dat in 2016 via een vergunning aangevraagd zich nog bij lange na niet op het oude niveau van het jaar 2007, nét voor de economische crisis, bevindt.

#### 7.1.4 Conclusie

In figuur 17 is het absolute aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen in de jaren 2007, 2013 en 2016 in kleine, middelgrote en grote gemeenten omgezet in indexcijfers waarbij het jaar 2007 als basisjaar dient. Naast deze indexcijfers is er voor de jaren 2013 en 2016 een p-waarde berekend door middel van een t-toets om aan te kunnen geven in hoeverre het verschil tussen het basisjaar en de twee verslagjaren als significant kan worden beschouwd.

Totaal	2007		2013			2016		
	Absoluut aantal	Index cijfer	Absoluut aantal	Index cijfer	p	Absoluut aantal	Index cijfer	p
Kleine gemeenten	8790	100	3500	39,8	.000	5272	60,0	.000
Middelgrote gemeenten	17617	100	5298	30,1	.000	10993	62,4	.000
Grote gemeenten	60055	100	17165	28,6	.000	34692	57,8	.000

Figuur 17: Indexcijfers (totaal) kleine, middelgrote en grote gemeenten

Samenvattend kan er geconcludeerd worden dat het aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in kleine, middelgrote en grote gemeenten zijn aangevraagd door de economische crisis behoorlijk zijn afgenomen. Zelfs in het jaar 2016, op het moment dat de economische crisis al enkele jaren als afgelopen is beschouwd, zijn het aantal vergunningsaanvragen, die bij de verschillende groepen schommelen op 60% van het aantal aanvragen van 2007 zitten, nog lange na niet op het oude niveau. Vermoedelijk hebben de verschillende actoren die dit soort vergunningsaanvragen doen nog gronden in bezit die zij ten tijde van de crisis niet konden bebouwen. Een andere mogelijke verklaring is dat dit soort actoren nog bezig zijn met sterk vertraagde projecten als gevolg van verminderde interesse in nieuwbouwwoningen waardoor het voor hen niet noodzakelijk is om in 2016 nieuwe vergunningsaanvragen in te dienen.

Naast de omzetting van absolute aantallen in indexcijfers is er door middel van een t-toets voor iedere absolute waarde een p-waarde berekend om de te bepalen in hoeverre het verschil tussen basisjaar en verslagjaar als significant kan worden beschouwd. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is er voor dit onderzoek een  $\alpha$ -waarde van .05 aangenomen. Dat betekent dat iedere berekende p-

waarde kleiner dan 0,05 aangeeft dat het verschil tussen het bijbehorende basis- en verslagjaar als significant kan worden beschouwd. In figuur 17 is af te lezen dat alle berekende p-waardes ruim onder de  $\alpha$ -waarde van 0,05 zitten waardoor de afname van het aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen tussen 2007 en 2013 en tussen 2007 2016 als significant kunnen worden beschouwd.

Als er gekeken wordt naar onderlinge verschillen tussen het aantal vergunningsaanvragen in kleine, middelgrote en grote gemeenten vallen enkele dingen op. Als eerste blijkt dat van alle onderzochte groepen de grote gemeenten relatief de grootste afname van het aantal vergunningsaanvragen ten tijde van de crisis laten zien. Ook in 2016, op het moment dat de crisis enkele jaren voorbij is, blijkt dat het aantal vergunningsaanvragen in grote gemeenten in verhouding het minst in de buurt komen van het aantal aanvragen in 2007, net voor het uitbreken van de economische crisis. Dat houdt in dat grote gemeenten dus zowel in absolute als relatieve zin het meest geleden hebben ingeleverd in het ontwikkelen van nieuwbouwwoningen als gevolg van de economische crisis. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat grote gemeenten net voor het uitbreken van de economische crisis over het algemeen relatief grotere projecten dan kleine en middelgrote gemeenten hadden lopen. Doordat deze door de economische crisis sterk zijn vertraagd en er in die tijd minder vraag naar dergelijke bouwgrond was, was het voor actoren niet van belang om nog meer vergunningaanvragen in diezelfde gemeenten in te dienen.

De andere twee groepen, middelgrote en kleine gemeenten, hebben dus minder ingeleverd op het aantal vergunningsaanvragen. Toch is er ook tussen deze twee groepen een verschil aan te wijzen. Waar kleine gemeenten ten tijde van de economische crisis van alle groepen het minst heeft ingeleverd op het aantal vergunningsaanvragen, geldt het voor middelgrote gemeenten dat zij in het jaar 2016 wat vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen betreft relatief het dichtst in de buurt komt van het oude niveau uit 2007. Dat kleine en middelgrote gemeenten over het algemeen een kleinere daling in het aantal vergunningsaanvragen ten tijde en na de economische crisis laten zien heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat projecten in dit soort gemeenten over het algemeen kleiner, beheersbaarder en gericht op de lokale vraag insturen waardoor zij minder last hebben ondervonden van het uitbreken van de economische crisis.

Voor dit onderzoek is het echter het meest interessant om het verloop van het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen welke door gemeenten of woningcorporaties zijn aangevraagd in kleine, middelgrote en grote gemeenten te onderzoeken. In figuur 18 worden de absolute aantallen en indexcijfers weergegeven.

Overheid & woningcorporaties	2007		2013			2016		
	Absoluut aantal	Index cijfer	Absoluut aantal	Index cijfer	p	Absoluut aantal	Index cijfer	p
Kleine gemeenten	2740	100	851	31,1	.000	628	22,9	.000
Middelgrote gemeenten	4239	100	1540	36,3	.000	1394	32,9	.000
Grote gemeenten	18170	100	4511	24,8	.000	3261	17,9	.000

*Figuur 18: Indexcijfers (overheid & woningcorporaties) kleine, middelgrote en grote gemeenten*

Als bovenstaande indexcijfers, welke het aangevraagde aantal vergunningen door overheid en woningcorporaties weergeven, vergeleken worden met de indexcijfers uit figuur 17 is er een opmerkelijk verschil te zien. Het totaal aantal vergunningsaanvragen door de drie groepen (figuur 17) laat na een dip in 2013 een toename zien in 2016. Wanneer het aantal vergunningsaanvragen door overheid en woningcorporaties door de drie groepen in dezelfde periode wordt onderzocht (figuur 18), blijkt dat de aantallen niet alleen in 2013 zijn afgenomen, maar ook in het jaar 2016 zijn blijven dalen. Dat houdt in dat de publieke sector na de economische crisis terughoudender is geworden met het indienen van vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen en dat de private sector in verhouding meer aanvragen doet nadat de economische crisis is geëindigd.

De bijbehorende p-waardes van de hierboven genoemde afname van het aantal vergunningsaanvragen door overheidspartijen zijn allemaal kleiner dan 0,05 waardoor geconcludeerd kan worden dat de verschillen tussen basis- en verslagjaren als significant kunnen worden beschouwd. Een ander opvallend detail is dat de berekende p-waardes die het verschil in aanvragen door overheidspartijen toetst, ondanks het feit dat de relatieve afname gemiddeld groter is, minder klein uitvalt dan de berekende p-waardes die het verschil in het totaal aantal aanvragen toetst. Dat is vermoedelijk te verklaren door het feit dat de variantie van het vergunningsaanvragen wat door overheidspartijen gedaan wordt groter is. De algemene trend is dat zij in tegenstelling tot andere actoren na de economische crisis minder vergunningsaanvragen indienden, maar de hogere p-waardes in vergelijking met de p-waardes die gelinkt zijn aan het totaal aantal aanvragen doet vermoeden dat er tussen gemeenten grotere verschillen zitten in het aantal vergunningsaanvragen wat door overheid en woningcorporaties wordt ingediend.

Naast deze algemene trend die voor alle groepen geldt, bestaan er ook verschillen onderling. Zo blijkt dat er in grote gemeenten niet alleen in totaliteit minder vergunningsaanvragen zijn ingediend, ook overheid en woningcorporaties hebben in grote gemeenten ten opzichte van middelgrote en kleine gemeenten zowel absoluut als relatief en zowel ten tijde als na de economische crisis minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen ingediend. Dat betekent dat de publieke sector

wat betreft het bouwen van woningen in grote gemeenten de grootste stap terug heeft gedaan als gevolg van de economische crisis. Dat houdt in dat de hypothese: “Gemeenten met een hoog inwonertal dienen ten opzichte van gemeenten met een laag inwonertal na de economische crisis in verhouding significant minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in welke door actief grondbeleid zijn gerealiseerd” kan worden aangenomen. Overheidspartijen in middelgrote en kleine gemeenten hebben dus minder ingeleverd in het aantal vergunningsaanvragen binnen hun gemeentegrenzen. Toch zit er verschil in de mate van afname van het aantal vergunningsaanvragen door publieke actoren in kleine en middelgrote gemeenten. Uit figuur 18 blijkt namelijk dat overheid en woningcorporaties in middelgrote gemeenten ten tijde en na de economische crisis van de drie onderzochte groepen relatief de meeste vergunningsaanvragen indienden. Publieke actoren in kleine gemeenten hebben weliswaar in verhouding minder ingeleverd dan grote gemeenten maar blijken uiteindelijk een grotere impact op het aantal vergunningsaanvragen gehad dan het geval was in middelgrote gemeenten als gevolg van de economische crisis.

Naast het gemiddelde verschil van het aantal aangevraagde vergunningen van één omvangsgroep tussen twee jaren kunnen ook de gemiddelde verschillen tussen de omvangsgroepen in één jaar berekend en getoetst worden. In figuur 19 zijn de gemiddelde verschillen van het aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen per jaar tussen de 3 omvangsgroepen weergegeven. Daarnaast is er door middel van een T-toets getoetst in hoeverre dit verschil significant is. Wanneer het getal in de significantie kolom kleiner is dan .05 kan worden aangenomen dat het bijbehorende gemiddelde verschil tussen de twee omvangsgroepen significant is.

