

Stedelijke kavelruil in krimpgebieden

Masterthesis

Lotte Huiskens
15 september 2017

Master Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Stedelijke kavelruil in krimpgebieden

Naam: Lotte Huiskens

Studentnummer: s4648358

Begeleider: Dr.ir. Linda Carton

Datum: vrijdag 15 september 2017

Eerste versie

Scriptie voor de Master Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen



Radboud Universiteit Nijmegen

**stec
groep**

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, het sluitstuk van mijn master Spatial Planning aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het betreft de rapportage van mijn onderzoek naar de voorwaarden waaronder stedelijke kavelruil succesvol toegepast kan worden in krimpgebieden in Nederland. Aan dit onderwerp heb ik de afgelopen maanden met veel plezier gewerkt, maar dit heb ik niet helemaal alleen gedaan. Daarom wil ik nu van de gelegenheid gebruik maken om iedereen te bedanken die mij in deze periode geholpen heeft.

Om te beginnen wil ik iedereen bedanken die mee heeft willen werken aan de uitvoering van mijn onderzoek. Ten eerste degenen die tijd hebben vrijgemaakt om door middel van interviews hun ervaringen met stedelijke kavelruil te delen. Jullie kennis en inzichten hebben mij de goede richting op gestuurd, om mijn onderzoek goed te kunnen vervolgen richting krimpgebieden. De interviews waren telkens interessant en leverden weer nieuwe inzichten en energie om verder te gaan. Daarnaast wil ik de deelnemers aan mijn experiment bedanken. Door jullie enthousiasme en inlevingsvermogen heb ik het experiment twee keer uit kunnen voeren. Jullie bijdrage heeft ervoor gezorgd dat ik mijn scriptie af heb kunnen ronden op de manier die ik voor ogen had.

Ook wil ik mijn collega's bij de Stec Groep bedanken, voor de leerzame stageperiode. Hier heb ik de kans gekregen om, buiten mijn scriptie om, veel te leren over de praktijk. In het bijzonder mijn begeleider vanuit de organisatie, Esther Geuting, wil ik afzonderlijk bedanken voor de begeleiding en ondersteuning bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Ik kijk er naar uit om de komende tijd bij jullie aan de slag te gaan als projectmedewerker!

Een aparte vermelding is ook op zijn plaats voor mijn begeleider, Linda Carton. Bedankt voor de ondersteuning tijdens mijn onderzoek, zowel voor de schriftelijke feedback als het actieve meedenken tijdens onze afspraken. Dit heeft mij erg geholpen om tot nieuwe ideeën en inzichten te komen en daardoor mijn scriptie steeds te verbeteren.

Ten slotte wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken voor hun interesse en steun de afgelopen paar maanden. Dit is inmiddels de derde scriptie die ik heb geschreven, dus het proces doorlopen lukt mij inmiddels zelf wel goed. Maar vooral op de momenten dat ik even los wilde komen van de scriptie, waren jullie er voor de wel de nodige afleiding! Soms zelfs op de momenten dat ik zelf niet doorhad dat deze afleiding echt nodig was.

Lotte Huiskens
Nijmegen, september 2017

Samenvatting

In het Nederlandse ruimtelijke domein zijn drie samenhangende veranderingen gaande. Ten eerste is er sprake van bevolkingskrimp in delen van het land, waardoor leegstand en andere leefbaarheidsproblemen optreden. Ook is er een toenemend belang voor binnenstedelijk herstructureren, om de ruimte in Nederland optimaal te kunnen benutten. Daarnaast verandert de rol van gemeenten van een actieve naar een passievere rol binnen gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit leidt tot een grotere rol voor private partijen en burgers binnen de ontwikkeling van de omgeving. Wanneer deze veranderingen gecombineerd worden, lijkt er dus behoefte te zijn voor een aanpak waarbij binnenstedelijke herstructurering plaatsvindt door initiatief van eigenaren (en private partijen) en waarbij de gemeente voornamelijk een faciliterende rol vervult. Een geschikte manier om hier vorm aan te geven is met behulp van stedelijke kavelruil.

Een mogelijk instrument dat past bij deze drie verandering is stedelijke kavelruil, welke gebruikt kan worden om leegstand aan te pakken en binnenstedelijke herstructurering op gang te brengen. Maar, in de praktijk wordt stedelijke kavelruil in Nederland nog niet veel gebruikt. Volgens Buitelaar (2015) kan dit komen doordat stedelijke kavelruil als instrument niet kritisch genoeg is bekeken. Zijn er op dit moment wel veel ontwikkelingen die niet door kunnen gaan omdat bepaalde eigenaren niet mee willen werken? Hij stelt dat vooral de voorstanders goed vertegenwoordigd zijn, maar tegenstand nauwelijks gegeven wordt. Hij vraagt zich daarbij af of stedelijke kavelruil niet een oplossing is die nog op zoek is naar een probleem (Buitelaar, 2015). Maar in andere landen, waaronder Duitsland en Spanje, wordt stedelijke kavelruil al wel jaren succesvol toegepast (Krabben & Needham, 2008; Muñoz Gielen, 2016). Dit roept de vraag op of stedelijke kavelruil in Nederland inderdaad geen doel heeft, of dat de manier waarop en de situaties waarin dit instrument in Nederland gebruikt worden nog niet optimaal zijn.

Dit resulteert in de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek: *In hoeverre, en onder welke omstandigheden, kan stedelijke kavelruil als instrument succesvol ingezet worden bij de realisatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden in Nederland?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie ‘deelonderzoeken opgesteld’. Eerst is er door middel van het ‘Four Layer Model for Institutional Analysis’ van Koppenjan en Groenwegen (2005) een literatuuronderzoek verricht naar de institutionele context rondom stedelijk kavelruil. Hierin is Nederland ook vergeleken met Spanje en Duitsland, waar kavelruil wel veelvuldig gebruikt wordt. Dit diende als input voor de interviews, welke het tweede deelonderzoek vormden. Er zijn een aantal respondenten geïnterviewd over hun ervaringen met stedelijke kavelruil. Hierdoor konden succes- en faalfactoren opgesteld worden. Deze dienden als input voor de derde fase van het onderzoek: het experiment. Op basis van ‘Game Theory’ is een rollenspel ontwikkeld om de bevindingen uit de eerste twee fasen te toetsen. Als basis voor het spel is een casus gebruikt in een Nederlands krimpgebied (Limburg). Door de resultaten uit de drie deelonderzoeken te combineren kon de conclusie gevormd worden. De belangrijkste conclusies worden hieronder besproken.

Uit de eerste deelvraag is gebleken dat het institutionele stelsel in Nederland zeker belemmeringen kent voor de inzet van stedelijke kavelruil. Met name het ontbreken van een wettelijke grondslag en het niet kunnen dwingen van een onwillige minderheid kwamen hierbij naar voren. Maar ondanks deze belemmeringen zijn er toch omstandigheden waarin stedelijke kavelruil succesvol ingezet kan worden, is gebleken uit de andere deelvragen. Wat in zowel de literatuur als de interviews naar voren kwam, is dat er gezocht moet worden naar een stok achter de deur, een reden voor partijen om ondanks het vrijwillige karakter te kiezen voor stedelijke kavelruil. Uit dit onderzoek is gebleken dat leefbaarheidsproblematiek deze stok achter de deur kan zijn in krimpgebieden.

Een reden dat stedelijke kavelruil in andere gebieden in Nederland niet veel toegepast kan worden, lijkt het belang van financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Vrijwillige stedelijke kavelruil is een onzeker proces, dus partijen die een andere manier van ontwikkelen kunnen kiezen, zullen deze eerder

toepassen. Maar in krimpgebieden is de financiële haalbaarheid altijd een heikel punt, waardoor stedelijke kavelruil een bruikbaar instrument kan worden.

Door een gebrek aan marktwerking, blijven investeringen in krimpgebieden vaak uit. Hierdoor nemen ruimtelijke problemen in dergelijke gebieden toe. Dit leidt ertoe dat gemeenten en grondeigenaren moeten zoeken naar andere manier om gebieden leefbaar te houden. Dit lijkt een omstandigheid waaronder stedelijke kavelruil gebruikt kan worden, want een traditionele manier van ontwikkelen blijft uit.

Daarnaast zijn er in krimpgebieden vaker gezamenlijke doelen, zoals verlies beperken of het verbeteren van leefbaarheid. Dit lijken krachtige drijfveren die boven persoonlijke winst op de korte termijn gaat. Het bestaan van deze urgente gezamenlijke doelen lijkt een omstandigheid waaronder stedelijke kavelruil succesvol kan zijn. Ook wanneer dit enkel zachte omstandigheden zijn.

Uit het experiment is gebleken dat stedelijke kavelruil voornamelijk een manier is om op een open manier de dialoog aan te gaan over gezamenlijke problemen. Tot op het niveau van een vlekkenplan konden de partijen samen nadenken en sparren over de indeling van het gebied. In hoeverre stedelijke kavelruil zich op detailniveau verhoudt tot andere instrumenten is echter nog niet zeker te zeggen.

Kortom, stedelijke kavelruil kan ingezet worden in situaties waarin door een gebrek aan marktwerking weinig tot geen nieuwe investeringen plaatsvinden. Hierdoor moeten de bestaande grondeigenaren, eventueel samen met lokale overheden, zelf ingrijpen om het gebied vitaal te houden. Daarnaast moeten deze eigenaren wel een gezamenlijk doel hebben met het gebied, anders kan ook ieder voor zich zijn eigen kavel herontwikkelen. Belangrijk is ook dat deze gezamenlijke doelen niet enkel gaan over winst behalen, omdat in situaties waar winst te behalen is ook op andere manieren ontwikkeld kan worden. Deze omstandigheden dragen bij aan de toepassing van stedelijke kavelruil, en omdat deze omstandigheden vaak gezamenlijk voorkomen in krimpgebieden, lijkt krimp ook een goede voorwaarde voor het gebruik van dit instrument.

Hierbij moet nog wel een laatste kanttekening geplaatst worden met betrekking tot de institutionele context. Uit het experiment is gebleken dat een vrijwillige kavelruil mogelijk is, dus ook zonder wet en regelgeving kan het instrument gebruikt worden. Dit draagt bij aan het idee dat formele instituties in deze situatie ondergeschikt zijn aan informele instituties. Ook de bovenstaande omstandigheden die spelen in krimpgebieden bevestigen dat gezamenlijke problemen en een gebrek aan andere investeringsmogelijkheden voldoende aanleiding kunnen geven voor het toepassen van stedelijke kavelruil. Hiervoor maakt het niet uit dat er momenteel nog geen wettelijke regelgeving is. Redenen om stedelijke kavelruil toe te passen kunnen dus meer gezocht worden in informele instituties, zoals onderlinge relaties tussen partijen en leefbaarheidsproblemen. Hierdoor kan toch de keuze gemaakt worden om een formeel onzeker proces op basis van onderlinge afspraken toch te starten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1.1 Projectkader	11
1.2 Probleemstelling.....	13
1.3 Doelstelling	13
1.4 Onderzoeksvragen	14
1.5 Relevantie van het onderzoek.....	15
1.6 Onderzoeksmodel.....	17
1.7 Leeswijzer	17
2. Theoretisch kader	18
2.1 Collaborative rationality	18
2.2 Four layer model	20
2.3 Game theory.....	22
2.4 Conceptueel model en operationalisering	24
3. Onderzoeksmethodologie	28
3.1 Onderzoeksstrategie	28
3.2 Onderzoeksmateriaal	29
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid	32
4. Institutionele context rondom stedelijke kavelruil	33
4.1 Spelers op de Nederlandse grondmarkt	33
4.2 Stedelijke kavelruil in Nederland.....	34
4.3 Stedelijke kavelruil in Spanje	39
4.4 Stedelijke kavelruil in Duitsland	41
4.5 Tussentijdse conclusie.....	44
5. Kavelruil in krimpgebieden	46
5.1 Krimp	46
5.2 Toepassing stedelijke kavelruil	47
5.3 Tussentijdse conclusie.....	52

6.	Experiment stedelijke kavelruil	54
6.1	Game ontwerpproces	54
6.2	Resultaten game	64
6.3	Tussentijdse conclusie.....	73
7.	Conclusie	75
7.1	Antwoord op de deelvragen	75
7.2	Antwoord op de hoofdvraag	78
7.3	Bijdrage aan theorievorming	79
7.4	Reflectie	80
7.5	Aanbevelingen.....	82
8.	Referentielijst	84

1. Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens het projectkader, de probleemstelling, de doelstelling en de onderzoeksvragen naar voren, welke centraal staan in dit onderzoek. Daarna volgen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en ten slotte een leeswijzer.

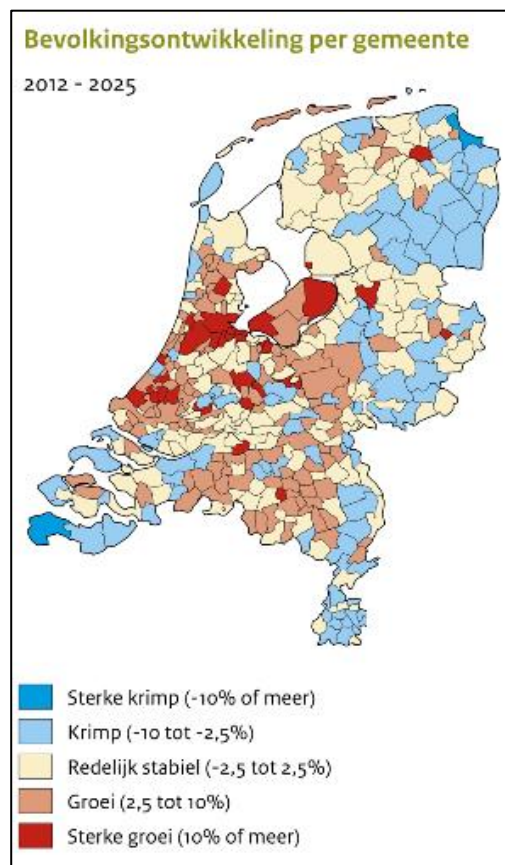
1.1 Projectkader

In het projectkader worden een aantal belangrijke ontwikkelingen in het ruimtelijke domein beschreven. Vervolgens wordt stedelijke herverkaveling geïntroduceerd als mogelijke reactie op deze verschillende ontwikkelingen.

1.1.1 Ontwikkelingen in ruimtelijk domein

De eerste ontwikkeling in het ruimtelijk domein is een toegenomen bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp ontstaat door een daling van het aantal inwoners of het aantal huishoudens in een gebied (Dalen, 2008). Hierbij spelen drie demografische processen een rol, namelijk geboorte, sterfte en migratie (Hospers & Reverda, 2012). Nederland heeft twintig aangewezen krimp- en anticipeerregio's. In de krimpgebieden daalt de bevolking nu al en de verwachting is dat in 2040 de bevolking daar met 16% gedaald is. Voorbeelden van deze krimpgebieden zijn de Achterhoek en Parkstad Limburg. Anticipeerregio's hebben nog niet te maken met bevolkingskrimp, maar krijgen daar in de toekomst wel mee te maken. Hier daalt de bevolking met 4% tot 2040. Deze anticipeergebieden bevinden zich onder andere in Friesland en noord- en midden Limburg (Rijksoverheid, z.d.).

Gemeenten in krimpgebieden richten zich niet meer op het tegengaan van krimp, maar oplossen van de bijkomende leefbaarheids- en ruimtelijke problemen. Het doel in dergelijke gemeenten is niet om nieuwe inwoners aan te trekken, maar om de huidige inwoners te behouden. Hierbij ligt de nadruk op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad en het verbeteren van de fysieke woon- en leefomgeving voor inwoners (Verwest et al, 2010).



Afbeelding 1: Bevolkingsontwikkeling per gemeente (PBL, 2012).

Een tweede andere verandering die speelt in het ruimtelijk domein is het toenemende belang van binnenstedelijk herstructureren. De ruimte in Nederland is schaars en dient daarom optimaal benut te worden, ook in reeds bebouwd gebied (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013a). Dit is mede terug te zien in de 'Ladder voor duurzame verstedelijking', die sinds 2012 onderdeel uitmaakt van de Bro (Besluit ruimtelijke ordening). Het is een hulpmiddel voor gemeenten bij het uitvoeren van een goede ruimtelijke ordening en het maken van afwegingen en keuzes. Er moet aangetoond worden dat er regionale behoefte is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Wanneer de behoefte opgevangen kan worden in het bestaand stedelijke gebied, dan gaat dit voor het ontwikkelen op een uitleglocatie. Kort gezegd betekent dit dat herstructureren voorrang heeft, om overcapaciteit en leegstand te voorkomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013b).

De derde ontwikkeling heeft te maken met een wijziging in het gemeentelijk beleid, waarbij zij een passievere, faciliterende rol in gebiedsontwikkeling aannemen. Dit past binnen de transitie van government

naar governance die gaande is binnen overheden. Er wordt gezocht naar manieren waarop burgers en marktpartijen in toenemende mate kunnen worden betrokken bij beleidsvorming (Innes, 2016; Kooiman & van Vliet, 1993). Overheden stoten vaker taken af, die overgenomen dienen te worden door burgers of andere partijen. Het idee hierachter is dat overheden zich dan beter op hun kerntaken kunnen focussen (van Dam, During, & Salverda, 2008). Gemeenten zouden gebiedsontwikkeling dus steeds minder moeten beïnvloeden door grondposities te verwerven zoals zij voorheen deden, maar meer door een sturingsrol aan te nemen. Door deze veranderende rol van gemeenten, is er een grotere rol weggelegd voor private partijen, woningcorporaties en betrokken burgers om initiatief te nemen in de ontwikkeling van het ruimtelijk domein (Heurkens, 2013). Ruimtelijke ordening gaat dus steeds meer plaatsvinden vanuit een bottom-up benadering in plaats van de traditionele top-down benadering, waardoor initiatief van burgers in belang toeneemt (van Dam, Duineveld, & During, 2015).

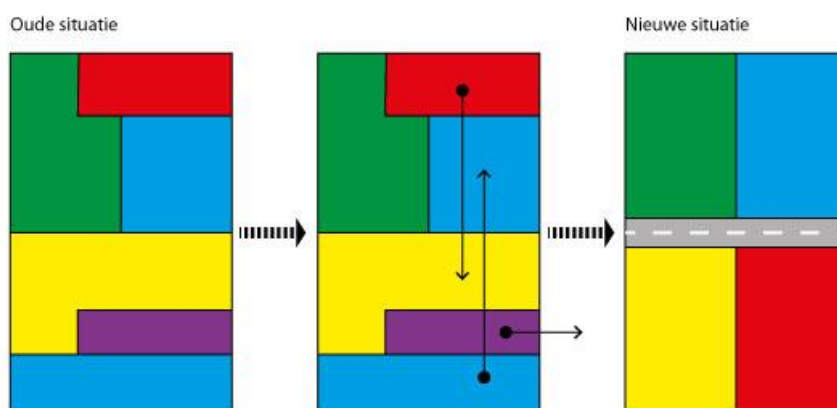
Kort samengevat zijn er dus drie samenhangende veranderingen gaande in het ruimtelijk domein. Ten eerste is er sprake van bevolkingskrimp in delen van het land, waardoor leegstand en andere leefbaarheidsproblemen optreden. Ook is er een toenemend belang voor binnenstedelijk herstructureren, om de ruimte in Nederland optimaal te kunnen benutten. Daarnaast verandert de rol van gemeenten van een actieve naar een passievere rol binnen gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit leidt tot een grotere rol voor private partijen en burgers binnen de ontwikkeling van de omgeving.

Wanneer deze veranderingen gecombineerd worden, lijkt er dus behoefte te zijn voor een aanpak waarbij binnenstedelijke herstructurering plaatsvindt door initiatief van eigenaren (en private partijen) en waarbij de gemeente voornamelijk een faciliterende rol vervult. Een geschikte manier om hier vorm aan te geven is met behulp van stedelijke kavelruil.

1.1.2 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een instrument om nieuwe ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken, door middel van het herschikken van de gronden van private eigenaren. De eigendomsrechten worden ingezet om een waarde sprong voor het gebied te realiseren. Het uitgangspunt hierbij is dat het versnipperd eigendom een negatief effect heeft op de grondwaarde (Evans, 2004).

De gronden van de participerende eigenaren worden als het ware samengevoegd in een pool. Nadat het gebiedsplan is gerealiseerd, wordt de grond weer verdeeld onder de oorspronkelijke eigenaren. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat geen van de grondeigenaren erop achteruit gaat. Dit kan gerealiseerd worden door iedereen een even groot stuk grond terug te geven als dat zij hebben ingeleverd, of door de eigenaren die minder grond krijgen (financieel) te compenseren voor deze afname door de eigenaren die meer grond krijgen (Kadaster, z.d.). Onderstaande afbeelding geeft een schematische weergave van een simpele kavelruil. Door het ruilen van gronden en het herschikken hiervan, kan de nieuwe weg gerealiseerd worden en krijgen de eigenaren gunstigere kavels.



Afbeelding 2: Schematische weergave stedelijke kavelruil (Ruimtevolk, 2015).

Binnen stedelijke kavelruil bestaat een onderscheid tussen 'uitnodigingsplanologie' en 'organische groei'. Bij uitnodigingsplanologie ligt het initiatief bij de gemeente. Wanneer een gemeente niet wil of kan onteigenen, maar wel iets wil veranderen, kan de gemeente eigenaren proberen te motiveren voor vrijwillige herverkaveling (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014). Doordat de samengevoegde grond als één gebied behandeld kan worden, zijn er minder belemmeringen voor de gewenste gebiedsontwikkeling. Zo speelt versnipperd eigendom bijvoorbeeld geen rol meer en daarom hoeven gemeenten ook niet eerst alle gronden aan te kopen of eigenaren te onteigenen. Het is daarnaast makkelijker om onder andere de kosten voor de openbare voorzieningen te verhalen, omdat deze naar rato verhaald kunnen worden op de eigenaren van de uitgegeven grond. (Kadaster, z.d.). Deze manier van stedelijke kavelruil kan voornamelijk gebruikt worden voor binnenstedelijke herstructurering (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

In het geval van organische groei ligt het initiatief niet bij de gemeente, maar bij de (meerderheid van) grondeigenaren. In dit geval speelt de gemeente een faciliterende rol, bijvoorbeeld wanneer de minderheid niet overgehaald kan worden door de andere eigenaren. Wanneer de gemeente zich kan vinden in het voorgestelde ruilplan, kunnen zij bijvoorbeeld het bestemmingsplan wijzigen om de kavelruil te ondersteunen. Situaties waar dit voor kan komen zijn verouderde bedrijventerreinen, gebieden met veel leegstaande kantoren of winkels en in gebieden met een hoog aandeel lege huurwoningen. Dit zijn situaties waarin eigenaren samen hun verlies moeten nemen, het overaanbod terugdringen en vervolgens herbestemmen of slopen (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014). Dit laatste is ook waarschijnlijk in krimpgebieden, vanwege leegstand en overaanbod.

1.2 Probleemstelling

Uit het projectkader is gebleken dat stedelijke kavelruil een instrument kan zijn om leegstand aan te pakken en binnenstedelijke herstructurering op gang te brengen. Maar, in de praktijk wordt stedelijke kavelruil in Nederland nog niet veel gebruikt. Volgens Buitelaar (2015) kan dit komen doordat stedelijke kavelruil als instrument niet kritisch genoeg is bekeken. Zijn er op dit moment wel veel ontwikkelingen die niet door kunnen gaan omdat bepaalde eigenaren niet mee willen werken? Hij stelt dat vooral de voorstanders goed vertegenwoordigd zijn, maar tegenstand nauwelijks gegeven wordt. Hij vraagt zich daarbij af of stedelijke kavelruil niet een oplossing is die nog op zoek is naar een probleem (Buitelaar, 2015). Maar in andere landen, waaronder Duitsland en Spanje, wordt stedelijke kavelruil al wel jaren succesvol toegepast (Krabben & Needham, 2008; Muñoz Gielen, 2016). Dit roept de vraag op of stedelijke kavelruil in Nederland inderdaad geen doel heeft, of dat de manier waarop en de situaties waarin dit instrument in Nederland gebruikt wordt nog niet optimaal zijn.

1.3 Doelstelling

In het geval dat stedelijke kavelruil in Nederland nog niet optimaal gebruikt wordt, roept dit weer nieuwe vragen op. De belangrijkste vraag hierbij is dan in welke situatie dit instrument wel optimaal gebruikt zou kunnen worden, of dat er geconcludeerd kan worden dat er inderdaad geen vraag is naar stedelijke kavelruil in Nederland. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek nodig naar de verschillende partijen die betrokken zijn bij stedelijke herstructurering en naar hun motieven om wel of niet gebruik te willen maken van stedelijke kavelruil. Dit resulteert in de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de behoefte aan en de huidige toepassing van stedelijke kavelruil in Nederland en daaropvolgend de voorwaarden waaronder stedelijke kavelruil in Nederland succesvol toegepast zou kunnen worden bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden.

Voor dit onderzoek is gekozen voor binnenstedelijke herstructurering in krimpgebieden, omdat hier naar verwachting meer ruimtelijke problemen zullen ontstaan in de komende jaren. Krimp zorgt namelijk voor leegstand en deze treedt op in onvoorziene plekken binnen de bestaande stedelijke structuur, waardoor hierin gaten ontstaan. Daarnaast is een afbakening noodzakelijk vanuit praktische overwegingen (waaronder beperkte tijd) en vanwege de vergelijkbaarheid van de uitkomsten.

1.4 Onderzoeksvragen

Op basis van de bovengenoemde probleem- en doelstelling zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld. De eerste onderzoeksvraag betreft de volgende hoofdvraag:

In hoeverre, en onder welke omstandigheden, kan stedelijke kavelruil als instrument succesvol ingezet worden bij de realisatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden in Nederland?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld:

- In hoeverre is het institutionele stelsel in Nederland (niet) geschikt voor het toepassen van stedelijke kavelruil?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten en uitdagingen van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden?
- Wat zijn de succes- en faalfactoren van stedelijke kavelruil en in welke mate kunnen binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden hier baat bij hebben?
- Onder welke omstandigheden ontstaat er bij de actoren draagvlak voor gebruik van het instrument stedelijke kavelruil?

De eerste deelvraag heeft als doel om de institutionele context van Nederland in kaart te brengen. Deze is in een literatuurstudie vergeleken met landen waar stedelijke kavelruil wel regelmatig wordt gebruikt. De reden voor deze internationale vergelijking is dat verklaringen voor het niet gebruiken van kavelruil in Nederland gevonden kunnen worden in landen met institutionele stelsels waarin kavelruil wel werkt. Hiervoor is onder andere literatuur van Buitelaar (2011), Muñoz-Gielen (2010; 2016) en van der Krabben en Needham (2008; 2010; 2013) gebruikt.

De tweede deelvraag brengt in kaart waar eventuele knelpunten in een dergelijk proces zitten. Het antwoord op de derde deelvraag dient aan te tonen of stedelijke kavelruil een oplossing kan bieden voor de eerder gevonden knelpunten uit deelvraag 2. Hiervoor worden problemen in krimpgebied vergeleken met succesfactoren van stedelijke kavelruil. De antwoorden op deze deelvragen zijn voornamelijk verkregen door middel van interviews.

De laatste deelvraag geeft inzicht onder welke voorwaarden stedelijke kavelruil voldoende draagvlak zou kunnen krijgen, om toegepast te worden voor herstructureringsprojecten. Deze deelvraag wordt getoetst door middel van een simulatie game. Hieruit kan ook blijken dat er geen voorwaarden zijn waardoor de partijen bereid zijn om stedelijke kavelruil toe te passen.

1.4.1 Definities bij de onderzoeksvragen

- Stedelijke kavelruil: Dit is een instrument om nieuwe ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken, door middel van het verschikken van de gronden van private eigenaren (Evans, 2004).
- Succesvol: Dit is een normatief begrip, wat voor verschillende actoren een andere betekenis kan hebben. Succes heeft betrekking op het behalen van doelen, die zijn voor iedere stedelijke kavelruil anders. Door middel van interviews wordt in dit onderzoek gezocht naar succesfactoren in het proces van kavelruil. Wanneer aan deze succesfactoren voldaan wordt, is de kans groter om het doel van de kavelruil te bereiken, en dus succesvol te zijn. Deze criteria voor succes worden behandeld in hoofdstuk 5.
- Binnenstedelijke herstructurering: Dit draagt bij aan het vernieuwen en toekomstbestendig maken van bestaand stedelijk gebied. Herstructurering is een kwaliteitsimpuls voor een stad, met als

ambitie om de sociale en economische vitaliteit van een wijk te vergroten, door middel van het versterken van de stedelijke structuur (Klerk, 2008).

- Krimpgebied: Een gebied waarin het aantal inwoners of het aantal huishoudens structureel daalt, over een periode van een aantal jaar (Dalen, 2008).

1.4.2 Afbakening en aannames

De eerste afbakening van dit onderzoek is al benoemd, namelijk het beperken van het onderzoek tot krimpgebieden. Een andere afbakening is dat er in dit onderzoek enkel uitgegaan wordt van vrijwillige stedelijke kavelruil. Dit is momenteel de enige manier in Nederland om een kavelruil te realiseren, terwijl in andere landen (waaronder Duitsland en Spanje) ook mogelijkheden zijn voor een verplichte variant. Daarnaast is er vanwege de beschikbare tijd gekozen om het experiment te baseren op een enkele case, welke is gelegen in Limburg.

Vooraf aan het onderzoek is het de verwachting dat stedelijke kavelruil in Nederland een bruikbaar instrument kan zijn. Dit komt voornamelijk door het succes van het instrument in het buitenland en het succes in Nederland met landelijke kavelruil (Kadaster, z.d. (b)). Het is daarom de verwachting dat er in de Nederlandse instituties een belemmering optreedt, maar het is nog onbekend waar precies. Enerzijds kan dit komen door formele instituties zoals wetten en eigendomsposities in Nederland. Maar anderzijds kan dit ook komen door informelere instituties, zoals het verloop van het proces van stedelijke kavelruil en samenwerking tussen de verschillende partijen.

1.5 Relevantie van het onderzoek

Deze paragraaf behandelt de relevantie van het onderzoek. In deze relevantie is onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Bevolkingskrimp is in sommige Nederlandse regio's een blijvende ontwikkeling, die zorgt voor negatieve ruimtelijke gevolgen, zoals leegstand en verpaupering van de omgeving. Ook de leefbaarheid in gebieden met bevolkingskrimp neemt af. Deze leegstand zorgt ervoor dat de aantrekkelijkheid van het gebied afneemt, waardoor investering uitblijven en de problemen toenemen. Daardoor wordt het voor de achterblijvende grondeigenaren steeds moeilijker om het hoofd boven water te houden. Het is dus een uitdaging om deze krimpgebieden voor bewoners vitaal te houden (Rijksoverheid, 2015).

Daarnaast is er in (andere delen van) Nederland maar een beperkte hoeveelheid ruimte, waardoor bestaand bebouwd gebied beter benut moet worden. Hierdoor wordt stedelijke herstructurering steeds actueler en noodzakelijker. Maar in bebouwd gebied is het moeilijker om te ontwikkelen dan op uitleglocaties, omdat de grond vaak in handen is van veel verschillende eigenaren. Dit versnipperde eigendom maakt een integrale aanpak lastig (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008). Wanneer alle grond verworven moet worden brengt dit hoge kosten en risico's met zich mee en gemeenten nemen juist een meer passieve rol aan om risico's te verminderen (van Dam, During, & Salverda, 2008). Er lijkt dus behoefte aan een andere aanpak voor binnenstedelijke herstructurering. Dit onderzoek richt zich op de mogelijkheid van stedelijke kavelruil in dergelijke situaties.

Deze twee ontwikkelingen samen leiden tot de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Enerzijds leiden bevolkingskrimp en bijbehorende leefbaarheids- en ruimtelijke problemen tot het uitblijven van investeringen in krimpgebieden. Anderzijds neemt het belang van binnenstedelijke herstructurering steeds meer toe in Nederland. Een mogelijk instrument dat kan bijdragen aan binnenstedelijke herstructurering, zonder nieuwe investeerders, is stedelijke kavelruil. Door kavelruil komen de bestaande grondeigenaren zelf in beweging, waardoor ontwikkelen in krimpgebieden mogelijk zou kunnen worden. Dit onderzoek draagt daarom bij aan de vraag of stedelijke kavelruil als instrument kan bijdragen aan het herstructureren krimpgebieden, om deze vitaal te houden.

De relevantie van dit onderzoek heeft dus betrekking op het vormen van theorie rondom de toepassing van stedelijke kavelruil als instrument in de context van Nederlandse krimpgebieden, omdat hierover nog kennis ontbreekt. Onderzoeken naar stedelijke kavelruil hebben wel al plaatsgevonden, maar deze richten zich op een specifieke actor (bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant), waardoor kennis ontbreekt over de samenhang tussen actoren in het proces. Ook is er al aandacht besteed aan kavelruil in krimp gemeenten, maar gericht op leegstand van retail in dorpscentra (Freulich, 2016). Dit onderzoek richt zich juist ook op andere actoren, waardoor een bijdrage geleverd wordt aan kennis over ontbrekende actoren en aan hun onderlinge relaties en keuzes. Daarnaast is in dit onderzoek gekeken naar stedelijke kavelruil in woonwijken van krimp gemeenten, niet naar leegstand in winkelcentra.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

In verschillende landen, waaronder Spanje en Duitsland, wordt stedelijke kavelruil al jaren succesvol toegepast om ruimtelijke veranderingen op gang te brengen (Krabben & Needham, 2008; Muñoz Gielen & Tasan-Kok, 2010). Er is al veel informatie bekend over deze landen en er wordt steeds meer onderzocht of dit instrument ook in Nederland gebruikt kan worden (Geuting, 2011; Muñoz Gielen, 2016). Onderzoek naar stedelijke kavelruil in het algemeen is al deels uitgevoerd. Daarentegen wordt volgens Innes (2016) nog maar een fractie van de pogingen tot collaborative planning (waar stedelijke kavelruil deel van uit maakt) gedocumenteerd. Meer gegevens over deze manier van ruimtelijke planvorming is daarom nog steeds gewenst (Innes, 2016). Dit onderzoek levert een bijdrage aan de theorievorming rondom collaborative planning.

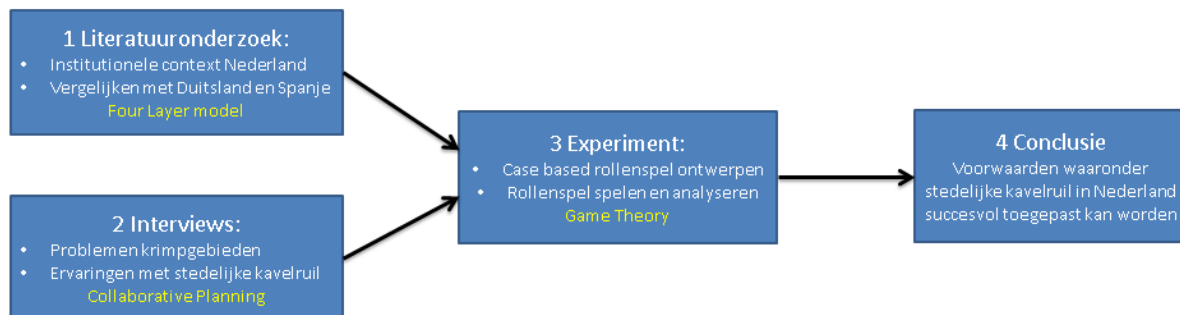
Het onderzoek bestaat deels uit een game experiment, om bepaalde voorwaarden rondom stedelijke kavelruil te toetsen. Deze game theory vindt zijn oorsprong in de economische wetenschappen, maar wordt ook toenemende mate gebruikt in andere wetenschappelijke stromingen (Aumann, 1989). In situaties waarin gedrag van actoren een belangrijke rol speelt kan game theory een bijdrage leveren, door niet alleen te kijken naar de harde aspecten van planologie, maar ook naar de zachtere aspecten. Daarnaast kunnen door middel van game theory bepaalde condities, die in de praktijk nog niet voorkomen, wel getest worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het is een manier om bijvoorbeeld tijdelijk nieuwe regelgeving als mogelijk te veronderstellen. Dit kan leiden tot nieuwe inzichten, zowel bij de deelnemers van het experiment als bij de onderzoeker (Mayer, et al, 2004). Game theory is een methode die bijvoorbeeld al gebruikt is bij onderzoeken naar stedelijke kavelruil op bedrijventerreinen en stationsgebieden (Krabben & Needham, 2008; Stoep, et al, 2013). Door het gebruik van game theory kan het antwoord op de hoofdvraag aannemelijk gemaakt worden, omdat het dient als kwalitatieve toets van de bevindingen uit de literatuur en interviews.

Daarnaast wordt in dit onderzoek door middel van het four layer model onderzocht welke instituties invloed hebben op stedelijke kavelruil en hoe deze instituties het gebruik van het instrument stimuleren of afremmen (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Het 'uitpluizen' van deze verschillende lagen van instituties helpt om oorzaken te vinden waarom stedelijke kavelruil in Nederland nog niet veel gebruikt wordt. Hierdoor kan een bijdragen geleverd worden aan de kennis over de invloeden van verschillende instituties op een collaboratief planning proces.

Het uitvoeren van dit onderzoek leidt tot een overzichtelijk beeld van de voorwaarden die, gezien vanuit verschillende actoren, nodig zijn om stedelijke herverkaveling succesvol als instrument in te zetten in krimpgebieden. Hierdoor draagt het onderzoek bij aan de vorming van kennis binnen collaboratieve planning.

1.6 Onderzoeksmodel

De onderstaande afbeelding geeft een schematische weergave van dit onderzoek. Eerst vindt het literatuuronderzoek plaats. Deze bestaat uit het in kaart brengen van de Nederlandse institutionele context en vergelijken met Duitsland en Spanje. Om dit onderdeel te structureren wordt het Four Layer model gebruikt. Daarna start fase twee, de interviews. Deze dienen ervoor om de problemen in krimpgebieden en de ervaringen met stedelijke kavelruil in beeld te brengen, zodat onderzocht kan worden of dit probleem en instrument bij elkaar passen. Een proces van stedelijke kavelruil kan gezien worden als Collaborative Planning, dus daarom hoort deze theorie bij deze fase. De eerste twee fases leveren input voor het experiment binnen dit onderzoek. Hierbij wordt een case based rollenspel ontworpen gespeeld, waarbij de belangrijke aspecten uit de eerdere twee fasen de inhoudelijke input leveren. Daarnaast wordt hierbij Game Theory gebruikt, om het spel te kunnen ontwerpen. Uiteindelijk kan, na het uitvoeren van de drie onderdelen, een conclusie gegeven worden op de hoofdvraag.



Afbeelding 3: onderzoeksmodel, eigen werk.

1.7 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is een inleiding in het onderzoek geboden. De aanleiding, doelstelling, relevantie en vraagstelling zijn besproken. In hoofdstuk twee volgt het theoretisch kader. Hierin worden relevante theorieën en concepten behandeld, die nuttig zijn om de hoofdvraag te beantwoorden en om het onderzoek te structureren. Hoofdstuk drie bevat een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden. In hoofdstuk vier worden de resultaten uit de internationale vergelijking (op basis van het literatuuronderzoek) beschreven. Hoofdstuk vijf bevat de belangrijkste resultaten van de interviews, waarbij succesfactoren voor stedelijke kavelruil besproken worden. In hoofdstuk zes staat het experiment centraal, waarbij de opzet beschreven is en vervolgens ook de resultaten van het experiment. Uiteindelijk komen alle resultaten van de verschillende deelonderzoeken samen in de conclusie, hoofdstuk zeven. Hierin worden de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. Ten slotte komt in dit hoofdstuk ook de discussie aan bod. Hierin wordt gereflecteerd op het onderzoek, zowel inhoudelijk als op de gebruikte onderzoeksmethoden.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader belicht de drie theoretische perspectieven die in het onderzoek gebruikt zijn. In het projectkader is de basis van stedelijke kavelruil al uitgelegd, maar in dit hoofdstuk wordt het concept in de bredere basis van ‘collaborative rationality’ geplaatst. Hierdoor kunnen keuzes in de praktijk rondom stedelijke kavelruil beter verklaard worden vanuit theoretisch oogpunt. De keuze voor ‘collaborative rationality’ is gemaakt omdat verwacht wordt dat de principes van deze theorie aansluiten bij het proces van stedelijke kavelruil, omdat beide principes uitgaan van een proces op basis van samenwerking tussen betrokken partijen.

Vervolgens wordt het ‘four layer model’ van Koppenjan en Groenewegen (2005) uitgelegd als basis voor de institutionele context. Dit model is gebaseerd op het ‘transaction costs model’ van Williamson (1979). Het is noodzakelijk om de institutionele context rondom stedelijke kavelruil in kaart te brengen, zodat onderzocht kan worden waarom stedelijke kavelruil in Nederland wel of geen bruikbaar instrument is om toe te passen bij binnenstedelijk herstructureren. Verklaringen hiervoor zijn onder andere gevonden door de Nederlandse context te vergelijken met andere landen. Om deze vergelijking te structureren, is het gebruik van theorieën over de institutionele context nuttig. De keuze voor het model van Koppenjan en Groenewegen (2005) is gemaakt, omdat deze duidelijke lagen aanbrengt in de instituties. Hierdoor kunnen formele en informele instituties gestructureerd worden en wordt het duidelijk welk type instituties op kavelruil de sterkste invloed hebben.

De kern van het onderzoek richt zich op de condities waaronder stedelijke kavelruil als instrument succesvol gebruikt kan worden in krimpgebieden. Om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden, is het daarom noodzakelijk om het keuzegedrag van de betrokken partijen te verklaren. Pas als duidelijk is hoe keuzes gemaakt worden, kan er nagedacht worden over interventies om deze keuzes te beïnvloeden. Hiervoor wordt ‘game theory’ gebruikt, waarbij ‘bounded rationality’ ook een rol speelt. De keuze voor ‘game theory’ is gemaakt omdat deze theorie uitgaat van dynamiek tussen personen, waarbij keuzes afhankelijk zijn van het gedrag en de keuzes van anderen. Een andere theorie om gedrag van personen te verklaren is bijvoorbeeld de ‘theory of planned behavior’, maar hierin staan intenties van individuen centraal en deze is daarom minder geschikt voor dit onderzoek (Ajzen, 1991).

Uiteindelijk komen de verschillende theoretisch perspectieven samen in de operationalisering en het conceptueel model aan het eind van het hoofdstuk.

2.1 Collaborative rationality

De laatste jaren neemt het belang van collaborative rationality toe. Dit is een manier van ruimtelijke planning waarbij verschillende partijen samenwerken om te proberen complexe en controversiële ruimtelijke problemen op te lossen. Een buurt kan bijvoorbeeld samenwerken om een nieuw park realiseren, of een projectontwikkelaar betreft stakeholders bij een nieuwe ontwikkeling. Hierdoor kunnen weerstand en conflicten verminderen, fouten voorkomen worden en nieuwe opties duidelijk worden. Daarnaast zorgt het voor meer onderling begrip en verrijking van ideeën onder betrokkenen (Innes, 2016).

Voorstanders van collaborative rationality geloven niet in één objectieve waarheid, maar zien verschillende relaties die ruimte (en de waarneming hiervan) vormen (Graham & Healey, 1999). Brand en Gaffikin (2007) zeggen hierover: *“In other words, spatial realities cannot be reduced to geometries without losing the rich and crucial complexities of real life”*. Hoe ruimte ervaren wordt, wordt grotendeels bepaald door individuen in die ruimte en hun (levens)ervaringen. Ruimte is daarom intersubjectief en wordt door verschillende individuen anders bekeken, onder andere afhankelijk van hun eigen ervaringen, overtuigingen en betrokkenheid bij de ruimte. Om die reden is context bij collaborative rationality een belangrijk en overkoepelend begrip (Brand & Gaffikin, 2007).

Doordat voorstanders van collaborative planning niet geloven in een objectieve waarheid, maar in een relationele intersubjectieve waarheid, spelen relaties tussen betrokkenen een belangrijke rol (Brand & Gaffikin, 2007). Het gaat niet alleen om de objectieve en fysieke aspecten van ruimte (zoals omvang in meters), want deze kunnen niet gebruikt worden om relaties en interacties weer te geven (Graham & Healey, 1999). Bij ruimtelijke ontwikkeling staan daarom ook vragen centraal zoals: hoe zijn de machtsverhoudingen verdeeld, wie zijn de winnaars en verliezers van deze ontwikkeling en hoe komt de samenwerking tussen actoren tot stand (Brand & Gaffikin, 2007).

Bij collaborative rationality staat vaak centraal dat er sprake is van een 'wicked problem', wat betekent dat er een probleem is zonder een optimale oplossing (Rittel & Webber, 1973). Collaborative rationality heeft dan ook niet als doel om het probleem helemaal op te lossen, want dat kan niet, maar wel om na te denken over manieren om de situatie aan te pakken (Innes & Booher, 2016). Het gaat hierbij om tweede generatie aanpak voor 'wicked problems' (Rittel & Webber, 1973). Hierbij ontstaat de aanpak van het probleem geleidelijk onder de deelnemers, door kritisch en vanuit meerdere perspectieven (intersubjectief) naar het probleem te kijken (Innes & Booher, 2016).

Op basis van eigen ervaringen met collaborative planning en de 'communicative rationality' theorie van Habermas (1981), noemen Innes en Booher (2010) een aantal voorwaarden waaraan een collaboratief proces (stedelijke kavelruil) dient te voldoen om rationeel en succesvol te zijn. Innes (2016) zegt hierover: *"We have concluded that the closer a collaborative process is to the ideal type of collaborative rationality, the more likely it is to offer the benefits of collaboration"*. Het gaat bij collaborative rationality dus om een eerlijk verloop van het proces. Hoe meer het proces voldoet aan de voorwaarden van collaborative rationality, hoe groter dan kans dat de betrokkenen de voordelen van de samenwerking behalen. Deze voorwaarden zijn:

- Deelnemers zijn divers en vertegenwoordigen de verschillende perspectieven op het probleem en/of project. Door iemand buiten te sluiten is de uitkomst niet gerechtvaardigd.
- Alle deelnemers hebben een belang bij het probleem en/of project. Hierdoor is de groep betrokken en kunnen ze zoeken naar gezamenlijke belangen.
- Deelnemers gaan met een open houding het proces in, pas nadat zij elkaar standpunten hebben gehoord en nieuwe opties hebben overwogen, nemen zij een positie in.
- De groep dient elkaar face tot face te ontmoeten. Tijdens de bijeenkomst mag iedereen spreken en moet er ook naar iedereen geluisterd worden. Daarnaast moet het gesprek op een goede manier geleid worden, zodat er focus is en er conclusies gevormd kunnen worden.
- Zowel informatie van experts als informatie vanuit de gemeenschap spelen een belangrijke rol in de aanpak van het probleem en/of project.
- Alle mogelijke opties moeten overwogen worden, omdat het vaak de onverwachte ideeën zijn die een oplossing kunnen bieden. Door de open dialoog kunnen de onmogelijke oplossingen toch mogelijk blijken te zijn.
- Het proces duurt net zo lang totdat ieders bezwaren gehoord zijn en alle oplossingen bekeken. Pas daarna wordt een keuze gemaakt voor het probleem en/of project en alleen als minstens 80% het ermee eens is. Alleen een meerderheid behalen is niet voldoende, omdat de kans dan bestaat dat er een te grote groep de volgende stappen zal saboteren.

Sterke kanten van deze aanpak zijn rationaliteit en eerlijkheid. Het is rationeel omdat verschillende invalshoeken belicht worden, waardoor de uitkomsten vanuit meerdere perspectieven ondersteund kan worden (Innes, 2016). Zoals eerder beschreven is er namelijk geen objectieve waarheid, maar een intersubjectieve waarheid. Dit betekent voor stedelijke kavelruil dat er meerdere partijen een rol spelen (waaronder eigenaren, de gemeente en ontwikkelaars) en dat deze partijen allemaal met een eigen 'bril' naar de situatie kijken. Wanneer alle partijen deel mogen nemen aan de totstandkoming van een oplossing, kan het verloop van het proces gezien worden als eerlijk.

Maar er is ook kritiek op collaborative rationality. Het zou te duur zijn, veel tijd kosten en niet praktisch te implementeren (bijvoorbeeld omdat niet alle stakeholders bereid zijn om mee te doen). Het is dan ook geen geschikte aanpak voor alle problemen, zoals beslissingen die snel genomen moeten worden, maar dient ook niet direct afgeschreven te worden. Voornamelijk wanneer ontwikkelingen stilstaan kan collaborative rationality leiden tot nieuwe, creatieve, oplossingen (Innes, 2016). Daardoor past collaborative rationality past goed in krimpgebieden, omdat hier sprake is van een wicked problem. De krimp zelf wordt niet opgelost door herstructurering, maar de partijen die er last van ondervinden hebben elkaar wel nodig om de situatie in het gebied leefbaar te houden. Het uitgangspunt is dat iedereen er slechter van wordt als er niets gebeurt. Daarom zou een open proces, zoals stedelijke kavelruil, in theorie goed passen in dergelijke gebieden.

2.2 Four layer model

Nu stedelijke herverkaveling als instrument geplaatst is binnen collaborative rationality, moet de institutionele context in kaart gebracht worden. Koppenjan en Groenewegen (2005) maken eerst een onderscheid tussen technologische systemen en het institutioneel ontwerp. In dit onderzoek kan stedelijke kavelruil gezien worden als het technologische systeem. Er zijn namelijk een aantal aspecten waaraan technologische systemen moeten voldoen, waaraan stedelijke kavelruil ook voldoet. Ten eerste zijn er meerdere partijen betrokken bij het systeem, zoals ook noodzakelijk is voor collaborative planning. Naast het technische aspect in het systeem, is ook het gedrag van de betrokken actoren van belang, omdat hun keuzes invloed hebben op de werking van het systeem. Vaak zijn er zowel publieke als private partijen betrokken. Ten slotte kan het systeem zowel door de markt als door de overheid (regulatie) beïnvloed worden (Koppenjan & Groenewegen, 2005).

Om het gedrag van en de relaties tussen de partijen in het technologisch systeem te kunnen coördineren is een institutionele context nodig (Koppenjan & Groenewegen, 2005; Ostrom, 1990). Scharpf (1997) formuleert instituties als volgt: *“A system of rules that structure the course of actions that a set of actors may choose”*. De institutionele context levert dus eigenlijk de spelregels voor het technologische systeem van stedelijke kavelruil. De reden dat deze instituties noodzakelijk zijn, is om te voorkomen dat gemeenschappelijke goederen uitgeput raken, ook wel bekend als ‘tragedy of the commons’. Als actoren gebruik willen maken van een gemeenschappelijk goed, in dit geval grond, dan moeten zij ook aan bijdragen aan het onderhoud van dat goed. Als dat niet gebeurt, ontstaat er een onevenwichtige situatie, waaronder tekorten van het goed (Hardin & Baden, 1977).

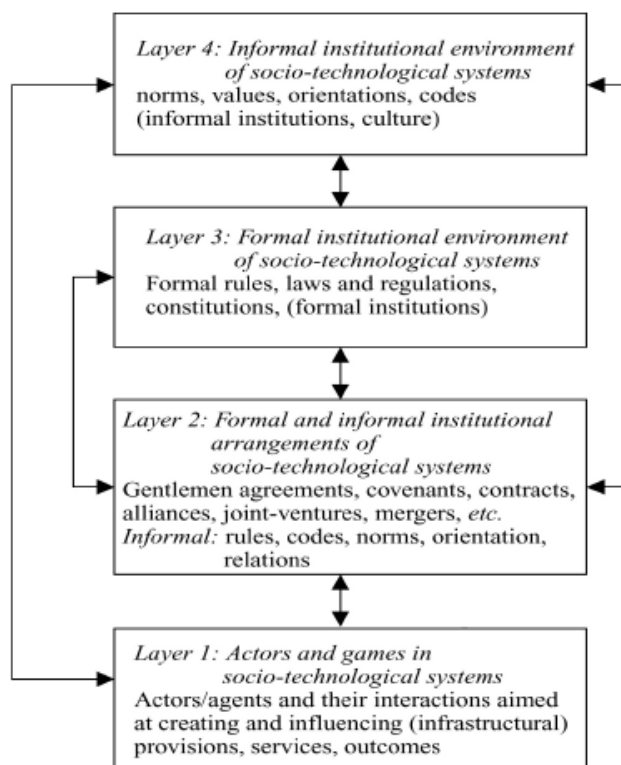
Het is in het collectief belang dat er op een verstandige manier met gemeenschappelijke goederen omgegaan wordt. Wanneer dit aan de verschillende actoren over gelaten wordt, is dit lastig te bereiken omdat elke partij eigen doelen heeft. Actoren maken de keuzes die voor hen het gunstigst zijn en denken daarbij niet (altijd) aan het collectief belang (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Opportunistisch gedrag van enkele partijen kan hierdoor anderen schade toebrengen (Williamson, 1979). Om dit te voorkomen zijn er formele en informele voorwaarden noodzakelijk en deze voorwaarden zijn de verschillende instituties (Ostrom, 1990). In situaties waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zorgt het bestaan van instituties voor meer zekerheid. De verschillende partijen weten beter wat zij kunnen verwachten en ook wat anderen van hen verwachten. Hierdoor is er een kleiner risico met betrekking tot opportunistisch of strategisch gedrag (Koppenjan & Groenewegen, 2005).

Binnen de institutionele context zijn vier lagen te onderscheiden (zie figuur 2). De eerste laag is de laag van individuele actoren en hun interactie in het technologische systeem. Deze individuele actoren (personen, maar ook bedrijven) handelen vanuit een interne structuur die binnen deze laag de transacties coördineert. Binnen deze laag horen ook de doelen van actoren (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Voor stedelijke kavelruil gaat het hierbij dus om de spelers op de grondmarkt en hun individuele belangen bij een bepaalde gebiedsontwikkeling of herstructurering.

De tweede laag zijn de institutionele arrangementen. Dit zijn instituties die de transacties tussen verschillende actoren in het netwerk coördineren, zoals contracten, fusies, strategische allianties en joint-ventures. Het doel van deze formele afspraken heeft vaak betrekking op het verkrijgen van arbeid, kapitaal, informatie en dergelijke (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Bij stedelijke kavelruil heeft dit te maken met de manier waarop de spelers op de grondmarkt hun individuele belangen (laag 1) onderling proberen te regelen. Hierbij spelen de onderhandelingen tussen de partijen een cruciale rol.

De derde laag is de formele institutionele context. Deze formele instituties komen tot stand in onder andere de politiek en vormen de spelregels waarbinnen economische activiteit plaats kan vinden. Instituties die zich in deze laag bevinden zijn bijvoorbeeld wetten en eigendomsrechten (Williamson, 1979). In deze laag worden de wettelijke posities van de verschillende partijen bepaald (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Voor de stedelijke kavelruil heeft dit onder andere betrekking op de afweging tussen een vrijwillige of verplichte variant en de inpassing in de nieuwe Omgevingswet.

In de vierde laag bevinden zich ten slotte de informele instituties zoals cultuur, normen en waarden, tradities, gebruiken en religie. Zoals te zien is in figuur 2, heeft deze vierde laag een koppeling met de eerste. Dat komt omdat informele instituties zoals cultuur een sterke invloed hebben op de individuele actoren in de eerste laag. De vierde laag heeft dus invloed op de interne structuur waarbinnen de actoren in de eerste laag handelen. (Koppenjan & Groenewegen, 2005). De instituties in de vierde laag zijn moeilijk en langzaam te veranderen (Williamson, 1979). Voor stedelijke kavelruil heeft dit voornamelijk te maken met de bestaande cultuur rondom het gemeentelijke actieve grondbeleid, maar ook bepaalde geschiedenis die actoren onderling hebben opgebouwd.



Afbeelding 4: The four-layer model: levels of institutional analysis (Koppenjan & Groenewegen, 2005).

2.3 Game theory

Er zijn veel theorieën die gebruikt kunnen worden om het keuzegedrag van personen te verklaren. Eén daarvan is de theorie van bounded rationality (Simon, 1955). Binnen deze theorie wordt verondersteld dat een individu nooit over alle benodigde informatie kan beschikken om een compleet rationele keuze te maken. Volgens Simon (1955) zoeken individuen bij het maken van een keuze dan ook niet naar de perfecte rationaliteit, maar maken zij een afweging om een keuze te maken die goed genoeg is. Vaak is er maar beperkte tijd om een keuze te maken en informatie is niet altijd betrouwbaar, dus een keuze moet beperkt rationeel gemaakt worden (Simon, 1955). Hier dient rekening mee te worden gehouden in de verdere uitwerking van game theory (en dit onderzoek).

Game theory is een methode om keuzegedrag in strategische situaties te kunnen bestuderen. Interactie tussen actoren onderling is hierbij van belang, omdat de keuze van een actor beïnvloed wordt door de keuzes van andere actoren (Myerson, 1991). Binnen ruimtelijke ontwikkelingen doen strategische situaties zich vaak voor wanneer meerdere actoren samen moeten werken en samen keuzes moeten maken (Samsura, Krabben, & Deemen, 2010). Dit is ook het geval bij stedelijke kavelruil. Het gaat in dergelijk proces niet alleen om individueel gedrag, maar ook gedragingen onderling, en daarom is gekozen om game theory als theoretisch uitgangspunt te nemen in dit onderzoek.

Binnen game theory zijn verschillende typen spellen mogelijk, maar de volgende drie elementen moeten daarbij tenminste aanwezig zijn:

- Players: de *spelers* krijgen tijdens het spel een rol toegewezen.
- Rules of the game: er wordt informatie verstrekt aan de spelers over de *regels* waaraan zij zich aan moeten houden.
- Pay-offs: de waardering van de gewenste *effecten* die de spelers willen behalen.

Binnen de regels van het spel moeten de spelers hun doelen zien te behalen, dit doen ze door strategische keuzes te maken (Samsura, Krabben, Deemen, & Heijden, 2015). Hoewel de regels vooraf vastliggen, zijn de spelers wel vrij om zelf hun strategische keuzes te maken (Neumann & Morgenstern, 1944).

Non-coöperatieve spellen

Een non-coöperatief spel is een spel waarbij spelers individueel hun doelen proberen te behalen. Met dit type spel worden de mogelijke keuzes en uitkomsten van individuen geanalyseerd. Vaak zijn er duidelijke verliezers en winnaars aan te wijzen (Brandenburger, 2007). Een bekend voorbeeld hiervan is het 'Prisoner's dilemma'. In dit spel is de situatie als volgt: Twee gevangenen (A en B) zitten in de gevangenis, zonder een mogelijkheid om met elkaar te communiceren. Er is niet genoeg bewijs om hen te vervolgen, dus krijgen zij beiden een aanbod op strafvermindering, als zij de ander verraden. Zij hebben beiden twee keuzes, de ander verraden of 'samenwerken' door niets te zeggen. Deze strafvermindering werkt als volgt:

- Als A en B elkaar verraden, krijgen zij beiden een gevangenisstraf van 2 jaar.
- Als A besluit B te verraden en B verradt A niet, dan wordt A vrijgelaten en krijgt B een gevangenisstraf van 3 jaar (en andersom).
- Als A en B allebei de ander niet verraden, krijgen zij beiden een gevangenisstraf van 1 jaar.

Deze situatie is schematisch weergegeven in onderstaande pay-off matrix.

	Gevangene B blijft stil	Gevangene B verradt
Gevangene A blijft stil	Beide gevangenen krijgen een straf van 1 jaar	Gevangene A krijgt 3 jaar Gevangene B wordt vrijgelaten
Gevangene A verradt	Gevangene A wordt vrijgelaten Gevangene B krijgt 3 jaar	Beide gevangenen krijgen een straf van 2 jaar

Afbeelding 5: Pay-off matrix Prisoner's Dilemma (eigen werk).

Ongeacht wat de gevangene B besluit, gevangene A krijgt altijd een hogere beloning door B te verraden. Als gevangene B stil blijft, wordt A vrijgelaten (tegenover 1 jaar straf als A zelf stil blijft) en als B besluit ook A te verraden, krijgt A 2 jaar straf (tegenover 3 jaar als A zelf stil blijft). Ditzelfde geldt ook voor B.

De situatie die hierdoor ontstaat, omdat je niet weet wat de ander zal kiezen, is dat de ander verraden vanuit het eigen oogpunt altijd beter is dan zelf stil blijven. Dit zal de dominante strategie zijn voor beide gevangene, ondanks dat samen stil blijven de beste uitkomst geeft voor beiden. Maar omdat de gevangenen niet weten wat de ander kiest, zullen ze de rationele keuze maken (vanuit individueel oogpunt) om de ander te verraden (Milovsky, 2013; Levine, z.d.).

Coöperatieve spellen

Een bekend voorbeeld van een coöperatief spel is dat van het konijn en het hert. In dit spel is de situatie als volgt: Twee spelers, A en B, gaan jagen. Ze hebben de keuze om te jagen op een konijn of een hert. Het hert levert meer vlees op, maar deze kan alleen gevangen worden als beide jagers voor het hert kiezen. Net als bij het prisoner's dilemma weten de jagers niet van elkaar welke keuze de ander maakt. De gevolgen zijn als volgt:

- Als A en B beiden voor het hert gaan, krijgen zij beiden 2 (aandeel vlees van het hert).
- Als A besluit om voor het hert te gaan, maar B gaat voor het konijn, krijgt A niks en B 1 (aandeel vlees van het konijn).
- Als A en B beiden voor het konijn gaan, krijgen zij beiden 1 (aandeel vlees van konijn).

Deze situatie is schematisch weergegeven in onderstaande pay-off matrix.

	Jager B kiest hert	Jager B kiest konijn
Jager A kiest hert	Beide krijgen 2	Jager A krijgt 0 Jager B krijgt 1
Jager A kiest konijn	Jager A krijgt 1 Jager B krijgt 0	Beide krijgen 1

Afbeelding 6: Pay-off matrix konijn en hert (eigen werk).

Het belangrijkste verschil met het prisoner's dilemma is dat er in dit spel twee 'goede' (rationele) uitkomsten zijn, namelijk wanneer beide jagers wel het hert kiezen en wanneer beiden niet. Bij het prisoner's dilemma wordt gevangene A er beter op door gevangene B te verraden, dat is in dit geval niet zo. Jager A krijgt bijvoorbeeld niet meer konijnen als jager B voor het hert kiest, terwijl bij het prisoner's dilemma gevangene A wel een lagere straf krijgt als gevangene B zwijgt. Bij een coöperatief spel is het resultaat voor samenwerken echter wel hoger voor beide jagers, dan het resultaat als zij niet samenwerken. De keuze die jagers dus moeten maken is voor een risicovolle strategie met kans op hoge inkomsten (het hert) of een strategie met zekerheid op inkomsten (het konijn) (Milovsky, 2013).

Wanneer stedelijke herstructurering (met of zonder kavelruil) plaatsvindt zijn er, anders dan bij een prisoner's dilemma, meerdere partijen betrokken bij het proces. Ten eerste zijn er eigenaren van de grond, eventueel huurders en marktpartijen betrokken. Daarnaast speelt de gemeente ook een rol, die kan variëren van actief (bij uitnodigingsplanologie) tot passief (bij organische groei). Binnen dit collaboratieve proces heeft elke actor eigen doelen en middelen om dit te kunnen bereiken. Er is een grote diversiteit aan belangen, mede omdat gebouwen en grond een hoge waarde hebben (Geuting, 2011). Een situatie als deze leent zich goed voor een coöperatieve game. Dit type spel richt zich niet op procedures en de volgorde van keuzes (speler A doet dit, dan doet speler B dat), maar op de mogelijkheden om samen tot een overeenkomst te komen (Aumann, 1989). Hierbij staan niet de keuzes van individuen, maar de interactie tussen personen/groepen centraal, bijvoorbeeld de keuzes om bepaalde coalities te vormen. Actoren die de dezelfde belangen hebben, kunnen in dit type spel samenwerken. Op die manier ontstaan er strategische interacties tussen actoren. Keuzes die actoren maken hebben dus te maken met hun eigen doelen en middelen, maar ook met die van andere actoren binnen hun coalities.

Veelgehoorde kritiek op game theory is dat het niet realistisch is, omdat het de werkelijkheid nooit weer kan geven (Follow the money, 2014). Maar game theory is ook niet bedoeld om te bewijzen wat actoren doen, maar om te laten zien wat actoren normaal gesproken in een dergelijke situatie zouden doen. Door een game experiment uit te voeren kan in een versimpelde situatie geobserveerd worden hoe bepaalde

elementen samen hangen, waardoor causale relaties ontdekt of getoetst kunnen worden. Het kan helpen om dynamiek tussen personen en groepen te verklaren (Samsura, 2016).

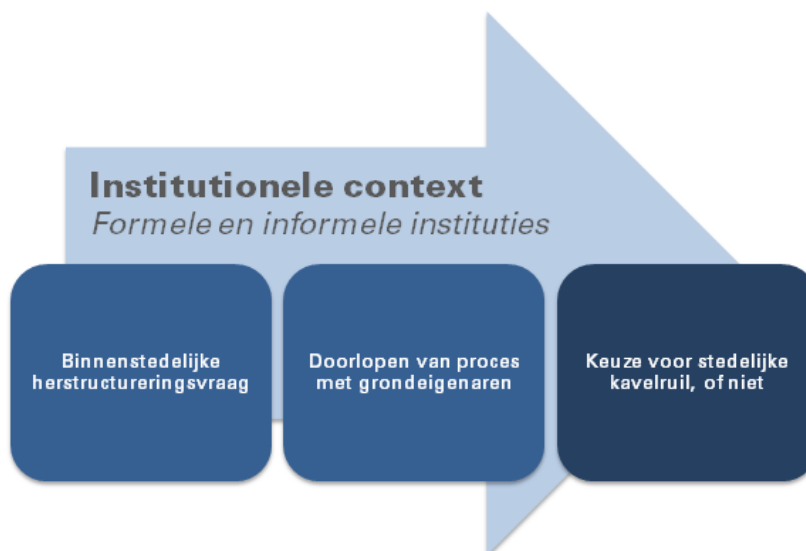
In dit onderzoek heeft game theory twee verschillende doelen: kennis vergroten en interventies toetsen (Mayer, Carton, Jong, Leijten, & Dammers, 2004). Ten eerste wordt de kennis over stedelijke kavelruil vergroot onder de deelnemers. Hierdoor leren zij meer over het toepassen van dit instrument en passen het wellicht in de praktijk toe. Daarnaast worden er verschillende nieuwe interventies getoetst, die bij kunnen dragen aan toekomstige besluitvorming. Hoe game theory als methode is toegepast in dit onderzoek, komt in het volgende hoofdstuk verder aan bod.

2.4 Conceptueel model en operationalisering

De operationalisering van de theoretisch concepten helpt om het onderzoek af te bakenen, doordat kernbegrippen gedefinieerd worden. Hierdoor ontstaat eenduidigheid over welke aspecten er in de empirie onderzocht dienen te worden om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hoe de verschillende aspecten zich tot elkaar verhouden wordt verduidelijkt in een conceptueel model.

2.4.1 Conceptueel model

Om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de voorwaarden in kaart te brengen waaronder stedelijke kavelruil succesvol ingezet kan worden, bij het oplossen van binnenstedelijke herstructureringsopgaven in krimpgebieden. Hierop zijn twee bepalende factoren van invloed: de institutionele context rondom stedelijke kavelruil in het algemeen (op basis van paragraaf 2.2) en de specifieke situatie van de krimpopgave. Dit leidt tot het onderstaande conceptuele model, waarin het proces van een herstructureringsopgave in beeld is gebracht. Hoe de relevante concepten geoperationaliseerd worden, staat in de volgende paragraaf beschreven. Daarna volgt een uitgebreidere versie van dit conceptueel model.



Afbeelding 7: Conceptueel model, beknopt (eigen werk).

2.4.2 Operationalisering

De belangrijke aspecten uit het theoretisch kader worden in deze paragraaf samengebracht en geoperationaliseerd.

Institutionele context

Achter de stappen van de herstructurering loopt een pijl, welke de institutionele context weergeeft. Deze pijl loopt symbolisch door het figuur heen, niet direct zichtbaar, maar altijd aanwezig.

Zoals eerder beschreven, wordt de institutionele context in kaart gebracht door middel van het four layer model (Koppenjan & Groenewegen, 2005). Hierdoor kunnen de verschillen tussen Nederland en andere landen vergeleken worden, om zo de relevante aspecten van een succesvolle stedelijke kavelruil naar boven te kunnen halen. In hoofdstuk vier volgt een uitgebreide omschrijving van de verschillende actoren bij een kavelruil en de institutionele context in Nederland, Spanje en Duitsland. Vervolgens kan onderstaande tabel voor de verschillende landen worden ingevuld, met betrekking tot stedelijke kavelruil. Hierdoor worden overeenkomsten en verschillen duidelijk.

Afbeelding 8: Overzicht Institutionele context (eigen werk).

Institutionele laag	Bevat	Spanje	Duitsland	Nederland
1 Individuele actoren (doelen)	Welke partijen zijn betrokken bij een stedelijke kavelruil? (doelen)			
	Welke partij is de 'Implementing agency'?			
	Hoe zijn de onderhandelingsposities verdeeld?			
2 Institutionele regelingen (transactie-afwegingen)	Wie start het proces?			
	Wie voert de publieke werken uit?			
	Hoe zijn de risico's verdeeld?			
3 Formele institutionele context (wet en regelgeving)	Bestaat er een wettelijke grondslag voor kavelruil?			
	Is kavelruil vrijwillig of verplicht?			
	Is grondeigendom een vereiste voor kavelruil?			
4 Informele institutionele context (cultuur)	Welk planning systeem is gangbaar? (gewoonte)			
	Faciliterend of actief grondbeleid? (cultuur)			

Deze vragen zijn gebaseerd op de beschikbare literatuur over stedelijke kavelruil in internationale context. Door de institutionele context in kaart te brengen wordt een deel van het speelveld en regels voor een kavelruil al duidelijk. Ook de doelen van verschillende spelers worden in de eerste laag al deels bepaald. De rest van het speelveld wordt beïnvloed door de specifieke herstructureringsopgave in het krimpgebied (context).

Binnenstedelijke herstructureringsopgave

Het eerste 'blokje' geeft aan dat het onderzoek betrekking heeft op een binnenstedelijke herstructureringsvraag. In dit onderzoek vindt de herstructureringsvraag plaats in een krimpgebied. Om te onderzoeken of stedelijke kavelruil in geschikt instrument is in een specifiek krimpgebied, moet eerst de huidige situatie in kaart gebracht worden. Hierbij zijn een aantal aspecten van belang. Ten eerste de bestaande stedelijke (perceel)structuur en specifiek waar de krimp / leegstand zichtbaar is. Daarin bevindt zich het probleem dat opgelost moet worden. Daarnaast zijn ook de huidige grondposities van belang, om te bepalen wie er betrokken moet worden bij het proces. Een ander belangrijk aspect zijn de grondprijzen, zodat er onderhandeld kan worden. Ten slotte zijn de betrokken actoren, en in het bijzonder hun belangen

en doelen betreffende het gebied, van belang. Zonder de betrokken actoren (grondeigenaren) kan een herstructureringsproces niet doorlopen worden.

Door de context van de krimpopgave goed in kaart te brengen, wordt een deel van het speelveld voor het experiment (rollenspel) al duidelijk. Met name een aantal uitgangspunten vooraf kunnen worden vastgesteld (zoals het gebied, de betrokken actoren, prijzen, bezit en dergelijke). De rest van het speelveld wordt in het volgende ‘blokje’ duidelijk.

Doorlopen van proces met grondeigenaren

Dit ‘blokje’ heeft betrekking op het proces wat doorlopen dient te worden, rondom de herstructureringsvraag. Dit gebeurt aan de hand van game theory, waarbij het speelveld verder in kaart wordt gebracht. Hoe het speelveld er uit ziet, wordt duidelijk op basis van de *players*, *rules of the game* en *pay-offs*.