	2007		2013		2017	
	Gemiddeld verschil	Significantie	Gemiddeld verschil	Significantie	Gemiddeld verschil	Significantie
Groot vs Middel	84,91	.001	20,14	.000	14,00	.002
Groot vs Klein	94,27	.000	25,29	.000	19,95	.000
Middel vs Klein	9,37	.091	5,15	.026	5,94	.009

*Figuur 19: Gemiddeld verschil in het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen welke in grote, middelgrote en kleine gemeenten door overheid en woningcorporaties zijn aangevraagd.*

Uit deze resultaten kunnen een aantal dingen opgemaakt worden. Ten opzichte van het uitgangsjaar 2007 zijn de gemiddelde verschillen in het aantal aangevraagde vergunningen tussen grote en middelgrote gemeenten en grote en kleine gemeenten in 2013 significant afgenomen. Daarnaast geldt voor diezelfde twee groepen dat het gemiddeld verschil in 2017 verder is afgenomen. Voor de derde groep, het verschil tussen middelgrote en kleine gemeenten kan geen uitspraak gedaan

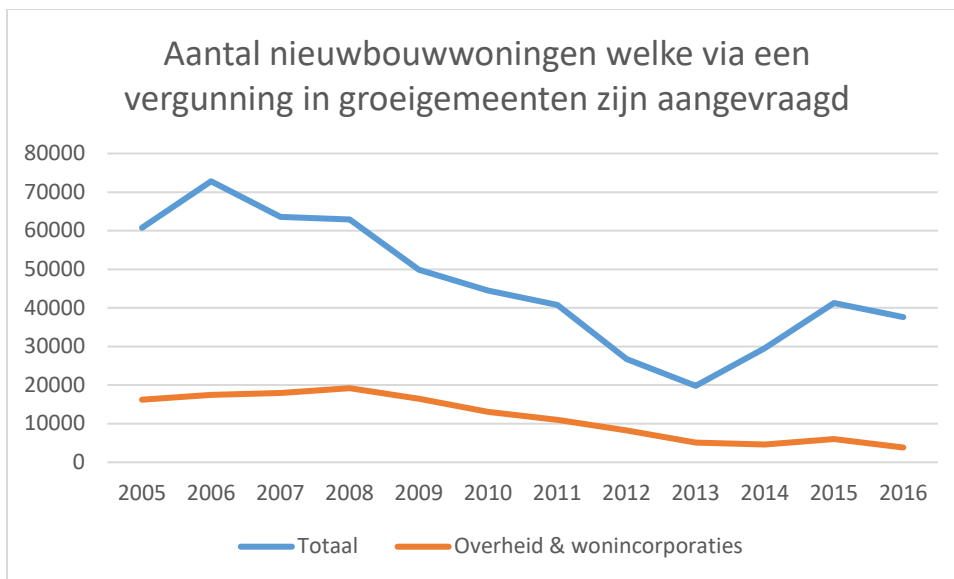
worden aangezien het gemiddelde verschil in 2007 en 2013 niet als significant kan worden beschouwd doordat de waarden in 2007 en 2013 boven de .05 uitkomen. Dat houdt in dat het kleiner wordende verschil wordt veroorzaakt door het feit dat grote gemeenten in 2013 en 2016 significant minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen indienden. De hypothese: “Gemeenten met een hoog inwonertal dienen ten opzichte van gemeenten met een laag inwonertal na de economische crisis in verhouding significant minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in welke door actief grondbeleid zijn gerealiseerd” kan dus worden aangenomen.

## 7.2 Marktsituatie

Naast de omvang die een bepaalde gemeente bezit, zal de marktsituatie in desbetreffende gemeente vermoedelijk ook van belang zijn in de manier waarop gemeenten zich opstellen in gebiedsontwikkelingen. Om te kunnen onderzoeken wat de invloed van een bepaalde marktsituatie op de houding van gemeenten binnen gebiedsontwikkelingen is zijn alle gemeenten uit Nederland ingedeeld in twee groepen: groeigemeenten en krimpgemeenten. Om dit onderscheid te kunnen maken is er gebruik gemaakt van de dataset ‘Regionale kerncijfers Nederland’ waarin de bevolkingsgroei of –afname per gemeente voor de periode 2002-2007 staat beschreven (CBS, 2018). Deze periode is bewust gekozen om de marktsituatie per gemeente in kaart te brengen voor het moment dat de economische crisis haar intrede deed. Op basis van deze gegevens zijn alle Nederlandse gemeenten ingedeeld in de groepen groeigemeenten en krimpgemeenten. Een belangrijk punt wat hierbij vermeld moet worden is het gegeven dat de gemeenten uit deze verslagperiode naar de gemeentelijke indeling van 2012 zijn geselecteerd. Dat heeft als gevolg dat niet iedere gemeente uit Nederland mee kan worden genomen in het onderzoek naar vergunningsaanvragen in krimp- en groeigemeenten. Alle gemeenten die dus na 2012 van indeling zijn veranderd, zijn afhankelijk van de krimp of groei van de gemeente waarmee ze fuseren, eruit gelaten. Wanneer hier wel voor zou worden gekozen, zou dat een vertekend beeld opleveren. Als bijvoorbeeld twee gemeenten in 2013 of later gefuseerd zouden zijn, maar de ene gemeente in de periode 2002-2007 krimp vertoonde en de ander groei, zou de data van de in 2013 of later ontstane gemeente niet tot de krimp of groei groep toegewezen kunnen worden. Er is daarom gekozen om de data van deze gemeenten, zowel de gefuseerde gemeenten als de gemeente die nieuw is ontstaan er geheel uit te laten zodat er een goed onderscheid gemaakt kan worden tussen de data van groei- en krimpgemeenten. In de volgende paragrafen zal eerst het verloop van vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in groeigemeenten worden beschreven, vervolgens zal er in de tweede paragraaf het verloop in krimpgemeente aan bod komen en tot slot zal er een conclusie plaatsvinden waarbij beide groepen worden vergeleken.

### 7.2.1 Groeigemeenten

Onderstaande figuur 19 weergeeft het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen welke in de 243 groeigemeenten zijn aangevraagd.

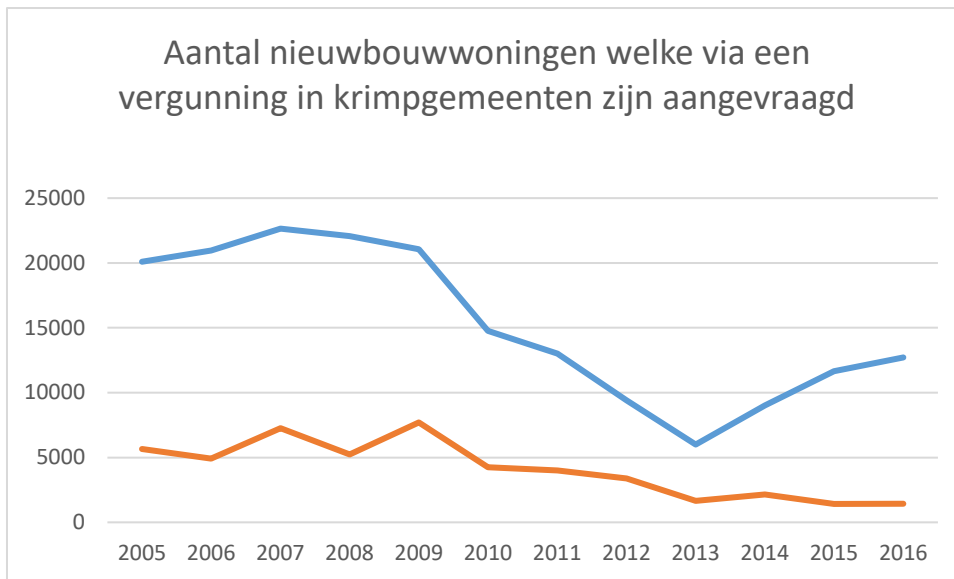


Figuur 20: Aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in groeigemeenten zijn aangevraagd

Als het verloop van het totaal aantal vergunningsaanvragen en het deel dat door overheid en woningcorporaties wordt aangevraagd in groeigemeenten bestudeerd wordt, valt meteen op dat zij na het uitbreken van de economische crisis een relatief grote afname laten zien. Deze afname in het aantal aanvragen zet zich door tot jaar 2013 waarna de daling van het totaal aantal vergunningsaanvragen omgezet wordt in een stijging. Opvallend is dat het aantal aanvragen wat door de overheid of woningcorporaties wordt ingediend blijft afnemen. Aangezien het totaal aantal vanaf 2013 blijft stijgen betekent dit deze stijging wordt veroorzaakt door marktpartijen die weer interesse beginnen te tonen na het eindigen van de economische crisis.

### 7.2.2 Krimp gemeenten

In onderstaande figuur 20 worden de resultaten van de 172 geselecteerde krimp gemeenten weergegeven. De schaalverdeling in deze grafiek is anders dan de grafiek die de resultaten van de groeigemeenten weergeeft.



Figuur 21: Aantal nieuwbouwwoningen welke via een vergunning in krimpgemeenten zijn aangevraagd

Ook voor krimpgemeenten geldt dat er zowel in het totaal aantal afvragen als het deel wat voor de rekening van publieke partijen komt een afname is te zien vanaf het moment dat de economische crisis intreedt. Na deze daling geldt ook voor deze groep dat het totaal aantal aanvragen vanaf 2013 weer in de lift zit maar dat de vergunningsaanvragen welke door overheid en woningcorporaties wordt ingediend achterblijft en zelfs blijft afnemen. Aangezien de grafieken van zowel de groei- als krimpgemeenten op het eerste gezicht een gelijk beeld vertonen is het van belang, zeker door het verschil in schaal, om de absolute aantallen om te zetten in indexcijfers om een beter oordeel te vellen in hoeverre het relatieve aantal vergunningsaanvragen gelijkenissen vertonen.

### 7.3.3 Conclusie

In figuur 21 is het absolute aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen in de jaren 2007, 2013 en 2016 in krimp- en groeigemeenten omgezet in indexcijfers waarbij het jaar 2007 als basisjaar dient. Naast deze indexcijfers is er voor de jaren 2013 en 2016 een p-waarde berekend door middel van een t-toets om aan te kunnen geven in hoeverre het verschil tussen het basisjaar en de twee verslagjaren als significant kan worden beschouwd.

Totaal	2007		2013			2016		
	Absoluut aantal	Index cijfer	Absoluut aantal	Index cijfer	p	Absoluut aantal	Index cijfer	p
Krimp gemeenten	22684	100	5999	26,5	.000	12707	56,1	.000
Groei gemeenten	63553	100	19804	31,2	.000	37605	59,2	.000

Figuur 22: Indexcijfers (totaal) krimp- en groeigemeenten



Uit de absolute aantallen en bijbehorende p-waardes in figuur 21 blijkt dat zowel krimp- als groeigemeenten significant minder vergunningsaanvragen na de economische crisis in zijn gaan dienen. Als de indexcijfers voor beide groepen naast elkaar worden gelegd, blijkt dat het aantal vergunningsaanvragen van nieuwbouwwoningen in groeigemeenten ondanks de intrede van de economische crisis zowel tijdens als na de economische crisis relatief minder afneemt dan dat dit het geval is in krimpgemeenten. Groeigemeenten laten echter wel een grotere afname zien in absolute zin, maar de relatieve afname is minder in het jaar 2013 en het aantal vergunningsaanvragen in 2016 voor deze groep nadert het niveau van 2007 dichter dan het geval is in krimpgemeenten. Het indexcijfer van het aantal vergunningsaanvragen in krimpgemeenten in 2016 is zelfs lager dan alle geselecteerde omvangsgroepen uit de vorige paragraaf. Dat houdt in dat een krimpende markt in een gemeente bepalender is voor de afname van het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen in een gemeente dan de omvang die een gemeente bezit. Naast het totaal aantal vergunningsaanvragen in krimp- en groeigemeenten, zal ook in deze paragraaf het deel het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen wat door publieke actoren wordt ingediend uitgelicht worden.

Overheid & Woningcorporaties	2007		2013			2016		
	Absoluut aantal	Index cijfer	Absoluut aantal	Index cijfer	p	Absoluut aantal	Index cijfer	p
Krimp gemeenten	7261	100	1660	22,9	.000	1446	19,9	.000
Groei gemeenten	17998	100	5132	28,5	.000	3827	21,3	.000

*Figuur 23: Indexcijfers (overheid en woningcorporaties) krimp- en groeigemeenten*

Uit de cijfers uit figuur 22 blijkt, in lijn met de resultaten uit de vorige paragraaf, dat het aantal vergunningsaanvragen ten opzichte van 2007 in 2013 en 2016 significant is afgenomen. Dat houdt in dat de publieke sector na de economische crisis terughoudender is geworden met het indienen van vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen en dat de private sector in verhouding meer aanvragen doet nadat de economische crisis is geëindigd. Aangezien dit gegeven al is aangetoond in de vorige paragraaf, zal er nu worden ingegaan op het verschil in afname tussen groei- en krimpgemeenten. Uit de indexcijfers uit figuur 22 blijkt dat de vergunningsaanvragen in groeigemeenten ten tijde van de economische crisis relatief minder hard daalden dan dit het geval was in krimpgemeenten. Opmerkelijk daarentegen is wel dat in de groeigemeenten in de periode 2013 tot 2016 een harde daling in het aantal vergunningsaanvragen laten zien waardoor de relatieve aantallen van groei- en krimpgemeenten ten opzichte van het uitgangsjaar 2007 dichterbij elkaar zijn komen te liggen. Dat houdt in dat de uitgesproken verschillen in indexcijfers van aangevraagde vergunningen door overheid en woningcorporaties in kleine, middelgrote en gemeenten in het geval

van krimp- en groeigemeenten niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Met andere woorden betekent dit dat de omvang van een gemeente bepalender is voor de afname van het aantal vergunningsaanvragen wat door overheid en woningcorporaties ingediend wordt dan het gegeven dat een overheid of woningcorporatie zich in een krimp- of groeigemeente bevindt.

Naast het gemiddelde verschil van het aantal aangevraagde vergunningen van één groep tussen twee jaren kunnen ook de gemiddelde verschillen tussen de groepen in één jaar berekend en getoetst worden. In figuur 24 is het gemiddelde verschil in het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen welke in groei- en krimpgebieden door overheid en woningcorporaties zijn aangevraagd in de jaren 2007, 2013 en 2016 weergegeven. Naast het berekenen van gemiddelde verschil is er door middel van een T-toets getoetst in hoeverre dit gemiddelde verschil als significant kan worden beschouwd. Wanneer de berekende significantie kleiner is dan .05 wordt er aangenomen dat het bijbehorende gemiddelde verschil significant is.

	2007		2013		2016	
	Gemiddeld verschil	Significantie	Gemiddeld verschil	Significantie	Gemiddeld verschil	Significantie
Groei vs Krimp	30,06	.121	12,27	.001	7,93	.008

*Figuur 24: Gemiddeld verschil in het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen welke in groei- en krimpgebieden door overheid en woningcorporaties zijn aangevraagd.*

Als de resultaten tussen de groei- en krimpgemeenten bestudeerd worden valt op dat het gemiddelde verschil van 30,06 in 2007 als niet significant is getoetst. De grote spreiding binnen de geselecteerde groepen zorgt voor een significantiewaarde hoger dan .05. Het gegeven dat het verschil als niet significant is getoetst betekent dat de marktsituatie in een bepaalde gemeente geen invloed op het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen door overheid en woningcorporaties in 2007 in diezelfde gemeente heeft gehad. In tegenstelling tot het jaar 2007 zijn de gemiddelde verschillen tussen groei- en krimpgemeenten in de jaren 2013 en 2016 wel als significant getoetst. Uit de gemiddelde verschillen tussen groei- en krimpgemeenten in de jaren 2013 en 2016 blijkt dat er in groeigemeenten respectievelijk gemiddeld 12,27 en 7,93 meer vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen worden aangevraagd. Dat betekent dat de hypothese: "In gemeenten met een grote vraag naar woningen wordt vaker voor een actief grondbeleid gekozen dan in gemeenten waar minder vraag naar woningen is" wordt aangenomen. Wanneer de verschillen tussen beide jaren vergeleken worden valt op dat het verschil in 2016 ten opzichte van 2013 significant kleiner is geworden. Dat houdt in dat het verschil tussen het aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen in groei- en krimpgemeenten in 2016 ten opzichte van 2013 significant is, maar dat het verschil door de jaren heen wel kleiner is geworden.

## 8. Invloed kwalitatieve factoren op aanpassing grondbeleid door gemeenten

### 8.1 Politieke situatie

Een derde factor welke vermoedelijk een rol speelt bij de keuze voor een bepaald type grondbeleid is de politieke situatie in een gemeente. Uiteindelijk is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid in een gemeente en maken zij de beslissingen die direct effect hebben op gebiedsontwikkelingen in de gemeente. Afgevraagd kan worden of de afname van het aantal woningen wat door actief grondbeleid is gerealiseerd na de economische crisis het gevolg is geweest van bewuste politieke keuzes door de gemeenteraad. In deze paragraaf zal onderzocht worden in hoeverre de politiek in een gemeente verantwoordelijk is geweest voor de keuze van gemeenten om over te gaan op een ander type grondbeleid. Zoals gezegd zal het onderzoek van deze factor gebeuren aan de hand van een hypothese: “De politieke situatie in een gemeente heeft na de economische crisis invloed gehad op de keuze van gemeenten om het grondbeleid aan te passen”. Om deze hypothese te kunnen toetsen zijn er 4 verschillende personen geïnterviewd die ten tijde en na de economische crisis werkzaam bij een gemeente zijn geweest of op een andere manier inzicht hebben gehad in het besluitvormingsproces van gemeenteraden. Met behulp van hun ervaringen zal uiteengezet worden of in hoeverre de verandering van het voornaamste type grondbeleid na de economische crisis een bewuste politieke keuze is geweest.

Uit verschillende interviews is gebleken dat gemeenten hun grond- en woningbouwbeleid hebben aangepast nadat de ernst van de economische crisis duidelijk werd. De geïnterviewde gemeenten hebben allen in meer of mindere mate maatregelen getroffen als reactie op de economische crisis maar opvallend is dat de geïnterviewde gemeenten het grond- en woningbouwbeleid op verschillende manieren hebben aangepast. Uit meerdere interviews is gebleken dat de verschillen in de aanpassing van het beleid na de economische crisis tussen gemeenten voor een groot deel wordt veroorzaakt door eerdere ervaringen met private partijen. Er is geconstateerd dat eerdere ervaringen met andere actoren bij gebiedsontwikkelingen een bepalende factor spelen voor de politiek bij de inrichting van toekomstige beleid. De ervaringen die gemeenten met private partijen bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen voor of ten tijde van de economische crisis hadden blijken dan ook invloed te hebben op het beleid wat na de economische crisis door de gemeente wordt gevoerd. Het blijkt dan ook een politieke keuze te zijn geweest om na de economische crisis bewust wel of niet een samenwerking aan te gaan met private partijen. Uit de interviews is gebleken dat er twee groepen gemeenten zijn te onderscheiden: gemeenten die slechte ervaringen met private partijen hebben ondervonden en gemeenten die goede ervaringen met private partijen hebben

ondervonden. De manier waarop de samenwerking met de private partij voor of ten tijde van de economische crisis is verlopen heeft invloed gehad op manier waarop een gemeente het beleid na de economische crisis heeft ingericht. In de volgende paragrafen zullen de twee groepen uiteengezet worden en zal er aan de hand van voorbeelden uit de interviews inzichtelijk worden gemaakt wat het effect van eerdere ervaringen met private partijen is geweest op het al dan wel of niet aanpassen van het grondbeleid na de economische crisis.

### 8.1.1 Slechte ervaringen met private partijen voor of ten tijde van de economische crisis

Uit twee interviews is gebleken dat slechte ervaringen ten tijde of voor de economische crisis bepalend is geweest voor de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis. Zowel de gemeente Sint Anthonis als de gemeente Genneep hebben ervoor gekozen om in het vervolg geen grootschalige projecten meer aan te gaan met private partijen. Zo is de aanpassing van het woningbouwbeleid in Sint Anthonis ontstaan nadat de gemeenteraad in het verleden een slechte ervaring heeft gehad doordat men eenmalig een samenwerking met een private partij aan is gegaan.

Men heeft voor de economische crisis een contract met een ontwikkelaar/aannemer afgesloten maar door een tegenvallende vraag naar woning als gevolg van de economische crisis resulteerde dit in een gebiedsontwikkeling die niet voltooid werd. “De gemeente zat op dat moment vast aan een wurgcontract wat in betere tijden is afgesloten, de gemeente en ontwikkelaar hadden elkaar in een houdgreep.” (I. Voncken, persoonlijke

De gemeente Sint Anthonis is een kleine gemeente in het oosten van Noord-Brabant. De gemeente telt 9874 inwoners en heeft een agrarisch karakter. Tussen de jaren 2005 en 2017 werden er enkele tientallen woningen per jaar gerealiseerd welke voornamelijk door actief grondbeleid zijn gerealiseerd.

CBS (2018); (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018)

communicatie, 12 december 2018) Uiteindelijk leidde dit tot half afgebouwde wijken en een grondprijsstijging die niet marktconform was doordat er eerdere afspraken zijn gemaakt over de indexering. Uiteindelijk is het contract met betreffende ontwikkelaar ontbonden en werd er na deze vervelende ervaring geconcludeerd dat men in de toekomst gebiedsontwikkelingen realiseert zonder dat men vast zat aan contracten met andere partijen. Hieruit blijkt dus dat een gemeente een eerdere ervaring meeneemt in de besluitvorming van toekomstige ontwikkelingen. In de gemeente Sint Anthonis vertaalde dat zich in een inbreidingsnotitie op grond waarvan men aan particuliere plannen geen medewerking verleend (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018). Dat hield dus in dat men in de toekomst private partijen uitsloot en dus zelf de regie in handen kon houden.

Een andere gemeente welke de ervaringen uit de economische crisis mee heeft genomen om het ruimtelijk beleid na de economische crisis richting te geven is de gemeente Gennepe. Ook zij hebben er voor gekozen om na de economische crisis als gemeenteraad meer de regie van gebiedsontwikkelingen in de hand te houden door geen grootschalige projecten

De gemeente Gennepe is een kleine gemeente in het noorden van Limburg. De gemeente telt 14472 inwoners. Tussen 2005 en 2017 zijn 84% van 420 de woningen door middel van faciliterend grondbeleid gerealiseerd.