Het doorlopen van het proces draait om de onderhandelingen en interacties tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de herstructureringsopgave. Deze actoren zijnde verschillende spelers, die mogen onderhandelen onder bepaalde voorwaarden (regels). Bij het bepalen van de dient rekening te worden gehouden met de voorwaarden van collaborative rationality. Hier wordt aandacht aan geschonken bij het ontwerpen van het experiment (hoofdstuk 6). Zo moeten er bijvoorbeeld geen actoren weggelaten worden uit het game experiment.

Tot nu toe zijn de volgende rollen te onderscheiden in het proces: grondeigenaren, huurders, marktpartijen en de gemeente. Zij willen allemaal hun eigen doelen bereiken en hebben verscheidene middelen tot hun beschikking. Deze dienen in kaart gebracht te worden tijdens het vervolg van de literatuurstudie, door te kijken naar voorbeelden van stedelijke kavelruil.

Rollen (spelers)	(Gewenst) effecten	Middelen
<i>Grondeigenaren</i>		
<i>Huurders</i>		
<i>Marktpartijen</i>		
<i>Gemeente</i>		
...		

Afbeelding 9: Overzicht rollen, (gewenste) effecten en middelen bij stedelijke herverkaveling (eigen werk).

Zoals te zien is in figuur 4 en 5 is er een zekere overlap tussen de operationalisering van het four layer model en game theory. Bij beide theorieën spelen individuele actoren en hun doelen/middelen een belangrijke rol.

Daarnaast zijn er nog spelregels noodzakelijk om het game experiment uit te kunnen voeren. Deze bestaan deels uit de instituties uit figuur 4, omdat er formele en informele instituties zijn die voor heel Nederland gelden. Daarnaast kunnen er nog lokale instituties zijn die een rol spelen, bepaalde tradities of relaties tussen actoren bijvoorbeeld. Ook zullen er nieuwe spelregels geïntroduceerd worden. Dit zijn de condities die getest worden.

Keuze voor stedelijke kavelruil

Na het doorlopen van het proces, wat beïnvloed wordt door de institutionele context, moeten de betrokkenen een keuze maken voor hun herstructureringsvraag. In dit onderzoek is het belangrijk waarom ze wel of niet kiezen voor stedelijke kavelruil. Het laatste ‘blokje’ geeft aan wanneer deze keuze plaatsvindt en heeft betrekking tot de voorwaarden waaronder de keuze gemaakt wordt. Deze voorwaarden zijn de vereisten waaraan de situatie zou moeten voldoen om stedelijke kavelruil succesvol in te kunnen zetten voor herstructurering.

De bovengenoemde geoperationaliseerde concepten zijn nu ingevuld in onderstaand conceptueel model.



Afbeelding 10: Conceptueel model, uitgebreid (eigen werk).

3. Onderzoeksmethodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksmethodologie. Hierbij komen de onderzoeksstrategie en het onderzoek ontwerp aan bod. Ook is er aandacht voor validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) is de onderzoeksstrategie het geheel van een aantal samenhangende keuzes over de manier waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden. Drie belangrijke keuzes daarbij zijn: breedte of diepte, kwalitatief of kwantitatief en theorie of empirie? (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Voordat deze keuzes gemaakt kunnen worden is het belangrijk om te weten welk type onderzoek uitgevoerd gaat worden: verkennend, beschrijvend of verklarend. Dit onderzoek richt zich op stedelijke kavelruil, waarmee nog niet veel ervaring is opgedaan in Nederland. Er moet nog informatie worden gezocht over ervaringen, knelpunten, succesfactoren en toepassingsmogelijkheden. De keuze is daarom gemaakt om te beginnen met een verkennend onderzoek, waarna hypothesen opgesteld zijn. Tijdens de laatste fase van het onderzoek (dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht) heeft het onderzoek wel een meer verklarende rol aangenomen, omdat hypothesen uit de verkenningsfase getoetst konden worden.

Wat betreft de eerste keuze voor de onderzoeksstrategie, gaat het onderzoek voornamelijk de diepte in. Er zijn vooraf nog geen hypothesen die getoetst kunnen worden, dus een grootschalige aanpak is niet gewenst (Verschuren & Doorewaard, 2007). Een kleinschaligere aanpak past beter bij het type onderzoek, omdat er meer ruimte is voor diepgang. Hierdoor kunnen meerdere facetten van stedelijke kavelruil belicht worden. Verschillende actoren en hun ervaringen met stedelijke kavelruil kunnen daardoor gedetailleerder onderzocht worden.

Bij de kleinschaligere aanpak past ook een meer kwalitatieve benadering van het onderzoek. Dit zorgt voor voldoende ruimte om de complexiteit rondom stedelijke herverkaveling vanuit verschillende partijen in beeld te brengen. Generalisatie wordt door een kwalitatieve aanpak wel lastiger, maar dit is ook niet direct het doel van een verkennend onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Wat betreft de laatste kernvraag is een keuze tussen theoretisch en empirisch onderzoek lastiger te maken. Het onderzoek bevat namelijk een combinatie van beide uitgangspunten. Theoretisch onderzoek biedt de basis voor dit onderzoek, waarbij bestaande ideeën en uitgangspunten onderzocht zijn (Verschuren & Doorewaard, 2007). Met behulp van bestaande literatuur is het empirisch onderzoek gestart. Door middel van verschillende empirische methoden worden gegevens verzameld en uiteindelijk uitspraken gedaan.

De uiteindelijke keuze voor een onderzoeksstrategie is gevallen op een experiment. Op het eerste gezicht lijkt dit misschien tegenstrijdig met de bovengenoemde keuzes, omdat een zuiver experiment vaak te generaliseren en kwantitatief van aard is (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het is daarom van belang om voor ogen te houden dat de onderzoeksstrategie geen zuiver experiment is, maar meer een vorm van (game) simulatie. Verschuren en Doorewaard (2007) spreken hierbij van 'nabootsing'. Dit is een variant van het experiment waarbij de onderzoeker dingen laat gebeuren, om te kijken welke effecten die interventies hebben (Samsura, 2016). Deze onderzoeksstrategie is nuttig wanneer toekomstige ontwikkelingen verkend willen worden, of wanneer de onderzoeker wil weten hoe mensen in een bestaande situatie reageren wanneer hierin wijzigingen worden aangebracht (Verschuren & Doorewaard, 2007). Deze strategie past daarom goed bij dit onderzoek, omdat verkend wordt onder welke voorwaarden stedelijke kavelruil wel gebruikt zou kunnen worden. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe dit experiment tot stand komt.

Een andere onderzoeksstrategie die past bij de gemaakte kernkeuzes is een casestudy (Verschuren & Doorewaard, 2007). Maar voor dit onderwerp is een casestudy minder geschikt, omdat er op dit moment nog geen wet- en regelgeving is voor stedelijke kavelruil. Er zijn wel pilotprojecten bezig in Nederland, maar deze zijn nog in uitvoering. Hierdoor zou het lastig zijn om verschillende cases met elkaar te kunnen vergelijken, omdat deze nog in andere stadia van het proces verkeren. Ook ontbreken hier nog resultaten over het eindresultaat van het proces. Er is daarom gekozen om de opgedane ervaringen wel te achterhalen door middel van interviews en er zo veel mogelijk van te leren, maar uiteindelijk het experiment als onderzoeksstrategie te gebruiken.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een onderzoek ontwerp nodig, waaruit blijkt op welke manier(en) het onderzoeksmateriaal verzameld is. De uitvoering van dit onderzoek heeft plaats gevonden door middel van drie fasen. Deze drie fasen zijn terug te zien in de drie verschillende onderzoeksmethoden die gebruikt zijn: literatuurstudie, interviews en experiment.

3.2.1 Literatuurstudie

De eerste fase en onderzoeksmethode is een literatuurstudie. Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) gaat het hierbij om het diepgaand bestuderen van een aantal wetenschappelijke studies. De literatuurstudie in dit onderzoek diende een aantal doelen. Ten eerste is het object van de studie, stedelijke kavelruil, duidelijk in beeld gebracht. Dit is gebeurd door middel van wetenschappelijke literatuur die al geschreven is over dit onderwerp, waaronder artikelen en rapporten. Daarnaast is de context waarin stedelijke kavelruil ingezet wordt onderzocht. Dit deel van de literatuurstudie richt zich voornamelijk op de institutionele aspecten waarbinnen stedelijke kavelruil zich bevindt. Daarbij spelen de verschillen tussen Nederland en andere landen een belangrijke rol. Institutionele verschillen tussen landen kunnen een verklaring geven waarom stedelijke herverkaveling in andere landen veelvuldig wordt gebruikt, maar in Nederland (nog) niet.

Een groot voordeel van starten met een literatuurstudie is de mogelijkheid om aan te haken en voort te bouwen op bestaande ideeën en inzichten die al bestaan over stedelijke kavelruil. Dit scheelt tijd, omdat bepaalde aspecten niet zelf onderzocht hoefden te worden. Voornamelijk over de werking van stedelijke kavelruil en de spelers op de Nederlandse grondmarkt is al veel informatie beschikbaar.

3.2.2 Interviews

Nadat stedelijke kavelruil en de institutionele context door middel van een literatuurstudie in kaart zijn gebracht, volgde de tweede fase van het onderzoek. Binnen deze fase staat de onderzoeksmethode interviews centraal. Het doel van deze interviews was vooral achterhalen welke ervaringen met stedelijke kavelruil er tot nu toe zijn geweest in Nederland. Zowel positieve als negatieve ervaringen met het instrument zijn van belang. Hierbij was het voornamelijk van belang dat ervaringen vanuit de verschillende actoren achterhaald werden.

Uiteindelijk zijn er in deze fase twee personen (Guido Kuijer en Lara Brand) geïnterviewd die persoonlijk met stedelijke kavelruil te maken hebben gehad en iemand die veel werkt met binnenstedelijke herstructureringsopgaven (Hub Ploem). De interviewgide die vooraf is opgesteld staan in bijlage 1. Ook hebben er meerdere gesprekken plaatsgevonden met Esther Geuting, die gepromoveerd is op het onderwerp van markt structurerende instrumenten (waaronder stedelijke kavelruil).

In het kader van de tijd was het belangrijk om niet te veel interviews af te nemen, omdat het ontwerpen van het experiment ook tijdrovend zou zijn. Om ervoor te zorgen dat er voldoende kennis over de verschillende actoren rondom stedelijke kavelruil achterhaald kon worden, is gekozen voor respondenten die ervaring hadden met het begeleiden van meerdere trajecten. Door het interviewen van dergelijke ervaringsdeskundigen kan een meer allround beeld van het onderzoeksonderwerp ontstaan (Verschuren & Doorewaard, 2007). De respondenten hebben bij meerdere projecten geadviseerd, dus konden zij

voldoende voorbeelden en resultaten bespreken. Ook zijn de ervaringen van alle partijen in een kavelruil voldoende vertegenwoordigd, omdat de respondenten ervaringen hebben met het begeleiden en samenbrengen van de verschillende partijen.

Kortom, door middel van ervaringsdeskundigen ontdekken wat knelpunten en suggesties voor verbetering zijn, stond centraal in de interviews. De resultaten uit de interviews dienden, samen met de literatuurstudie, als input voor de derde fase.

3.2.3 Experiment

Fase drie van het onderzoek is het daadwerkelijke experiment. In de eerste twee fasen is voldoende informatie verzameld om input te kunnen geven aan het experiment, oftewel de ‘nabootsing’. Voor het ontwikkelen van het experiment is een handleiding gebruikt, die gebaseerd is op Richard Duke en Igor Mayer. In deze paragraaf komen een aantal kernkeuzes aan bod, maar de precieze invulling van deze keuzes is te vinden in hoofdstuk 6, paragraaf 1.

Doel van het experiment

Ten eerste moet het doel van het experiment duidelijk zijn. Het gaat hierbij niet om het doel in het spel, welke de spelers moeten behalen, maar wat de bijdrage aan het onderzoek is (Duke, Mayer, Carton, & Samsura, 2016). In dit geval is het doel om aan te tonen in hoeverre binnenstedelijke herstructurering op gang kan komen door middel van stedelijke kavelruil, ten opzichte van zonder stedelijke kavelruil, in een gebied met bevolkingskrimp. Hierbij is het van belang om te onderzoeken of alleen maatschappelijke baten (en beperken van verlies) voldoende motivatie is voor de eigenaren om mee te doen.

Hiervoor dient de informatie uit fase 1 (institutionele aspecten) en fase 2 (knelpunten en succesfactoren volgens de betrokken partijen) als belangrijkste input voor de spelsimulatie. Door middel van de verkregen informatie kan in de nabootsing onderzocht worden of de verschillende rollen anders zouden denken of handelen, wanneer er aan bepaalde condities gesleuteld wordt. Hiermee kunnen de veronderstelde verbetering rondom stedelijke kavelruil getest worden.

Het centrale probleem

Het centrale probleem in het spel is een ander aspect wat uitgedacht moet worden. Hierbij staat het probleem centraal dat opgelost moet worden (Duke, Mayer, Carton, & Samsura, 2016). In dit onderzoek heeft het probleem betrekking op een gebied waar herstructurering niet op gang kan komen, waardoor de leefbaarheid in het gebied verslechterd. Het spel is gebaseerd op een echte casus, van een klant van Stec, welke voor het spel geanonimiseerd is. Rondom deze casus zijn een aantal randvoorwaarden opgesteld om de grenzen van het spel af te bakenen. Hoe invulling is gegeven aan deze randvoorwaarden en aannames is te vinden in paragraaf 6.1.1 tot en met 6.1.5.

Specificaties van het spel

Het spel bestaat uit het naspelen van onderhandelingen tussen verschillende betrokken partijen in het te herstructureren gebied. Zij willen allemaal een oplossing vinden en proberen hier met elkaar over te onderhandelen. Het spel wordt gespeeld in twee rondes, waarbij in de eerste ronde zonder kavelruil geprobeerd wordt de situatie op te lossen en in de tweede ronde met kavelruil. Beide rondes duren 45 minuten. Verondersteld wordt wel dat de partijen elkaar al eerder ontmoet hebben, om over de problemen te praten. Tijdens die eerdere ontmoeting zijn ‘kernkeuzes’ opgesteld waar de partijen het over eens waren en waar zij zich tijdens de onderhandelingen in dit spel aan moeten houden. Deze kernkeuzes zijn gebaseerd op de echte casus en zijn terug te vinden in paragraaf 6.1.6. Behalve de twee speelrondes krijgen de spelers eerst een introductie en moeten zij vooraf een formulier invullen. Ook krijgen de spelers achteraf een evaluatieformulier, zodat extra informatie verzameld kan worden en ook om het spel te kunnen verbeteren.

De rollen die in het spel gespeeld worden, zijn de rollen die in de echte casus ook vertegenwoordigd zijn. Dit zijn de gemeente, twee woningcorporaties en een vertegenwoordiger van particuliere eigenaren. Deze rollen, met hun doelen en middelen, worden toegelicht in paragraaf 6.1.4. Het spel wordt gespeeld door 4 spelers, welke allemaal het hele spel mee doen.

Model van het spel

Zoals gezegd, bestaat het spel uit het spelen van onderhandelingen. Voordat het spel begint krijgen de spelers individuele instructieformulieren, te vinden in bijlage 3. Op deze instructieformulieren staan hun doelen en middelen, die ze kunnen gebruiken om een keuze te maken: wel of niet investeren in het gebied. Ook staat er een pay-off matrix op het formulier, waarin een prisoner's dilemma verwerkt is. Spelers weten alleen wat hun eigen keuze is, niet wat andere spelers kiezen. Een voorbeeld van deze matrix is te vinden in paragraaf 6.1.6, waarbij te zien is dat als alle partijen investeren, dit het beste resultaat oplevert voor het gebied. Maar partijen kunnen ook 'free-riden', door zelf niet te investeren, maar wel te profiteren van de investeringen van anderen. Deze fase van het spel dient om te kijken of partijen hun eigen belang boven het gezamenlijke belang plaatsen.

In de twee rondes die daarna gespeeld worden onderhandelen de partijen met elkaar, waarbij men in de eerste ronde nog vooral voor eigen doelen speelt. De verwachting vooraf is dat partijen het probleem niet zonder elkaar kunnen oplossen, wat getest wordt in deze ronde. In de tweede ronde gaan de partijen het probleem samen op proberen te lossen, door middel van een kavelruil. Het spel moet daarmee uitwijzen om dit instrument beter geschikt is als oplossing.

Spelelementen

Ten slotte zijn er nog een aantal spelelementen van belang (Duke, Mayer, Carton, & Samsura, 2016). Ten eerste is het scenario van belang, deze is te vinden in paragraaf 6.1.1. Daarnaast zijn de regels van belang. Er zijn regels (paragraaf 6.1.5) en uitgangspunten (paragraaf 6.1.3) opgesteld, waar alle spelers zich aan moeten houden. Daarnaast zijn er in de verschillende rolbeschrijvingen (paragraaf 6.1.4) nog regels en uitgangspunten opgesteld voor specifieke spelers.

3.2.4 Data analyse

Het is handig om vooraf niet alleen te bedenken welke data verzameld moet worden en op welke manier, maar ook hoe de data geanalyseerd moet worden. Door hier goed over na te denken kan voorkomen worden dat de data niet optimaal benut kan worden (Verschuren & Doorewaard, 2007).

In het onderzoek werden in de 3 fasen verschillende methoden gebruikt om data te verzamelen, dus de analyse verschilt daardoor ook voor de verschillende fasen. De literatuurstudie bestaat uit meerdere bronnen, die samen een logisch geheel vormen. Om structuur aan te brengen in het institutionele kader en de verschillende landen is gebruik gemaakt van verschillende theorieën. Deze zijn uitgewerkt in het theoretisch kader en dit diende als kapstok voor het analyseren van de literatuur.

Interviews vragen een andere manier van analyseren. Een veelgebruikte manier om interviews te analyseren is door de interviews volledig te transcriberen en te coderen, waarna de analyse plaats kan vinden (Creswell, 2013). Dit is een grondige aanpak, waardoor verbanden duidelijk in kaart kunnen worden gebracht, maar het is erg tijdrovend. De keuze is daarom gemaakt om dit niet geheel uit te voeren tijdens dit onderzoek. De interviews dienden voornamelijk als input voor het experiment, dit maakt het uitwerken daarom een middel en geen doel op zich. Tijdens de interviews is (met toestemming van de respondent) een geluidsopname gemaakt. Naderhand is deze geluidsopname terug geluisterd, zodat er verslagen kon worden geschreven over de interviews (terug te vinden in bijlage 2). Hierin komen de belangrijkste bevindingen naar voren. Dit is minder tijdrovend dan een volledige transcriptie en in dit geval voldoende om input te geven voor het experiment. De verschillende fragmenten uit de interviews zijn geordend door deze onder te brengen onder een aantal overkoepelende onderwerpen.

Ten slotte dienden de resultaten uit het experiment nog geanalyseerd te worden. Dit is gebeurd door het verloop van het experiment te beschrijven, in paragraaf 6.2. Het spel is twee keer gespeeld, waarbij de belangrijkste resultaten vergeleken konden worden. Daarnaast konden de resultaten vergeleken worden met de eerder gevonden informatie uit de literatuurstudie en interviews. Tijdens het spel hebben observaties plaatsgevonden (bijlage 6) en zijn geluidsopnamen gemaakt, omdat achteraf verslag te kunnen leggen van het spelverloop. Ook hebben de spelers instructieformulieren en evaluatieformulieren ingevuld, welke ook dienden om verslag te kunnen leggen. Daarnaast leverden de evaluatieformulieren suggesties voor het verbeteren van het spel.

3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Deze paragraaf schenkt aandacht aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.3.1 Validiteit

De validiteit van een onderzoek bestaat uit interne en externe validiteit. De interne validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de mate waarin gevolgtrekkingen gedaan kunnen worden. De interne validiteit van het onderzoek kan verhoogd worden door duidelijk maken hoe conclusies getrokken zijn. Hierbij is het belangrijk om niet te snel genoeg nemen met antwoorden van bijvoorbeeld respondenten, maar om ook te proberen de uitspraken te verklaren met behulp van theorieën en wetenschappelijke literatuur (Yin, 2003). Om deze interne validiteit te verhogen is theorie gebruikt als basis voor de interviews. Vervolgens zijn de uitspraken uit de interviews getoetst in het experiment. Uiteindelijk is er weer een link worden gezocht tussen de resultaten van het experiment en mogelijke verklarende theorieën. Ook zijn er na de beschrijving van de resultaten steeds tussentijdse conclusies getrokken, om duidelijk te maken hoe de volgende stap is gezet.

Anders dan de interne validiteit, heeft de externe validiteit betrekking op de mate waarin het onderzoek te generaliseren is. Dit is lastiger bij kwalitatief onderzoek, omdat er geen statistische toets mogelijk is. Een manier om de generaliseerbaarheid te verhogen is daarom om te letten op typerende partijen en cases (Yin, 2003). In dit onderzoek is geen sprake van een case study, maar er zijn wel verschillende betrokken partijen die getypeerd konden worden rondom stedelijke herverkaveling. Door de partijen goed in beeld te brengen in de literatuurstudie en de interviews, kunnen de resultaten uit het experiment beter gegeneraliseerd worden. Een andere manier om generaliseren makkelijker te maken is door het onderzoek te richten op een bepaalde situatie rondom stedelijke kavelruil. In dit geval dus rondom stedelijke kavelruil bij de wens voor binnenstedelijk herstructureren van krimpgebieden in Nederland.

3.3.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin een onderzoek bij herhaling hetzelfde resultaat zou geven. Om een goede betrouwbaarheid te verkrijgen moet een onderzoeker inzichtelijk maken hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hierbij is het van belang om duidelijk te maken welke keuzes zijn gemaakt en waarom, of waarom juist niet. Een voorbeeld is het bijvoegen van transcripties en een codeboek, om duidelijk te maken hoe interviews gecodeerd en geanalyseerd zijn (Yin, 2003). Dit onderzoek bestaat uit drie fasen, die telkens input leveren voor de daaropvolgende fase. Het is daarom van belang voor de betrouwbaarheid van het onderzoek om na iedere fase de belangrijkste resultaten en conclusies te presenteren, zodat de volgende fase daar logisch op volgt. Daardoor ontstaat een stapsgewijze, navolgbare, aanpak. Daarnaast is de benodigde informatie, zoals interviewguides, interviewverslagen en een beschrijving van het experiment, bijgevoegd als bijlagen in deze masterscriptie.

4. Institutionele context rondom stedelijke kavelruil

Dit hoofdstuk schetst eerst een beeld van de betrokken partijen op de Nederlandse grondmarkt in het algemeen. Daarna wordt stedelijke kavelruil in Nederland, Spanje en Duitsland uiteengezet en met elkaar vergeleken. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de structuur van het Four Layer model. Deze comparatieve analyse dient ervoor om omstandigheden (voor het experiment) te ontdekken die in het buitenland anders zijn dan huidige Nederlandse situatie.

4.1 Spelers op de Nederlandse grondmarkt

Op de Nederlandse grondmarkt spelen verschillende partijen een rol. De verschillende actoren hebben ieder hun eigen belangen bij de verdeling en het gebruik van grond. Ook hebben ze ieder hun eigen middelen om deze belangen te kunnen realiseren. Bij ieder ruimtelijk ontwikkelingsproject zal de context (partijen, omvang, locatie, etc.) verschillen, maar deze paragraaf omschrijft wel de algemene uitgangspunten voor de verschillende spelers.

4.1.1 Gemeente

In Nederland hebben gemeenten jarenlang een actieve rol gespeeld op de grondmarkt. Hierbij vervullen zij een private rol als marktspeler, vanuit economische belangen. Als marktspeler kochten gemeenten op grote schaal (agrarische) grond om woningbouw te realiseren. In eerste instantie koopt de gemeente gronden aan op vrijwillige basis, door middel van onderhandelingen met grondeigenaren. Wanneer deze onderhandelingen niet het gewenste resultaat hebben, kunnen zij gebruik maken van de wet voorkeursrecht gemeenten of als laatste middel onteigening. Vervolgens wordt de aangekochte grond bouw- en woonrijp gemaakt, zodat deze kan worden doorverkocht aan andere partijen, zoals ontwikkelaars, woningcorporaties of particulieren. Door deze woningbouwlocaties te verkopen kunnen zij inkomen verwerven om het gewenste gemeentelijke beleid te financieren (Segeren, 2007).

Tegenwoordig komt deze actieve rol van gemeenten minder vaak voor. Dit is grotendeels te wijten aan de veranderde rol van private ontwikkelaars, die steeds vaker zelf grond verwerven (Buitelaar, 2010). Doordat gemeenten een passievere rol aannemen op de grondmarkt, komt hun rol als markmeester meer naar voren. Hierbij spelen ruimtelijke belangen de voornaamste rol bij het bepalen van beleid, in plaats van economische belangen. De voornaamste manier om deze ruimtelijke belangen te realiseren is door middel van het ruimtelijk beleid, waaronder bestemmingsplannen (Segeren, 2007). Dit gemeentelijke beleid wordt deels bepaald door lokale maatschappelijke belangen, maar ook door het doorvoeren van provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008). Hoe stedelijke herverkaveling bij kan dragen aan dit beleid komt in de volgende paragraaf aan bod.

4.1.2 Ontwikkelaars

Waar gemeenten zowel economische als ruimtelijke doelstellingen nastreven, staan voor ontwikkelaars enkel de economische doelen centraal. Om winst te genereren en bedrijfscontinuïteit te garanderen, nemen ontwikkelaars deel in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen (Segeren, 2007). Het is voor een ontwikkelaar gezien hun doelstellingen aantrekkelijk om te investeren in grond met een relatief laag risicoprofiel (Needham & Geuting, 2006).

Sinds het begin van de VINEX-periode in de jaren '90 zijn ontwikkelaars een belangrijke speler op de grondmarkt. In deze periode veranderde hun rol, omdat zij zelf ook grootschalige grondposities innamen en dit niet meer aan de gemeente overlieten (Needham & Geuting, 2006). Veel ontwikkelaars zijn voortgekomen uit traditionele bouwbedrijven. Door de jaren heen zijn veel van deze interne ontwikkelingsbedrijven geprofessionaliseerd, waardoor zij nu als zelfstandige ontwikkelaars opereren (Geuting, 2011).

4.1.3 Beleggers

Net als ontwikkelaars, hebben beleggers op de grondmarkt een economisch belang. De kerntaak van institutionele beleggers is om het vermogen van hun klanten te beleggen en daarmee een stabiel rendement te genereren (Geuting, 2011; Segeren, 2007). Dit vermogen beleggen zij onder andere in de grond- en huurmarkt. Door middel van de verhuur van hun vastgoed moeten de beleggers opbrengsten verdienen om hun lange termijn doelstellingen te behalen (Lahmor-Van der Maarel, 2010). Dus door middel van het rendement dat zij behalen uit de verhuur van vastgoed moeten zij minimaal de kosten van de investering terug verdienen. Om risico's te vermijden hebben institutionele beleggers de voorkeur om ontwikkelde projecten te verwerven, van bijvoorbeeld ontwikkelaars of ontwikkelende beleggers (Feijter, 2013).

Woningcorporaties kunnen ook gezien worden als ontwikkelende beleggers. Het belangrijkste verschil is wel dat woningcorporaties geen aandeelhouders hebben, waardoor zij geen commercieel rendement nastreven. Wel moeten zij voldoende rendement behalen om hun continuïteit te kunnen garanderen (Feijter, 2013). Woningcorporaties houden zich bezig met het beheer van sociale huurwoningen, die zij in eigen bezit hebben. Zij maken daarom weloverwogen beslissingen over aanschaf, beheer en financiering van hun vastgoed (Wolters & Verhage, 2001).

4.1.4 Eigenaren en gebruikers

Particuliere spelers op de grond- en woningmarkt zijn eigenaren en gebruikers, zoals huurders en ondernemers. Voor de eigenaren draait het om zowel woongenot (ruimtelijk belang) als om de waardeontwikkeling van hun vastgoed (economisch belang) (Wolting, 2006 in: Hovens, 2010). In het geval van verhuur zijn deze twee belangen meer opgesplitst. Voor huurders van een woning draait het om woongenot, terwijl het voor verhuurder draait om de waardestijging van het pand. In het geval van een winkelpand zijn de belangen meer gemengd, want het gaat de huurder ook om de voortzetting van het bedrijf, waarbij een economisch belang wel degelijk een rol speelt. De waarde van het pand blijft echter zaak van de eigenaar (verhuurder).

De mate waarin particulieren betrokken worden bij ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland is nog beperkt. Wanneer partijen geen aanzienlijke belangen hebben bij grootschalige ontwikkelingen, worden zij minder betrokken. Eigenaren worden in ruimtelijke processen vaak uitgekocht door grotere ontwikkelaars (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008). Wanneer grootschalige grondverwerving plaatsvindt om grond bouwrijp te maken, dan is de grondexploitatie vaak in handen van de gemeente in samenwerking met een aantal projectontwikkelaars en beleggers. De huidige aanpak vanuit gemeenten is niet gericht op de 'kleine' eigenaren (Tennekes & Harbers, 2012).

Ook wanneer de bouwrijpe grond klaar is en de bouwfase start, zijn er voor kleine investeerders in Nederland beperkte mogelijkheden om toe te treden tot het ontwikkelingsproces (Tennekes & Harbers, 2012). In sommige gevallen kopen particulieren vrije kavels om hun woning op te laten bouwen (zogenoemd particulier opdrachtgeverschap).

4.2 Stedelijke kavelruil in Nederland

Nederland heeft een lange geschiedenis met kavelruil, niet in het stedelijk gebied, maar wel in het landelijk gebied. Honderd jaar geleden begon men al met de eerste vormen van kavelruil. Vanwege onhandige grondposities in het landelijk gebied begonnen boeren hiermee. Door het ruilen van versnipperde kavels konden boeren efficiënter werken. Later werd kavelruil ook gebruikt om andere ruimtelijke doelen te behalen, zoals verbeteren van de waterhuishouding en de ontsluiting van gebieden. Al vanaf 1924 is landelijke kavelruil wettelijk geregeld in Nederland en het is sindsdien één van de belangrijkste instrumenten geweest om het agrarisch gebied te veranderen. Tegenwoordig is landelijke kavelruil onderdeel van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. (Kadaster, z.d. (b)). Kavelruil in het landelijk gebied kan zowel op vrijwillige basis als op verplichte basis plaatsvinden. Bij de verplichte variant, herverkaveling, is er geregeld dat een onwillig minderheid verplicht kan worden om mee te doen aan de kavelruil. Uit eerder onderzoek is wel gebleken dat de verplichte variant wat efficiënter is, waardoor meer grond geruild wordt en meer doelen behaald (Valkhof, 2012).

Ook met stedelijke kavelruil is er in Nederland wel enige ervaring. Al vanaf de jaren '40 wordt in Nederland de discussie gevoerd over een wettelijke regeling voor (verplichte) stedelijke kavelruil (Geuting, 2011). In Rotterdam is stedelijke kavelruil toegepast na de Tweede Wereldoorlog. Ernstig beschadigde onroerende zaken werden onteigend en in ruil daarvoor kregen de eigenaren vervangende onroerende zaken. Sindsdien zijn er al meerdere commissies opgericht, met als resultaat verschillende rapporten over dit instrument. Meermaals is geadviseerd om een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling op te richten, maar er was te weinig draagvlak bij gemeenten en politieke partijen om deze te realiseren.

Het laatste rapport van de Commissie Stedelijke Herverkaveling is uitgebracht in 2014. Hierin zijn een aantal belangrijke bevindingen en adviezen opgenomen. Volgens de commissie is herverkaveling geschikt in verschillende situaties, bijvoorbeeld bij de herstructurering van krimpene of verouderde bedrijventerreinen, kantoorparken of winkelgebieden, maar ook bij de herstructurering van stedelijk gebied. Hun belangrijkste advies was dat er een stok achter de deur nodig is. Hoewel de vrijwillige variant wenselijk is, lukt dit niet altijd omdat individuen dwars kunnen liggen. Het hebben van een verplichte variant is niet bedoeld om mensen onnodig te dwingen, maar wel om meer zekerheid te bieden over de gevolgen van het mislukken van een vrijwillig proces (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Momenteel zijn het Kadaster en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bezig met een stimuleringsprogramma voor stedelijke kavelruil. Hierbij worden hulpmiddelen beschikbaar gesteld die geïnteresseerden kunnen gebruiken en worden een aantal pilotprojecten ondersteund. Dit zijn diverse projecten, verspreid door Nederland. Hierdoor worden kennis en ervaring met stedelijke kavelruil opgedaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, z.d.).

4.2.1 Individuele actoren - doelen en handelingen

In het begin van dit hoofdstuk zijn de spelers op de Nederlandse grondmarkt al kort beschreven. In deze paragraaf komen de actoren nogmaals naar voren, maar ditmaal worden hun doelen specifiek toegespitst op hun rol in stedelijke kavelruil. Dit betreft de eerste laag van het four layer model voor institutionele analyse.

Gemeente

Doordat de rol van gemeenten als faciliterende marktmeester toeneemt, zijn gemeenten op zoek naar andere planologische instrumenten ter vervanging van actief grondbeleid (Buitelaar, 2010; Muñoz Gielen, 2010). Inzet van stedelijke kavelruil heeft voor de gemeente een aantal voordelen. Ten eerste is herverkaveling een instrument dat in verschillende situaties gebruikt kan worden, zowel voor gebiedsontwikkeling op uitleglocaties als voor binnenstedelijke herstructurering. Door het toepassen van herverkaveling ontstaan er nieuwe economische en maatschappelijke kansen, die niet mogelijk zouden zijn binnen de huidige kavelstructuur. Tegelijkertijd lost het maatschappelijk ongewenste situaties, zoals leegstand op (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Een alternatief voor stedelijke kavelruil is onteigenen, maar dit is voor gemeenten vaak duur en brengt risico's met zich mee. Het gevolg van onteigenen is dat een ongewenste maatschappelijke situatie verdwijnt. Herverkaveling is een beter alternatief, omdat het voor de gemeente ook meteen een instrument is om hun omgevingsvisie te realiseren. Door te ruilen in plaats van te onteigenen, is het mogelijk om meerdere eigenaren en bijbehorende functies tegelijk goed te lokaliseren, met beperkt gebruik van publieke middelen (Zandbrink & Zeeuw, 2017). Over het algemeen kan gezegd worden dat gemeenten door middel van stedelijke kavelruil hun publieke doelen kunnen behalen, zonder dat zij zelf financieel risico lopen (Muñoz Gielen, 2016b).

Dit betekent niet dat de gemeenten achterover kunnen leunen en verwachten dat stedelijke herverkaveling vanzelf goed verloopt. Integendeel, gemeenten moeten actief faciliteren om de kans op een succesvolle kavelruil te vergroten. Dit kan door de verschillende partijen actief bij elkaar te brengen. Hiervoor is het noodzakelijk dat gemeenten duidelijke randvoorwaarden scheppen voor de kavels. Wat wel en niet toegestaan is op de kavels moet in een vroeg stadium duidelijk worden, om onzekerheden en risico's voor

de eigenaren weg te nemen. Hiervoor is een heldere visie en duidelijk omgevingsbeleid nodig (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Wanneer gemeenten een actievere rol in het proces van herverkaveling willen innemen, kunnen zij dit onder andere doen door de algemene voorzieningen in het gebied te verbeteren. Hiermee hoeven zij geen risico te nemen als grondeigenaar, maar kunnen zij wel een bijdrage leveren in het gebied (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Als een bepaalde ontwikkeling erg belangrijk is voor een gemeente, kunnen ze wel besluiten om gronden te verwerven en een partij te worden binnen de kavelruil. Met de gronden in hun bezit kunnen zij bijvoorbeeld het ruilproces op gang brengen, door grondeigenaren hun gronden aan te bieden. Ook wanneer een bepaalde eigenaar niet kan of wil meewerken, en daarmee de rest van de kavelruil blokkeert, kan de gemeente ingrijpen. Hiervoor kan onteigening ingezet worden (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Ontwikkelaars

Zoals eerder beschreven, handelen ontwikkelaars enkel uit economische belangen. Stedelijke kavelruil is voor ontwikkelaars dus alleen interessant als zij winst kunnen behalen en daarbij hun financiële risico kunnen beperken (Muñoz Gielen, 2016b).