CBS (2018); T. Reintjes, persoonlijke communicatie (2018)

met ontwikkelaars af te sluiten waarbij men het risico loopt dat de woningen niet afgezet kunnen worden. Deze wijziging in de beleidskoers is het gevolg van het afsluiten van een contract voor 300 nieuwbouwwoningen in de tijd voor de crisis. Door het uitbreken van de kredietcrisis was er geen vraag meer naar de woningen. “De Provincie Limburg heeft ons vervolgens gedwongen om te reduceren qua plancapaciteit en het wijzigen van het soort woningen, het plan bevatte namelijk met name twee onder een kappers en vrijstaande woningen.” (T. Reintjes, persoonlijke communicatie, 5 december 2018). De gedachte van de gemeenteraad was dat men het risico buiten de deur hield door enkel te faciliteren en de ontwikkelaar de gebiedsontwikkeling liet uitvoeren. Op het moment dat men wilde reduceren in het aantal en het soort woningen werd de gemeente opeens wel een actieve partij in de gebiedsontwikkeling aangezien de gemeente de wijzigingen in het plan af moest kopen bij de ontwikkelaar. Men is toen tot de conclusie gekomen dat er, ondanks dat men het risico buiten de deur zet door geen actief grondbeleid te voeren, een aantal risicofactoren zit aan het toezeggen van relatief grootschalige projecten aan ontwikkelaars. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente in de toekomst kiest voor het gebruik van het faciliterende grondbeleidsmodel maar dat men beter nadenkt over het toezeggen van grootschalige projecten waar men geen invloed meer kan uitoefenen op het aantal en soort woningen nadat het contract gesloten is.

### 8.1.2 Goede ervaringen met private partijen voor of ten tijde van de economische crisis

Naast gemeenten die slechte ervaringen met private partijen hebben gehad zijn er ook gemeenten die goede ervaringen voor of ten tijde van de economische crisis hebben gehad. Zo zijn er gemeenten die juist goede ervaringen hebben gehad door marktpartijen meer ruimte te geven en waarbij de gemeente geen leidende rol neemt door actief gronden te verwerven. Zo ook de gemeente Venray. In deze gemeente is 80% van de woningen in de periode 2005 tot en met 2017 door middel van faciliterend grondbeleid gerealiseerd (CBS, 2018). Ook na de economische crisis ligt de verhouding actief/faciliterend op 20/80% waaruit blijkt dat in de gemeente Venray het grondbeleid onveranderd is gebleven. Volgens wethouder was de aanpassing van het grondbeleid dan ook niet nodig: “Het

grondbeleid is tijdens of na de economische crisis niet veranderd, ze hebben het grondbeleid hooguit geactualiseerd door enkele wettelijke verplichtingen door te voeren” (J. Loonen, persoonlijke communicatie, 5 april, 2019). Men had in een publiek-private

De gemeente Venray is een grote gemeente in het midden van Limburg. De gemeente telt 36850 inwoners. Tussen 2005 en 2017 zijn 80% van de woningen door middel van faciliterend grondbeleid gerealiseerd.

CBS (2018); J. Loonen (2019)

samenwerking een aantal

grondexploitaties voor de economische crisis opgestart om woningbouw te realiseren maar deze zorgden ten tijde van de economische crisis niet voor grote financiële problemen doordat er een goed risicomanagement op zat (J. Loonen, persoonlijke communicatie, 5 april, 2019). Naast Venray zijn er meerdere gemeenten die door middel van het faciliterend grondbeleidsmodel de schade tijdens de economische crisis hebben kunnen beperken. Deze faciliterende houding heeft bijgedragen aan een positiever resultaat aan het einde van de economische crisis doordat zij gemiddeld minder risicodragend vermogen in grondposities hebben geïnvesteerd (De Zeeuw, 2012). Doordat dit soort gemeenten met behulp van dit grondbeleidsmodel het risico buiten de deur kunnen zetten en de economische crisis hen erop heeft gewezen dat een actief grondbeleid kan zorgen voor negatieve resultaten blijven dit soort gemeenten over het algemeen vasthouden aan hun faciliterende rol. Naast het financiële argument zijn er nog een aantal argumenten waarom dit soort gemeente vast willen blijven houden aan de faciliterende rol waarbij ze marktpartijen de ruimte geven om de gebiedsontwikkelingen in hun gemeente op te pakken. Zo zijn private partijen over het algemeen sneller en slagvaardiger in het ontwikkelen van een gebied. “Dit komt vooral doordat een ontwikkelaar veel meer mogelijkheden heeft om te handelen, te onderhandelen en te ruilen. Gemeentes daarentegen moet alles in de openbaarheid doen, niet dat ik daar iets tegen heb, maar het komt je slagvaardigheid niet ten goede.” (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018). Twan Reintjes (persoonlijk communicatie, 5 december, 2018) sluit zich hierbij aan. “Marktpartijen zijn veel innovatiever en over het algemeen veel sneller dan dat een overheid is. Bovendien kunnen zij veel makkelijker inspelen op ontwikkelingen en kennen zij de markt veel beter. Als overheid loop je vaak achter de feiten aan.” Toch is niet iedereen het eens met dit standpunt. In plaats van bepaalde plichten afschuiven op marktpartijen kunnen gemeenten ook leren van de werkwijzen van onder andere ontwikkelaars. Voor dit soort marktpartijen is het van belang om mee te gaan met de tijd en zal men moeten aanpassen aan de omstandigheden om levensvatbaar te blijven. In de opinie van Ger Driessen zijn gemeenten veelal verweekt in oud en traditioneel denken

en is het van belang dat zij net als marktpartijen innovatiever durven te denken om hun doelen te realiseren (G. Driessen, persoonlijke communicatie, 8 januari 2019).

Samenvattend blijkt uit de vier interviews dat men in de gemeentepolitiek vaak beslissingen maakt die gebaseerd zijn op eerder geboekte successen of negatieve ervaringen. Eerdere ervaringen hebben dus invloed op keuzes die gemaakt worden bij toekomstige gebiedsontwikkelingen. Naast eerdere ervaringen hebben ook bepaalde belangen of opvattingen van gemeenteraadsleden invloed op de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. “Gemeenteraadsleden hebben immers een bepaalde opvatting of inkleuring op bepaalde zaken en zullen ook verantwoording af moeten leggen aan hun achterban” (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018). Ook kunnen bepaalde verkiezingsbeloftes invloed hebben op een bepaalde houding van gemeenteraadsleden binnen gebiedsontwikkelingen. Dan als laatste punt blijkt uit de interviews dat iedere gemeente uniek is en dat iedere gemeente verschillende problemen en uitdagingen heeft waardoor het beleid wat gevoerd wordt door gemeenteraden vaak uit maatwerk bestaat. Door de grote verschillen tussen politieke uitdagingen in gemeenten is het dus lastig om een eenzijdige conclusie te trekken.

## 8.2 Identiteit en gewoontes

In de vorige paragraaf is al kort aan bod gekomen dat bepaalde gewoontes die men hanteert in gebiedsontwikkelingsprocessen of de identiteit die een bepaalde gemeente bezit van invloed is op de keuze voor een bepaald type grondbeleid. In de vorige paragraaf is de factor identiteit en gewoontes enkel aangehaald als argument wat door politieke partij in gemeenten wordt aangevoerd om de keuze voor een bepaald type grondbeleid te motiveren. Men gebruikt eerder geboekte successen die gelinkt zijn aan de identiteit of bepaalde gewoontes om toekomstige ontwikkelingen op eenzelfde manier te benaderen. In deze paragraaf zal onderzocht worden in hoeverre de factoren identiteit en gewoontes bepalend zijn voor de keuze voor een bepaald type grondbeleid in een gemeente. Dit zal plaatsvinden aan de hand van enkele voorbeeldcasussen welke wederom afkomstig zijn uit afgenomen interviews met personen die ten tijde en na de economische crisis werkzaam bij een gemeente zijn geweest of op een andere manier inzicht hebben gehad in het besluitvormingsproces van gemeenteraden. Om de invloed van deze factoren goed uit te kunnen werken is het eerst van belang om ze goed te definiëren. Volgens Scharpf (1997) zijn de normen en belangen van de actor bepalend voor de positie die zij innemen en vormen daarmee de basis voor de identiteit van de actor. Onderdeel van deze identiteit zijn de gewoontes die een gemeente door de jaren heen heeft ontwikkeld.

Uit de vier afgenomen interviews is gebleken dat deze factoren een sterke invloed hebben op de manier waarop gemeentes omgaan met gebiedsontwikkelingen binnen hun gemeentegrenzen (T.

Reintjes; I. Voncken; G. Driessen; J. Loonen, persoonlijk communicatie). Dat deze factoren een sterke invloed hebben op de uitkomsten van ruimtelijke ontwikkelingen heeft met een aantal zaken te maken. Volgens Scharpf (1997) wordt de identiteit van een gemeente gecreëerd door de belangen die zij heeft. Voor gebiedsontwikkelingen houdt dat in dat de gemeenteraad uiteindelijk de doorslaggevende keuze maakt waardoor zij vorm geven aan die identiteit. Dit doen zij vanuit een vertegenwoordigende rol aangezien zij aangesteld zijn door middel van verkiezingen en daardoor verantwoording moeten leggen aan hun achterban. Dat houdt dus in dat indirect de belangen van burgers die in bepaalde gemeente wonen via hun stem op de volksvertegenwoordigers van invloed zijn op de uitkomsten van gebiedsontwikkelingen in die gemeenten. Dat de belangen van burgers ook daadwerkelijk bepalend zijn voor de vormgeving van het ruimtelijke beleid en dus invloed hebben op de keuze voor het type grondbeleid zal worden aangetoond aan de hand van een aantal voorbeelden.

Toen men in Sint Anthonis plannen had om het grondbeleid opnieuw in te richten zorgde dat voor veel ophef en frustratie vanuit de agrarische sector. De gemeente Sint Anthonis had 600 hectare landbouwgrond in eigendom waarvan een groot deel verpacht werd in erfpacht zonder einddatum tegen hele lage bedragen. Toen er op een gegeven moment een beleid lag waarbij de gemeente alles erfpachtvrij wilde maken om vervolgens alles geliberaliseerd zo duur mogelijk en kortdurend te verpachten kwam er een grote opstand onder de boeren. “De achterliggende gedachte van de gemeente was dat deze maatregel zou zorgen voor de optimalisatie van de landbouwstructuur doordat boeren bereid zouden zijn hun bezit in te zetten en gronden uit te ruilen ter verbetering van de landbouwstructuur” (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018). Zoals gezegd kwam er felle opstand onder met name burgers werkzaam in de agrarische en bij de volgende verkiezingen kwam er ook een andere politieke kleur in de coalitie. Dit voorbeeld bevestigt dus dat burgers in een gemeente direct invloed uit kunnen oefenen op ruimtelijke beslissingen die gemaakt worden door de gemeenteraad. Daarnaast zijn de lijntjes tussen de gemeenteraadsleden en hun achterban relatief kort waardoor burgers over het algemeen het belang van bepaalde keuzes in gebiedsontwikkelingen goed kenbaar kunnen maken. Burgers hebben vaak ook een groot belang bij dit soort keuzes. De besluiten die in de gemeenteraad genomen worden zijn immers besluiten die direct invloed hebben op de leefomgeving van burgers. Daarnaast kan het ook voorkomen dat personen met een bepaalde opvatting of inkleuring in een gemeenteraad waarbij ze ook handelen vanuit eigen ervaring of belang (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018).

Naast bepaalde belangen, zijn gewoontes die een gemeente door de jaren heen eigen heeft gemaakt ook van invloed op de keuzes die zij maken binnen gebiedsontwikkelingen. Een van de kenmerkende



gewoontes van gemeentes is volgens Ger Driessen (2019) dat gemeentelijke organisaties de eigenschappen van een mammoet hebben en dat zij alsmoer blijven vertrouwen op traditionele werkwijzen. “In mijn werk doe ik bijna niks anders dan daar beweging in te krijgen, maar het lukt niet.” (G. Driessen, persoonlijke communicatie, 8 januari, 2019) Dit wordt ook door Twan Reintjes (2018) erkend: “Gemeentes zijn logge organen. Marktpartijen zijn veel innovatiever en over het algemeen ook veel sneller dan een overheid is. Die kunnen veel makkelijker inspelen op ontwikkelingen, die kennen de markt veel beter en overheid loop je vaak achter de feiten aan.” (T. Reintjes, persoonlijke communicatie, 5 december 2018). Het gevolg van de trage processen binnen gemeenten en de trage reactietijd is dat zij niet snel op ontwikkelingen in de samenleving kunnen inspringen. “Het ambtelijk apparaat is verziekt in het oude denken, in de samenleving zijn er een aantal breuklijnen en ontwikkelingen zichtbaar en die kunnen we niet oplossen als we in de traditionele werkwijze doorgaan” (G. Driessen, persoonlijke communicatie, 8 januari 2019)

Er kan dus geconcludeerd worden dat de hypothese: “Gemeenten die actief grondbeleid als voornaamste strategie in gebiedsontwikkelingen hanteerden, zijn dit na de economische crisis door het behoud van identiteit blijven volhouden” niet volledig aangenomen kan worden. Uit interviews is namelijk gebleken dat het behoud van identiteit niet altijd de voornaamste reden is geweest om vast te blijven houden aan het voeren van actief grondbeleid. Toch zijn er gemeenten, zoals Sint-Anthonis die het voeren van actief grondbeleid onderdeel hebben gemaakt van hun identiteit door ervaringen in het verleden.

### 8.3 Normen

Dan als laatste factor spelen normen een rol in de manier waarop gemeentes hun grondbeleid invullen. Uit meerdere interviews is gebleken dat de wettelijke restrictie die na de economische crisis het grootste effect op het ruimtelijk beleid in gemeenten heeft gehad de plancapaciteit is. Deze wordt opgesteld door de Provincie en heeft direct invloed op het ruimtelijk beleid van gemeenten. Met behulp van dit instrument kan de provincie toevoegingen aan de woningvoorraad beheersen. In de krimpregio's van Nederland, waar sprake is van een structureel lagere vraag naar woningen, wordt de plancapaciteit in die gebieden dus naar beneden bijgesteld zodat er niet teveel woningen op de verkeerde plek worden gebouwd. Dat betekent dus dat dit instrument van grote invloed is op de totstandkoming van het aantal woningen in een gemeente en vormt daarmee een bepalende factor in het ruimtelijk beleid van een gemeente. Een gemeente is immers afhankelijk van de plancapaciteit die verleend wordt door hogere overheden. Het verschil in verleende plancapaciteit tussen gemeentes heeft een forse impact op het aantal woningen wat in de toekomst gerealiseerd zal worden waardoor er grote verschillen tussen gemeentes waar te nemen zijn. Dat er in de praktijk

grote verschillen in het aantal woningtoevoegingen tussen buurgemeenten kunnen ontstaan als gevolg van het verschil in verleende plancapaciteit blijkt wel uit een aantal situaties die tijdens verschillende interviews aan bod zijn gekomen. Er kunnen namelijk grote beleidsverschillen tussen buurgemeentes ontstaan wanneer deze in verschillende provincies gelegen zijn. De plancapaciteit vormt namelijk een grote factor in de totstandkoming van het ruimtelijk beleid wat door een gemeentes gevoerd wordt. In de praktijk kunnen dus situaties voorkomen waarin de ene gemeente moet schrappen in het aantal woningen doordat de plancapaciteit naar beneden is bijgesteld en in de buurgemeente welke zich in een andere provincie bevind een ruimtelijk beleid heeft waarbij men de plancapaciteit verruimd. Een voorbeeld van een dergelijke opmerkelijk situatie waarin er twee verschillende woonvisies vanuit de Provincies opgesteld zijn terwijl de twee buurgemeenten voor een groot deel dezelfde woningmarkt delen zijn de gemeenten Cuijk en Gennep. Volgens voormalig wethouder Ingrid Voncken werd er vanuit de Provincie Noord-Brabant bepaald dat er in het land van Cuijk op korte termijn 3000 woningen moesten worden gerealiseerd terwijl in buurgemeente Gennep door de Provincie Limburg in een woonvisie bepaald werd dat men niet veel woningen kon bouwen aangezien deze niet afgezet konden worden. “Het is heel opmerkelijk dat twee buurgemeenten welke dezelfde woningmarkt hebben door politiek verschillende inzichten om moeten gaan met hun woningbouwbeleid” (I. Voncken, persoonlijke communicatie, 12 december 2018). Hieruit blijkt dus dat de woningbouwnormen die door de Provincie opgesteld worden een grote invloed hebben op de daadwerkelijke uitkomsten in gebiedsontwikkelingen. Er kan dus geconcludeerd worden dat de hypothese “De normen die voor een bepaalde gemeente gelden hebben invloed op de keuze voor een bepaald type grondbeleid in een gemeente” kan worden aangenomen.

## 9. Conclusies en aanbevelingen

### 9.1 Conclusie

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de hoofdvraag: *“Welke factoren hebben invloed op de keuze van gemeenten om hun grondbeleid bij gebiedsontwikkelingen na de economische crisis aan te passen?”* Het doel van dit onderzoek was om enerzijds in kaart te brengen in hoeverre gemeenten hun grondbeleid hebben aangepast na de economische crisis en anderzijds te bepalen welke factoren hier ten grondslag aan liggen. Om de invloed van deze factoren te kunnen beoordelen is er gebruik gemaakt van een mix van kwantitatief en kwalitatief onderzoek: Data-analyse op basis van CBS databanken en interviews met personen die inzicht hebben in het gemeentelijk proces binnen gebiedsontwikkelingen. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er enkele deelvragen opgesteld. De conclusies aan de hand van deze deelvragen zullen als eerst aanbod komen.

1. *“In hoeverre zijn de karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in gemeenten in Nederland veranderd na de economische crisis?”*

Allereerst is er na het uitbreken van de economische crisis een forse daling in zowel het totaal aantal als de woninginhoud van verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen te zien. Dit is een logisch gevolg aangezien de vraag naar woningen in die periode fors afnam. Na 2013 blijkt deze dip in het aantal aangevraagde vergunningen over te zijn aangezien er in de daaropvolgende jaren een groei te zien is. Na 2013 blijft de groei van de totaal vergunde woninginhoud achter op de groei van het totaal aantal verleende vergunningen. Dit betekent dus dat de gemiddelde inhoud van een woning in de vergunningsaanvraag dus afgenomen is na de economische crisis.

Wanneer het totaal aantal aangevraagde vergunningen onderverdeeld wordt naar opdrachtgeverschap blijkt dat de overheid en woningcorporaties in verhouding tot particuliere partijen sinds de economische crisis steeds minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen doen. De twee andere groepen, bouwers voor de markt en andere particuliere opdrachtgevers nemen na 2013, wanneer de vraag naar woningen weer toeneemt, een steeds groter deel van de vergunningsaanvragen op zich. Dat betekent dus dat de economische crisis aanleiding is geweest voor een significante verandering in de verhouding van actief/passief grondbeleid. Naast het feit dat gemeenten en woningcorporaties in absolute cijfers significant minder vergunningsaanvragen deden, hebben zij in relatieve zin ten opzichte van andere (particuliere) partijen ook significant minder vergunningsaanvragen gedaan na het uitbreken van de economische crisis.

Naast een verandering in het opdrachtgeverschap van nieuwbouwwoningen na de economische crisis blijkt er ook een verandering in de gemiddelde projectgrootte van nieuwbouwwoningen te zijn. De gemiddelde projectgrootte is in de periode 2005-2017 namelijk kleiner is geworden. Het aandeel woningen wat gerealiseerd wordt in projecten van kleinere omvang is sinds de economische crisis toegenomen. De relatieve toename van het aantal huizen wat gerealiseerd wordt in de vorm van kleinschaligere nieuwbouwprojecten sinds de economische crisis kan verklaard worden doordat er een verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling heeft plaatsgevonden (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

Uit onderzoek is gebleken dat de economische crisis geen directe invloed heeft gehad op de gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwwoningen. Alleen voor de nieuwbouwwoningen welke gerealiseerd worden in projecten van 200 woningen of meer kan geconstateerd worden dat de economische crisis heeft bijgedragen aan een langere doorlooptijd dan dit in voorgaande jaren het geval was. Voor nieuwbouwwoningen welke in projecten van 200 woningen of minder worden gerealiseerd kan niet bewezen worden dat de economische crisis een directe invloed heeft gehad op een verandering in gemiddelde doorlooptijd.

2. *“In hoeverre hebben gemeenten in Nederland hun grondbeleid aangepast na de economische crisis?”*

Zoals al reeds is aangetoond in opsomming van de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen in de vorige deelvraag blijkt dat de overheid en woningcorporaties in verhouding tot particuliere partijen sinds de economische crisis steeds minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen hebben ingediend. De twee andere groepen, bouwers voor de markt en andere particuliere opdrachtgevers nemen na de economische crisis een steeds groter deel van de vergunningsaanvragen op zich. Dat betekent dus dat de economische crisis aanleiding is geweest voor een significante verandering in het voornaamste type grondbeleid door gemeenten na de economische crisis. Er is een verschuiving te zien van overwegend actief naar overwegend faciliterend grondbeleid door gemeenten. Naast het feit dat gemeenten en woningcorporaties in absolute cijfers minder vergunningsaanvragen deden, hebben zij in relatieve zin ten opzichte van andere (particuliere) partijen ook minder vergunningsaanvragen gedaan na het uitbreken van de economische crisis.

3. *“In hoeverre heeft de omvang van een gemeente en de marktsituatie in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”*

## Omvang

Het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen wat door overheid en woningcorporaties in kleine, middelgrote en grote gemeentes wordt ingediend is in 2013 ten opzichte van 2007 afgenomen en in 2016 verder gedaald. Dat houdt in dat de publieke sector na de economische crisis terughoudender is geworden met het indienen van vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen en dat de private sector in verhouding meer aanvragen doet nadat de economische crisis is geëindigd. Naast deze algemene trend die voor alle groepen geldt, bestaan er ook verschillen onderling. Zo blijkt dat overheid en woningcorporaties in grote gemeenten ten opzichte van middelgrote en kleine gemeenten zowel absoluut als relatief en zowel ten tijde als na de economische crisis minder vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen ingediend. Als de onderlinge verschillen tussen de drie omvangsgroepen per jaar worden vergeleken kan geconcludeerd worden dat het verschil in het aantal vergunningsaanvragen door gemeenten en woningcorporaties in gemeenten met meer dan 32792 inwoners (grote gemeenten) en gemeenten met 32792 inwoners of minder (kleine en middelgrote gemeenten) in de periode 2007 tot 2016 significant is afgenomen. Het verschil tussen kleine (<18679 inwoners) en middelgrote gemeenten (18679 – 32792 inwoners) werd voor diezelfde periode niet significant bevonden. Dat betekent dat de publieke sector wat betreft het bouwen van woningen in grote gemeenten de grootste stap terug heeft gedaan als gevolg van de economische crisis. Overheidspartijen in middelgrote en kleine gemeenten hebben dus minder ingeleverd in het aantal vergunningsaanvragen binnen hun gemeentegrenzen.