Binnenstedelijke herstructurering (met of zonder kavelruil) lijkt minder geschikt voor ontwikkelaars, vanwege twee redenen. Ten eerste kan het lastig zijn om grote oppervlakten te verwerven, doordat er sprake is van versnipperd eigendom (Buitelaar, 2010). Wanneer een eigenaar niet mee wil werken aan de verkoop van grond, kan het zijn dat de hele ontwikkeling niet door kan gaan, omdat de benodigde grond niet (aaneengesloten) verworven kan worden. Ten tweede is de waarde sprong kleiner bij herstructurering, dan bij nieuwe uitleglocaties (Buitelaar, 2010). Agrarische grond is minder waard dan grond in binnensteden, dus daar valt meer winst te behalen. Binnenstedelijk herstructurering past dus niet bij de doelen van de meeste ontwikkelaars.

In het geval van stedelijke kavelruil kan dit iets anders zijn, omdat een belangrijk uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dat versnipperd eigendom een drukkend effect heeft op de grondwaarde (Evans, 2004, in: Geuting, 2011). Ontwikkelaars die al grondposities hebben in een gebied, maar waarbij de kavels niet optimaal gesitueerd zijn, kunnen daardoor baat hebben bij kavelruil. Hierdoor kunnen zij, zonder andere eigenaren uit te kopen, wel de benodigde grond verkrijgen om te kunnen ontwikkelen. Voor ontwikkelaars die nog geen grondeigendom in het gebied hebben, spelen er andere afwegingen een rol. Wanneer zij betere inkomsten verwachten in een ander gebied, of daar minder risico's verwachten, zullen zij er waarschijnlijk voor kiezen om niet in te stappen in een kavelruil.

Beleggers

Voor beleggers is het belangrijk om hun lange termijn doelstellingen te halen, zodat hun aandeelhouders een stabiel rendement kunnen krijgen over hun investeringen. Zij investeren daarom graag in ontwikkelde projecten, omdat deze meer zekerheid met zich meebrengen dan nieuwe gebiedsontwikkelingen. Het proces rondom stedelijke kavelruil is momenteel nog redelijk onzeker, omdat er geen wettelijke grondslag voor is (zie 4.2.3). Het is daarom aannemelijk dat stedelijke transformatie door middel van stedelijke kavelruil niet erg aantrekkelijk is voor beleggers die veel zekerheid willen. Voor woningcorporaties of ontwikkelende beleggers in bepaalde segmenten zou het wel aantrekkelijk kunnen zijn, wanneer zij bijvoorbeeld al grondposities hebben in het transformatie gebied (net als bij ontwikkelaars).

Eigenaren

Zoals omschreven zijn er in Nederland maar beperkte manieren voor eigenaren om zelf deel te nemen in een gebiedsopgave. Zelf een kavel kopen en deze bebouwen is natuurlijk mogelijk, maar als de eigenaren wensen hebben voor het gebied als geheel, dan zijn er minder mogelijkheden. Stedelijke kavelruil zou dan geschikt kunnen zijn, omdat het een manier is om wensen te realiseren die in de huidige kavelstructuur en gebouwen niet mogelijk zijn. Een voordeel van stedelijke kavelruil is dat er een lagere investering nodig is en minder risico's zijn dan bij het aankopen van een nieuwe kavel (Zandbrink & Zeeuw, 2017). Het kan dus

in het bijzonder geschikt zijn voor eigenaren die weinig investeringsmogelijkheden hebben, of in gebieden waar de kans op het verkopen van de huidige kavel klein is, zoals een krimpgebied.

Voor eigenaren is het woongenot een belangrijk doel. Hierbij draait het niet alleen om de eigen kavel, maar ook om de publieke ruimte er om heen. Juist wanneer de publieke voorzieningen ook aangepakt moeten worden, is stedelijke kavelruil een aantrekkelijke optie voor eigenaren. Zij hoeven dan niet individueel te investeren, maar gezamenlijk met alle eigenaren (en eventueel een bijdrage van de gemeente). Dit zorgt ervoor dat free-riding door bepaalde eigenaren voorkomen kan worden.

Naast ruimtelijke belangen spelen er ook economische belangen voor eigenaren. Het uitgangspunt hierbij is dat de gezamenlijke kavels in de nieuwe structuur door de kavelruil een hogere gezamenlijke waarde krijgen. Hoe groot deze waarde sprong wordt, is afhankelijk van de eigenaren, want zij staan bij stedelijke kavelruil in principe aan het stuur (met ondersteuning van de gemeente). De wensen van de eigenaren staan centraal en door verandering van de kavelstructuur moeten deze uit kunnen komen. Wanneer dit niet het geval is, zal het perspectief op waarde toevoeging er niet zijn en zal stedelijke kavelruil niet op gang komen (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

In Nederland bestaat geen verplichte variant van stedelijke kavelruil, wat ervoor zorgt dat grondeigenaren een sterke positie hebben. Als een individuele eigenaar niet wil verkopen, kan het zijn dat er daardoor geen herstructurering gerealiseerd wordt. Wanneer deze eigenaren niet willen participeren in de gebiedsontwikkeling door middel van kavelruil, kunnen zij ook besluiten om hun grond te verkopen aan andere partijen. Daarmee wordt hun doel om de grond voor de hoogst mogelijke prijs te verkopen (Muñoz Gielen, 2016b). Wanneer zij ook niet willen verkopen zal de gemeente maatregelen moeten nemen, maar deze geven ook geen garantie op succes.

‘Implementing agency’

Een speciale rol binnen stedelijke kavelruil is weggelegd voor de ‘implementing agency’, deze partij bereidt de plannen en documenten voor, creëert politiek en sociaal draagvlak en presenteert het voorstel voor de (her)ontwikkeling bij het openbaar bestuur. Na goedkeuring van het voorstel leveren zij ook de kavels en benodigde openbare infrastructuur (Muñoz Gielen, 2016a). Deze rol kan zowel door publieke als private partijen vervuld worden, of door een samenwerking tussen meerdere partijen (Home, 2007).

In Nederland is (nog) geen wettelijke grondslag voor verplichte stedelijke kavelruil. De uitvoerende organisatie moet daarom de meerderheid van grondeigenaren zijn. Zelfs een unanieme meerderheid, als uitkopen of onteigenen van eigenaren niet mogelijk is of voorkomen wil worden. Het is mogelijk dat de grondeigenaren de stedelijke kavelruil niet zelf kunnen uitvoeren, door bijvoorbeeld een gebrek aan kennis of financiële middelen. In dergelijke situaties is het denkbaar dat zij samenwerken met andere partijen, zoals een private ontwikkelaar (Muñoz Gielen, 2016a).

4.2.2 Institutionele regelingen - proces en gedrag onderling

Om stedelijke kavelruil in Nederland te realiseren moeten alle eigenaren mee willen werken, of bereid zijn om hun kavels te verkopen. Dit zorgt ervoor dat de eigenaren een redelijk sterke onderhandelingspositie hebben. Centraal in het proces van de kavelruil staat dat een meerderheid van eigenaren samen een overeenkomst kan afsluiten (Muñoz Gielen, 2016a). Hoe deze overeenkomst eruit ziet en welke aspecten allemaal een rol spelen staat vrij, omdat er nog geen wettelijke grondslag is voor stedelijke kavelruil. Dit zorgt ervoor dat het proces vormvrij is, dus alles is onderhandelbaar (Kuijer, 2017).

Het kan voor de eigenaren lastig zijn om zichzelf te organiseren en dergelijk proces vorm te geven. Zij hebben zelf vaak geen kennis van ruimtelijke ordening en stedelijke kavelruil. Daarom is het noodzakelijk om een procesbegeleider aan te stellen. Binnen deze rol is het belangrijk dat de verschillende belangen van de eigenaren naar voren komen, zodat er onderling begrip kan ontstaan. Ook is het belangrijk dat de gezamenlijke visie duidelijk wordt, zodat iedereen hetzelfde einddoel voor ogen heeft. De procesbegeleider schept vertrouwen en weegt de collectieve en individuele belangen af. Hierdoor wordt het duidelijk voor de eigenaren dat er gezamenlijk meer bereikt kan worden dan alleen (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Het is ongewenst om de gemeente de rol van procesbegeleider op zich te laten nemen, omdat deze dan een dubbele rol inneemt. Zij zijn vaak ook verantwoordelijk voor de vergunningen, inrichting van de openbare ruimte en handhaver van goede ruimtelijke ordening. Het is mogelijk dat de gemeente de stedelijke kavelruil initieert en het begin ondersteunt, maar vanwege de dubbelrol is het wenselijk dat het proces zo snel mogelijk overgedragen wordt aan betrokken eigenaren (Zandbrink & Zeeuw, 2017).

Zoals eerder gezegd is het proces van stedelijke kavelruil vormvrij. Ook kunnen de initiatiefnemers verschillen, zoals de gemeente bij uitnodigingsplanologie en de eigenaren zelf bij organische groei. Het is daarom lastig om te definiëren hoe het proces er uit ziet. Het Kadaster heeft hierin wel enkele globale stappen onderscheiden:

- Oriëntatie: in deze fase wordt onderzocht of de eigenaren bereid zijn om mee te werken aan een ruil. Er worden verkennende gesprekken gevoerd en eigenaren krijgen een duidelijker beeld van elkaars doelen en de mogelijkheden.
- Verkenning: in deze fase wordt onderzocht wat geruild kan worden en hoe dit kan gebeuren. Partijen stellen een gezamenlijk toekomstbeeld op, waarna bij de gemeente gecontroleerd wordt of dit plan in het huidige bestemmingsplan past. Anders is aanpassing van het bestemmingsplan nodig. Ook moeten partijen voor zichzelf bekijken of de ruil genoeg opbrengt, wanneer het plan uitgevoerd wordt. De gevolgen met betrekking tot het wijzigen van de huidige eigendomsrechten moeten in kaart gebracht worden. Zodra de financiële en ruimtelijke gevolgen van de ruil duidelijk zijn, moeten partijen kiezen of zij verder willen met het proces.
- Uitwerken ruil: in deze fase wordt getekend, gerekend en onderhandeld om te komen tot een ruilovereenkomst. Het globale ruilplan wordt uitgewerkt tot een gedetailleerd ruilplan met afspraken over de onderlinge financiële verrekening. Met het tekenen van de ruilovereenkomst verbinden partijen zich aan deze stukken en uiteraard ook aan de ruil. De gemeente neemt in deze stap het besluit om het bestemmings- of omgevingsplan aan te passen. Het doel van de ruilovereenkomst is zekerheid bieden, zolang er nog niet daadwerkelijk tot het ruilen van eigendom overgegaan is.
- De ruil: in deze fase gaat het eigendom tussen eigenaren over. Er kan een ruilovereenkomst worden opgesteld voor alle eigenaren samen, of per ruilactie. De nieuwe ruilaktes worden ingeschreven in het Kadaster.
- Realisatie: in deze fase worden de werkzaamheden uitgevoerd die nodig zijn om tot de nieuwe situatie te komen. Denk hierbij aan aanleg van wegen, sloop van vastgoed en nieuwbouw. Bij dergelijke werkzaamheden zijn (vaak) omgevingsvergunningen van de betrokken gemeente noodzakelijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, z.d.).

In Nederland kunnen gemeenten alleen onderhandelen met grondeigenaren, dus ontwikkelaars die geïnteresseerd zijn in stedelijke kavelruil moeten grondposities innemen. Gemeenten zullen eerst proberen om zo veel mogelijk kosten voor publieke voorzieningen te verhalen op de ontwikkelaars, door middel van een anterieure overeenkomst. Maar ontwikkelaars kunnen dit weigeren. Gemeenten kunnen in dat geval alleen een beperkt deel van de kosten verhalen, door middel van een grondexploitatie. De kans is groot dat Nederlandse gemeenten dus ook mee betalen aan een stedelijke kavelruil, ten minste aan de publieke voorzieningen. Ook moeten gemeenten een deel van deze kosten voorfinancieren, waardoor ze financieel risico moeten nemen. Kortom, bij stedelijke kavelruil hebben grondeigenaren een sterke positie en moeten gemeenten vaak mee investeren in het gebied (Muñoz Gielen, 2016c).

4.2.3 Formele institutionele context

Momenteel is er nog geen wettelijke grondslag voor stedelijke kavelruil, in tegenstelling tot landelijke kavelruil. Bij de nieuwe Omgevingswet komt een Aanvullingswet Grondeigendom en hierin zal stedelijke kavelruil worden opgenomen (Infomil, z.d.). Deze wettelijke regeling gaat uit van een vrijwillige kavelruil, omdat het huidige kabinet geen voorstander is van de afdwingbare variant. Wanneer plannen stilvallen door onwillige eigenaren zullen deze onteigend moeten worden, omdat er geen mogelijkheid is om dit via de regeling rondom kavelruil af te dwingen. Onteigening kan alleen als dit gebeurt in het algemeen belang

en op basis van een omgevingsplan. Daarom is onteigening bij stedelijke kavelruil vaak pas mogelijk nadat de gemeente een omgevingsplan heeft vastgesteld. Voor de gevallen dat geen echte functieverandering aan de orde is, kan de gemeente het gebied in het omgevingsplan aanwijzen als moderniseringslocatie. Die aanwijzing zorgt ervoor dat het gebruik van bestaande bouwwerken wordt aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie. Er ontstaat dan een grondslag voor onteigening wanneer een eigenaar niet overgaat tot modernisering of vervanging van die bouwwerken. Ook voor deze onteigening gelden de gebruikelijke zorgvuldigheidsvereisten (Zeilmaker, 2015). Hieruit blijkt dat het lastig kan zijn om het probleem van een onwillige eigenaar op te lossen.

4.2.4 Informele institutionele context

Doordat grondontwikkeling in het verleden door gemeenten werd gedaan en de vastgoedontwikkeling vervolgens door andere partijen, is hierin een scheiding ontstaan. Deze scheiding bestaat in veel andere landen niet en is daarom typerend voor de Nederlandse planningscultuur (Buitelaar, 2008). Gemeenten zijn vaak gewend om actief grondbeleid te voeren, gericht op grotere afnemers (Needham, Segeren, & Buitelaar, 2011).

Een andere tegenstelling met andere landen, waaronder Engeland en de Verenigde Staten, is dat in Nederland grondeigendom op zich geen belangrijke plaats inneemt. Dit is deels verklaard door de strijd tegen water die altijd gevoerd is, waardoor grond een gebruiksvoorwerp tegen water werd. Daarnaast heeft Nederland veel ervaring met polderen, wat leidt tot het idee dat grond te produceren is. De betekenis van grondeigendom in Nederland is daardoor gering (Buitelaar, 2008).

Deze geringe betekenis van grond betekent echter niet dat individuen hier geen waarde aan hechten. Woningen of grond kunnen in de loop der jaren een belangrijk deel van iemands identiteit geworden zijn, waardoor zij hier toch niet snel afstand van willen doen (Needham, Segeren, & Buitelaar, 2011). Dit wordt door gemeenten vooral als een belemmering voor hun eigen plannen gezien, vanwege de geschiedenis rondom actief grondbeleid. Maar in het kader van faciliterend grondbeleid hoeft dit geen belemmering te zijn. Het vraagt wel een andere aanpak, voornamelijk in bestaand stedelijk gebied. Hier zullen gemeenten plannen aan moeten passen aan bestaande grenzen, of door eigenaren en hun eigendom centraal te stellen in hun plannen (Buitelaar, 2008). In het eerste geval is kavelruil niet nodig, maar wanneer eigenaren en eigendom centraal staan kan stedelijke kavelruil wel een goed instrument zijn.

4.3 Stedelijke kavelruil in Spanje

In Spanje wordt stedelijke kavelruil, *Reparcelación*, regelmatig toegepast vanaf 1980. De verschillende Spaanse regio's hebben door de jaren heen ieder een eigen variant van stedelijke kavelruil ontwikkeld. Sinds 1994 hebben de meeste regio's wel aspecten overgenomen van stedelijke kavelruil zoals het in Valencia wordt toegepast (Muñoz Gielen, 2016a). Bijna alle stedelijke ontwikkeling in Spanje wordt gerealiseerd door middel van stedelijke herverkaveling, zowel nieuwbouw projecten als herontwikkeling (Muñoz Gielen, 2010). Het Valenciaans model wordt vooral veel ingezet om woningbouwproductie te versnellen, door versnippering van grondeigendom op ontwikkelingslocaties te verminderen (Geuting, 2011). Maar ook bij infrastructurele ontwikkelingen wordt het instrument gebruikt (Muñoz Gielen, 2010).

4.3.1 Individuele actoren - doelen en handelingen

In Spanje spelen dezelfde partijen een rol bij gebiedsontwikkeling als in Nederland. De doelen van deze partijen zijn ook vergelijkbaar met de partijen in Nederland. De 'implementing agency' in het proces is hierbij wel anders, omdat verschillende partijen deze rol op zich kunnen nemen. Ten eerste kunnen gemeenten, door middel van publieke ontwikkelingsbedrijven, de stedelijke kavelruil uitvoeren. Daarnaast kan, in sommige regio's in Spanje, ook een vereniging van grondeigenaren de uitvoerende organisatie worden, als zij tenminste zestig procent van het oppervlak bezitten (Muñoz Gielen, 2016a).

Sinds 1994 kan de gemeente bij de Valenciaanse vorm van stedelijke kavelruil een 'urbanisator' instellen als uitvoerder (Muñoz Gielen, 2016a). Deze 'urbanisator' hoeft geen grondeigenaar in het gebied te zijn, maar is dit vaak wel (Geuting, 2011). Deze rol zorgt ervoor dat geïnteresseerde ontwikkelaars niet eerst grondposities hoeven te verwerven wanneer zij een plan hebben voor het gebied. Het grote voordeel

hiervan is dat vooraf dus zij geen financieel risico hoeven te nemen (Muñoz Gielen, 2016a). Hoe de aanwijzing van de 'urbanisator' in zijn werk gaat wordt in de volgende paragraaf beschreven.

In Spanje spelen gemeenten geen actieve rol in gebiedsontwikkeling. Dit zorgt voor een andere rolverdeling tussen de gemeenten en marktpartijen. Gemeenten kunnen hun ruimtelijke doelen niet halen door actief mee te doen in gebiedsontwikkeling, maar op een faciliterende wijze. Door bijvoorbeeld het formuleren van duidelijke planvereisten en het selecteren van een 'urbanisator' kunnen zij toch doelstellingen realiseren (Geuting, 2011). Door het opstellen van een duidelijk en bindend bestemmingsplan, creëren gemeenten zekerheid voor zichzelf en andere partijen (Munoz Gielen & Tasan-Kok, 2010).

4.3.2 Institutionele regelingen - proces en gedrag onderling

Het proces van stedelijke kavelruil start in Spanje vaak met een ontwerpwedstrijd vanuit de gemeente. Hierin wordt gevraagd om een ontwikkeling voor het plangebied (Geuting, 2011). Hieraan kunnen alle ontwikkelaars meedoen, grondposities in het gebied zijn hierbij niet nodig. De gemeente stelt bepaalde eisen en onderhandelt met de verschillende partijen over de kosten. De gemeente kan hierbij kosten verhalen die wettelijk verplicht zijn, maar vaak ook extra publieke voorzieningen (Muñoz Gielen, 2016c). Op basis van vooropgestelde criteria kiest de gemeente een 'urbanisator', die een stedenbouwkundig plan maakt voor het gebied. Deze partij is daarnaast ook verantwoordelijk voor het verkavelingsplan en de aanleg voor de benodigde publieke infrastructuur (Geuting, 2011).

Nadat de 'urbanisator' geselecteerd is, moeten de andere eigenaren beslissen of ze mee willen doen aan de uitvoering van het plan. Als zij dit niet willen, dan moeten zij de grond verkopen of zij worden onteigend (Geuting, 2011). Hoewel de gemeente het liefste plannen uitvoert waar alle eigenaren achter staan, is dit dus niet nodig. Dit zorgt ervoor de onderhandelingspositie van eigenaren redelijk zwak is, omdat zij behalve meedoen geen andere optie hebben dan het gebied verlaten (Muñoz Gielen, 2016a),

De kosten voor de uitvoering worden in het Valenciaans model vooraf gefinancierd. Op basis van de geraamde kosten van de 'urbanisator' betalen alle eigenaren een deel van de kosten, naar rato van inbreng van grond. Zodra de eigenaren betaald hebben, ontvangen zij de rechten om de bouwplannen te realiseren van de gemeente (Geuting, 2011). Doordat de eigenaren de 'urbanisator' betalen voor de aanleg van de publieke voorzieningen, hoeft de gemeente dit niet zelf te doen. Zij dragen daarom geen kosten en ook weinig financieel risico (Muñoz Gielen, 2016c).

4.3.3 Formele institutionele context

In Spanje kan stedelijke kavelruil zowel op vrijwillige als verplichte basis plaatsvinden. In de meeste gevallen zal eerst de vrijwillige variant gestart worden, waarbij de uitvoerende partij met alle grondeigenaren probeert een ruilovereenkomst te realiseren. Hierin kan onderhandelt worden over de voorwaarden, bijvoorbeeld de kosten voor de publieke ruimte, de planning voor de ruil en de wijze waarop met ruilt. Hoe meer eigenaren in een gebied, hoe lastiger het is om het eens te worden (Muñoz Gielen, 2016a).

Wanneer er eigenaren zijn die niet mee willen werken aan de kavelruil, dan is de verplichte variant mogelijk. Hierbij kan de uitvoerende partij de genomen beslissingen opleggen aan de eigenaren. De minderheid die niet mee wil werken heeft dan geen andere keuze meer. In Spanje komt dit redelijk vaak voor, omdat er vaak sprake is van veel grondeigenaren. Het aandeel van eigenaren dat niet mee wil werken is echter klein, omdat de meerderheid vaak de voordelen ziet. Daarnaast is het verplichte karakter een stok achter de deur, want partijen weten wat hen te wachten staat als zij niet mee willen werken (Muñoz Gielen, 2016a).

4.3.4 Informele institutionele context

De planning cultuur in Spanje kan over het algemeen beschreven worden als 'plan gestuurd systeem'. Dit betekent dat bestemmingsplannen ver voor ontwikkeling van een gebied vastgesteld worden en ontwikkelaars moeten hun plannen hier dus op af stemmen. Dit in tegenstelling tot een 'ontwikkeling gestuurd systeem', waarbij het bestemmingsplan pas vlak voor het ontwikkelmoment wordt vastgesteld.

Deze plan gestuurde wijze van ontwikkelen zorgt ervoor dat er in Spanje veel zekerheid bestaat over de (on)mogelijkheden in een bepaald gebied. De bestemmingsplannen bevatten namelijk duidelijke voorwaarden waaraan een nieuwe ontwikkeling moet voldoen en een gebiedsplan wordt ook getoetst aan het bestemmingsplan (Munoz Gielen & Tasan-Kok, 2010). Doordat dit bestemmingsplan vooraf wordt vastgesteld, weten partijen die meedoen aan de ontwerpwedstrijd waar zij aan toe zijn. Hierdoor kan de gemeente dus bepaalde ontwikkelingen voorkomen en stimuleren, zonder zelf actief deel te nemen aan het proces.

4.4 Stedelijke kavelruil in Duitsland

Sinds het begin van de twintigste eeuw wordt stedelijke kavelruil, *Umlegung*, in Duitsland toegepast. Tegenwoordig wordt stedelijke kavelruil regelmatig gebruikt, voornamelijk bij stedelijke nieuwbouwprojecten van beperkte grootte. Maar het instrument wordt ook zeker toegepast bij binnenstedelijke herstructurering (Muñoz Gielen, 2016a).

4.4.1 Individuele actoren - doelen en handelingen

Ook in Duitsland spelen dezelfde partijen een rol bij stedelijke kavelruil als in Nederland. Verschillend is wel dat in Duitsland de gemeenten de rol van 'implementing agency' op zich nemen, door middel van publieke ontwikkelingsbedrijven (Muñoz Gielen, 2016a).

4.4.2 Institutionele regelingen - proces en gedrag onderling

In Duitsland komt het initiatief van kavelruil vanuit de gemeenten. Gemeenten onderhandelen alleen met grondeigenaren, dus ontwikkelaars die geïnteresseerd zijn in stedelijke kavelruil moeten grondposities innemen. De globale stappen van dit proces zijn als volgt:

- De gemeenteraad wijst een herverkavelingsgebied aan. Vervolgens wordt er een commissie samengesteld met de gemeente en deskundigen, waarna de procedure voor stedelijke kavelruil gestart wordt.
- Alle belanghebbenden worden via inbrengkaart en inbrengregister in kaart gebracht. De toename van openbare ruimte mag bij binnenstedelijke herverkaveling niet meer dan 10% van de oppervlakte zijn.
- De waarde van de gronden wordt vastgesteld en de waarderingen worden besproken. Als de partijen het hierover eens zijn worden deze vastgelegd in een herverkavelingsplan
- De verhouding tussen de totale ingebrachte waarde en de totale toegedeelde waarde wordt uitgerekend. De eigenaren hebben een recht op toedeling dat gelijk is aan de door die eigenaar ingebrachte waarde, vermenigvuldigd met deze gemiddelde waardeestijging
- Na het vaststellen van dit plan wordt de herverkaveling uitgevoerd en wordt het project financieel afgewikkeld (Kadaster, 2010).

Gemeenten zullen eerst proberen om zo veel mogelijk kosten voor publieke voorzieningen te verhalen op de ontwikkelaars en eigenaren. Maar ontwikkelaars kunnen deze deels weigeren. Gemeenten kunnen in dat geval alleen een beperkt deel van de kosten verhalen. Deze kosten kunnen zij pas achteraf verhalen door middel van belastingen, dus zij zullen vooraf investeringen moeten doen voor de publieke voorzieningen. Hierdoor moeten gemeenten een financieel risico nemen, want de kans bestaat dat zij niet alle gemaakte kosten terug krijgen. Een andere optie die gemeenten hebben wanneer ontwikkelaars niet willen betalen is om hen geen land te geven, maar wanneer ontwikkelaars die grondposities al hebben is dit geen sterk onderhandelingsmiddel (Muñoz Gielen, 2016c).

4.4.3 Formele institutionele context

Stedelijke kavelruil in Duitsland kan zowel vrijwillig als verplicht plaatsvinden (Geuting, 2011). Hierbij is het proces hetzelfde als bij Spanje is uitgelegd, eerst wordt geprobeerd om de kavelruil vrijwillig te realiseren, maar als dit niet werkt dan volgt de verplichte variant (Muñoz Gielen, 2016a). In beide gevallen heeft dit tot gevolg dat de beschikkingsmacht over vastgoed in het gebied tijdelijk overgedragen wordt aan een herverkavelingscommissie of -coördinator (Geuting, 2011).

In Duitsland is de verplichte variant strenger dan de vrijwillige variant. Het verplichte traject kent in bijvoorbeeld eisen voor een groot aandeel sociale woningbouw, terwijl hier in de vrijwillige variant over onderhandeld kan worden. Dit soort maatregelen dient er eigenlijk voor om mensen te motiveren om de vrijwillige variant te gebruiken, omdat deze flexibeler met bepaalde eisen om gaat. De verplichte regeling is echter hard en dient als een stok achter de deur. Wanneer de doelen niet binnen een redelijke termijn gehaald kunnen worden in het vrijwillige traject, hebben partijen wel zekerheid over wat hen te wachten staat in het verplichte traject (Kuijer, 2017).

4.4.4 Informele institutionele context

Ook in Duitsland is sprake van een plan gestuurd systeem, maar deze werkt in de praktijk wel anders dan in Spanje. Er worden wel bindende bestemmingsplan vastgesteld, maar pas nadat de gemeente over mogelijkheden gesproken heeft met geïnteresseerde ontwikkelaars. De plannen worden daardoor dus meer afgestemd op wat ontwikkelaars willen. Bestemmingsplannen worden in Duitsland dus dichterbij het daadwerkelijke ontwikkelmoment vastgesteld (Munoz Gielen & Tasan-Kok, 2010). Voor stedelijke kavelruil betekent dit dat gemeenten vooraf minder kaders opstellen waaraan de partijen zich moeten houden. Dit is op zich geen probleem, omdat Duitsland al een lange traditie van stedelijke kavelruil kent.

In Duitsland wordt al meer dan 100 jaar gebruikt gemaakt van stedelijke kavelruil. Dit komt voornamelijk omdat de versnippering van het grondeigendom rondom steden en dorpen groter is dan in Nederland. Vermoedelijk komt dit door de Duitse variant van erfpacht en een weerstand tegen onteigenen. Hierdoor is stedelijke kavelruil als instrument vaker toegepast. (Geuting, 2011).

Daarnaast is de bouwsector in Nederland opgebouwd uit een aantal grote bedrijven, terwijl er in Duitsland veel meer kleine bouwbedrijven zijn. Hierdoor is er meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap en ook meer ervaring met stedelijke kavelruil door deze ontwikkelaars (Feijter, 2013).

Institutionele laag	Bevat	Kenmerken Spanje	Kenmerken Duitsland	Kenmerken Nederland
1 Individuele actoren	Welke partijen zijn betrokken bij een stedelijke kavelruil?	Gemeente + ontwikkelaars, grondeigenaren spelen niet direct een rol.	Gemeente + grondeigenaren, ontwikkelaars/beleggers kunnen een rol spelen als ze grond bezitten/aankopen.	Gemeente + grondeigenaren, ontwikkelaars/beleggers kunnen een rol spelen als ze grond bezitten/aankopen.
	Welke partij is de 'Implementing agency'?	Aangewezen urbanisator.	Gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf.	Alle grondeigenaren.
	Hoe zijn de onderhandelingsposities verdeeld?	Positie van grondeigenaren is verzwakt, omdat grondeigendom niet nodig is om te ontwikkelen.	De grondeigenaren hebben een sterks positie, omdat grondeigendom nodig is om deel te nemen. Maar vanwege verplichte variant is deze positie beperkt.	De grondeigenaren hebben de sterkste positie, omdat grondeigendom verplicht is om deel te nemen en de kavelruil altijd vrijwillig plaatsvindt.
2 Institutionele regelingen	Wie start het proces?	Gemeente.	Gemeente.	Gemeente of grondeigenaren.
	Wie voert de publieke werken uit?	'Urbanisator' voert ook de nodige publieke werken uit.	De gemeente voert de nodige publieke werken uit, maar verhaalt de kosten bij de eigenaren.	De gemeente voert de nodige publieke werken uit, maar verhaalt de kosten bij de eigenaren.
	Hoe zijn de risico's verdeeld?	De gemeente loopt minimaal risico, door alleen te faciliteren.	De gemeente loopt een financieel risico, want er zijn vaak voor investeringen nodig.	De gemeente loopt een financieel risico, want er zijn vaak voor investeringen nodig.
3 Formele institutionele context	Bestaat er een wettelijke grondslag voor kavelruil?	Ja.	Ja.	Nog niet, volgt waarschijnlijk bij de nieuwe Omgevingswet.
	Is kavelruil vrijwillig of verplicht?	Beiden mogelijk, eerst vrijwillig traject maar altijd een stok achter de deur als dit niets oplevert.	Beiden mogelijk, eerst vrijwillig traject maar altijd een stok achter de deur als dit niets oplevert.	Alleen vrijwillige kavelruil mogelijk.
	Is grondeigendom een vereiste voor kavelruil?	Nee, ontwikkelaars zonder eigendom kunnen de kavelruil uitvoeren.	Ja, alleen grondeigenaren kunnen een kavelruil uitvoeren.	Ja, alleen grondeigenaren kunnen een kavelruil uitvoeren.
4 Informele institutionele context	Welk planning systeem is gangbaar?	Plan gestuurd: bestemmingsplan ligt vooraf vast, geeft veel zekerheid.	Semi-plangestuurd: bestemmingsplan wordt vastgesteld als ontwikkelaars al interesse tonen.	Semi-plangestuurd: bestemmingsplan wordt vastgesteld als ontwikkelaars al interesse tonen.
	Faciliterend of actief grondbeleid?	Faciliterend grondbeleid door gemeenten.	Faciliterend grondbeleid door gemeenten.	Actief grondbeleid door gemeenten.

Afbeelding 11: Institutionele context per land.

4.5 Tussentijdse conclusie

In dit hoofdstuk zijn de spelers op de Nederlandse grondmarkt en het institutionele stelsel rondom stedelijke kavelruil behandeld. Dit dient als doel om de eerste deelvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden: *In hoeverre is het institutionele stelsel in Nederland belemmerend voor het toepassen van stedelijke kavelruil?*

Uit het literatuuronderzoek kan geconcludeerd worden dat er een aantal belangrijke verschillen zijn tussen stedelijke kavelruil in Nederland en in Duitsland en Spanje. In deze twee landen wordt het instrument al jaren succesvol toegepast en in Nederland niet. Het is daarom aannemelijk dat een aantal van de bovengenoemde verschillen hieraan een bijdrage leveren.

Duitsland

Nederland heeft qua institutioneel stelsel meer overeenkomsten met Duitsland dan met Spanje. Ten eerste komt het planningsysteem, semi-plangestuurd, overeen. Dit geeft aan dat gemeentelijk beleid vaak afgestemd wordt op vraag van ontwikkelaars.

Daarnaast zijn de rechten rondom grondeigendom en onderhandelingsposities in beide landen vooral gericht op bescherming van eigenaren. In Nederland is dit belemmerend voor kavelruil, omdat deze alleen vrijwillig kan plaatsvinden. In Duitsland is dit echter geen belemmering, omdat er sprake is van een verplichte variant van stedelijke kavelruil. Ook al hoeft deze niet altijd gebruikt te worden, zorgt het voor zekerheid. Partijen weten wat de gevolgen zijn, wanneer zij niet voldoende resultaat kunnen boeken met het vrijwillige traject. De officiële procedure dient hierbij als vangnet voor deelnemende partijen.

Een andere overeenkomst met Duitsland is echter wel dat gemeenten financieel risico moeten dragen. Zowel in Nederland als in Duitsland voert de gemeente bijna altijd de aanleg van publieke infrastructuur uit. Dit vergt voorinvesteringen die achteraf op de eigenaren verhaald moeten worden. Dit brengt tot die tijd wel financiële risico's met zich mee. Daar komt bij dat niet alle kosten wettelijk gezien verhaald kunnen worden, dus als gemeenten hierover vooraf niet goed onderhandelen, zal een deel van de kosten voor de gemeente blijven.

Gesteld kan worden dat het implementeren van stedelijke kavelruil in Duitsland grotendeels afhangt van daadkrachtige gemeenten, terwijl het in Nederland afhankelijk is van de mate waarin de grondeigenaren tot een overeenkomst kunnen komen (Muñoz Gielen, 2016a). Dit komt omdat gemeenten in Duitsland altijd terug kunnen vallen op de verplichte kavelruil.

Spanje

Net als in Duitsland, is er in Spanje ook sprake van een verplichte variant voor stedelijke kavelruil. Dit geeft zekerheden voor de betrokken partijen. Maar in Spanje is de positie van grondeigenaren zwakker, omdat het niet noodzakelijk is om grond te bezitten om het gebied te mogen ontwikkelen. Dit is anders dan in Duitsland en Nederland, waar ontwikkelaars eerst grondposities moeten verwerven om deel te mogen nemen aan een kavelruil.

Een ander groot verschil met Duitsland en Nederland is de rol van de gemeente. Deze is in Spanje veel sterker, omdat zij op een goede wijze faciliteren. Door vooraf duidelijke kaders te stellen en door een uitvoerende partij alle kosten te laten maken, hoeven Spaanse gemeenten nauwelijks een financieel risico te lopen. Soms kunnen ze zelfs meer geld verhalen dan nodig is, wat weer gebruikt kan worden voor andere gemeentelijke doelen.

In Spanje is een speciale rol weggelegd voor de 'urbanisator', die het hele ontwikkelingsproces uitvoert. De rol van gemeente is hierbij echt faciliterend, door het opstellen van duidelijke kaders voor het gebied en het aanwijzen van deze partij. Zij nemen verder geen actieve rol in, want de 'urbanisator' zorgt ook voor de publieke infrastructuur. Dit is anders dan in Nederland, omdat dit toch vaak gezien wordt als een taak van de overheid.