## Percepties

Uit onderzoek blijkt dat de vergunningsaanvragen in groeigemeenten ten tijde van de economische crisis relatief minder hard daalden dan dit het geval was in krimpgemeenten. Opmerkelijk daarentegen is wel dat in de groeigemeenten in de periode 2013 tot 2016 een harde daling in het aantal vergunningsaanvragen laten zien waardoor de relatieve aantallen van groei- en krimpgemeenten ten opzichte van het uitgangsjaar 2007 dichterbij elkaar zijn komen te liggen. Dat houdt in dat de uitgesproken verschillen in indexcijfers van aangevraagde vergunningen door overheid en woningcorporaties in kleine, middelgrote en gemeenten in het geval van krimp- en groeigemeenten niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Met andere woorden betekent dit dat de omvang van een gemeente bepalender is voor de afname van het aantal vergunningsaanvragen wat door overheid en woningcorporaties ingediend wordt dan het gegeven dat een overheid of woningcorporatie zich in een krimp- of groeigemeente bevindt.

Als het onderlinge verschil in het aantal aangevraagde vergunningen voor nieuwbouwwoningen door gemeenten en woningcorporaties tussen groei- en krimpgemeenten voor, tijdens en net na de economische crisis wordt onderzocht, blijkt dat er een significant verschil in de jaren 2013 en 2016 bestaat maar is het verschil in 2007 niet significant bevonden. Het gegeven dat het verschil in 2007 als niet significant is getoetst betekent dat de marktsituatie in een bepaalde gemeente geen invloed op het aantal vergunningsaanvragen voor nieuwbouwwoningen door overheid en woningcorporaties in 2007 in diezelfde gemeente heeft gehad. In tegenstelling tot het jaar 2007 zijn de gemiddelde verschillen tussen groei- en krimpgemeenten in de jaren 2013 en 2016 wel als significant getoetst. Wanneer deze twee verschillen vergeleken worden valt op dat het verschil in 2016 ten opzichte van 2013 significant kleiner is geworden. Dat houdt dus in dat de marktsituatie ten tijde van de economische crisis (2013) een belangrijke invloed op het aantal vergunningsaanvragen heeft gehad dan dat dit na de economische crisis (2016) het geval was.

4. *“In hoeverre heeft de politieke situatie, de identiteit en de normen in een gemeente invloed op de aanpassing van het grondbeleid na de economische crisis?”*

## Belangen

Naar aanleiding van de resultaten uit de interviews blijkt dat de belangen die de politieke in een gemeente heeft grote invloed heeft op het type grondbeleid wat men hanteert. Bij de keuze tot een bepaald type grondbeleid wordt de beslissing vaak gebaseerd op eerder geboekte successen of negatieve ervaringen. Eerdere ervaringen hebben dus invloed op keuzes die gemaakt worden bij toekomstige gebiedsontwikkelingen. Naast eerdere ervaringen hebben ook bepaalde belangen of opvattingen van gemeenteraadsleden invloed op de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. Gemeenteraadsleden hebben immers een bepaalde opvatting of inkleuring op bepaalde zaken en zullen ook verantwoording af moeten leggen aan hun achterban. Ook kunnen bepaalde verkiezingsbeloftes invloed hebben op een bepaalde houding van gemeenteraadsleden binnen gebiedsontwikkelingen. Dan als laatste punt blijkt uit de interviews en de analyse van de karakteristieken dat iedere gemeente uniek is en dat iedere gemeente verschillende problemen en uitdagingen heeft waardoor het beleid wat gevoerd wordt door gemeenteraden vaak uit maatwerk bestaat. Door de grote verschillen tussen politieke uitdagingen in gemeenten is het dus lastig om een eenzijdige conclusie te trekken.

## Identiteit en gewoontes

Uit onderzoek blijkt dat de identiteit, oftewel de kenmerkende manier waarop de gemeente keuzes maakt binnen gebiedsontwikkelingsprocessen, een sterke invloed heeft bij het beslissingsproces van

een gemeente om over te gaan tot een bepaald type grondbeleid. Uit interviews blijkt namelijk dat gemeenten vaak vasthouden aan een grondbeleidsmodel wat zij door de jaren heen aangenomen hebben en is het voor hen niet eenvoudig om over te stappen op andere grondbeleidsvormen doordat de gemeentelijke organisatie vaak stug en weinig vernieuwend is doordat zij een partij is die niet met concurrentie te maken heeft.

Daarnaast overlappen deze factoren gedeeltelijk de in de vorige paragraaf genoemde politieke situatie aangezien de identiteit of bepaalde gewoontes in een gemeente vaak wordt aangedragen als argument om tot een bepaald type grondbeleid over te gaan. Dat deze factoren een sterke invloed hebben op de uitkomsten van ruimtelijke ontwikkelingen heeft met een aantal zaken te maken. Enerzijds heeft dit te maken met de identiteit die door een gemeente gecreëerd wordt door de belangen die zij heeft. Voor gebiedsontwikkelingen houdt dat in dat de gemeenteraad uiteindelijk de doorslaggevende keuze maakt waardoor zij vorm geven aan die identiteit. Dit doen zij vanuit een vertegenwoordigende rol aangezien zij aangesteld zijn door middel van verkiezingen en daardoor verantwoording moeten leggen aan hun achterban. Dat houdt dus in dat indirect de belangen van burgers die in bepaalde gemeente wonen via hun stem op de volksvertegenwoordigers van invloed zijn op de uitkomsten van gebiedsontwikkelingen in die gemeenten.

## Normen

Wanneer gemeenten de keuze maken om tot een bepaald type grondbeleid over te gaan blijkt dat normen een factor spelen. Een van die invloedrijke normen is de toebedeelde plancapaciteit aan gemeente. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de plancapaciteit die opgesteld wordt door de Provincie een wettelijke restrictie is die direct effect heeft op het ruimtelijk beleid in een gemeente. Dat betekent dus dat dit instrument van grote invloed is op de totstandkoming van het aantal woningen in een gemeente en vormt daarmee een bepalende factor in het ruimtelijk beleid van een gemeente. Een gemeente is immers afhankelijk van de plancapaciteit die verleend wordt door hogere overheden. Het verschil in verleende plancapaciteit tussen gemeentes heeft een forse impact op het aantal woningen wat in de toekomst gerealiseerd zal worden waardoor er grote verschillen tussen gemeentes waar te nemen zijn.

- *“Welke factoren hebben invloed op de keuze van gemeenten om hun voornaamste type grondbeleid om gebiedsontwikkelingen te realiseren aan te passen na de economische crisis?”*

Zoals uit de conclusies van voorgaande factoren is gebleken hebben alle onderzochte factoren in meer of minder mate invloed op de keuze van gemeente om voor een bepaald type grondbeleid te kiezen na de economische crisis. Het is niet eenvoudig om in dit onderzoek aan te geven welke

factoren het meest bijdragen aan de beslissing van gemeente om over te gaan naar een ander type grondbeleid doordat twee factoren via een kwantitatieve benadering zijn getoetst en drie factoren via een kwalitatieve benadering. Door middel van een statistische toets is het echter wel mogelijk geweest om de mate van invloed van de twee kwantitatief getoetste variabelen te bepalen. Daaruit is gebleken dat de omvang van een gemeente bepalender is geweest voor de afname van het aantal vergunningsaanvragen wat door overheid en woningcorporaties ingediend wordt dan het gegeven dat een overheid of woningcorporatie zich in een krimp- of groeigemeente bevindt.

## 9.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Naar aanleiding van de gepresenteerde resultaten uit dit onderzoek is het mogelijk om enkele aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek. Allereerst valt er aan te bevelen om te onderzoeken in hoeverre andere actoren die binnen gebiedsontwikkelingen actief zijn zich na de economische crisis hebben aangepast. Aangezien dit onderzoek zich beperkt tot gemeenten en zij slechts één onderdeel vormt van het hele gebiedsontwikkelingsproces kunnen vervolgonderzoeken welke andere actoren in kaart brengen bijdragen aan een completer beeld van actorengedrag binnen gebiedsontwikkelingen. Wanneer meer onderzoek naar betrokken actoren zal worden gedaan krijgt men een beter beeld in de werkwijzen en gedachtes achter keuzes die deze actoren in gebiedsontwikkelingen maken waardoor men met deze informatie in de toekomst beter kan samenwerken en communiceren. Bij een mogelijk vervolgonderzoek is het echter wel van belang om opnieuw te bekijken en te beoordelen of de trends op macroniveau die in dit onderzoek opgesteld zijn nog steeds actueel zijn. Het kan namelijk zijn dat deze trends niet meer doorwerken in gebiedsontwikkelingen waardoor deze niet meer zouden gelden in het mogelijke vervolgonderzoek.

Tot slot kwamen er nog enkele suggesties uit interviews naar voren om andere ontwikkelingen dan de economische crisis te onderzoeken. Enkele geïnterviewden gaven aan dat er op het moment andere ontwikkelingen zich in de samenleving afspeelden die actueler, relevanter en interessanter om te onderzoeken zijn dan de economische crisis. Aangezien dit onderzoek zich op dat moment in een ver gevorderd stadium bevond was het niet meer mogelijk om het onderzoek bij te sturen en deze ontwikkelingen te onderzoeken. Vervolgonderzoek zou hier daarentegen wel antwoord op kunnen geven. Enkele trends die nu en in de toekomst zeker hun stempel op de gebiedsontwikkeling gaan drukken zijn de vergrijzing, energietransitie en klimaatadaptatie. In de ogen van enkele geïnterviewden zijn deze onderwerpen veel relevanter voor de redenen die gemeenten aandragen voor bepaalde ruimtelijke beleidskeuzes dan de ervaringen die zij op hebben gedaan ten tijde van de economische crisis.



### 9.3 Aanbevelingen voor praktijk

Naast aanbeveling voor vervolgonderzoek zijn er ook een aantal aanbevelingen voor praktijk aan te reiken. Uit data-analyse en interviews is gebleken dat op het moment dat de economische crisis uitbrak er gemeenten waren die in de problemen zijn geraakt doordat men grote hoeveelheden grond in bezit had die men niet verkocht kreeg of dat zij verwickeld waren in een contract met een private partij waarbij men een groot bedrag neer moest leggen om het te ontbinden of te wijzigen. Om dit soort problemen te voorkomen wordt het aanbevolen om projecten op te delen in kleinere projecten of contracten om daarmee grotere schade te voorkomen wanneer er zich weer een onvoorziene gebeurtenis als de economische crisis ontstaat. Het is van belang om een zekere mate van risicomanagement in acht te nemen, ook in tijden waarbij de kans op risico's gering lijkt.

Tot slot bleek uit enkele interviews dat er tussen buurgemeenten, doordat zij in verschillende provincies gelegen zijn, grote verschillen in verleende plancapaciteit bestaan ondanks dat zij voor een groot deel dezelfde woningmarkt deelden. Het effect wat dan ontstaat is dat de ene gemeente vanuit de provincie de opdracht krijgt om een groot aantal nieuwbouwwoningen te bouwen en dat er in de buurgemeente door de andere provincie in de plancapaciteit wordt geschrapt. Dit houdt in dat de normen die vanuit de provincie gesteld worden grote impact hebben op het aantal nieuwbouwwoningen wat gebouwd wordt terwijl een lokale woningmarkt in buurgemeenten verder reikt dan de provinciegrens. Er is dus een aanbeveling te doen op het gebied van samenwerkingsverbanden tussen provincies om het tegenstrijdige woonbeleid tussen twee buurgemeenten te voorkomen.

### 9.4 Reflectie

In dit hoofdstuk zal er teruggeblikt worden op het verloop van het onderzoek en zal er gereflecteerd worden op de theorieën en methoden die in dit onderzoek gebruikt zijn. Allereerst blijkt het samenvoegen van de Pestel-analyse en de theorie van Scharpf (1997) tot het conceptueel model in dit onderzoek een goede manier te zijn geweest om het veranderde gedrag van een gemeente als gevolg van de economische crisis inzichtelijk te maken. De door Scharpf (1997) opgestelde factoren vormden de basis voor het opstellen van de hypothesen in dit onderzoek. Dit bracht structuur met zich mee en bovendien kon met het opstellen van deze hypothesen iedere factor afzonderlijk getoetst worden. Afgevraagd kan worden of de theorie van Scharpf (1997) alle factoren die mogelijk invloed kunnen hebben op het gedrag van gemeenten herbergt aangezien de theorie zich vooral richt gedragsveranderingen binnen bedrijfsstructuren en gemeenten wel de eigenschappen van deze bedrijfsstructuren hebben aan de andere kant ook een publiek orgaan zijn wat andere verantwoordelijkheden met zich mee brengt.

De gebruikte onderzoeksmethoden voor het in kaart brengen van de veranderde karakteristieken van gebiedsontwikkelingen en de verandering van het voornaamste type grondbeleid door gemeenten bleken geschikt te zijn. Echter bleek bij de uitvoering van de toetsing van de mate invloed van de afzonderlijke actoren dat de beoogde data niet geheel toereikend was waardoor drie factoren noodgedwongen op een andere manier getoetst moesten worden. Aangezien de data om deze factoren te toetsen niet voor handen was werd het onderzoek uitgebreid met interviews. Het toevoegen van deze extra onderzoeksmethode heeft uiteindelijk de benodigde informatie opgeleverd waardoor de vijf factoren getoetst konden worden.

Tot slot is het van belang om de generaliseerbaarheid van dit onderzoek te beoordelen. Het is lastig gebleken om gemeenten tot een bepaald type te rekenen aangezien iedere gemeente uniek is en zij andere kenmerken vertonen. Waar het bij de factoren omvang, marktsituatie en normen het redelijk makkelijk was om gemeenten te categoriseren, is het bij de factoren politieke situatie en identiteit moeilijker om een gemeente tot een bepaald type te rekenen waardoor het lastig is om verschillende type gemeenten op het gebied van deze factoren te kunnen vergelijken. Daarnaast kan het bij gemeenteraden voorkomen dat de samenstelling van de coalities door de jaren heen wisselt waardoor het woningbouwbeleid kan veranderen. Door deze coalitiewisselingen hebben gemeenten niet altijd een beleid wat voor langere tijd vaststaat waardoor het lastig is om gemeenten over een langere periode te vergelijken.

## Literatuurlijst

- Aarden, T. (n.d.). Vraaggericht bouwen: een niche? Opgeroepen op 21 juni 2018, van De Nieuwe Voorhoede: <http://www.denieuwevoorhoede.nl/vraaggericht-bouwen/>
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and design*, 31(5), 743-758.
- Babbie, E. (2013). *The basics of social research*. Cengage Learning.
- Bhageloe-Datadin, R. (2012) De huidige crisis vergeleken met die in de jaren 80. CBS.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J., & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, 2(1), 5-22.
- Buitelaar, E., Kooiman, E., & Robbe, C. (2012). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 6, 25-27.
- Buitelaar, E. (2015). Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk. Planbureau voor de leefomgeving. Geraadpleegd op: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk/>
- Burgers, E. (2015, februari 4). De technologie-gedreven stad: grote veranderingen op komst. *Gebiedsontwikkeling.nu*: <http://gebiedsontwikkeling.nu/artikel/15749-de-technologie-gedreven-stad-groteveranderingen-op-komst>
- Centraal Bureau voor de statistiek (2012). Gereedgekomen woningen, gemiddelde doorlooptijd in maanden en projectgrootte. 1995-2011. Geraadpleegd op: [https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=71400ned&\\_theme=326](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=71400ned&_theme=326)
- Centraal Bureau voor de statistiek (2013). Vergunningen nieuwbouwwoningen 1995-2012. Geraadpleegd op: [https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=37548&\\_theme=807](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=37548&_theme=807)
- Centraal Bureau voor de statistiek (2016). Het lot van de verdwenen bouwvakkers. 3-6-2016. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/22/het-lot-van-de-verdwenen-bouwvakkers>
- Centraal Bureau voor de statistiek (2017). Bouwvergunningen; bouwkosten en inhoud van woningen 1995-2016. Geraadpleegd op: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70769NED&D1=a&D2=a&D3=144&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Gereedgemelde woningen; doorlooptijd, projectgrootte, regio. Geraadpleegd op: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82213NED/table?ts=1535973218205>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Regionale kerncijfers Nederland. Geraadpleegd op: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70072NED&D1=0,56&D2=0,5-16,103,111,126,143,212,225-226,308,315,327,360,365,405,420,428,474,506,566,572,584,608,621-622,689,728,791&D3=7,12,I&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Vergunningen nieuwbouwwoningen 2012-2018.

Geraadpleegd op:

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=83671NED&\\_theme=323](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=83671NED&_theme=323)

Cooke, P., P. Boekholt & F. Todtling (2000). The governance of innovation in Europe. Pinter, London.

Creswell, J. W. (2012). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches. Sage.

Daamen, T. (2010). Strategy as Force. Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam CityPorts. Delft: IOS Press.

De Zeeuw, W. C. T. F. (2012). Grondbedrijven in zwaar weer: acteren in de crisis en anticiperen op de toekomst. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

De Zeeuw, W. C. T. F. (2016) Tijd voor een nieuw Vinex-plan. De Volkskrant, 26-10-2016.

Deloitte (2010). Schuivende panelen. Een visie op gebiedsontwikkeling. In samenwerking met de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de Technische Universiteit Delft.

Deloitte Real Estate Advisory (2010), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Den Haag: VNG.

Digitale Agenda. (2018). De Omgevingswet. Geraadpleegd op: <https://www.da2020.nl/roadmap/de-omgevingswet>

Dijkhuis, J. (2013) Huizen crisis: de huizenprijzen in historisch perspectief. Knab.

Doodeman, M. (2018). Personeelstekort in de bouw: de stand van zaken. Cobouw. Geraadpleegd op: [https://www.cobouw.nl/bouwbreed/artikel/2018/03/personeelstekort-in-de-bouw-101259475?vakmedianet-approve-cookies=1&\\_ga=2.11056253.873213401.1554372715-1246380858.1554372715](https://www.cobouw.nl/bouwbreed/artikel/2018/03/personeelstekort-in-de-bouw-101259475?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.11056253.873213401.1554372715-1246380858.1554372715)

Een Vandaag (2018). Vrees voor nieuwe crisis in de bouwsector. 09-04-2018

Fokkema, J. (2016, mei 12). Kleine huisjes. Opgeroepen op juni 13, 2016, van Neprom: [http://www.neprom.nl/Lists/Nieuws/artikel.aspx?ID=1328#.VOX\\_b4U2YVs.email](http://www.neprom.nl/Lists/Nieuws/artikel.aspx?ID=1328#.VOX_b4U2YVs.email)

Gimbert, X. (2011). Think Strategically. New York: Palgrave Macmillan.

Healey, P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. International journal of urban and regional research, 28(1), 45-67.

Hendrickx, R. (2016). Onderweg naar gebiedsontwikkeling 4.0? Een verkennend onderzoek naar het gedrag van ontwikkelaars in de veranderde context van gebiedsontwikkeling.

Hooghe, L. (ed.) (1996) Cohesion policy and

European integration: building multi-level governance. Oxford University Press, Oxford.

Hooghe, L. (1996). Cohesion policy and European integration: building multi-level governance. Oxford University Press, Oxford.

Janssen, L. (2012, januari 19). Crisis is niet de oorzaak van leegstand. Volkskrant.

Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D., & Van der Krabben, E. (2013). Planning in an environment without growth. Invited essay for Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2005). Exploring Corporate Strategy. Text and Cases (7 ed.). Harlow: Pearson Education Limited

Kooman, B. (2016, april). De Omgevingswet is een zegen voor Nederland. NAW Magazine, pp. 8-13.

Korthals Altes, W. K. (2016). Financiële gegevens bouwgrondexploitaties: Financiële gegevens t/m 4e kwartaal bouwgrondexploitatie gemeenten (kwartaal 1+ 2+ 3+ 4; 1e plaatsing). OTB Working papers 2015-04.

Lange, P. de. & Y. Witter. (2014). Hoe ouderen steeds diverser wonen.

Lekkerkerker, J. (2016). Midsize NL. Het toekomstperspectief van de middelgrote stad. Ruimtevolk & Platform31. Ridderkerk: Drukkerij Printvisie.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking. Den Haag: Ministerie I&M.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). Factsheet Omgevingswet. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit. Den Haag: Ministerie I&M.

Noordanus, P. G. A. (2009). After the crunch: de gevolgen van de (krediet-) crisis voor projectontwikkeling en gebiedsontwikkeling. Inleiding voor jaarvergadering van de Vereniging van Grondbedrijven. Den Haag.

NRC. (2017). Makelaars NVM waarschuwen voor 'implosie' woningmarkt. 13-07-2017.

NVM. (2016). Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. NVM-commissie VROM. Nieuwegein.

Parool. (2017). Over een paar jaar kun je nergens meer een huis kopen. 13-7-2017

Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). Inleiding wonen. 28-01-2010. Opgevraagd via: <https://www.pbl.nl/dossiers/wonen/content/inleiding-wonen>

Planbureau voor de Leefomgeving. (2015). De stad: Magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest.

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design. (2012). Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag: PBL.

Platform31. (2013, januari 17). Rekenen aan organische ontwikkeling: van GREX naar GEX.