Aandachtspunten voor het vervolg onderzoek

Om antwoord te geven op de eerste deelvraag, kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse institutionele context enigszins belemmerend is voor de kavelruil. Ten eerste is de Nederlandse planningscultuur niet ingericht op stedelijke kavelruil. Er is tot nu toe weinig ruimte voor particuliere eigenaren in gebiedsontwikkeling en gemeenten weten nog niet altijd hun actieve rol los te laten (informele instituties). Ook met betrekking tot formele instituties ontbreekt er nog veel, omdat er geen wettelijke grondslag is voor stedelijke kavelruil. Hierdoor lijkt het proces onzeker, waardoor partijen waarschijnlijk niet snel voor stedelijke kavelruil zullen kiezen. Een verwachting voor het vervolg van dit onderzoek is dan ook dat partijen stedelijke kavelruil niet toe zullen passen, wanneer zij andere mogelijkheden hebben die meer zekerheid bieden.

Daarnaast zijn er uit dit vergelijkende literatuuronderzoek een aantal punten afgeleid die belangrijk zijn voor het empirische deel van het onderzoek.

Een van de eerste aspecten die bijdraagt aan het succes van stedelijke kavelruil lijkt de mogelijkheid om een onwillige minderheid te kunnen verplichten mee te doen. Maar voor Nederland lijkt momenteel al besloten dat er enkel een wettelijke grondslag komt voor de vrijwillige variant. Dit betekent dat de noodzaak voor een stok achter de deur meegenomen wordt, maar niet in de vorm van verplichte kavelruil. In het empirisch onderzoek wordt daarom gezocht naar andere manieren om zekerheden in te bouwen voor partijen.

In zowel Duitsland als Spanje lijkt het succesvol dat gemeenten daadkrachtig durven zijn. In Duitsland door het aanwijzen van herverkavelingsgebieden en in Spanje door duidelijke condities te stellen in de bestemmingsplannen. Gemeenten zijn hier al veel beter ingesteld op faciliterend grondbeleid, terwijl in Nederland nog steeds gezocht wordt naar een goede overgang na actief grondbeleid. Een echte 'urbanisator' aanstellen in Nederland staat waarschijnlijk te ver weg van wat we gewend zijn, maar het is wel een voorbeeld van faciliterend grondbeleid wat in de Spaanse context past. Daarom wordt er in het empirisch onderzoek onderzocht hoe Nederlandse gemeenten deze faciliterende rol op zich (proberen te) nemen.

5. Kavelruil in krimpgebieden

Nu de institutionele context rondom stedelijke kavelruil in kaart is gebracht, volgt de analyse voor stedelijke kavelruil in krimpgebieden. Hierbij worden eerst de hoofdlijnen van krimpproblematiek behandeld, met de nadruk op herstructureringsopgaven. Daarna volgen verschillende ervaringen met toepassing van stedelijke kavelruil in Nederland. De resultaten uit de interviews worden in dit hoofdstuk behandeld. Hieruit komen de belangrijkste knelpunten en randvoorwaarden naar voren. Ten slotte volgt een tussentijdse conclusie over in hoeverre verwacht wordt dat stedelijke kavelruil past binnen krimpgebieden.

5.1 Krimp

Deze eerste paragraaf geeft antwoord op de tweede deelvraag: *Wat zijn momenteel de belangrijkste knelpunten en uitdagingen van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden?*

In Nederland zijn steeds meer gebieden te vinden waar de bevolking krimpt. Deze bevolkingskrimp bevindt zich voornamelijk in de uithoeken van het land, zoals Groningen, de Achterhoek en Zuid Limburg. (Rijksoverheid, z.d.). Gemeenten in krimpgebieden richten zich niet meer op het tegengaan van krimp, maar op het oplossen van de bijkomende leefbaarheids- en ruimtelijke problemen. Het doel in dergelijke gemeenten is niet om nieuwe inwoners aan te trekken, maar om de huidige inwoners te behouden. Hierbij ligt de nadruk op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad en het verbeteren van de fysieke woon- en leefomgeving voor inwoners (Verwest et al, 2010).

Een van de grootste problemen bij krimp is de mismatch tussen vraag en aanbod. Doordat de vraag naar woningen in krimpgebieden afneemt, is er een overaanbod (Buiten, 2010). Dit heeft tot gevolg dat bevolkingskrimp zorgt voor leegstand en een overschot aan woningen en andere voorzieningen (Uyterlinde, 2011). Er zal in deze gebieden dus gesloopt moeten worden om het evenwicht tussen vraag en aanbod terug te krijgen (Buiten, 2010). Maar de sloop van overtollig vastgoed is ingrijpend, vooral voor de eigenaren. Veel woningen zijn gekocht met een hypotheek die hoger is dan de huidige waarde van het vastgoed, waardoor de eigenaren bij verkoop met een restschuld blijven zitten. Dit geldt ook voor huurwoningen, waarbij corporaties inkomsten mislopen als zij woningen moeten slopen. Voor de bewoners heeft dit tot gevolg dat zij gedwongen het gebied moeten verlaten waar zij vaak al jaren wonen (Uyterlinde, 2011).

Een ander groot probleem is dat geld voor ontwikkelen in krimpgebieden vaak niet meer terugverdiend kan worden uit de gedane investeringen (Buiten, 2010). Gebiedsontwikkeling kost namelijk geld, waarvan gemeenten en ontwikkelaars verwachten dat zij dit later terug zullen verdienen. Maar in krimpgebieden is dit vaak niet het geval, omdat de vraag afneemt. Ontwikkelaars hebben geen interesse in gebieden waar geen winst te behalen is, waardoor investeringen in krimp gebieden vaak uit blijven (Buiten, 2010).

Niet ingrijpen in krimpgebieden is echter ook geen optie, want er ontstaat leegstand en verpaupering op plaatsen waar mensen wegtrekken. Deze leegstand verspreidt zich over verschillende plekken in de gemeente. Groei is concentrisch en kan gecontroleerd worden, maar krimp slaat gaten en holt daarmee de hele stedelijke structuur uit. Daarmee begint ook de verpaupering en waardedaling. Het is niet eens een drastische waardedaling, maar het aantal transacties en de waarde daarvan nemen af (Brand, 2017).

Gemeenten hebben zich in hun aanpak veelal gericht op groei, maar er is een andere manier van ontwikkelen nodig om krimpgebieden leefbaar te houden. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen het wegnemen, herschikken en combineren van functies. De investeringen die hiervoor gedaan moeten worden, zullen op een andere manier verdiend moeten worden. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld fondsen worden opgericht, waarbij tegenvallers en meevallers gecompenseerd kunnen worden (Buiten, 2010).

5.2 Toepassing stedelijke kavelruil

Deze paragraaf geeft antwoord op de derde deelvraag: *Wat zijn de succes- en faalfactoren van stedelijke herverkaveling en in hoeverre kunnen binnenstedelijke herstructureringsprojecten hier baat bij hebben?* Hiervoor zijn de belangrijkste resultaten van de interviews gebruikt. Voor de analyse van de interviews, zijn er interviewverslagen geschreven aan de hand van geluidsopnames. In bijlage 2 staan deze uitgebreide interviewverslagen. Nadat de drie verslagen af waren, zijn deze naast elkaar gelegd en is er gezocht naar overkoepelende onderwerpen. De basis hiervan was de interviewgide die vooraf is opgesteld (bijlage 1). De onderwerpen die daarop staan, dienen als kapstok voor de interviewverslagen en voor dit hoofdstuk. Per onderwerp staan de antwoorden van meerdere respondenten, om verschillende ervaringen te belichten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende partijen, het proces, de knelpunten en mogelijke randvoorwaarden voor succes

Ten eerst zijn er twee manieren om te herverkavelen, namelijk met stedelijke kavelruil en stedelijke herverkaveling. Het verschil hiertussen is dat stedelijke kavelruil gebeurt op vrijwillige basis, terwijl met stedelijke herverkaveling de verplichte variant bedoeld wordt. Dit maakt stedelijke herverkaveling een sterker middel. In de nieuwe omgevingswet wordt alleen een regeling opgenomen voor stedelijke kavelruil. Doelstellingen in het stedelijk gebied moeten daardoor bereikt worden op basis van vrijwilligheid (Brand, 2017). Guido Kuijer zei hierover: *“Je hebt een vrijwillige regeling; het mooie hiervan is dat die open is, maar het afschuwelijke ervan is ook dat die open is.”* De betrokken partijen moeten het zelf met elkaar regelen, waarbij het de vraag is of de vrijwillige regeling effectief genoeg kan zijn (Kuijer, 2017).

Rol gemeente

Tegenwoordig kopen gemeenten niet grootschalig meer grond aan, ook niet voor herstructurering. Hun rol is veranderend van actief naar faciliterend. Dit houdt volgens Lara Brand het volgende in: *“Een gemeente kan door kaders helder te maken ervoor zorgen dat er een speelveld ontstaat. Want een gemeente die niet kiest, laat ook alle economische kracht uit een gebied ontsnappen.”* Dit betekent dat gemeenten zich moeten focussen op het neerzetten van een duidelijke structuur en visie (Brand, 2017). Ongeacht of dit gaat om krimpregio's, zullen gemeenten vanuit hun faciliterende rol duidelijke keuzes moeten maken over welke functies zij toestaan in welke delen van de stad. Hierbij is overleg met de betrokken actoren wel van belang, want de verandering in het gebied sluit idealiter aan op hun plannen en wensen voor de toekomst (Ploem, 2017).

Nu de gemeente geen actief grondbeleid meer voert, wordt herstructureren meer een taak voor andere spelers op de grondmarkt. Het is belangrijk dat zij weten waar zij aan toe zijn, voordat ze zullen investeren in een gebied. Daarom is het zo belangrijk dat gemeenten deze visie uitdragen en zelf ook achter de gemaakte keuzes blijven staan (Ploem, 2017). Nieuwe initiatieven moeten passen binnen de nieuwe structuur en anders moeten een gemeente ook 'nee' durven zeggen. Dit gaat door angst en onkunde nog regelmatig fout (Brand, 2017).

Naast het neerzetten van een structuur en visie, kunnen gemeenten waar nodig wel impulsen geven, om bepaalde initiatieven te helpen (opstarten). Deze impulsen moeten wederom wel passen bij de gekozen visie (Ploem, 2017). Gemeenten moeten daarom nadenken over hoe hun beschikbare middelen het effectiefst ingezet kunnen worden. Het kan hierbij gaan om een financiële bijdrage aan het proces, of door onteigening, maar ook door bijvoorbeeld het aanpassen van het bestemmingsplan (Brand, 2017).

Daarnaast kan de gemeente een rol spelen als grondeigenaar in de herstructurering. Het kan voordelen hebben als de gemeente grond bezit in het gebied, want dan kan het als schuifgrond dienen om het proces op gang te krijgen. In haar ervaring is de kans groter dat er een ruil van de grond komt (Brand, 2017). Maar een gemeente moet dan niet hun economisch belang voorop zetten, door die grond vooral kwijt te willen door verkoop en dus niet om te ruilen. De doelen van het grondbedrijf gaan dan boven het maatschappelijk belang en dat blokkeert het proces (Kuijer, 2017).

Rol ontwikkelaars

Wanneer ontwikkelaars iets willen realiseren binnen een bestaand gebied, kopen zij de huidige eigenaren vaak uit. Als dit mogelijk is, zullen zij niet snel kiezen voor stedelijke kavelruil (Brand, 2017). Het is namelijk in hun belang om zo min mogelijk risico te lopen. Stedelijke kavelruil is een open proces, wat geen duidelijk eind heeft, waardoor het risicovol is voor investeerders. Zij kunnen dan beter de grond zelf verwerven, want dan hebben ze in ieder geval zekerheid. Het is dan minder belangrijk dat ze misschien iets te veel betalen per vierkante meter (Ploem, 2017).

Maar niet alles is te koop. Als ontwikkelaar kun je vaak wel bepaalde stukken grond kopen, maar om het plan te kunnen ontwikkelen heb je een bepaalde korrelgrootte nodig. Kavelruil is een interessant instrument voor situaties waarbij er leegstand is in een gebied, maar er geen kavel is die groot genoeg is voor een bepaalde ontwikkelaar of ondernemer. De kunst is dan om de leegstand aan elkaar te koppelen, zodat er een kavel ontstaat die wel groot genoeg is. In de huidige situatie zal stedelijke kavelruil dus geen plan A worden voor ontwikkelaars, maar wel een plan B, voor meer ingewikkelde eigendomssituaties (Brand, 2017).

Rol eigenaren en beleggers

De eigenaren in het gebied spelen een belangrijke rol, maar vaak ontbreekt hen de kennis over gebiedsontwikkeling. Ook zijn er verschillen tussen grote en kleine eigenaren, waarbij er voor de eigenaren met weinig grond en vastgoed geen echt speelveld ontstaat (Brand, 2017). Het is daarom belangrijk dat er een onafhankelijke procesbegeleider is, die voor de eigenaren duidelijk maakt wat er aan de hand is. Deze procesbegeleider moet scenario's schetsen en zorgen dat niemand ondergesneeuwd wordt (Kuijer, 2017).

Het kan een uitdaging zijn om alle eigenaren aan tafel te krijgen, want buitenlandse beleggers geven bijvoorbeeld minder om de leefbaarheid in een gebied. Zij zullen niet snel investeren als het risico hoog is. Terwijl hun buurman misschien een particuliere eigenaar is, die schulden krijgt vanwege zijn hypotheek. Of zijn pensioen kwijt raakt omdat het huis in waarde daalt. Niet iedereen's pijn is even groot (Kuijer, 2017).

Ook kan zijn dat eigenaren niet mee willen doen, wanneer 'de goeden leiden onder de slechten'. Als een eigenaar vermoedt dat gezamenlijk herstructureren hem vooral geld kost, terwijl het zelf aanpakken van zijn eigendom goedkoper is, kan het zijn dat zijn eigen belang het wint. Diegene zal zelf onderhandelen met bijvoorbeeld de gemeente, waarbij anderen buitengesloten worden. Het is belangrijk dat gemeentes hier niet op in gaan en het grotere doel voor ogen houden (Brand, 2017). Dit geeft aan dat stedelijke kavelruil een proces is waarbij partijen elkaar ook iets moeten gunnen, om er samen beter van te worden (Kuijer, 2017).

Naast eigenaren zijn er vaak ook huurders, zij komen niet aan de onderhandelingsstafel, want zij kunnen niets overdagen. Het is daarom aan de eigenaren van het vastgoed om ervoor te zorgen dat er een situatie ontstaat die ook goed is voor de huurders (Kuijer, 2017).

Verloop proces en onderhandelingen

Er zijn verschillende partijen die het proces en de onderhandelingen kunnen leiden. Vaak is dit de gemeente, omdat klachten over het gebied bij hen binnenkomen. Zij kunnen de benodigde partijen dan bij elkaar brengen. Wie vervolgens de trekker van het proces wordt, kunnen de partijen gezamenlijk bepalen. Dit kan de gemeente zijn, een samengestelde gebiedspartij of een onafhankelijke partij (Kuijer, 2017).

De verschillende partijen in een kavelruil moeten een gezamenlijk doel hebben voor het gebied, zoals het verminderen van leegstand of een verbetering van de leefbaarheid. Het moet voor de partijen duidelijk zijn dat het noodzakelijk is om dit probleem op te lossen (Brand, 2017).

Naast het gezamenlijke belang, hebben alle partijen ook nog eigen doelen en belangen. Deze moeten allemaal gehoord worden en hiervan moet een puzzel gemaakt worden. Het is verstandig om daarvoor een onafhankelijk partij in te schakelen, die met de verschillende partijen één op één het gesprek aangaat om na te gaan wat er voor diegene belangrijk is. Het is belangrijk om duidelijk te krijgen wat iedere partij absoluut wel en niet wilt. Hierin moeten alle partijen gelijkwaardig behandeld worden en daarom is een onafhankelijke partij hierbij gewenst (Brand, 2017; Kuijer, 2017).

Zodra duidelijk is wat de gebiedsopgave is en wat iedereen wil, kunnen de partijen onderhandelen over hoe ze dat kunnen realiseren. Hiervoor zijn meerdere instrumenten mogelijk. Het uitgangspunt moet dus niet direct stedelijke kavelruil zijn, maar er moet gekozen worden voor het instrument dat het beste past bij het op te lossen probleem (Kuijer, 2017).

Wanneer kavelruil gekozen wordt als instrument, heeft dat een aantal gevolgen voor het vervolg van het proces. Omdat meerdere partijen eigendom met elkaar ruilen scheelt dit transactiekosten, zoals notariskosten en kosten bij het kadaster. Juridisch gezien is dit alles, al het andere is onderhandelbaar. Partijen kunnen zelf bepalen welke factoren zij belangrijk vinden en mee willen nemen in de overeenkomst (Brand, 2017). Kavelruil is eigenlijk een keten van allemaal deals, tussen eigenaren onderling, maar ook tussen eigenaren en huurders (Kuijer, 2017).

Een groot deel van de afspraken die gemaakt moeten worden, gaan over de kosten. Hierbij is het belangrijk om dingen in perspectief te plaatsen. Iemand onteigenen kost bijvoorbeeld meer dan een procesbegeleider betalen. Hierin moeten weloverwogen keuzes in gemaakt worden, want geld kan maar één keer uitgegeven worden. Ook moet er bepaald worden wie de voorinvesteringen doet, bijvoorbeeld de gemeente of een ontwikkelmaatschappij. Het kan namelijk een aantal jaren duren voordat de opbrengsten verdiend worden, dus dit zijn belangrijke keuzes. Ook de verdeling van de kosten speelt een rol, dit kan evenredig naar inbreng gebeuren, maar er kunnen ook redenen zijn om hier van af te wijken. Laat partijen dan goed beargumenteren waarom zij vinden dat een partij meer of minder kosten zou moeten betalen (Kuijer, 2017).

Behalve de harde kanten, zoals kosten en vastgoed, spelen ook de zachte kanten een belangrijke rol bij stedelijke kavelruil. Het is belangrijk om te achterhalen waar de weerstand van partijen vandaan komt, omdat deze soms makkelijker op te lossen is dan gedacht (Kuijer, 2017). Wanneer een onwillige eigenaar echt niet mee wil werken met de ruil, kunnen de andere partijen proberen om diegene uit te kopen voor een hoger bedrag. Dit kost de groep op voorhand wat meer geld, maar het zorgt er wel voor dat de rest van de gebiedsontwikkeling door kan gaan (Brand, 2017).

Knelpunten bij stedelijke kavelruil

Op basis van de afgenomen interviews zijn er een aantal knelpunten te benoemen in het proces van stedelijke kavelruil. De knelpunten die behandeld worden, zijn de knelpunten die door meerdere respondenten benoemd zijn, of knelpunten die relevant zijn voor krimpgebieden.

Ontbreken wettelijke regeling voor verplicht ruilen

Het meest genoemde knelpunt voor stedelijke kavelruil is het ontbreken van een wettelijke regeling om de onwillige meerderheid over de streep te kunnen trekken. Dit was ook één van de adviezen van de Commissie Stedelijke Herverkaveling. Toen het advies van de Commissie uitgebracht werd, was de toenmalige regering daar niet voor. Het kan zijn dat dit in de toekomst verandert, omdat zaken rondom (inbreuk op) eigendomsrecht politiek gevoelig zijn (Brand, 2017).

Het voordeel van een wettelijke regeling zou zijn dat je een duidelijk afgebakend proces krijgt, met vaste stappen die elkaar opvolgen. Je hebt dan duidelijke spelregels, waarbij je grip hebt op de variabelen. Hierdoor weten alle partijen waar ze uiteindelijk aan toe zijn. Dat heb je met alleen een vrijwillige variant niet. Het gaat er bij de verplichte variant niet eens om dat deze gebruikt moet

worden, maar het geeft wel zekerheid waar je uiteindelijk aan toe bent, mocht het op vrijwillige basis niet lukken (Kuijer, 2017).

Onzeker en langdurig proces

Op dit moment geeft vrijwillige kavelruil nog geen zekerheid op realisatie. Het is op dit moment vormvrij hoe het proces ingevuld kan worden. Dit betekent dat iedere fase weer nieuwe vraagstukken en problemen met zich meebrengt (Kuijer, 2017). Er is weinig zekerheid in bijvoorbeeld processtappen en eindresultaat. Maar uiteindelijk willen partijen toch weten of ze hun doelen kunnen bereiken. In dat geval is kavelruil misschien een te zacht instrument en zou verplichte herverkaveling een beter instrument zijn (Brand, 2017).

Een van de gevolgen hiervan is dat ontwikkelaars losse panden of kavels aankopen en daar ontwikkelen, maar daardoor ontstaat geen samenhangende gebiedsontwikkeling. Alleen op plekken waar wat te halen valt wordt geïnvesteerd en plekken waar onzekerheden zijn over winst niet, waaronder aanloopstraten (Kuijer, 2017).

Gebrek aan financiële incentives

Als de overheid wil dat burgers zelf aan de slag gaan met initiatieven, en hier ook beleidsdoelen mee bereikt worden, dan moet de overheid dat op de een of andere manier wel belonen. Financiële incentives zijn dan zeer effectieve prikkels. Bij kavelruil in het landelijk gebied zijn er een aantal voordelen, zoals dat een eigenaar de hypotheek makkelijk mee kan nemen en dat er vrijstelling van overdrachtsbelasting is. Die voordelen krijgen eigenaren omdat zij maatschappelijke doelen dienen met hun plan, zoals ruimte voor natuurontwikkeling. Dat geeft recht op een vrijstelling. Dat is niet het geval bij het voorstel rondom stedelijke kavelruil zoals dat in de nieuwe omgevingswet opgenomen gaat worden. Terwijl je best kan zeggen dat je met stedelijke kavelruil een maatschappelijk belang dient (Brand, 2017).

Huurders

Pacht en huur worden nu nog nergens geregistreerd. De kans is groot dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren en dat het Kadaster daarbij een rol gaat spelen. Maar nu is het zo dat eigenaars kunnen veranderen, maar dat huurders wel kunnen blijven zitten. Deze huurders kunnen niet gedwongen worden, maar wel betrokken in de onderhandelingen. Misschien wil die huurder ook wel weg, dus die moet je betrekken in het proces (Kuijer, 2017).

Randvoorwaarden voor succesvolle stedelijke kavelruil

Op basis van de afgenomen interviews kunnen er een aantal randvoorwaarden genoemd worden die nodig zijn voor een succesvolle stedelijke kavelruil. De randvoorwaarden die behandeld worden, zijn de randvoorwaarden die door meerdere respondenten benoemd zijn, of knelpunten die relevant zijn voor krimpgebieden.

Duidelijke kaders vanuit de gemeente

Bij de verschillende pilot projecten spelen verschillende knelpunten, maar er zijn wel een aantal knelpunten die vaker terugkomen. Een belangrijke hierbij is de eerdere genoemde rol van de gemeente in het proces van kavelruil. Gemeentes moeten duidelijke kaders stellen, over wat wel en niet mogelijk is in een gebied.

Urgent gezamenlijk doel

De verschillende partijen bij een herstructureringsproces hebben allemaal eigen belangen, maar om op vrijwillige basis stedelijke kavelruil toe te kunnen passen moet er wel een overkoepelend belang zijn dat gedeeld wordt door alle partijen (Ploem, 2017). Daarnaast is het noodzakelijk dat de partijen elkaar ook iets gunnen, zodat niemand er slechter van wordt (Kuijer, 2017).

De urgentie van het gezamenlijke doel moet heel erg inzichtelijk gemaakt worden. Voornamelijk wanneer er geen winst te behalen is. Vaak wordt de noodzaak niet gezien en daarom wordt leegstand bijvoorbeeld alleen afgeschoven op de crisis, terwijl het een blijvend probleem is wat steeds erger wordt. Toon daarom (met experts of data) aan dat het slechter gaat dan in andere gebieden (Brand, 2017).

Looptijd vastgoed

Bestaand vastgoed in een gebied heeft een bepaalde looptijd, waarin het investeringsbedrag terug verdiend moet worden. Wanneer dit bedrag terug verdiend is, zal de eigenaar waarschijnlijk meer risico met het pand durven nemen dan wanneer het pand net gekocht is. Ook wanneer een pand aan renovatie toe is, kan dit een logisch moment zijn om mee te werken aan herstructurering en stedelijke herverkaveling. Dit is namelijk een moment waarop de eigenaar een keuze moet maken over de toekomst van het pand (Ploem, 2017).

Groepsproces

Daarnaast is het verloop van het groepsproces, met daarbij de rol voor de onafhankelijke derde, een belangrijke factor. In de ideale situatie ontstaat er een soort synergie waarbij partijen op elkaars plannen kunnen anticiperen. Hierbij moeten partijen elkaar op de korte termijn iets gunnen, om op de lange termijn niet allemaal te verliezen (Brand, 2017).

Herverkavelen blijft grotendeels een vrijwillig proces, ook bij gedwongen ruil, want partijen moeten keuzes beargumenteren. Dit betekent dat de partijen elkaar eerst zullen moeten horen, waarbij ze hun wensen aangeven. Als de eerste voorkeurswens is dat zij niks willen veranderen, dan is dat een gegronde wens (waarnaast ze nog minimaal twee andere wensen moeten opgeven). Deze wens wordt gedocumenteerd en dient in beschouwing te worden genomen. Wanneer er een plan wordt gemaakt, op basis van wensen en publieke doelen, moet er beargumenteerd worden waarom bepaalde wensen niet zijn meegenomen. Het kan zijn dat het publieke belang groter is, maar dan komt de compensatie regeling aan de orde (Kuijer, 2017).

Als men het belang niet ziet, dan spelen de voorwaarden die zij stellen een veel belangrijkere rol. Bij een echte 'sense of urgency' zijn de individuele eisen minder van belang. Daarom is het ook zo belangrijk om mensen te laten zien welke dingen er fout gaan. De negatieve ontwikkelingen, zoals de afname in transacties, moet duidelijk in beeld worden gebracht. Vaak schatten mensen bijvoorbeeld verkeerd in wat hun pand nog waard is. Als je ze dan laat zien dat de waardes dalen, dan wordt het duidelijk voor mensen dat ze iets moeten gaan doen. Niet alleen voor zichzelf, maar ook voor het grote geheel van de straat (Kuijer, 2017).

Alternatieven in beeld hebben

Voordat er gekozen wordt voor stedelijke kavelruil, moet vooral afgewogen worden wat er gebeurt als je de gebiedsontwikkeling niet met ruilen doet. Want variabelen zoals financiering, het proces, governance, de rol van de overheid, enzovoorts zijn er in ieder geval. Herverkavelen is uiteindelijk alleen een manier waarop je een complexe eigendomssituatie van A naar B laat overgaan. Het proces en de variabelen blijven open, partijen zullen zichzelf dezelfde vragen moeten stellen. De enige manier om dat te voorkomen is actief grondbeleid, maar dat is voor gemeenten vaak niet wenselijk.

Het voordeel van kavelruil is dat men het gesprek aangaat op een manier waarop je het gebruik van grond en vastgoed voor de partijen wilt verbeteren. Hierdoor worden mensen bewust van keuzes die ze maken en zijn zij sneller bereid om investeringen te doen. Het is duurder om het als gemeente zelf te doen, door alles op te kopen of iedereen te onteigenen, terwijl hetzelfde bereikt kan worden. Dat is een van de voordelen van kavelruil. Collectief met kavelruil is altijd goedkoper dan op traditionele (individuele) wijze, ook als er sprake is van een tekort op de balans, dan is het tekort lager met kavelruil (Kuijer, 2017).

Sluitende business case

Ook het financiële verhaal van een sluitende business case is een belangrijke randvoorwaarde, is gebleken uit een onderzoek van het kadaster. Dit is niet voor elke partij even belangrijk en ook niet voor elke situatie moeilijk. In het westen van het land is genoeg markt en momenteel is vastgoed een goede manier om geld te beleggen. Daar zijn wel verdienmodellen, dus komen gebiedsontwikkelingen wel op gang. Maar in situaties waar zowel krimp als leegstand voorkomen, is bijna geen sluitende business case te krijgen. Daar moet bijna altijd geld bij, vaak van overheden. Dus het proces is in zulke situaties erg afhankelijk van de houding en de middelen van het bevoegd gezag (Brand, 2017).

Investeringsbereidheid creëren

Ten slotte moet de financieringskant goed geregeld worden. Dit kan ook door middel van andere arrangementen, bijvoorbeeld door een fonds. De belangrijkste voorwaarde is dat er zekerheden gecreëerd worden, zodat partijen weten over welke periode er kosten en opbrengsten voorkomen. Een dergelijk fonds kan dan bijvoorbeeld ook bepaalde risico's opvangen, die men van te voren samen afspreekt. *“Het gaat er niet om dat partijen geen risico's willen nemen, maar ze willen inzicht hebben op de risico's.”* Hierdoor wordt investeringsbereidheid gecreëerd. Deze rol is vaak weggelegd voor de overheden, want daar kijken mensen naar als het gaat om het verkrijgen van zekerheid (Kuijer, 2017).

5.3 Tussentijdse conclusie

Dit hoofdstuk heeft de problemen in krimpgebieden en ervaringen met stedelijke kavelruil behandeld. Hieruit kunnen een aantal tussentijdse conclusies getrokken worden, die belangrijk zijn voor de volgende fase van het onderzoek (het experiment).

De eerste conclusie heeft betrekking op de rol van de gemeente. Bij stedelijke kavelruil is het een belangrijke randvoorwaarde dat de gemeente een sterke rol aanneemt. De gemeente moet faciliteren, door duidelijke kaders te stellen en keuzes te maken. Dit komt overeen met de rol van gemeenten in krimpgebieden. Ook hier moet de gemeente keuzes maken, bijvoorbeeld over het saneren van woningen of het voortbestaan van bepaalde voorzieningen. In het geval van stedelijke kavelruil in krimpgebieden zou dit goed bij elkaar passen, omdat de gemeente in beide gevallen een leidende maar faciliterende rol heeft.

Een andere partij in zowel krimpgebieden als stedelijke kavelruil zijn ontwikkelaars. Zij zullen niet snel investeren in krimpgebieden, omdat hier geen winst te behalen is. Daarnaast zullen zij ook niet snel deelnemen aan een stedelijke kavelruil, omdat het vrijwillige karakter te veel onzekerheden met zich meebrengt.

Eigenaren van vastgoed gaan zelf niet over tot een stedelijke kavelruil, zolang er geen duidelijke gezamenlijke noodzaak is. Hoogstwaarschijnlijk is deze noodzaak in krimpgebieden wel duidelijk, vooral wanneer de krimp al enige tijd bezig is. Er komt steeds meer leegstand in een gebied, verpaupering en verloedering van het vastgoed neemt toe en de leefbaarheid neemt af. Eigenaren zullen minder woongenot ervaren en wanneer zij hun vastgoed willen verkopen komen zij erachter dat er een restschuld ontstaat is door de waardedaling. Op dat moment moeten zij andere alternatieven vinden, waarbij stedelijke kavelruil een optie kan zijn.

Uit de interviews is gebleken dat partijen niet de moeite van een kavelruil nemen, wanneer er eenvoudigere opties zijn. Zolang er genoeg marktwerking in een gebied is, waarbij vraag en aanbod redelijk in evenwicht zijn, zijn voldoende andere opties. Ontwikkelaars investeren namelijk wel in gebieden met winstpotentie. Het zijn juist de gebieden waar geen winst meer te behalen valt, waar alternatieven nodig zijn.

In krimpgebieden is nauwelijks marktwerking, omdat er te veel aanbod is. Er is hier geen sprake van winst behalen voor ontwikkelaars, maar wel van verlies beperken voor eigenaren en de gemeente. Dit verlies uit zich in geld, door dalen vastgoedwaardes, maar ook zeker in maatschappelijke kosten. Zo moet een

gemeente bijvoorbeeld veel investeren om krimpgebieden leefbaar te houden. Ook woningcorporaties hebben hierin een belangrijke rol voor hun huurders. Maar deze kosten zullen in een gebied zonder marktwerking niet terug verdiend worden.

Voorlopig kan geconcludeerd worden dat stedelijke kavelruil een geschikt instrument kan zijn in krimpgebieden. Ten eerste komt de faciliterende rol van de gemeente in beide situaties voor. Daarnaast zal door gebrek aan marktwerking weinig geïnvesteerd worden in krimpgebieden, wat ruimte overlaat voor stedelijke kavelruil. Ten slotte moet er volgens de respondenten een urgent gezamenlijk doel zijn om een stedelijke kavelruil de laten slagen, wat zich in krimpgebieden voordoet in de vorm van verlies beperken en leefbaarheid op peil houden.

Een probleem wat zich in krimpgebieden wel voordoet is dat er geen sluitende business case is, wat volgens de respondenten wel een randvoorwaarde voor succes was. De vraag die hierdoor ontstaat, is dan ook of in krimpgebieden het maatschappelijk belang (de leefbaarheid) groot genoeg is om ondanks een verlies te ontwikkelen. En de volgende vraag is dan of ontwikkelen beter gaat als iedere partij dit voor zichzelf doet, of door middel van een stedelijke kavelruil. In het volgende hoofdstuk wordt op deze vragen antwoord gegeven, door middel van een experiment.

6. Experiment stedelijke kavelruil

Dit hoofdstuk bespreekt het uitgevoerde experiment met stedelijke kavelruil. In hoofdstuk 3 is de structuur voor het experiment, op basis van Duke, beschreven. In dit hoofdstuk volgt de uitwerking van de verschillende elementen uit deze structuur. De eerste paragraaf beschrijft daarom het ontwerp van het experiment, waarna in de tweede paragraaf de resultaten volgen. Ten slotte zijn er tussentijdse conclusies beschreven.

6.1 Game ontwerpproces

Het experiment in dit hoofdstuk is gebaseerd op een echte case, maar deze is geabstraheerd naar een schematisch spel. Hier zijn twee redenen voor, ten eerste blijven de echte casus en de betrokken actoren anoniem. Daarnaast is het spel enkel een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, waardoor bepaalde aspecten van de ‘echte’ case aangepast zijn. Het spel is dus, tot zo ver mogelijk, gebaseerd op de realiteit. In deze eerste paragraaf wordt het spelontwerp beschreven en de gemaakte keuzes verder toegelicht.

6.1.1 Casus

Het spel vindt plaats in de stad Heesbroek, waar sprake is van bevolkingskrimp en een daling van het aantal huishoudens, waardoor er een overschot aan woningen is. Er is sprake van leegstand, waardoor woningwaardes dalen en leefbaarheidsprobleem ontstaan. Naar verwachting is de krimp blijvend en zullen de leefbaarheidsproblemen en ruimtelijke problemen, waaronder verpaupering en toenemende criminaliteit, zichzelf niet oplossen. Dit gaat ten koste van de vitaliteit als woongebied en is niet goed voor de economische aantrekkelijkheid, waardoor nieuwe investeringen uit zullen blijven. In Heesbroek als geheel moet daarom een verdunning van het aantal woningen plaatsvinden. Het overschot van woningen bevindt zich in de particuliere woningvoorraad, terwijl er wel een wachtlijst is voor sociale huurwoningen.

Bakenveld is een wijk in Heesbroek waar de bovenstaande leefbaarheidsproblemen veel voorkomen, waardoor de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van het gebied achteruit gaan en de waardes van bestaand vastgoed drastisch dalen. Uit een eerder uitgevoerde MKBA is gebleken dat alle grondeigenaren de komende jaren te maken zullen krijgen met waardedaling, als er niet ingegrepen wordt. Daarnaast zullen en sociaal-maatschappelijke kosten ontstaan, die voornamelijk voor de gemeente hoog op lopen.

Het voorstel van de gemeente is daarom, om samen met de grondeigenaren in Bakenveld, het gebied te herstructureren. Hierbij willen zij een nieuw gebiedsplan opstellen voor de komende twintig jaar, om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren en tegelijk een bijdrage te leveren aan de gehele verdunningsopgave in Heesbroek. Deze onderhandelingen vormen de basis van het spel, waarbij achtereenvolgens de doelen, uitgangspunten, rollen en spelregels besproken worden.

6.1.2 Gezamenlijke doelen

Het gezamenlijke doel van de onderhandelingen is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid voor de bewoners van Bakenveld. De partijen die samenwerken aan de nieuwe gebiedsstrategie willen als resultaat een toekomstbestendig (vlekken)plan voor het woonprogramma voor Bakenveld. Het gaat hierbij zowel om type woningen (kwaliteit) als om aantal woningen (kwantiteit). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de kwaliteit van de openbare ruimte. Wie welke kosten op zich neemt is onderdeel van de onderhandelingen, maar hoeft niet tot op de euro nauwkeurig afgesproken te worden (het gaat hierbij om globale afspraken / verdeling).

De verschillende partijen hebben, naast de gezamenlijke doelen, ook nog persoonlijke doelen. Deze staan per rol vermeld in de rolbeschrijving.

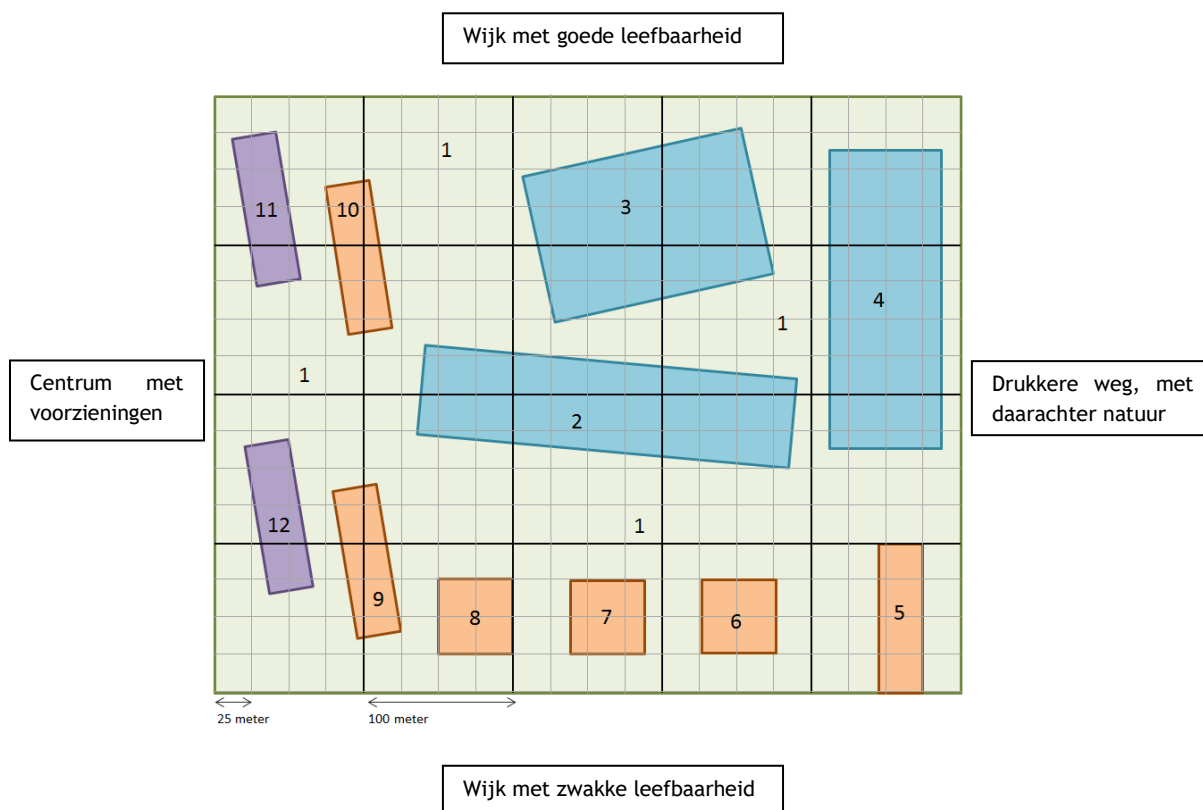
6.1.3 Gezamenlijke uitgangspunten

Behalve de gezamenlijke doelen, zijn er ook nog een aantal gezamenlijke uitgangspunten. Dit zijn geen spelregels, maar kunnen gezien worden als voorwaarden die gesteld zijn voordat het spel begint. Het is in feite achtergrond informatie, waar de spelers rekening mee moeten houden tijdens de onderhandelingen. Deze uitgangspunten zijn, zoals vermeld, voornamelijk gebaseerd op een werkelijke case.

Betrokken partijen: gemeente, woningcorporaties en particuliere eigenaren

Er zijn vier partijen betrokken in Bakenveld, dit zijn de verschillende grondeigenaren. Ten eerste is de gemeente een betrokken partij, niet alleen vanwege het grondbezit, maar ook vanwege hun maatschappelijke rol. Daarnaast zijn er twee woningcorporaties met grondposities in de wijk: WonenNoord en FIJNWonen. Ten slotte zijn er nog een aantal particuliere eigenaren die bezit hebben in Bakenveld. Afzonderlijk onderhandelen met deze eigenaren is nog onmogelijk in dit stadium van de gebiedsontwikkeling, daarom is er in dit spel één vertegenwoordiger die namens de eigenaren deelneemt aan de onderhandelingen. Deze partijen dienen rekening te houden met de onderstaande uitgangspunten.

De totale oppervlakte aan grond, van alle eigenaren samen, is 20 hectare. De totale woningvoorraad is 700, bestaande uit 640 appartementen en 60 grondgebonden woningen. Op onderstaande kaart zijn de eigendommen van de verschillende partijen te zien. Deze grondposities zijn gebaseerd op de echte case. Wel zijn de afmetingen aangepast en is de ligging van de kavels meer simplistisch weergegeven, zodat onderhandelingen makkelijker gevoerd kunnen worden.



Afbeelding 12: Huidige eigendomssituatie Bakenveld

Gemeente (groen): totaal 135.000 m² / 13,5 ha. aan grond

1. Onbebouwde grond, die nu dient als publieke ruimte (infrastructuur en openbaar groen)

WonenNoord (blauw): totaal 45.000 m² / 4,5 ha. aan grond

2. 15.000 m² bebouwd met grondgebonden woningen (60 stuks)
3. 15.000 m² onbebouwde kavel
4. 15.000 m² onbebouwde kavel

FIJNWonen (oranje): 15.000 m² / 1,5 ha. aan grond

5. 2.500 m² bebouwd met hoog appartementencomplex (100 appartementen)
6. 2.500 m² bebouwd met middelhoog appartementencomplex (70 appartementen)
7. 2.500 m² onbebouwde kavel
8. 2.500 m² bebouwd met middelhoog appartementencomplex (70 appartementen)
9. 2.500 m² bebouwd met hoog appartementencomplex (100 appartementen)
10. 2.500 m² bebouwd met hoog appartementencomplex (100 appartementen)

Particuliere eigenaren (paars): 5.000 m² / 0,5 ha. aan grond

11. 2.500 m² bebouwd met hoog appartementencomplex (100 appartementen)
12. 2.500 m² bebouwd met hoog appartementencomplex (100 appartementen)

Prijzen van grond en vastgoed gebaseerd op actuele marktwaarde

Tijdens de onderhandelingen wordt uitgegaan van een aantal vaste prijzen. Deze prijzen zijn vastgesteld op basis van actuele marktwaardes in het gebied. Deze prijzen zijn:

- Grond kost €5 per vierkante meter
- De marktwaarde van een appartement is €50.000
- De marktwaarde van een grondgebonden woning is €75.000
- Sloopkosten per appartement / woning zijn €10.000

De keuze om de prijzen vooraf te bepalen is gemaakt omdat geld in dit spel geen doel is, maar een middel. De precieze prijs die partijen ergens voor betalen is niet de uitkomst van de onderhandelingen. Er zijn prijzen nodig om te onderhandelen, maar het doel van het spel is bijvoorbeeld niet voor de partijen om zoveel mogelijk te verdienen aan grondverkoop. In dat geval zouden de prijzen natuurlijk wel onderhandelbaar zijn.

Daarnaast is uit vooronderzoek gebleken dat het bij stedelijke kavelruil belangrijk dat er een waarde sprong voor het gebied gerealiseerd kan worden, anders hebben partijen geen motivatie om mee te doen. Een waarde sprong realiseren is niet mogelijk wanneer er van te voren al gerekend wordt met toekomstwaardes. Het is noodzakelijk om te rekenen met huidige waardes, zodat het verschil duidelijk is tussen wel of niet ingrijpen.

Leefbaarheid Bakenveld is 'zwak'

De wijk waarop het spel gebaseerd is, scoort momenteel 'zwak' op de Leefbaarometer. De omliggende wijken in het noorden en oosten van het gebied scoren 'ruim voldoende' of 'goed'. Dit zijn ook woonwijken, maar in tegenstelling tot Bakenveld is hier voornamelijk laagbouw te vinden. Het centrum van Heesbroek, met de meeste voorzieningen, ligt ten westen van Bakenveld. Ten oosten ligt een drukke autoweg, met daarnaast alleen nog natuur- en recreatiegebied. Ten zuiden van Bakenveld ligt een woonwijk die ook 'zwak' scoort qua leefbaarheid. Deze context kunnen de spelers gebruiken om keuzes te maken over hun grondposities.

Absoluut aantal woningen kan niet uitbreiden

In Bakenveld mogen er, vanwege de verdunningsopgave in heel Heesbroek, geen nieuwe woningen worden bijgebouwd, zonder daar andere woningen voor te onttrekken. Eigenaren kunnen dus twee dingen doen met hun vastgoed als dit aan het eind van de levensduur is, namelijk bestaand vastgoed renoveren, of bestand vastgoed slopen, waarna hetzelfde aantal weer terug gebouwd mag worden.

Hoogbouwflats particulieren verloederen

In Bakenveld staan vier hoogbouwflats, elk met 100 appartementen. Twee van deze flats zijn van FIJNWonen, de andere twee hoogbouwflats bestaan uit 200 particuliere appartementen. Hier is door de bevolkingskrimp en verpaupering veel vraaguitval naar woningen. De waardes dalen en de appartementen staan gemiddeld twee tot vier jaar te koop. Bouwtechnisch zijn de appartementen aan het eind van hun levensduur en de kans op verloedering neemt toe als er niet ingegrepen wordt.

De appartementen allemaal aankopen en direct slopen is te duur, daarom is er nu een plan voor de woningcorporatie(s) om deze appartementen tussen aankoop en sloop nog eerst twintig jaar te exploiteren als sociale huurwoning.

Om te voorkomen dat er marktverstoring optreedt, is besloten de appartementen aan te kopen tegen de huidige marktwaarde, gemiddeld €50.000. De gemiddelde hypotheekschuld van de eigenaren is €85.000. Er is dus sprake van een restschuld van €35.000 per appartement. Deze drempel zal deels weggenomen moeten worden, anders verkopen de huidige eigenaren hun appartement niet. De provincie Limburg, die niet meedoet aan de onderhandelingen, heeft wel een budget beschikbaar voor deze opgave. Zij stellen een subsidie beschikbaar voor een deel van de onrendabele top van de appartementen (restschuld), van €20.000 per appartement. De restschuld blijft dan €15.000 per appartement, dus 3 miljoen euro voor de twee hoogbouwflats samen. Er zullen eigenaren zijn die hiermee akkoord gaan, maar waarschijnlijk zal er ook nog compensatie moeten plaatsvinden.

Tegenover investeren in de hoogbouwflats staat dat er door de aanpak van de hoogbouwflats 7 miljoen euro aan maatschappelijke baten ontstaan voor Bakenveld. De woningcorporaties willen daarom eventueel meewerken aan de uitkoop en exploitatie van de hoogbouwflats, maar dan willen zij dit wel in combinatie met een herstructurering van heel Bakenveld. Dat is waarom deze onderhandelingen plaatsvinden.

6.1.4 Rollen in het spel

Zoals eerder beschreven zijn er vier partijen actief in Bakenveld. De rollen in het spel zijn: de gemeente, woningcorporatie WonenNoord, woningcorporatie FIJNWonen en een vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren. Dit zijn de enige rollen die in het spel meedoen. De keuzes die zij kunnen maken zijn gebaseerd op de werkelijke situatie en op de rollen zoals deze in hoofdstuk 4 en 5 vormgegeven zijn. In deze paragraaf worden de belangrijkste doelen, middelen en uitgangspunten per rol omschreven. Deze gelden naast de eerder omschreven gezamenlijke doelen en uitgangspunten.

Rol 1: Gemeente

De gemeente heeft in dit gebied de meeste grond in bezit, namelijk 13,5 hectare. De grond van de gemeente wordt momenteel voornamelijk gebruikt voor publieke ruimte, zoals infrastructuur en openbaar groen. De gemeente bezit geen vastgoed in het gebied. De doelen van de gemeente zijn vermeld in het onderstaande figuur.

Maatschappelijke doelen
De grootste prioriteit van de gemeente is voorkomen dat de huidige leefbaarheidsproblemen toenemen. Om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren hebben zij een aantal ruimtelijke doelen opgesteld.
Ruimtelijke doelen
- Hoge kwaliteit realiseren voor de publieke ruimte in Bakenveld, met ruimte voor groen. - Zo veel mogelijk woningen verdunnen in Bakenveld, om de leegstand te verminderen. Het liefst de helft van de huidige woningvoorraad, dus 350 woningen, maar tenminste 200. - In de verdunningsopgave ziet de gemeente het liefst dat de hoogbouwflats (van de particulieren en FIJNWonen) gesloopt worden, omdat deze de uitstraling van de wijk niet ten goede komen. - De gemeente wil de diversiteit in de buurt verhogen, in leeftijd en inkomens. Daarom is er de wens om 50% appartementen en 50% grondgebonden woningen te hebben, zodra de herstructurering klaar is (over 20 jaar).
Economische doelen
- Andere partijen zo veel mogelijk mee laten investeren in de publieke ruimte. - De gemeente wil eigenlijk niet meer uitgeven dan 10 miljoen euro, dit is het bedrag dat zij zouden verliezen in het 0-scenario aan waardeverlies en sociaal-maatschappelijke kosten. Maar als een mogelijke oplossing echt bijdraagt aan de maatschappelijk en ruimtelijke doelen, wil de gemeente wel extra subsidie geven (max. 5 miljoen euro).

Afbeelding 13: Kaart met rolbeschrijving voor de gemeente

Als middelen om hun doelen te bereiken, heeft de gemeente grond en kapitaal tot hun bezit. De marktwaarde van grond is €5 per m². De gemeente kan gronden (tegen marktwaarde) verkopen, maar kan ook besluiten om niets aan de grondposities te veranderen. Het kapitaal (maximaal 15 miljoen euro in sessie 1, maximaal 10 miljoen in sessie 2) kan gebruikt worden om te investeren, bijvoorbeeld in publieke ruimte of subsidies voor andere partijen. Het kapitaal is gelijk gesteld aan het verlies van de gemeente in het 0-scenario (10 miljoen euro op basis van de uitgevoerde MKBA), met daarbij nog een extra besteding van 5 miljoen euro als de oplossing echt bijdraagt aan het behalen van alle doelen.

De enige strategie die echt niet mogelijk is, is actief grondbeleid. Hiervoor heeft de gemeente geen financiële middelen en de gemeente wil ook niet het gehele risico voor het gebied zelf dragen.

Belangrijk uitgangspunt bij keuze van strategie

De gemeente wil alleen meewerken aan de herstructurering van Bakenveld, als de woningcorporaties mee willen werken aan het verdunnen van het aantal woningen. Hierbij ligt de focus van het verdunnen op de hoogbouwflats (van FIJNWonen en / of de particuliere eigenaren).

Rol 2: WonenNoord

Na de gemeente is WonenNoord de grootste grondeigenaar in Bakenveld. Hun grond is voor een groot deel onbebouwd. Hier hebben zij in het verleden ongeveer 150 woningen gesloopt, maar deze mochten nooit teruggebouwd worden. Daarnaast hebben zij nog 60 grondgebonden sociale huurwoningen in bezit in Bakenveld. Het plan is om deze woningen nog minsten vijftien jaar in beheer te houden, omdat deze net grootschalig gerenoveerd zijn. De doelen van WonenNoord zijn vermeld in het onderstaande figuur.

Maatschappelijke doelen (leefbaarheid)
• Het woongenot van de huidige huurders verhogen, door de kwaliteit van de publieke ruimte te verbeteren.
Ruimtelijke doelen (grond en vastgoed)
• WonenNoord wil het aantal woningen in het gebied uitbreiden. Hierbij willen zij zich focussen op eengezinswoningen en levensloopbestendige (patio)woningen voor ouderen, ook willen zij inzetten op een goede mix van leeftijden en inkomens. • Gezien de wens voor uitbreiding willen zijn de verdunning van het aantal woningen beperkt houden. Er is al een wachtlijst voor sociale huurwoningen in Heesbroek. • Hoewel zij willen uitbreiden in de sociale huurwoningen, zijn zij voorstander van verdunnen in de particuliere appartementen (omdat daar al leegstand en verloedering optreedt). • Verbindingen creëren met hun andere sociale huurwoningen, gelegen tegen het noordoosten van Bakenveld. Hier heeft WonenNoord als zorgwoningen voor ouderen, met oog op de toekomst is het wenselijk om dit beter te verbinden.
Economische doelen
• Geen geld uitgeven aan de aankoop van de 200 particuliere hoogbouwappartementen, tenzij de andere doelstellingen voldoende tegemoet worden gekomen. • WonenNoord heeft momenteel veel grond waar zij niks mee kunnen doen, omdat het absolute aantal woningen lager moet worden. Deze grond willen zij daarom graag kwijt, of tot een regeling komen dat zij er wel woningen kunnen realiseren.

Afbeelding 14: Kaart met rolbeschrijving voor WonenNoord

Als middelen om hun doelen te bereiken, heeft WonenNoord grond, vastgoed en kapitaal tot hun beschikking. De marktwaarde van grond is €5 per m² en de marktwaarde van een grondgebonden woning is €75.000. WonenNoord kan hun bezit verkopen, geld wat hiermee verdiend wordt, kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor sloop en nieuwbouw, of renovatie van vastgoed.

Doordat WonenNoord recentelijk de woningen in Bakenveld heeft gerenoveerd, is er geen geld om direct in sloop of renovatie van die woningen te investeren. Wel is er een budget voor het (mogelijk maken van het) bouwen van nieuwe woningen (maximaal 10 miljoen euro).

Belangrijk uitgangspunt bij keuze van strategie

WonenNoord wil alleen meewerken aan de aankoop, exploitatie en sloop van de hoogbouwflats, als Bakenveld als gehele gebiedsontwikkeling doorgaat. Zij hebben namelijk geen belang bij de hoogbouwflats en het is een slechte investering op dit moment. Het is dus enkel zinvol om risico's te nemen als de situatie in heel Bakenveld beter wordt.

Rol 3: FIJNWonen

Woningcorporatie FIJNWonen heeft 440 appartementen in bezit. Deze bevinden zich in twee middelhoge complexen (van 70 appartementen) en drie hoogbouwflats (van 100 appartementen). Het bezit van FIJNWonen is aan het einde van de levensduur. De keuze voor sloop of renovatie moet gemaakt worden, de kosten hiervan zijn gemiddeld €10.000 per woning voor sloop en €7.500 per woningen voor renovatie. De doelen van FIJNWonen zijn vermeld in het onderstaande figuur.

Maatschappelijke doelen (woongenot en leefbaarheid)
FIJNWonen heeft als belangrijkste doel de leefbaarheid verbeteren. De fysieke ingrepen in het gebied komen voor hen op de tweede plaats en moeten daarbij een meerwaarde hebben voor de leefbaarheid en het sociale aspect in Bakenveld.
Ruimtelijke doelen (grond en vastgoed)
- FIJNWonen wil meer variatie in hun woningaanbod aanbrengen, dus minder appartementen en meer grondgebonden woningen (tenminste 100), om meer gezinnen aan te trekken. - FIJNWonen heeft momenteel niet veel grond in het gebied. Om relatief meer grondgebonden woningen in hun woningvoorraad te kunnen krijgen, moeten zij meer grondposities verkrijgen.
Economische doelen
Met betrekking tot de verdunningsopgave wil FIJNWonen wel meewerken (tot maximaal 100 eigen woningen), omdat dit het moment is dat hun vastgoed het eind van de levensduur bereikt heeft. Vanwege sloopkosten van €10.000 per woning willen zij wel enige vorm van compensatie.

Afbeelding 15: Kaart met rolbeschrijving voor FIJNWonen

Als middelen om hun doelen te bereiken, heeft FIJNWonen grond, vastgoed en kapitaal tot hun beschikking. De marktwaarde van grond is €5 per m² en de marktwaarde van een appartement is €50.000. FIJNWonen kan hun bezit verkopen, geld wat hiermee verdiend wordt, kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor sloop en nieuwbouw, of renovatie van vastgoed.

Daarnaast heeft FIJNWonen maximaal 15 miljoen euro (sessie 1) / 10 miljoen euro (sessie 2) beschikbaar om te investeren in renovatie of sloop van vastgoed in Bakenveld. Dit hebben zij deels nodig voor hun eigen vastgoed (renovatie of sloop), maar is ook beschikbaar voor investeringen. FIJNWonen heeft het meeste eigendom, dus het meeste te verliezen als er niet ingegrepen wordt. Zij hebben dus ook het meeste te winnen, daarom meer kapitaal bereid te investeren.

Belangrijk uitgangspunt bij keuze van strategie

FIJNWonen wil alleen meewerken aan de aankoop, exploitatie en sloop van de hoogbouwflats, als Bakenveld als gehele gebiedsontwikkeling doorgaat. Zij hebben namelijk geen belang bij de hoogbouwflats en het is een slechte investering op dit moment. Het is dus enkel zinvol om risico's te nemen als de situatie in heel Bakenveld beter wordt.

Rol 4:Vertegenwoordiger particuliere eigenaren

In Bakenveld zijn ook een aantal particuliere grondeigenaren. Zij bezitten samen 200 appartementen van twee hoogbouwflats. In dit stadium van het proces is het nog niet mogelijk om alle eigenaren en bij te betrekken. Daarom is er een vertegenwoordiger vanuit de vereniging van eigenaren aanwezig, die de belangen van de particuliere eigenaren behartigt in de onderhandelingen. De doelen van de particuliere eigenaren zijn vermeld in het onderstaande figuur.

Maatschappelijke doelen (woongenot en leefbaarheid)
• Bewoners voelen zich niet altijd veilig en vinden de buurt minder gezellig door de hoge leegstand. Ze willen graag weer met meer plezier in Bakenveld wonen. • Het aandeel ouderen, dat niet meer zelfstandig kan wonen, wordt steeds groter in de particuliere appartementen. Zij hebben behoefte aan andere, toekomstbestendige woningen.
Economische doelen
• Door de leegstand en bijbehorende verpaupering dalen de woningen sterk in waarde, dit is problematisch voor de eigenaren die een hypotheek hebben op hun woning. Het verschil tussen de gemiddelde marktwaarde en hypotheekschuld is €35.000 per eigenaar. Het belangrijkste doel is om deze restschuld te beperken.

Afbeelding 16: Kaart met rolbeschrijving voor de vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren

De particuliere eigenaren hebben als middel enkel hun vastgoed en bijbehorend appartementsrecht (een deel van de grond waar het complex op staat). Gemiddelde waardes per eigenaar zijn:

- De gemiddelde marktwaarde van een appartement is €50.000.
- De gemiddelde hypotheekschuld van een appartement is €85.000.
- De gemiddelde restschuld (zonder compensatie) is nu al €35.000 per appartement. Dit kan hoger of lager worden, afhankelijk van de partijen die wel/niet investeren.
- Wanneer de partijen er gezamenlijk uitkomen in de onderhandelingen, is er een subsidie beschikbaar vanuit de provincie voor €20.000 per woningen, hierdoor is de restschuld €15.000.

Het is voor de particulieren belangrijk om af te wegen wat beter is, de restschuld die er nu is accepteren of hopen op waardevermeerdering in de toekomst. Dit betekent natuurlijk niet dat er niet onderhandeld kan worden met andere partijen over het opvangen van de restschuld.

6.1.5 Spelregels

Behalve de uitgangspunten en individuele doelen en middelen, zijn er nog een aantal algemene spelregels van toepassing:

- Tijdens de onderhandelingen mogen alle partijen met elkaar onderhandelen, zowel in groepsverband als individueel.
- Partijen hebben twee keuzes: deelnemen aan de herstructurering, of niet deelnemen. Dit is afhankelijk van welke uitkomsten er uit de onderhandelingen komen en of dit past binnen hun persoonlijke doelen. Daarnaast is het een belangrijke afweging of een partij risico's durft te nemen, of juist voor zekerheid wil gaan.
- In gebiedsontwikkeling is vaak sprake van een ontwikkelaar die deelneemt, maar in krimpgebieden is deze kans klein omdat er weinig winst te behalen is. Om het experiment realistisch te houden is ervoor gekozen om geen ontwikkelaar toe te voegen.
- Uit het literatuuronderzoek en de interviews is gebleken dat er geen verplichte regeling voor stedelijke kavelruil gaat komen in Nederland. Daarom is in het experiment ook alleen uitgegaan van een vrijwillige variant. Het heeft in het kader van dit onderzoek geen zin om te testen wat er zou gebeuren als deze verplichte regeling er wel komt, want dit gaat op de korte termijn niet realistisch worden.

6.1.6 Verloop experiment

De onderhandelingen tussen de gemeente en de andere partijen vinden plaats in twee rondes. In de eerste ronde gaan alle partijen uit van eigen belang en in de tweede ronde van het gezamenlijk belang. In de tweede ronde gebruiken zij het instrument stedelijke kavelruil.

Eerste ronde

Voordat de eerste ronde begint krijgen de spelers een instructieformulier speciaal voor hun rol (bijlage 3). Zij kiezen vooraf met welke strategie zij de onderhandelingen in willen gaan, investeren of niet investeren. Hierbij is onbekend welke keuze de andere partijen maken. De partijen kiezen dus enkel op basis van hun eigen instructieformulier. De globale gevolgen per keuze zijn te zien in onderstaande tabel (pay-off matrix). Dit is een algemene pay-off matrix, de matrixen per rol zijn te vinden op de individuele instructieformulieren.

Eigen strategie	Keuzes anderen	Gevolg
'Partij' investeert niet in het gebied	Investeren ook niet (0-scenario)	De ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in het gebied nemen verder af. Dit zal leiden tot kosten, waaronder waardeverlies van grond en sociaal-maatschappelijke kosten. <i>Kosten voor 'Partij' gespecificeerd op instructieformulier</i>
	Investeren wel	De ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in het gebied nemen iets toe, vanwege de investering van de anderen, maar dalen daarna weer. Dit komt doordat de grond en het vastgoed van 'Partij' verloederen en zij niks doen om leefbaarheid problemen op te lossen. Uitgangspunt hierbij is dat elke euro die andere partijen investeren, voor een halve euro de kosten van 'Partij' in het 0-scenario bespaart. <i>Opbrengsten voor 'Partij' gespecificeerd op instructieformulier</i>
'Partij' investeert wel in het gebied	Investeren ook	De ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in het gebied nemen maximaal toe, omdat iedereen bijdraagt aan een verbetering van het gebied. <i>Totale maatschappelijke baten gebied: 7 miljoen.</i> <i>Opbrengsten voor 'Partij' gespecificeerd op instructieformulier</i>
	Investeren niet	De ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in het gebied nemen iets toe, vanwege de investering van 'Partij', maar dalen daarna weer, omdat andere eigenaren niks investeren in hun grond en/of vastgoed. Uitgangspunt hierbij is dat elke euro die 'Partij' investeert, maar voor een halve euro van hun kosten in het 0-scenario bespaart. De andere helft van de investering vloeit op termijn weer weg uit het gebied door anderen. <i>Kosten voor 'Partij' gespecificeerd op instructieformulier</i>

Afbeelding 17: Voorbeeld van de pay-off matrix per partij

Bij het kiezen van de strategie gaat het niet om de absolute uitkomst (deze zijn ook geschat), maar om de argumentatie voor een keuze. In de tabel is te zien dat de maximale opbrengst gehaald wordt als alle partijen investeren, omdat er niks wegvloeit uit het gebied door freeriders. De hoogste maatschappelijke kosten worden gehaald als niemand investeert. Maar partijen hebben een groot risico dat wanneer zij investeren, anderen dat niet doen en het hen dus geld kost. Hierin is een prisoner's dilemma verwikkeld, omdat partijen niet weten wat anderen gaan doen en puur op eigen belang moeten kiezen.

Na het bepalen van de strategie starten de onderhandelingen. Aan het eind van de eerste ronde maken partijen wederom een keuze, investeren of niet. Daarna kan vergeleken worden of de partijen bij hun initiële keuze gebleven zijn, of zijn beïnvloedt door de andere partijen tijdens de onderhandelingen.

Tweede ronde

In deze ronde proberen de partijen samen het gebied te herstructureren, door middel van een stedelijke kavelruil. De persoonlijke doelen uit de eerste ronde zijn er nog steeds, maar het hoofddoel wordt om samen de leefbaarheid in het gebied te verbeteren. Door de leegstand ontstaan er gaten in de stedelijke structuur, waardoor stedelijke kavelruil een oplossing kan bieden. Hierdoor kunnen kavels geruild worden in het gebied, waardoor lege ruimte aan de zijkant van het gebied gerealiseerd kan worden in plaats van in het midden.

Het instructieformulier van de eerste ronde is nog steeds van toepassing in de tweede ronde. Partijen hebben nog dezelfde doelen, middelen en strategieën: meedoen of niet meedoen. Voor de tweede ronde krijgen de partijen een extra instructieformulier, met aanvullende informatie. In het bijzonder de gemaakte kernkeuzes die hierop staan zijn belangrijk.

- De gebiedsontwikkeling draagt bij aan de verdunningsopgave die Heesbroek heeft.
Dit betekent dat het absolute aantal woningen in het gebied zal moeten verminderen. Over het uiteindelijke aantal kunnen partijen onderhandelen.
- De maatschappelijke doelstellingen zijn belangrijker dan de financiële doelstellingen.
De beste uitkomst is budgetneutraal, maar de partijen accepteren dat dit waarschijnlijk niet mogelijk is. Partijen kunnen onderhandelen over hoe de kosten verdeeld moeten worden.
- Het kader waarbinnen samengewerkt wordt is flexibel.
Hierbij is het belangrijk om te kunnen reageren op toekomstige vraag, zowel voor inwoners de komende tien jaar als voor inwoners over dertig jaar. Denk hierbij aan fasering, woningtypen of open ruimte in het plangebied.

Voorwaarde: of alle partijen doen mee, of er komt geen stedelijke kavelruil van de grond.

Alle partijen hebben namelijk baat bij een toegenomen leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Als één partij niet bereid is om te investeren zal diegene wel profiteren van andermans investeringen (free riding). Dit moet voorkomen worden, door duidelijk te zijn over eigen wensen en andermans wensen ook te begrijpen. Partijen moeten hierbij naar manieren zoeken om elkaars plannen aan te vullen en eventuele verliezen onderling te compenseren (in bijvoorbeeld grond, vastgoed, of geld). Partijen moeten elkaar wat gunnen, om allemaal zo veel mogelijk uit de herstructurering te kunnen halen.

Het doel van deze ronde is dus om gezamenlijk een gebiedsplan op te stellen. Partijen kiezen wel voordat de ronde begint welke persoonlijke doelen (zie volgende paragraaf) zij willen realiseren en welke middelen zij daarvoor in willen zetten. Dit doen zij zonder met elkaar te overleggen. Daarna start de onderhandeling weer en ten slotte volgt het besluit: allemaal investeren of allemaal niet. Wie (ongeveer) welke kosten draagt wordt dan ook duidelijk.

6.1.7 Verwachtingen experiment

De verwachting voor dat het spel begon, was dat partijen op basis van alleen hun eigen informatie in de eerste ronde zouden kiezen voor eigen belang (dus niet investeren). De kans op freeriders is namelijk groot omdat partijen niet weten wat de andere eigenaren doen.

De verwachting in de tweede ronde was dat de partijen door de gezamenlijke noodzaak zichzelf wel zouden binden aan de herstructurering. Omdat er in Nederland geen mogelijkheid is om een onwillige minderheid te dwingen, moeten partijen elkaar overtuigen en ook compenseren.

6.2 Resultaten game

Het spel is twee keer gespeeld, waarbij het proces redelijk vergelijkbaar verliep. Na het spelen van het eerste experiment is er nog wel een kleine verandering aangebracht in de middelen van de woningcorporaties. Daarom wordt het eerste experiment kort beschreven en het tweede, aangepaste, experiment uitgebreider. Daarna worden de belangrijkste verschillen en overeenkomsten nog besproken in een tussentijdse conclusie.

6.2.1 Eerste experiment

Voordat de eerste ronde begon, moesten de partijen op basis van de instructieformulieren kiezen of zij wel of niet wilden investeren in het gebied. In de eerste ronde wilden alle partijen bij voorbaat al investeren, behalve de WonenNoord. Voor verdere toelichting op deze keuzes zijn de ingevulde formulieren te vinden in bijlage 5 (sessie 1).

Eerste spelronde

De eerste ronde stond in het teken van ieders belangen horen. Hierin vielen een aantal dingen op. Ten eerste was de gemeente vrij terughoudend, vertelde pas als laatste wat zijn belangen en middelen zijn. De gemeente geeft wel duidelijk aan dat de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het gebied als belang voorop staan, daarbij willen zij actief meedenken in het terugdringen van de hoogbouw. WonenNoord denkt daarentegen voornamelijk aan het eigen belang. Een woningcorporatie heeft namelijk kerndoelen, waarbij actief inponden van een onrendabele hoogbouwflat daar geen van is. Daarnaast geeft WonenNoord aan dat er weinig middelen zijn om te investeren. De houding van FIJNWonen daarin is anders, omdat de taak van een woningcorporatie wel is om de leefbaarheid voor bewoners op peil te houden en dit gaat lastig in de huidige situatie. Daarom ziet FIJNWonen wel een gezamenlijke opgave en is ook bereid om hier middelen voor in te zetten. Kanttekening hierbij is wel dat FIJNWonen over weinig grond bezit, maar de wens hiervoor is om aan te sluiten bij de gronden van WonenNoord. De vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren geeft aan graag samen te willen werken en ziet dit ook als een kans voor het gebied. Hij is meteen erg open over de situatie, erkent ook dat het voor een groot deel hun probleem is. Daarnaast is hij meteen open over hoe groot de restschuld is, dit is voor hem hun aandeel in de gezamenlijke investering. Daarnaast is hij ook benieuwd wat de andere partijen bereid zijn om te investeren.

Na de eerste onderhandelingen geven de partijen aan of zij bereid zijn om te investeren of niet. De gemeente begint, zij willen mee investeren omdat ze de ruimtelijke kwaliteit belangrijk vinden. Hierbij is hun enige voorwaarde dat er een verdunningsslag plaatsvindt, dus er moeten per saldo minder woningen overblijven na de gebiedsontwikkeling. FIJNWonen wil ook investeren, maar liever niet in de hoogbouwflats. Zij zien eerder een rol voor zichzelf in de verdunningsopgave van eigen appartementen, om zo ook ruimte te creëren voor meer grondgebonden woningen. WonenNoord wil investeren in het inponden van de particuliere appartementen, op voorwaarde dat de slooptitels ingezet kunnen worden om één van hun onbebouwde plots te ontwikkelen. De overige onbebouwde plot willen zij verkopen, om met die opbrengsten de investering in de flat te bekostigen. De particuliere eigenaren zijn ook van plan mee te werken aan de gebiedsopgave, door middel van verkoop van de appartementen. Zij zien de ontstane restschuld als hun bijdrage in de gehele ontwikkeling, omdat zij niet verwachten dat deze gecompenseerd gaat worden door de corporaties of gemeente. Hieruit kan geconcludeerd worden dat alle partijen bereid zijn om het gebied gezamenlijk aan te pakken. De details worden in de tweede ronde onderling verder uitgewerkt, want er zijn nog enkele tegenstrijdige ideeën over de mogelijke aanpak en belangen.

Tweede spelronde

In de tweede ronde gaven de verschillende partijen aan wat zij belangrijk vinden:

- FIJNWonen: plot 9 of 10 verdunnen, om dan elders grondgebonden woningen te kunnen bouwen. Hiervoor heeft FIJNWonen genoeg kapitaal. Zij willen grond kopen van WonenNoord, om dan hetzelfde aantal woningen terug te bouwen.