- Renooy, P., & Berkhout, A. (2012). *Waarde in de wijk. Een economische blik op wijkinitiatieven*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Ritsema van Eck, J. et. al. (2013), *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Reserach*. Boulder: Westview Press.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Ruimtelijk Planbureau.
- Stegeman, H. (2014) *Het einde van de crisis: we zijn er bijna...* Raboresearch Nederland.
- Van den Hof, J. (2006). *PPS in de polder. De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Van der Krabben, E. D. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*.
- Van der Krabben, E. D. (2015). *De markt voor bedrijventerreinen: uitkomsten van onderzoek en beleid*. Platform31. Nijmegen.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Factsheet Grondbeleid*. Geraadpleegd op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/woningmarkt/programma-woningmarkt>
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vijfde druk. Amsterdam: Boom Lemma.
- Vries, P. de. (2010). *Prijs, Woningkwaliteit en conjunctuur*. Onderzoeksinstituut OTB/TU Delft. OTB-Studiedag Waardecreatie, 17-03-2010.

# Bijlagen

## Bijlage 1: CBS-Data

In dit hoofdstuk zullen de zes verschillende kenmerken van gebiedsontwikkelingen en de bron naar het CBS onderzoek vermeld worden.

- Totaal verleende vergunningen voor nieuwbouwwoningen (6.2.1)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (1995 t/m 2011)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=37548&\\_theme=807](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=37548&_theme=807)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (2012 t/m 2017)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=83671NED&\\_theme=323](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=83671NED&_theme=323)

- Verhouding passief/actief grondbeleid (6.2.2)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (1995 t/m 2011)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=37548&\\_theme=807](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=37548&_theme=807)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (2012 t/m 2017)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=83671NED&\\_theme=323](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=83671NED&_theme=323)

- Gemiddeld aantal huizen per project (6.2.3)

Projectgrootte (aantal woningen 1995-2011):

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=71400ned&\\_theme=326](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=71400ned&_theme=326)

Projectgrootte (aantal woningen 2012-2017):

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=82213NED&\\_theme=326](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=82213NED&_theme=326)

- Gemiddelde doorlooptijd (6.2.4)

Doorlooptijd tussen gevormde en gereed woningen & Projectgrootte (aantal woningen per project) heel Nederland

Deze tabel bevat gegevens over de doorlooptijd van de bouw van gereedgemelde woningen, afgeleid uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

1995 – 2011:

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=71400ned&\\_theme=326](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=71400ned&_theme=326)

2012 – 2017:

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=82213NED&\\_theme=326](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=82213NED&_theme=326)

- Gemiddelde woninginhoud (6.2.5)

Bouwvergunningen; bouwkosten en inhoud van woningen 1995-2016

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70769NED&D1=a&D2=a&D3=144&VW=T>

- **Bouwkosten (6.2.6)**

Bouwvergunningen; bouwkosten en inhoud van woningen 1995-2016

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70769NED&D1=a&D2=a&D3=144&VW=T>

- **Veranderde invulling gemeenten aan gebiedsontwikkeling, omvang (7.3)**

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (1995 t/m 2011)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=37548&\\_theme=807](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=37548&_theme=807)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (2012 t/m 2017)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=83671NED&\\_theme=323](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=83671NED&_theme=323)

- **Veranderde invulling gemeenten aan gebiedsontwikkeling, marktsituatie (7.2)**

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (1995 t/m 2011)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=37548&\\_theme=807](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=37548&_theme=807)

Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente (2012 t/m 2017)

[https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?\\_la=nl&\\_catalog=CBS&tableId=83671NED&\\_theme=323](https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_la=nl&_catalog=CBS&tableId=83671NED&_theme=323)



## Bijlage 2: Indeling gemeenten aan de hand van inwonertal

### 2.1 Kleine gemeenten

Aalburg	Harlingen	Schiermonnikoog
Alblasserdam	Hattem	Schinnen
Alphen-Chaam	Heerde	Simpelveld
Ameland	Heeze-Leende	Sint Anthonis
Appingedam	Kollumerland en Nieuwkruisland	Someren
Asten	Korendijk	Son en Breugel
Baarle-Nassau	Landerd	Staphorst
Bedum	Landsmeer	Stede Broec
Beek (L.)	Laren (NH.)	Strijen
Beemster	Leek	Ten Boer
Beesel	Leerdam	Terschelling
Bergeijk	Lingewaal	Texel
Bergen (L.)	Lopik	Tubbergen
Bladel	Loppersum	Uitgeest
Blaricum	Marum	Urk
Boekel	Meerssen	Vaals
Brielle	Midden-Delfland	Valkenburg aan de Geul
Brummen	Mill en Sint Hubert	Veere
Bunnik	Montfoort	Vianen
Bunschoten	Mook en Middelaar	Vlieland
Cranendonck	Neder-Betuwe	Voerendaal
Cromstrijen	Nederweert	Waalre
Dantumadiel	Neerijnen	Waterland
De Marne	Noord-Beveland	Weesp
Doesburg	Noordwijkerhout	West Maas en Waal
Drechterland	Nuth	Westerveld
Druten	Oirschot	Westervoort
Eemnes	Olst-Wijhe	Westvoorne
Eemsumond	Ommen	Winsum
Eersel	Onderbanken	Wormerland
Enkhuizen	Oostzaan	Woudenberg
Ferwerderadiel	Opmeer	Woudrichem
Geertruidenberg	Ouder-Amstel	Zandvoort
Gennep	Oudewater	Zederik
Giessenlanden	Pekela	Zeewolde
Grave	Reimerswaal	Zoeterwoude
Groetegast	Renswoude	Zuidhorn
Gulpen-Witterm	Reusel-De Mierden	Zundert
Haaren	Rhenen	Zwartewaterland
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Roerdalen	
Hardinxveld-Giessendam	Rozendaal	
Haren	Scherpenzeel	

## 2.2 Middelgrote gemeenten

Aa en Hunze	Gemert-Bakel	Oldenzaal
Aalsmeer	Gilze en Rijen	Oost Gelre
Aalten	Goes	Ooststellingwerf
Achtkarspelen	Goirle	Opsterland
Albrandswaard	Gorinchem	Oud-Beijerland
Baarn	Haaksbergen	Papendrecht
Berg en Dal	Halderberge	Putten
Bergen (NH.)	Heemstede	Raalte
Bernheze	Heiloo	Renkum
Best	Hellendoorn	Rijssen-Holten
Beuningen	Hendrik-Ido-Ambacht	Rucphen
Binnenmaas	Hof van Twente	Schouwen-Duiveland
Bloemendaal	Hulst	Sint-Michielsgestel
Bodegraven-Reeuwijk	IJsselstein	Sliedrecht
Borger-Odoorn	Kaag en Braassem	Sluis
Borne	Koggenland	Stadskanaal
Borsele	Krimpen aan den IJssel	Steenbergen
Boxmeer	Laarbeek	Stein (L.)
Boxtel	Landgraaf	Teylingen
Bronckhorst	Langedijk	Tholen
Brunssum	Leiderdorp	Twenterand
Buren	Leudal	Tynaarlo
Castricum	Leusden	Tytsjerksteradiel
Coevorden	Lisse	Uithoorn
Cuijk	Lochem	Valkenswaard
Culemborg	Loon op Zand	Veendam
Dalfsen	Losser	Voorschoten
De Wolden	Maasdriel	Voorst
Delfzijl	Maasgouw	Vught
Deurne	Maassluis	Waddinxveen
Diemen	Meppel	Wassenaar
Dinkelland	Midden-Drenthe	Werkendam
Dongen	Moerdijk	Westerwolde
Dongeradeel	Molenwaard	Weststellingwerf
Drimmelen	Montferland	Wierden
Duiven	Nieuwkoop	Wijdmeren
Echt-Susteren	Noordenveld	Wijk bij Duurstede
Edam-Volendam	Noordwijk	Winterswijk
Eijsden-Margraten	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	Woensdrecht
Elburg	Nunspeet	Zaltbommel
Epe	Oegstgeest	
Ermelo	Oisterwijk	
Geldermalsen	Oldambt	
	Oldebroek	

### 2.3 Grote gemeenten

Alkmaar	Hellevoetsluis	Schiedam
Almelo	Helmond	's-Gravenhage (gemeente)
Almere	Hengelo (O.)	's-Hertogenbosch
Alphen aan den Rijn	Heusden	Sittard-Geleen
Amersfoort	Hilversum	Smallingerland
Amstelveen	Hollands Kroon	Soest
Amsterdam	Hoogeveen	Steenwijkerland
Apeldoorn	Hoorn	Stichtse Vecht
Arnhem	Horst aan de Maas	Súdwest-Fryslân
Assen	Houten	Terneuzen
Barendrecht	Huizen	Tiel
Barneveld	Kampen	Tilburg
Bergen op Zoom	Katwijk	Uden
Berkelland	Kerkrade	Utrecht (gemeente)
Beverwijk	Krimpenerwaard	Utrechtse Heuvelrug
Breda	Lansingerland	Veenendaal
Capelle aan den IJssel	Leeuwarden	Veldhoven
De Bilt	Leiden	Velsen
De Fryske Marren	Leidschendam-Voorburg	Venlo
De Ronde Venen	Lelystad	Venray
Delft	Lingewaard	Vlaardingen
Den Helder	Maastricht	Vlissingen
Deventer	Medemblik	Waadhoeke
Doetinchem	Meerijstad	Waalwijk
Dordrecht	Middelburg (Z.)	Wageningen
Dronten	Midden-Groningen	Weert
Ede	Nieuwegein	Westland
Eindhoven	Nijkerk	Wijchen
Emmen	Nijmegen	Woerden
Enschede	Nissewaard	Zaanstad
Etten-Leur	Noordoostpolder	Zeist
Geldrop-Mierlo	Oosterhout	Zevenaar
Goeree-Overflakkee	Oss	Zoetermeer
Gooise Meren	Oude IJsselstreek	Zuidplas
Gouda	Overbetuwe	Zutphen
Groningen (gemeente)	Peel en Maas	Zwijndrecht
Haarlem	Pijnacker-Nootdorp	Zwolle
Haarlemmermeer	Purmerend	
Hardenberg	Rheden	
Harderwijk	Ridderkerk	
Heemskerk	Rijswijk (ZH.)	
Heerenveen	Roermond	
Heerhugowaard	Roosendaal	
Heerlen	Rotterdam	
	Schagen	

---

### Bijlage 3: Interviews

<b>Respondent</b>	<b>Functies</b>	<b>Datum Interview</b>	<b>Plaats Interview</b>
<b>Twan Reintjes</b>	- Fractie voorzitter CDA Gennep - Voormalig Beleidsmedewerker / Projectcoördinator Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeente Arcen en Velden	5-12-2018	Heijen
<b>Ingrid Voncken</b>	- Kandidaat Provinciale Staten Limburg CDA -Voormalig wethouder Sint Anthonis -Voormalig wethouder Gennep	12-12-2018	Gennep
<b>Ger Driessen</b>	- Directeur Ruimte voor ruimte Limburg - Algemeen directeur Ger Driessen Advies BV - Voormalig gedeputeerde Provincie Limburg - Voormalig wethouder en locoburgemeester gemeente Horst	8-1-2019	Venlo
<b>Jan Loonen</b>	-Wethouder economische ontwikkeling, grondbedrijf en majeure projecten gemeente Venray	5-4-2019	Venray