- Gemeente: een van de grootste belangen van de gemeente is wel om het aantal woningen te verdunnen, om verdere leegstand te voorkomen. Dit is dus tegenstrijdig met de wens van FIJNWonen.
- Vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren: het belangrijkste voor de particulieren is dat alle appartementen verkocht worden, omdat de marktwaardes dalen en mensen hier niet meer prettig wonen. Een groot deel van de bewoners nemen de restschuld voor lief, maar twintig procent wil graag gecompenseerd worden (financieel of met een nieuwe sociale huur woningen).
- WonenNoord: wil een bijdrage leveren, maar wel in beperkte mate, omdat de restschuld voornamelijk het probleem is van de eigenaren zelf. Daarbij is WonenNoord voornamelijk op zoek naar een bijdrage die hun eigen portefeuille toekomstbestendiger (levensloopbestendig) en vraaggerichter maakt. Enkel de verkoop van hun gronden levert, door de lage marktprijs, voor hen niet genoeg motivatie om mee te werken.

De partijen spelen vanaf het begin van de onderhandelingen open kaart, omdat ze weten dat ze er zonder elkaar niet uit kunnen komen. Vooral WonenNoord gaat nog erg uit van hun eigen belang. De vraag naar levensloopbestendige woningen die zij hebben, verwachten zij niet op te kunnen vangen in de galerijflats die zij inponen. Dus zij zoeken nog naar andere motivatie om mee te doen.

De vertegenwoordiger van de eigenaren verteld dat er nog een groot deel van de oudere eigenaren in de appartementen woont, dus deze zijn volgens hem prima levensloopbestendig. *“Of is dat omdat ze hun woning niet kunnen verkopen, maar wel weg zouden willen?”* vraagt WonenNoord.

FIJNWonen geeft aan nog steeds bereid te zijn om een eigen hoogbouwflat te slopen, om dan (samen met WonenNoord) één van de lege plots van WonenNoord te kunnen gebruiken voor levensloopbestendige woningen. De gemeente blijft aangeven dat het aantal woningen in het gebied verminderd moet worden: *“Daar willen we liever gister dan vandaag mee beginnen”*. FIJNWonen geeft aan dat ze begrijpen dat er qua aantal niks bij mag, daarom willen zij appartementen slopen en dan kijken hoeveel grondgebonden woningen er terug mogen komen. Ze willen hiermee beter aansluiten op de kwalitatieve vraag naar woningen.

De gemeente doet een voorstel om samen met de woningcorporaties op den duur de hoogbouwflats te slopen en de grond beschikbaar te stellen voor grondgebonden woningen na de exploitatie. FIJNWonen geeft aan dat de plots van de hoogbouwflats zich niet goed lenen voor de woningen die zij willen bouwen, omdat de oppervlakte vrij klein is. Als de publieke gronden eromheen ook toegevoegd kunnen worden, dan is het mogelijk om er woningen te ontwikkelen. FIJNWonen zegt: *“Dan hebben we in principe WonenNoord niet eens nodig”*. De partijen lachen hier wat om, maar uiteindelijk is WonenNoord ook een belangrijke partij, die bij een gezamenlijke aanpak van het gebied niet buitengesloten moet worden. WonenNoord geeft aan dat zij maar 60 woningen hebben, maar nog wel veel grond in de wijk, waar zij graag iets mee zouden doen. FIJNWonen geeft aan dat zij en WonenNoord eigenlijk hetzelfde willen, namelijk meer grondgebonden woningen. Hiervoor zullen beide corporatie nog iets moeten bijdragen aan de onttrekking van appartementen.

Nadat de andere partijen erom vragen, geeft de gemeente prijs dat ze 10 miljoen kunnen investeren in het gebied. Maar ook dat het niet de bedoeling is dat zij actief grondbeleid voeren. Wel willen zij graag optimaal het gebied verbeteren en daar heeft de gemeente geld voor over. FIJNWonen geeft aan om zelf tot 100 woningen te willen verdunnen. Daarnaast zijn de 200 particuliere woningen nog beschikbaar voor een verdunningsslag. WonenNoord wil niet verdunnen: *“Dus wij zijn een lastige klant in dit gebied. Ons kernbezit ligt hier ook niet, wij hebben hier maar zestig woningen. En gemeente breed zien wij dat er een groeivraag is naar grondgebonden sociale huur”*. WonenNoord geeft aan dat zij nog steeds verbolgen zijn over het feit dat zij vroeger woningen hadden op de lege plots en de belofte van de gemeente dat daar nieuwbouw mocht komen. Daarna werd dit door de krimporgave teruggedraaid, waardoor zij veel bezit en plantitels kwijt zijn geraakt. Dit oud zeer speelt nu een belangrijke rol in de onderhandelingen,

waardoor zij wat verbitterd zijn. *“Wij willen nu niet zomaar een stap zetten, terwijl wij ons een paar jaar geleden een beetje tekort gedaan voelden”* zegt WonenNoord.

De vertegenwoordiger van de eigenaren geeft aan dat hij denkt dat er wel ruimte is voor de corporaties om nieuwe grondgebonden woningen te ontwikkelen, als de twee particuliere flats gekocht (en op den duur) gesloopt worden. Daarover moeten de verschillende partijen het dan wel samen eens worden. De gemeente wil graag voorkomen dat er uiteindelijk nog één flat blijft staan, wanneer de particuliere flats en één flat van FIJNWonen gesloopt worden. *“Dat past niet echt in het nieuwe ruimtelijk beeld”* aldus de gemeente. FIJNWonen geeft aan dat de laatste flat die overblijft wel gemoderniseerd zal worden. De gemeente vindt, dat nu het gebied toch aangepakt wordt, dan beter alles gesloopt kan worden. Ze zijn ook bereid hierin een rol in te nemen.

WonenNoord benadrukt dat beide corporaties grondgebonden woningen willen realiseren. Voor zichzelf zien zij daarvoor kansen op de lege plots die zij in bezit hebben. Hun voorstel aan FIJNWonen is daarom om de helft van de huidige grondgebonden woningen van WonenNoord over te kopen. Hierdoor krijgt FIJNWonen grondgebonden woningen in eigendom en krijgt WonenNoord meer investeringsruimte om te investeren in een flat en grondgebonden woningen. FIJNWonen vindt het voorstel aantrekkelijk, maar zij vinden dertig grondgebonden woningen niet voldoende. De gemeente geeft aan dat er in totaal wel echt verdund moet worden, dus hierover moet nog onderhandeld worden.

De vertegenwoordiger van de eigenaren kaart aan dat er voor twintig procent van de eigenaren nog een compensatie van de restschuld (15.000 euro per eigenaar) moet plaatsvinden, anders gaan zij niet over tot verkoop. FIJNWonen geeft aan dat er voor die 40 huishoudens geen plek is in de sociale woningen, omdat er al wachtlijsten zijn. De gemeente heeft als bezwaar dat zij niet twintig procent van de eigenaren wel kunnen compenseren en die andere tachtig procent niet. Hierin kunnen eventueel de woningcorporaties een rol spelen, door deze personen uit te kopen. Eventueel kan de gemeente hen indirect compenseren met subsidies.

Vervolgens worden er een aantal mogelijke opties besproken om de hoogbouwflats te slopen. FIJNWonen geeft aan een voorkeur te hebben voor het saneren van eigen bezit, omdat dit goedkoper is. WonenNoord geeft aan dat de zittende kopers een probleem kunnen vormen, want niet iedereen wil tegelijk weg: *“Je zit er eigenlijk net zo lang aan vast totdat je die laatste eigenaar eruit hebt.”* Daarnaast geeft WonenNoord aan dat zij hun volledige voorraad grondgebonden woningen wel willen verkopen aan FIJNWonen (dus zestig stuks). Dit betekent dat zij op de korte termijn geen grondgebonden woningen hebben, maar dat zij deze nieuw willen bouwen na het slopen van een hoogbouwflat. Zij hoeven dan uiteindelijk niet te verdunnen en kunnen één van de lege plots benutten. Met de opbrengst van de grondgebonden woningen, kunnen ze investeren in een flat.

Nadat er constructies zijn bedacht waarin de corporaties de particuliere flats uitkopen en FIJNWonen hun eigen bezit sloopt, moet er nog gesproken worden over het aantal woningen dat de corporaties terug mogen bouwen. Als er niets teruggebouwd wordt, is de verdunning 400. De minimale verdunning voor de gemeente is 200, dus daarin moet een middenweg gevonden worden. *“Wij willen er sowieso zestig voor wat wij hier [aan FIJNWonen] van de hand doen, en dan wil ik eigenlijk nog groeien”* aldus WonenNoord. Daarnaast geeft FIJNWonen aan dat zij de helft van de eigenaren wel willen opnemen, dus twintig huishoudens, maar dan moet de gemeente ook twintig extra woningen toestaan.

Resultaat onderhandelingen

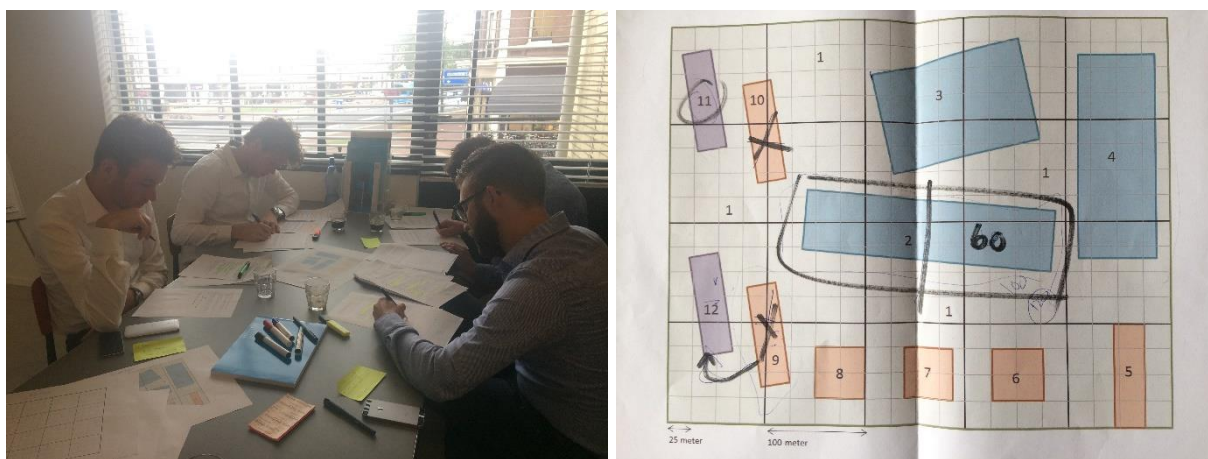
In het eindstadium van de onderhandelingen geeft WonenNoord nogmaals aan dat zij al eerder benadeeld zijn en niet enthousiast zijn om nu de gemeente tegemoet te komen. Hierop wordt vermeld dat de uitkomst ook kan zijn dat de partijen er niet uitkomen. *“En dan verliest iedereen...”* aldus WonenNoord. Uiteindelijk worden de volgende keuzes gemaakt:

- FIJNWonen koopt plot 12 en sloopt deze op termijn. Ook slopen zij per direct hun eigendom op plot 9 en 10, omdat de gemeente niet wil dat er flats overblijven.

- FIJNWonen verlangt van de gemeente een bijdrage in deze sloopkosten.
- WonenNoord koop plot 11 en sloopt deze. Daarnaast verkopen zij hun grondgebonden woningen aan FIJNWonen, in ruil voor het recht op de bouw van zestig nieuwe woningen.
- Om te kunnen groeien, bouwen zij nog veertig extra woningen in het noordwesten.
- Op de termijn wil FIJNWonen nog meer grondgebonden woningen bouwen, wanneer de hoogbouwflats gesloopt zijn. In overleg met de gemeente worden dit er veertig.
- De uiteindelijke verdunning is dan 260 woningen, hier kan de gemeente mee akkoord.
- De gemeente investeert nog in een publieke voorziening, die een deel van hun 'lege grond' kan vullen, zoals een sportpark of speeltuin.

Uiteindelijk zijn de drie partijen tevreden. De gemeente heeft een goede verdunning, met minimale investering. WonenNoord gaat er op de korte termijn 100 appartementen op vooruit en op de lange termijn 40 grondgebonden woningen. FIJNWonen raakt wel bezit kwijt, namelijk 200 appartementen, maar deze waren al sterkt verouderd. In ruil daarvoor krijgen zij meer diversiteit, doordat er uiteindelijk 100 grondgebonden woningen in hun bezit komen.

Figuur 18: De onderhandelingen (links) en de uitkomst (rechts).



6.2.2 Evaluatie eerste experiment

Op basis van de eerste spelronde zijn er een aantal kleine aanpassingen gedaan aan het spelontwerp voor ronde 2. Ten eerste gaf de speler van FIJNWonen aan dat ze te veel kapitaal hadden. Hij vond dat hij in principe alles zelf op had kunnen lossen. Hierdoor werd het maken van keuzes te gemakkelijk, want 'hij kon het toch wel betalen'. Dat is natuurlijk niet de bedoeling van het spel, omdat er wel degelijk weloverwogen keuzes gemaakt moeten worden door partijen. Daarom is het bedrag van FIJNWonen verlaagd van 15 miljoen naar 10 miljoen euro.

Ook ontbrak het in deze ronde volgens WonenNoord enigszins aan een noodzaak om te ruilen, omdat de verschillende partijen uit de voeten konden met hun bestaande bezit en grond. Hierbij zou een bredere context op de kaart beter zijn, zodat het duidelijk is welke delen van het gebied het aantrekkelijkst zijn. Daarom is de keuze gemaakt om iets duidelijker aan te geven aan welke kant van Bakenveld de (on)gewenste locaties zich bevinden.

6.2.3 Tweede experiment

Voordat de eerste ronde, begon moesten de partijen op basis van de instructieformulieren kiezen of zij wel of niet wilden investeren in het gebied. In de eerste ronde wilden alle partijen bij voorbaat al investeren. Voor verdere toelichting op deze keuzes zijn de ingevulde formulieren te vinden in bijlage 5 (sessie 2).

Eerste ronde

De gemeente opent de onderhandelingen in deze ronde. Hierbij wordt de nadruk direct gelegd op de toegenomen leegstand, waar alle grondeigenaren mee te maken krijgen. Zo stelt de gemeente: *“Het is een gebied waar verpaupering optreedt, woningwaardes dalen en leefbaarheidsproblemen zijn. We kennen allemaal de sociale aspecten van de wijk, met weinig perspectief dat het zonder ingrijpen beter gaat.”* Hiermee worden direct de grote problemen van een krimpregio genoemd. De gemeente geeft aan samen iets van het gebied te willen maken, om er op termijn allemaal beter van te worden, waarbij ook meteen open gesproken wordt over hun eigen belangen. Ten eerste worden er geen nieuwe woningen meer bijgebouwd, omdat er nu al sprake is van leegstand: *“Wij zetten liever in op verdunning van woningen.”* Ook maken zij de keuze van kwaliteit boven kwantiteit, waarbij zij alle doelgroepen (sociaal en particulier) willen kunnen huisvesten in Bakenveld. Daarna vraagt de gemeente hoe de andere partijen hier over denken.

WonenNoord is benieuwd welke rol de gemeente wil oppakken. De woningcorporatie ziet namelijk wachtlijsten in de sociale huur en hun voornaamste doel is om hun doelgroep te kunnen huisvesten. WonenNoord is bereid om daarvoor investeringen te doen in het gebied, maar vraagt zich af of de gemeente ook wil investeren of een andere rol aan wil nemen. De gemeente is bereid hierin een aandeel te nemen: *“We hebben allemaal ons belang, en zonder elkaar komen we er niet. Misschien op korte termijn, maar zeker niet op lange termijn. Met andere woorden, wij [de gemeente] zijn bereid om te investeren, maar dan niet zonder jullie. Jullie zijn degene met de woningen, dus de lead in hoe en wat.”*

WonenNoord vindt het goed om in de particuliere woningvoorraad woningen te onttrekken, maar geeft aan dat we wel tekorten zijn voor sociale huurwoningen. Zeker in het segment voor ouderen is er een toegenomen vraag. *“Om maar vrij te geven wat onze insteek is: wij hebben grond in het gebied en zouden die graag benutten om de doelgroep te huisvesten die daar vraag naar hebben. Ik begrijp dat je [de gemeente] het rustig aan wil doen, maar ik zoek eigenlijk naar mogelijkheden om dat alsnog te kunnen doen.”* De gemeente herhaalt de belangen van WonenNoord om te zien of deze door iedereen begrepen zijn, waarbij voornamelijk de kwalitatieve afstemming van woningen anders moet. WonenNoord geeft aan dat zij hiervoor grond ter beschikking willen stellen. WonenNoord zegt hierover: *“Ik wil niet te hard van stapel lopen, maar ik zie wel oplossingen, zoals het inponen van koopwoningen in ruil voor bouwrechten op andere plekken.”* Vervolgens wordt ook gevraagd naar de kopervereniging en naar de belangen van de eigenaren van de particuliere appartementen.

Voor de particuliere eigenaren is het belangrijk dat er geïnvesteerd wordt in de wijk. In dat geval staan zij er ook voor open om woningen te verkopen. WonenNoord informeert vrij snel naar de restschuld, die de afgelopen jaren ontstaan is omdat de marktwardes zijn gedaald. Hij geeft hierbij al snel aan dat WonenNoord niet veel kan betekenen in het opvangen van deze restschuld. De vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren geeft aan dat zij uitgaan van een marktprijs van 50.000 euro, waarna door de subsidie van de provincie (20.000 euro) een acceptabele restschuld (15.000 duizend euro) overblijft. WonenNoord vraagt zich af of dit voldoende zal zijn voor alle kopers, waarna de gemeente aangeeft dat de twee particuliere hoogbouwflats de komende jaren waarschijnlijk alleen verder in waarde zullen dalen. Dit betekent dat er zeker urgentie is, omdat de restschuld toe zal nemen. In totaal, na verkoop voor marktprijzen en subsidies van de provincie, blijft er voor de twee hoogbouwflats als geheel nog een restschuld over van 3 miljoen euro. Deze zou een deel van de particuliere eigenaren nog gecompenseerd willen zien (in geld of andere compensatie).

Als laatste komt FIJNWonen aan bod, die zich grotendeels aansluit bij WonenNoord. *“Als corporatie zien wij een taak voor onszelf weggelegd om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de leefbaarheid in deze buurt, die snel achteruit gaat.”* WonenNoord wil hierbij wel een totale herontwikkeling van het gebied, met een gezamenlijke aanpak. Daarnaast kan FIJNWonen zich er in vinden dat de woningen per saldo omlaag moeten, maar dit betekent niet dat er per definitie geen nieuwbouw plaats kan vinden. *“Het toevoegen van grondgebonden woningen kan een goede manier zijn om meer variatie aan te brengen in het bewonerstype, wat ten goede komt aan de leefbaarheid.”* FIJNWonen zou graag hun eigen portefeuille uitbreiden met meer grondgebonden woningen, maar heeft hier momenteel geen grondposities voor. Dus hier moet nog verder over onderhandeld worden. De vertegenwoordiger van de particulieren vraagt zich af of hier geen ruimte voor vrijkomt na het inponen en exploitatie van de hoogbouwflats, zodra deze gesloopt worden. Hier ziet FIJNWonen wel een mogelijkheid. WonenNoord vraagt of FIJNWonen ook interesse heeft in inponen van de particuliere appartementen. Dit heeft FIJNWonen tot op zekere hoogte.

De gemeente vat het verhaal van de woningcorporaties samen: *“Het is een ‘per saldo opgave’ en er mag gerust nieuw gebouwd worden, als uiteindelijk die verdunningsslag ook plaatsvindt. Sterker nog, ik denk dat als we het op die manier kunnen doen, dat we dan de beste kwaliteitsimpact kunnen hebben.”* Op het eind van de eerste ronde geeft de gemeente aan dat er in verdere onderhandelingen nog wel afgestemd moet worden hoe winst en verlies met elkaar gedeeld en gecompenseerd gaan worden. *“Maar we moeten het met z’n allen doen.”* Hier zijn de andere partijen, in het bijzonder de corporaties het mee eens, want het is voor hen ook een belangrijke taak om de leefbaarheid op peil te houden. WonenNoord eindigt met de volgende uitspraak: *“We zitten allemaal op één lijn, we willen het gebied beter maken. Stap twee is denk ik nadenken over hoe we invulling geven aan de herstructurering van de koopflats, zodat de eigenaren er ook goed uitkomen”.*

Na de eerste ronde zijn alle partijen bereid om verder te onderhandelen en om te investeren in het gebied. De details over de invulling zijn nog niet besproken, maar tot zo ver kunnen alle partijen zich vinden in de samenwerking. De randvoorwaarden zijn hierbij een gezamenlijke aanpak en dat alle partijen winst en verlies delen. Niemand heeft hierbij de voorkeur voor free-riden, omdat de gezamenlijke urgentie voor alle partijen duidelijk was. Vooral de gemeente heeft hierin een rol gehad, waarbij alle partijen gehoord zijn en ook de belangrijkste punten werden samengevat.

Tweede ronde

Aan het begin van de tweede ronde, waarbij het vlekkenplan getekend wordt, geeft WonenNoord aan dat hij graag wil weten wat iedereen hierin graag terug ziet komen. De vertegenwoordiger van de eigenaren begint, omdat hij *“het minst technische verhaal heeft”*. Niet alle eigenaren zijn meteen overtuigd, zij zijn op zoek naar compensatie, bijvoorbeeld in een hogere verkoopprijs. *“Ik ga er maar meteen met de botte bijl in, want ik geloof dat het feest anders helemaal niet door kan gaan, dus ik vroeg me af wat bij jullie de ruimte is om de woningen te kunnen kopen”*. WonenNoord wil daarop graag weten in hoeverre zij boven de marktwaarde gecompenseerd willen worden. Hier wil de vertegenwoordiger niet op in gaan, hij wil eerst weten hoeveel ruimte de corporaties hebben.

WonenNoord geeft aan dat het misschien beter is om het rondje eerst af te maken en daarna pas in details te treden. Voor FIJNWonen is het verhogen van de leefbaarheid een belangrijk doel, daarnaast willen zij graag grondgebonden woningen realiseren. Zij zien wel in dat zij daar zelf weinig grond voor hebben.

De gemeente ziet voor zichzelf een faciliterende rol. *“We zijn bereid om zeker ons aandeel te nemen, maar de bouwmogelijkheden, ideeën en investeringen liggen toch vooral bij jullie.”* De gemeente kan met grond schuiven en heeft een potje om mee te kunnen investeren, maar dat is niet heel groot. De leefbaarheid in het gebied staat voor de gemeente voorop, budget neutraal blijven is mooi maar de realiteit is waarschijnlijk dat we moeten investeren in de toekomst.

WonenNoord wil ook de leefbaarheid verbeteren, maar ook graag de wachtlijsten voor de sociale huur oplossen. Hiervoor willen zij graag huurwoningen ‘wisselen’ voor koopwoningen. Daarnaast heeft

WonenNoord bezit ten noord westen van Bakenveld, hier willen zij graag bij aansluiten, zodat hun bezit wat meer geclusterd is. *“Dus daar zitten wat ons betreft ook wat meer de openingen wat betreft herverkaveling.”* Daarnaast geeft WonenNoord aan dat er woningen zijn, voornamelijk van FIJNWonen, die aan het eind van de levensduur komen. Daar moet ook iets mee gebeuren, voor de kwaliteit van het gebied als geheel. De grondgebonden woningen van WonenNoord zelf zijn nog bestendig voor de komende jaren.

WonenNoord is de eerste partij die met een voorstel komt: *“Om heel concreet te zijn, mijn voorstel is eigenlijk plot 11 inponden, dat wij dat nog 15 jaar exploiteren, slopen en daarna transformeren naar grondgebonden levensbestendige woningen voor ouderen. En dat we daarmee ons bezit wat meer aansluiten op ons andere bezit.”* De gemeente vraagt of deze termijn redelijk is, waarna WonenNoord aangeeft dat dit kan. In deze periode zullen ze alleen het noodzakelijke onderhoud uitvoeren, anders worden de kosten te hoog.

Voor de mix van sociale huur en koop, geeft WonenNoord als suggestie om plot 12 hiervoor te gebruiken. Door de ‘boost’ te richten op bepaalde delen van de buurt ontstaat daar kwaliteit. Maar voor plot 11 ziet WonenNoord wel echt een exit-scenario over 15 tot 20 jaar. De gemeente ziet liever plot 11 en 12 geheel verdwijnen, vanwege de uitstraling van de flats, maar ook omdat er dan meteen een verdunningsopgave van 200 woningen plaats kan vinden. Stel dat er dan op die plek 40 grondgebonden woningen teruggebouwd worden, dan heeft er al een verdunningsslag plaatsgevonden. Over de termijn waarop gesloopt wordt wil de gemeente onderhandelen, maar vindt 15 jaar zelf een goed uitgangspunt om mee te starten. De vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren heeft ook liever dat beide flats uitgekocht worden, dan dat een deel van de eigenaren wel verkoopt en een ander deel niet.

WonenNoord vraagt aan de vertegenwoordiger van de eigenaar wat de eigenaren willen die nog niet willen verkopen: *“En waar zien zij zichzelf wonen over twintig jaar”*. Dat hangt af van wat er betaald kan worden, maar het is ook mogelijk om hen een sociale huurwoningen aan te bieden. WonenNoord ziet wel voordelen van dergelijke doorstroming, in het bijzonder voor de doelgroep die levensloopbestendig wil wonen. Hierna wordt het scenario om zowel voor flat 11 als 12 een exit-scenario te ontwikkelen. FIJNWonen geeft aan dat het voor de dynamiek van de wijk wel goed is als er ergens koop behouden blijft. *“En ik denk dat als we de leefbaarheid verhogen van de buurt, dat de woningwaardes stijgen, waardoor ze misschien zelfs weer boven water komen”*. WonenNoord vindt de mix van koop en huur ook aantrekkelijk.

De gemeente ziet, los van de details, dat de makkelijkste verdunningsopgave gehaald kan worden op plot 11 en 12 van de particulieren en 9 en 10 van FIJNWonen. Het lijkt de gemeente goed om daar in te zetten, en de uitwisseling van geld en grond wordt daarna onderling geregeld. Voor de gemeente zijn 11 en 12 als exit-scenario prima, maar FIJNWonen geeft zelf aan om nog even te kijken naar de mogelijkheden van 9 of 10. Daar is wellicht ook een exit-scenario mogelijk, afhankelijk van de sloopkosten. *“Maar ik kan me voorstellen dat als complex 9 tegen de vlakte gaat, dat dit meer openheid creëert, een wat lagere dichtheid. Misschien dat dit de leefbaarheid ook wel ten goede komt.”*

WonenNoord wil weten of FIJNWonen ook grondgebonden woningen wil realiseren. Hierop antwoordt FIJNWonen: *“Ja, jazeke. Dit kan mogelijk op dezelfde locatie. Of een deel ervan”*. WonenNoord ziet een oplossing: *“Wij bezitten grond aan de zijkant van de wijk, maar wij hebben meer belang bij dit gedeelte [noordwest] van de wijk. Als wij dit nou eens aan de gemeente zouden verkopen, daar worden koopwoningen gerealiseerd met een grondprijs voor koop in plaats van sociale huur. Met dat geld kunnen wij dan op de gewenste locatie de appartementen [plot 11 en 12] saneren en grondgebonden woningen bouwen.”* De gemeente vindt dit geen goed plan: *“Als actief grondbeleid voor ons mogelijk was geweest dan hadden wij dat ook wel overwogen, maar het is niet dat wij een oneindige pot hebben en dat ik oneindig kan verantwoorden dat wij een soort subsidie verlenen”*. WonenNoord legt uit dat het niet zo bedoeld is, de gronden gaan naar een ontwikkelaar. Maar de bestemming ‘koop’ levert een hogere grondwaarde op dan bestemming ‘sociale huur’ en daarmee valt een winst op de grond te behalen die zij in kunnen zetten voor financiering van andere delen van het plan. Uiteindelijk is het voorstel van WonenNoord: plot 4 verkopen aan ontwikkelaars voor koopwoningen, op plot 3 zelf grondgebonden

woningen bouwen en plot 11 en 12 op den duur slopen. Hier kunnen zij later grondgebonden patio's voor terugbouwen, maar per saldo nog steeds verdunnen. *"Ik ben benieuwd hoe jullie hier tegenover staan."*

"Zoals ik het hoor zullen er meer grondgebonden woningen komen, maar wij willen ook graag grondgebonden woningen in onze portefeuille toevoegen. Die ruimte wordt op deze manier wel beperkt." antwoordt FIJNWonen. Met de huidige grondposities kan FIJNWonen grondgebonden woningen realiseren op plot 7, maar dat is een kleine kavel, waar maximaal 15 woningen op kunnen. WonenNoord vraagt welke oplossingen FIJNWonen zelf ziet voor dit probleem. Een exit-scenario voor de flat op plot 9 zou kunnen. De gemeente is benieuwd of de woningcorporaties uitkomen, financieel en in aantallen, als de plots van de huidige hoogbouwflats in de toekomst grondgebonden woningen bevatten.

WonenNoord zegt dat er nu nog los van het geld naar de kavelverdeling gekeken moet worden. Zijn voorstel is dat FIJNWonen plot 2 van hen overkoopt, dit zijn grondgebonden woningen. Dit zijn woningen van prima kwaliteit. In ruil daarvoor krijgt WonenNoord van de gemeente bouwrechten op kavel 3, om grondgebonden woningen te realiseren. Daarnaast nemen zij plot 10 over van FIJNWonen, dus deze wordt geruild voor plot 2. Ook ponden ze de appartementen op plot 11 in. Het bezit van WonenNoord wordt dan plot 3, 10 en 11. FIJNWonen krijgt dan 2 en behoudt de plots die al in hun bezit zijn in het zuiden van het plangebied. Ook koopt FIJNWonen dan de appartementen van plot 12. WonenNoord begint met het intekenen van dit voorstel in de huidige eigendommenkaart. *"Je tekent voor het gemak ook even de publieke ruimte erbij die wij in bezit hebben, of gaat het je om de vlekken?"* vraagt de gemeente. Het gaat bij deze tekening vooral om de vlekken, ongeacht de wegenstructuur en dergelijke. De gemeente vraagt aan de woningcorporaties of zij kort kunnen uitrekenen of zij met dit voorstel per saldo uitkomen voor hun woningvoorraad. Er komen in totaal voor beide woningcorporaties samen 200 grondgebonden woningen bij, daar tegenover staat dat er 400 appartementen af gaan. *"Dus dan hebben we een verdunning van 200 woningen"* aldus WonenNoord. *"We hebben nog steeds verdunning, maar wel meer grondgebonden woningen toegevoegd en we houden een mix van koop en huur. Wij hebben meer de richting waarop wij heen willen met ons bezit."* De gemeente wil weten in hoeverre er een mix is tussen koop en huur, omdat er toch voornamelijk sociale huur terug zal komen. Alleen plot 4 blijft in dit scenario over voor koop. WonenNoord komt met een ander voorstel, waarbij de koopwoningen zich meer richting centrum bevinden, wat aantrekkelijker kan zijn voor ontwikkelaars.

In het genoemde scenario blijven er 500 woningen over, waarvan 40 koop en 460 sociale huur. In de huidige situatie is de verhouding 200 koopwoningen en 500 sociale huur. WonenNoord geeft aan dat er in verhouding wel meer sociale huur komt, maar in absolute aantallen toch vermindering optreedt. De gemeente vraagt of er een botsing is, tussen enerzijds willen verdunnen maar per saldo wel meer sociale huur overhouden. WonenNoord zegt hierover: *"We moeten een bepaalde dichtheid behouden in de sociale huur, om tot hogere aantallen te komen dan we nu hebben. Dat gaat in principe ten koste gaan van koopwoningen. We slopen er in ons huidige plan al 140, misschien moeten dit er meer worden. Of toch een extra complex behouden voor sociale huur."* Een mogelijkheid zou zijn om plot 9 te behouden, omdat deze locatie dicht bij alle voorzieningen ligt. De gemeente geeft aan dat er ook buiten de bestaande plots gedacht kan worden: *"Wij zijn best bereid om daar compensatie in te vinden. Dat het er ook wat leuk uit kan zien. Want als je zegt we houden de appartementen hier, dat vind ik prima, maar dan wel een leuker pandje dan we er nu hebben staan. Want die galerijflats, daar wordt niemand vrolijk van."* De partijen zijn het met elkaar eens over deze onderwerpen, verdunning moet voornamelijk plaatsvinden in de particuliere koopsector, hoe dit gebeurt maakt niet uit, maar er moet ook geïnvesteerd worden in een mooiere omgeving.

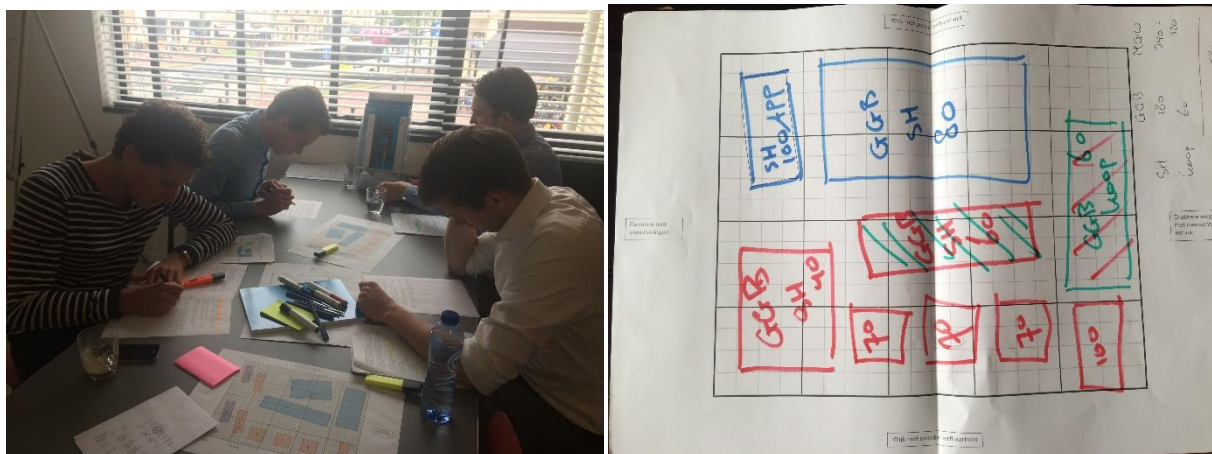
Wederom een voorstel van WonenNoord. Plot 11 worden aantrekkelijk ogende appartementen, voor sociale huur. Plot 2 blijft behouden, maar komt in het bezit van FIJNWonen. Daarvoor in ruil wordt plot 10 van WonenNoord. Plot 10 en 3 worden grondgebonden sociale huurwoningen voor WonenNoord. Plot 12 en 9 worden grondgebonden sociale huurwoningen voor FIJNWonen. FIJNWonen maakt zich nog wat druk over hoe dit gefinancierd moet worden. WonenNoord vindt dat er in eerste instantie vooral nagedacht moet

worden over ieders belang inpassen. Hoe de kosten verdeeld worden komt later, als de goede mix van woningtypen en een hogere leefbaarheid maar gerealiseerd kunnen worden.

Eerste schets van de kavelruil

WonenNoord schetst op een lege kaart wat er tot nu toe besproken is. De andere partijen kijken mee, zodat de gezamenlijke visie juist wordt weergegeven. De vertegenwoordiger van de eigenaren merkt op dat er nog geen functie is gevonden voor plot 7, die momenteel onbebouwd is.

Figuur 19: De onderhandelingen (links) en de uitkomst (rechts).



De woningvoorraad na dit plan bedraagt 580 woningen, als volgt verdeeld:

- Sociale huur: 180 grondgebonden en 340 appartementen (520 in totaal)
- Koop: 60 grondgebonden woningen

In dit geval is het aantal woningen met 120 verminderd en is het aandeel sociale huur vergroot. WonenNoord vindt dit de juiste richting. Hij stelt wel voor om nog even verder te kijken, in hoeverre de huidige staat van het vastgoed een rol moet spelen in de gehele ontwikkeling. De gemeente is een voorstander van dit plan, vooral omdat het aantal sociale huurwoningen gewaarborgd blijft. Als aanvulling geeft WonenNoord nog om de bestaande kavel van sociale grondgebonden huur 'uit te ruilen' met de nieuwe grondgebonden koop: "Ik vind koop in het midden eigenlijk sterker". Daar is FIJNWonen het wel mee eens.

"Dit is natuurlijk een grove schets, maar kunnen we hiermee uit met de huidige bouwvlakken, of moeten we hier nog gaan schuiven met publieke ruimte?" vraagt de gemeente. Er zijn wel delen publieke ruimte die beschikbaar gesteld moeten worden om dit plan te kunnen realiseren. De gemeente wil hier best een overweging in maken, als de andere grondeigenaren akkoord gaan met dit plan. FIJNWonen vindt het een redelijk voorstel op plot 2 en 10 uit te ruilen met WonenNoord, los van de exacte financiële gevolgen. Maar door een kort rekensommetje blijkt wel dat de kosten van FIJNWonen redelijk hoog oplopen: "De vraag is dan wel of wij dit alleen kunnen en willen dragen". WonenNoord geeft aan dat de business case van het inponen van de hoogbouwflats in principe kostenneutraal is, omdat deze terug verdiend kan worden door de exploitatie voor de sloop van het pand. "Dus jouw kosten zitten hem in de extra compensatie richting de eigenaren" aldus WonenNoord. "Het is alleen iets van de lange adem" merkt de gemeente terecht op. WonenNoord geeft aan dat zij het wel teveel van het goede vinden om de gehele compensatie voor de restschuld op zich te nemen, daar sluit FIJNWonen zich bij aan. "Als je nu verkoopt maak je 35 duizend euro verlies. Inclusief de subsidie [van de provincie] en wat compensatie van ons, maak je 10 duizend euro verlies, bijvoorbeeld. Dan is de vraag aan jullie [de particuliere eigenaren] of je dat reëel vindt." is de vraag van WonenNoord. De vertegenwoordiger van de eigenaren geeft aan dat zij deels bereid zijn om ook mee te investeren, maar die 50.000 euro per woning is voor sommigen te weinig. Er moet over de restschuld van 15.000 dus nog onderhandeld worden. WonenNoord zegt: "Als uitgangspunt: wij hoeven er niet rijk van te worden, maar ...". "Ook niet het schip in gaan" vult FIJNWonen aan. De vertegenwoordiger van de

eigenaren geeft aan dat er voor de onwillige twintig procent ook een mogelijkheid voor compensatie is door bijvoorbeeld een sociale huurwoning in het gebied. Hierop geeft WonenNoord aan dat er per saldo maar twintig sociale huurwoningen bijkomen in Bakenveld, wat te weinig is om iedereen te huisvesten. Er zouden vanuit de particulieren namelijk veertig huishoudens een nieuwe woning moeten krijgen. Maar dat is over een periode van twintig jaar, merkt WonenNoord op. Dus een deel kan daar voorlopig blijven wonen, want hun appartementen worden sociale huur: *“Een soort sale and lease back”*.

De laatste vraag die nu overblijft, is of het plan ook uitkomt voor de particuliere eigenaren. Het belangrijkste is volgens FIJNWonen dat zij weer een huis krijgen. WonenNoord geeft aan dat er dan per saldo eigenlijk meer sociale huur moet komen, om dat goed te kunnen realiseren. De gemeente merkt op dat de eigenaren dan wel bereid moeten zijn om de switch van koop naar sociale huur te maken. Dit is niet iets wat iedereen wil, gezien het imago. De woningcorporaties geven aan dat de koop appartementen maar een waarde hebben van 85.000 euro, dus op zich ook al geen best imago hebben.

Resultaat onderhandelingen

Uiteindelijk zijn de partijen het eens met het voorstel wat er ligt. De gemeente zegt hierover: *“Per saldo bereiken we niet de verdunningsopgave die we willen bereiken, maar we doen wel precies datgene wat goed is vanuit maatschappelijk vlak. Namelijk meer sociale huurwoningen en minder particuliere koop, want daar zit het knelpunt kwalitatief gezien.”* Qua compensatie van grond verkopen kan de gemeente niet veel doen, omdat dit neigt naar staatssteun, maar voor de gehanteerde marktprijs van 5 euro lijkt dit hen geen struikelblok in de onderhandelingen. De gemeente is daarnaast ook tevreden, omdat er geen financiële investering is gevraagd. FIJNWonen geeft aan dat de kosten gevoelsmatig wel voor een groot deel bij hen terecht komen: *“Omdat wij geen grond hebben die we kunnen verkopen, maar wel allerlei investeringen moeten doen”*. WonenNoord moet ook investeringen doen, maar kan daarnaast wel opbrengsten genereren door grondverkoop. De vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren vraagt of dit uiteindelijk niet allemaal in één pot komt, omdat het stedelijke kavelruil is. Hierbij worden investeringen onderling gecompenseerd, maar dit is wel afhankelijk van de inbreng per partij. Het gaat voor deze sessie te ver om hier nu al cijfers te berekenen. FIJNWonen geeft alleen nog wel aan dat de publieke ruimte nu ook sterk verpauperd is, waardoor er investeringen nodig zijn. Hij vraagt hiervoor een bijdrage van de gemeente. De gemeente is wel bereid om hier een aandeel in te nemen, als dat de voorwaarde is om samen uit de gebiedsopgave te kunnen komen.

6.3 Tussentijdse conclusie

De vierde deelvraag van dit onderzoek is: *Onder welke omstandigheden ontstaat er draagvlak voor gebruik van het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil bij de betrokken actoren?*

In hoofdstuk 4 en 5 zijn door middel van een literatuurstudie en interviews al een aantal succesfactoren voor stedelijke kavelruil opgesteld. Hieruit is gebleken dat in krimpgebieden ontwikkelingen alleen op gang komen als maatschappelijke belangen een grotere rol spelen dan financiële belangen, omdat er in krimpgebieden geen winst behaald kan worden. Door middel van het experiment is getoetst of maatschappelijke belangen inderdaad voor voldoende draagvlak kunnen zorgen. In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit het experiment besproken.

De verwachting vooraf aan het experiment was dat in de eerste ronde de spelers voor eigen belang wilden gaan en pas in de tweede ronde voor een gezamenlijk belang. Dit werd verwacht, omdat partijen geen inzicht hadden in elkaars keuzes, waardoor free-riden optioneel werd. Echter, voordat het spel begon kozen 7 van de 8 partijen er al voor om te investeren, ook al bestond hierdoor de kans dat anderen zouden free-riden, wat hen geld zou kosten. Alleen WonenNoord wilde in de eerste sessie vooraf niet investeren.

De partijen gaven aan dat de leefbaarheid verbeteren een belangrijke reden was om te investeren en zij verwachtten dat de andere partijen overtuigd konden worden. Na de eerste ronde moesten de partijen individueel kiezen: wel of niet investeren. Alle partijen besloten (in beide sessies) om wel te investeren.

Dit komt niet overeen met de verwachtingen vooraf, maar is wel begrijpelijk gezien het verloop van het experiment, waarbij de partijen in de eerste ronde al veel openheid gaven.

Het verschil tussen de verwachting en de uitkomst is deels te verklaren omdat partijen elkaar in de eerste ronde al het vertrouwen gaven dat iedereen zou mee investeren. Hoewel ieders eigen belang nog de boventoon voerde, was de noodzaak van het oplossen van het gezamenlijke probleem al erg groot. Daarnaast zagen alle partijen in het spel in dat zij er slechter op zouden worden als er niets zou gebeuren. Hoewel er geen winst te behalen was, bleek het beperken van verlies ook een duidelijke aanleiding om gezamenlijk te herstructureren.

Het verschil tussen de eerste ronde (eigen belang) en tweede ronde (stedelijke kavelruil) was voornamelijk dat er in de tweede ronde een verdere uitwerking (en invulling van het gebied) besproken werden. Partijen werden niet buitengesloten en ieders belangen werden afgewogen. Hierin kon goed worden geobserveerd dat kavelruil een collaboratief proces is. In de onderhandelingen werd ook voldaan aan de voorwaarden van een collaboratief planning proces, zoals deze in het theoretisch kader beschreven is. Zo waren alle partijen gelijk, werd er niemand buitengesloten en werd ieders mening en belang met een open houding aangehoord.

Een vraag die ontstaat na het experiment is de vraag of een gezamenlijke oplossing niet tot stand had kunnen komen zonder kavelruil, dus het daadwerkelijk aanpassen van de kavelstructuur. De partijen zochten namelijk eerst nog veel oplossingen binnen de eigen kavels. Het leek moeilijk, of niet noodzakelijk, voor partijen om buiten de 'lijntjes' te denken. Pas toen de plannen meer vorm kregen, kwamen de partijen erachter dat er gaten zouden ontstaan in het gebied, als iedereen alleen maar eigen vlekjes deels vult. Dit is wat Lara Brand ook aangaf in de interviews, dat leegstand gaten slaat in de structuur. Dit leidde er toe dat partijen toch beter nadachten over welke functies en woningtypes het beste op bepaalde plekken in het gebied konden komen. Hier kwam de toegevoegde waarde van kavelruil wel naar voren.

7. Conclusie

Dit hoofdstuk bevat de conclusie van het onderzoek, waarbij de onderzoeksvragen beantwoord worden. De deelvragen zijn al uitgebreid beantwoord in de voorgaande hoofdstukken, maar de belangrijkste antwoorden worden hier nogmaals beschreven. Daarna wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: *In hoeverre, en onder welke omstandigheden, kan stedelijke kavelruil als instrument succesvol ingezet worden bij de realisatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden in Nederland?*

Daarnaast besluit dit hoofdstuk het onderzoek door middel van een kritische reflectie. De conclusie van het onderzoek wordt gevolgd door een aanvulling op de gebruikte theorie, een reflectie op de gebruikte methoden en een aantal aanbevelingen, zowel voor vervolgonderzoek als voor de praktijk.

7.1 Antwoord op de deelvragen

In deze paragraaf worden de belangrijkste antwoorden op de deelvragen nogmaals behandeld. Voor de uitgebreidere antwoorden wordt verwezen naar de tussentijdse conclusies na de voorgaande hoofdstukken (paragraaf 4.5, 5.3 en 6.3).

In hoeverre is het institutionele stelsel in Nederland (niet) geschikt voor het toepassen van stedelijke kavelruil?

Geconcludeerd kan worden dat de Nederlandse institutionele context in zekere mate belemmerend is voor het instrument stedelijke kavelruil. Ten eerste is de Nederlandse planningscultuur niet ingericht op stedelijke kavelruil, omdat gemeenten nog niet gewend zijn aan hun nieuwe rol, als facilitator van gebiedsontwikkeling. Daardoor is er tot nu toe weinig ruimte voor particuliere eigenaren, want gemeenten weten nog niet altijd hun actieve rol los te laten (informele instituties).

Ook met betrekking tot formele instituties ontbreekt er nog veel in Nederland, omdat er geen wettelijke grondslag is voor stedelijke kavelruil. Hierdoor blijft het proces onzeker, waardoor partijen waarschijnlijk niet snel voor stedelijke kavelruil zullen kiezen, wanneer zij opties hebben met meer zekerheid. Een van de aspecten die bijdraagt aan het succes van stedelijke kavelruil in Duitsland en Spanje lijkt de mogelijkheid om een onwillige minderheid te kunnen verplichten mee te doen. Maar voor Nederland lijkt momenteel al besloten dat er enkel een wettelijke grondslag komt voor de vrijwillige variant.

In zowel Duitsland als Spanje lijken daadkrachtige gemeenten bij te dragen aan het succes van kavelruil. In Duitsland door het aanwijzen van herverkavelingsgebieden en in Spanje door duidelijke condities te stellen in de bestemmingsplannen. Gemeenten zijn in deze landen al veel beter ingesteld op faciliterend grondbeleid, terwijl in Nederland nog steeds gezocht wordt naar een goede overgang vanaf actief grondbeleid. Daardoor hangt het succes van kavelruil in Nederland af van de mate waarin de grondeigenaren zelfstandig en vrijwillig tot een overeenkomst kunnen komen.

Dit betekent dat er gezocht moet worden naar andere manieren om zekerheden in te bouwen voor partijen, anders zal stedelijke kavelruil als instrument geen voorkeur genieten. Vanwege het onzekere proces in Nederland, zullen partijen stedelijke kavelruil pas toepassen wanneer zij geen andere mogelijkheden hebben die meer zekerheid bieden.

Wat zijn de belangrijkste knelpunten en uitdagingen van binnenstedelijke herstructurerings-projecten in krimpgebieden?

Bevolkingskrimp is een fenomeen maar steeds meer gemeenten in Nederland mee te maken krijgen/ Deze gemeenten richten zich in hun beleid niet op het tegengaan van krimp, maar wel op het behouden van huidige inwoners. Hierbij ligt de nadruk op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad en het verbeteren van de fysieke woon- en leefomgeving.

Een van de grootste problemen bij krimp is de mismatch tussen vraag en aanbod. Doordat de vraag naar woningen in krimpgebieden afneemt, is er een overaanbod. Dit heeft tot gevolg dat bevolkingskrimp zorgt voor leegstand en een overschot aan woningen en andere voorzieningen. Er zal in deze gebieden dus gesloopt moeten worden om het evenwicht tussen vraag en aanbod terug te krijgen. Maar de sloop van overtollig vastgoed is ingrijpend, in het bijzonder voor de eigenaren, die met een restschuld blijven zitten door de gedaalde vastgoedwaardes.

Een ander groot probleem is dat geld voor ontwikkelen in krimpgebieden vaak niet meer terugverdiend kan worden uit de gedane investeringen. Gebiedsontwikkeling kost namelijk geld, waarvan gemeenten en ontwikkelaars verwachten dat zij dit later terug zullen verdienen. Maar in krimpgebieden is dit vaak niet het geval, omdat de vraag afneemt. Ontwikkelaars hebben geen interesse in gebieden waar geen winst te behalen is, waardoor investeringen in krimpgebieden vaak uit blijven.

Echter, niet ingrijpen in krimpgebieden is ook geen optie, want er ontstaat leegstand en verpaupering op plaatsen waar mensen wegtrekken. Deze leegstand verspreidt zich over verschillende plekken in de gemeente. Groei is concentrisch en kan gecontroleerd worden, maar krimp slaat gaten en holt daarmee de hele stedelijke structuur uit. Daarom moet er gezocht worden naar manieren om de negatieve effecten van krimp tegen te kunnen gaan.

Wat zijn de succes- en faalfactoren van stedelijke kavelruil en in welke mate kunnen binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden hier baat bij hebben?

In onderstaande tabel staan de belangrijkste knelpunten en succesfactoren bij een stedelijke kavelruil (terug te vinden in hoofdstuk 5), deze worden daarna gekoppeld aan krimpproblematiek.

Knelpunten	Succesfactoren
Ontbreken wettelijke regeling voor verplicht ruilen	Duidelijke kaders opstellen vanuit de gemeente, zodat duidelijk is wat wel en niet kan
Onzeker en langdurig proces	Partijen hebben een urgent gezamenlijk doel
	Het groepsproces moet eerlijk en duidelijk verlopen
	Alternatieven en bijbehorende gevolgen moeten in beeld zijn
	Een sluitende business case

Figuur 20: Belangrijkste knelpunten en succesfactoren, op basis van ervaringen van de respondenten.

Uit de eerste deelvraag is gebleken dat kavelruil een instrument is wat in de Nederlandse context niet snel voorkeur krijgt, vanwege het onzekere proces. Daarnaast blijkt krimp een lastig vraagstuk, omdat er niet gezocht moet worden naar een oplossing tegen krimp, maar naar een manier om er mee om te kunnen gaan. In het theoretisch kader is gebleken dat bij een dergelijk ‘wicked problem’ een collaboratief planning proces zou kunnen helpen, omdat een open samenwerking kan leiden tot nieuwe ideeën. Daarom is onderzocht in hoeverre krimp gebieden baat kunnen hebben bij kavelruil.

Er zijn een aantal redenen waarom stedelijke kavelruil een goed instrument lijkt voor krimpgebieden:

- Bij stedelijke kavelruil is het een belangrijke randvoorwaarde dat de gemeente een sterke rol aanneemt. De gemeente moet faciliteren, door duidelijke kaders te stellen en keuzes te maken. Dit komt overeen met de rol van gemeenten in krimpgebieden. Ook hier moet de gemeente keuzes

maken, bijvoorbeeld over het saneren van woningen of het voortbestaan van bepaalde voorzieningen.

- Eigenaren van vastgoed gaan zelf niet over tot een stedelijke kavelruil, zolang er geen duidelijke gezamenlijke noodzaak is. Hoogstwaarschijnlijk is deze noodzaak in krimpgebieden wel duidelijk, vooral wanneer de krimp al enige tijd bezig is. Er komt steeds meer leegstand in een gebied, verpaupering en verloedering van het vastgoed neemt toe en de leefbaarheid neemt af. Hierdoor wordt de urgentie om in te grijpen duidelijk.
- Zolang er genoeg marktwerking in een gebied is, waarbij vraag en aanbod redelijk in evenwicht zijn, zullen partijen niet snel overgaan tot een kavelruil, vanwege het onzekere proces. Er zijn dan voldoende andere opties, want ontwikkelaars investeren wel in gebieden met winstpotentie. Het zijn juist de gebieden waar geen winst meer te behalen valt (krimpgebieden), waar alternatieven nodig zijn (kavelruil).

Kortom, er kan geconcludeerd worden dat stedelijke kavelruil een geschikt instrument kan zijn in krimpgebieden. Ten eerste komt de faciliterende rol van de gemeente in beide situaties voor. Daarnaast zal door gebrek aan marktwerking weinig geïnvesteerd worden in krimpgebieden, wat ruimte overlaat voor stedelijke kavelruil. Ten slotte moet er volgens de respondenten een urgent gezamenlijk doel zijn om een stedelijke kavelruil de laten slagen, wat zich in krimpgebieden voordoet in de vorm van verlies beperken en leefbaarheid op peil houden. Een probleem wat zich in krimpgebieden wel voordoet is dat er geen sluitende business case is, wat volgens de respondenten wel een randvoorwaarde voor succes was. De vraag die hierdoor ontstaat is dan ook of in krimpgebieden het maatschappelijk belang (de leefbaarheid) groot genoeg is om ondanks een verlies wel samen het gebied te herontwikkelen.

Onder welke omstandigheden ontstaat er draagvlak voor gebruik van het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil bij de betrokken actoren?

Om te onderzoeken in hoeverre het maatschappelijk belang in krimpgebieden groot genoeg is om een herstructurering op gang te brengen, is een experiment uitgevoerd. Hierin moesten de spelers een wijk in een krimpgebied herstructureren, omdat de krimp en leegstand zorgden voor leefbaarheidsproblemen. De grondeigenaren probeerden eerst afzonderlijk en daarna gezamenlijk om de ruimtelijke kwaliteit in het gebied te verbeteren.

Voor alle partijen was het verbeteren van de leefbaarheid de belangrijkste reden om te investeren en zij verwachtten dat de andere partijen overtuigd konden worden. Hoewel ieders eigen belang in het begin de boventoon voerde, bleek de noodzaak van het oplossen van het gezamenlijke probleem toch groter. Ook over de eigen doelen en middelen werd open gesproken en alle partijen kregen de kans om uit te leggen waarom zij bepaalde dingen wilden aanpakken in het gebied. Daarnaast zagen alle partijen in het spel in dat zij er slechter op zouden worden als er niets zou gebeuren. Hoewel er geen winst te behalen was, en de business case niet sluitend was, bleek het beperken van verlies ook een duidelijke aanleiding om gezamenlijk te herstructureren.

In de onderhandelingen werd ook voldaan aan de voorwaarden van een collaboratief planning proces, zoals deze in het theoretisch kader beschreven is. Zo waren alle partijen gelijk, werd er niemand buitengesloten en werd ieders mening en belang met een open houding aangehoord. Dit past ook bij de succesfactoren die de respondenten in de interviews hebben benadrukt.

Een vraag die ontstaan is na het experiment is de vraag of een gezamenlijke oplossing niet tot stand had kunnen komen zonder kavelruil, dus het daadwerkelijk aanpassen van de kavelstructuur. De partijen zochten namelijk eerst nog veel oplossingen binnen de eigen kavels. Het leek moeilijk, of niet noodzakelijk, voor partijen om buiten de 'lijntjes' te denken. Pas toen de plannen meer vorm kregen, kwamen de partijen erachter dat er gaten zouden ontstaan in het gebied, als iedereen alleen maar eigen vlekjes (deels) vult. Dit is wat ook aangegeven werd door de respondenten, namelijk dat leegstand gaten slaat in de

structuur. Het ontstaan van gaten leidde er toe dat partijen toch beter nadachten over welke functies en woningtypes het beste op bepaalde plekken in het gebied konden komen. Hierdoor kwam de toegevoegde waarde van kavelruil wel naar voren.

7.2 Antwoord op de hoofdvraag

Na het beantwoorden van de verschillende deelvragen kan de hoofdvraag beantwoord worden:

In hoeverre, en onder welke omstandigheden, kan stedelijke kavelruil als instrument succesvol ingezet worden bij de realisatie van binnenstedelijke herstructureringsprojecten in krimpgebieden in Nederland?

Uit de eerste deelvraag is gebleken dat het institutionele stelsel in Nederland zeker belemmeringen kent voor de inzet van stedelijke kavelruil. Maar ondanks deze belemmeringen zijn er toch omstandigheden waarin stedelijke kavelruil succesvol ingezet kan worden, is gebleken uit de andere deelvragen. Wat in zowel de literatuur als de interviews naar voren kwam, is dat er gezocht moet worden naar een stok achter de deur, een reden voor partijen om ondanks het vrijwillige karakter te kiezen voor stedelijke kavelruil. Uit dit onderzoek is gebleken dat leefbaarheidsproblematiek deze stok achter de deur kan zijn in krimpgebieden.

Een reden dat stedelijke kavelruil in andere gebieden niet veel toegepast kan worden, lijkt het belang van financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Vrijwillige stedelijke kavelruil is een onzeker proces, dus partijen die een andere manier van ontwikkelen kunnen kiezen, zullen deze eerder toepassen. Maar in krimpgebieden is de financiële haalbaarheid altijd een heikel punt, waardoor stedelijke kavelruil een bruikbaar instrument kan worden.

Door een gebrek aan marktwerking, blijven investeringen in krimpgebieden vaak uit. Hierdoor nemen ruimtelijke problemen in dergelijke gebieden toe. Dit leidt ertoe dat gemeenten en grondeigenaren moeten zoeken naar andere manier om gebieden leefbaar te houden. Dit lijkt een omstandigheid waaronder stedelijke kavelruil gebruikt kan worden, want een traditionele manier van ontwikkelen blijft uit.

Daarnaast zijn er in krimpgebieden vaker gezamenlijke doelen, zoals verlies beperken of het verbeteren van leefbaarheid. Dit lijken krachtige drijfveren die boven persoonlijke winst op de korte termijn gaat. Het bestaan van deze urgente gezamenlijke doelen lijkt een omstandigheid waaronder stedelijke kavelruil succesvol kan zijn. Ook wanneer dit enkel zachte omstandigheden zijn.

Uit het experiment is gebleken dat stedelijke kavelruil voornamelijk een manier is om op een open manier de dialoog aan te gaan over gezamenlijke problemen. Tot op het niveau van een vlekkenplan konden de partijen samen nadenken en sparren over de indeling van het gebied. In hoeverre stedelijke kavelruil zich op detailniveau verhoudt tot andere instrumenten is echter nog niet zeker te zeggen.

Kortom, stedelijke kavelruil kan ingezet worden in situaties waarin door een gebrek aan marktwerking weinig tot geen nieuwe investeringen plaatsvinden. Hierdoor moeten de bestaande grondeigenaren, eventueel samen met lokale overheden, zelf ingrijpen om het gebied vitaal te houden. Daarnaast moeten deze eigenaren wel een gezamenlijk doel hebben met het gebied, anders kan ook ieder voor zich zijn eigen kavel herontwikkelen. Belangrijk is ook dat deze gezamenlijke doelen niet enkel gaan over winst behalen, omdat in situaties waar winst te behalen is ook op andere manieren ontwikkeld kan worden. Deze omstandigheden dragen bij aan de toepassing van stedelijke kavelruil, en omdat deze omstandigheden vaak gezamenlijk voorkomen in krimpgebieden, lijkt krimp ook een goede voorwaarde voor het gebruik van dit instrument.

Hierbij moet nog wel een laatste kanttekening geplaatst worden met betrekking tot de institutionele context. Uit het experiment is gebleken dat een vrijwillige kavelruil mogelijk is, dus ook zonder wet en regelgeving kan het instrument gebruikt worden. Dit draagt bij aan het idee dat formele instituties in deze

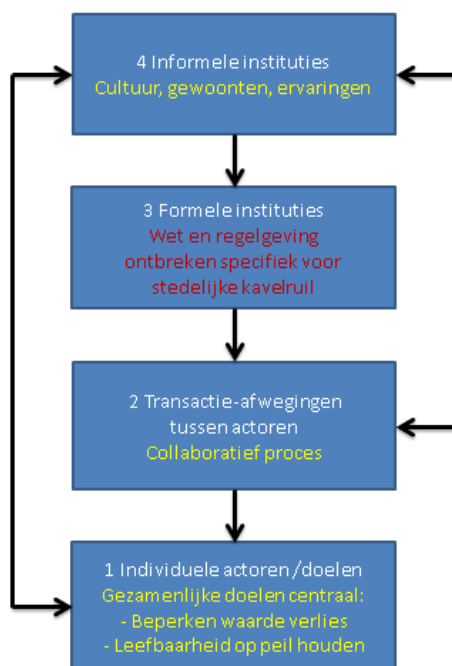
situatie ondergeschikt zijn aan informele instituties. Ook de bovenstaande omstandigheden die spelen in krimpgebieden bevestigen dat gezamenlijke problemen en een gebrek aan andere investeringsmogelijkheden voldoende aanleiding kunnen geven voor het toepassen van stedelijke kavelruil. Hiervoor maakt het niet uit dat er momenteel nog geen wettelijke regelgeving is. Redenen om stedelijke kavelruil toe te passen kunnen dus meer gezocht worden in informele instituties, zoals onderlinge relaties tussen partijen en leefbaarheidsproblemen. Hierdoor kan toch de keuze gemaakt worden om een formeel onzeker proces op basis van onderlinge afspraken toch te starten.

7.3 Bijdrage aan theorievorming

In de probleemstelling van dit onderzoek is besproken dat Buitelaar (2015) zich afvraagt of stedelijke kavelruil in Nederland geen oplossing is die op zoek is naar een probleem. Na dit onderzoek kan ik hier nog geen eenduidig antwoord voor geven voor heel Nederland, maar ik heb wel ontdekt dat er in Nederland ruimtelijke problemen zijn die op zoek zijn naar een oplossing. Deze oplossing zou voor krimpgebieden zeker gezocht kunnen worden bij stedelijke kavelruil. Daarmee wil ik niet zeggen dat stedelijke kavelruil de enige optie is voor krimpgebieden, maar wel eentje met potentie.

Stedelijke kavelruil is zeker een goed instrument om de dialoog voor herstructurering van een gebied anders in te steken. Zoals Innes (2016) al aangaf, is collaborative planning ook vooral een manier om tot nieuwe ideeën en oplossingen te komen wanneer ontwikkeling stilstaan. In krimpgebieden staan veel ontwikkelingen stil door een gebrek aan marktwerking, waardoor er tijd is om te experimenteren met een collaboratief proces. Uit dit onderzoek is gebleken dat stedelijke kavelruil, als collaboratief proces, succesvol kan zijn in krimpgebieden. Dit heeft vooral te maken met de gezamenlijke doelen en belangen van actoren, waardoor ze ook bereid zijn om naar elkaar te luisteren (wat een belangrijk aspect van collaborative rationality is). In situaties waarin geen winst te behalen is door middel van gebiedsontwikkeling, speelt het gezamenlijk beperken van verlies een centrale rol.

Koppenjan en Groenewegen (2005) veronderstellen in hun four layer model dat er vier lagen van instituties zijn. Hierbij hebben alle opeenvolgende lagen relaties met elkaar, maar zijn er ook nog andere directe relaties. Welke verbindingen voor stedelijke kavelruil van belang zijn wordt hierna, onder andere door een eigen invulling van het model, toegelicht.



Figuur 21: Institutionele lagen voor stedelijke kavelruil (eigen werk)

In de eerste laag bevinden zich de actoren, de grondeigenaren in een gebied. In het geval van krimp zijn dit de gemeente, particulieren, corporaties en eventueel een ontwikkelaar die nog grondposities heeft. In een krimpgebied zullen niet snel nieuwe grondeigenaren toe (willen) treden. In hoofdstuk vier zijn de belangen van deze partijen uitgebreid behandeld. Afhankelijk van deze belangen zullen de partijen mee willen werken aan een ontwikkeling (al dan niet met kavelruil).

Succesfactor voor de eerste laag: niet de individuele doelen van de actoren, maar het gezamenlijk doel moet centraal staan. Uit het onderzoek is gebleken dat beperken van waardeverlies en leefbaarheid op peil houden krachtige doelen zijn.

De derde laag, formele instituties, ontbreekt grotendeels voor stedelijke kavelruil. Er is in Nederland namelijk geen wettelijke grondslag voor kavelruil, zowel voor de verplicht als vrijwillige variant. De enige formele instituties zijn

wetten en eigendomsrechten die voor alle vormen van herstructurering van toepassing zijn. Het is dus niet onderscheidend voor stedelijke kavelruil.

Door het ontbreken van specifieke formele instituties neemt het belang van de informele instituties juist toe. Gemeenten kunnen eigenaren bijvoorbeeld niet dwingen om deel te nemen, dit moet vrijwillig gebeuren. Juist daarom zijn cultuur, normen en waarden, gewoontes en gedeelde ervaringen van belang. Wanneer grondeigenaren ooit benadeeld zijn door de gemeente, in welke situatie dan ook, kan dit de stedelijke kavelruil beïnvloeden. Dit is gebleken uit ervaringen van respondenten en ook uit de eerste sessie van het experiment. Zoals te zien is aan de pijl rechts, die laag 4 en 2 verbindt, beïnvloeden de informele instituties direct het collaboratieve proces.

Succesfactor voor de combinatie tussen de tweede en vierde laag: in het krimpgebied moeten de informele instituties geschikt zijn voor stedelijke kavelruil, door het ontbreken van formele instituties. Dit betekent dat actoren gezamenlijke normen en waarden moeten delen en gevoelsmatig met elkaar samen willen werken. De houding van de actoren ten opzichte van elkaar beïnvloedt direct de tweede laag (het proces) en daarmee ook direct weer het behalen van de doelen in de eerste laag.

7.4 Reflectie

In de vorige paragraaf is al een aanvulling op de gebruikte theorieën gegeven. Deze paragraaf voegt nog een reflectie toe op de rest van het onderzoek, zoals op de toegepaste methoden en op het persoonlijk functioneren.

7.4.1 Reflectie op de gebruikte theorie

De aanvulling op de theorie is in de vorige paragraaf besproken, in deze paragraaf wordt kort op de toepassing van het 'Four layer model' in combinatie met 'Game theory' gereflecteerd.

Four layer model

Deze theorie is gebruikt om de institutionele context rondom stedelijke kavelruil in kaart te kunnen brengen. Deze was hiervoor erg geschikt, omdat er duidelijke lagen aangebracht konden worden binnen stedelijke kavelruil. Hiermee werd een duidelijke structuur voor het onderzoek geboden.

Game theory

Deze theorie is in het bijzonder gebruikt vanwege het experiment wat uitgevoerd is tijdens het onderzoek. Door game theory te gebruiken werd duidelijk dat het in dit onderzoek niet alleen gaat om keuzes van individuen, maar juist om de samenhang van keuzes onderling. De verschillende partijen die een rol spelen bij kavelruil maken hun keuzes op basis van elkaar en op basis van regels. Hierdoor was deze theoretische invalshoek uitermate geschikt voor dit onderzoek, omdat game theory uitgaat van keuzes in strategische situaties.

Aansluiting van de theorieën

Beide theorieën waren goed te combineren, omdat zij op een aantal punten overlappen. Zo heeft de eerste laag van het four layer model betrekking op individuele actoren en hun doelen. Door deze te identificeren konden de rollen voor het experiment (de spelers in de game theory) vormgegeven worden. De tweede laag over het proces en gedrag onderling heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van de middelen en keuzes in het experiment. De derde en vierde laag over de (in)formele context hebben een deel van de regels in het spel bepaald. Hierdoor zijn alle institutionele lagen betrokken in het uiteindelijke experiment. Vooraf had ik niet verwacht dat deze aansluiting zo goed zou passen, maar uiteindelijk heeft dit geleid tot een spel waarin alle relevante aspecten rondom instituties meegenomen zijn.

7.4.2 Reflectie op de methode

Bij het schrijven van mijn onderzoeksvoorstel wilde ik mijn onderzoek richten op stedelijke kavelruil als instrument voor het oplossen van leegstand in aanloopstraten. Maar ik kwam er al vrij snel achter, tijdens de interviews, dat deze locaties niet het meest geschikt zijn voor stedelijke kavelruil. In veel aanloopstraten biedt kavelruil geen oplossing, tenzij er sprake is van een echt grote doorbraak die gerealiseerd moet worden. Maar hiermee was in Nederland nog niet genoeg ervaring. Ik kon van de respondenten nog niet de informatie krijgen die ik wilde, omdat zij zelf nog bezig waren met pilotprojecten. Zij gaven in de interviews wel aan dat stedelijke kavelruil wellicht geschikter zou kunnen zijn in gebieden waar de noodzaak voor een gezamenlijke aanpak hoog is, maar weinig marktwerking die zorgt voor veranderingen.

Toen had ik twee keuzes, of vasthouden aan mijn onderwerp (aanloopstraten) met een andere aanpak, of vasthouden aan mijn aanpak (experiment) met een andere focus. Een andere mogelijke aanpak zou een casestudy onderzoek kunnen zijn. Maar in mijn ogen was deze aanpak minder geschikt, omdat er op dit moment nog geen wet- en regelgeving is voor stedelijke kavelruil. Ook zijn de verschillende pilotprojecten in Nederland nog in uitvoering. Hierdoor zou het lastig zijn om verschillende cases met elkaar te kunnen vergelijken, omdat deze nog in andere stadia van het proces verkeren. Daarnaast heb ik mijn bachelor scriptie uitgevoerd door middel van een casestudy en ik wilde mijzelf uitdagen met een andere methode. Daarom heb ik besloten om vast te houden aan de gekozen methoden, maar de focus te verleggen naar krimpgebieden.

Een nadeel van deze keuze was dat ik mijn literatuuronderzoek en interviews nog had gericht op het oude onderwerp, dus ik moest de verkregen informatie wel bruikbaar maken voor het nieuwe onderwerp. Er was geen tijd meer om alles opnieuw te verzamelen. Gelukkig bleek veel informatie nog steeds goed bruikbaar, zodat ik het experiment in kon richten voor krimpgebieden.

Wat betreft de betrouwbaarheid van dit onderzoek heb ik mijn best gedaan om alle stappen zo inzichtelijk en navolgbaar mogelijk te maken. Dit heb ik onder andere gedaan door de interviewguides op te nemen in de bijlagen, het ontwerp en de resultaten van het experiment duidelijk op te schrijven en door tussen de verschillende hoofdstukken tussentijdse conclusies op te nemen. Hierdoor sluiten de verschillende onderzoeksmethoden beter op elkaar aan en is het duidelijk welke afwegingen ik gemaakt heb.

Naast de betrouwbaarheid van het onderzoek is ook de validiteit belangrijk. De interne validiteit van het onderzoek is goed, omdat duidelijk is gemaakt hoe ik tot bepaalde conclusies ben gekomen. De verschillende stappen in het onderzoek (literatuurstudie, interviews en experiment) zijn achtereenvolgens gebruikt om de gevonden resultaten te verklaren. De externe validiteit van het onderzoek is daarentegen zwakker, omdat het experiment maar gebaseerd is op een enkele case. Daarnaast is het experiment maar twee keer uitgevoerd. Het is daarom niet mogelijk om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren voor alle krimpgebieden in Nederland. Daarvoor zal meer onderzoek naar kavelruil in andere krimpgebieden plaats moeten vinden.

Experiment

Over de uitvoering van het experiment ben ik erg tevreden, ik heb het twee keer kunnen uitvoeren en de resultaten waren nuttig. De uitkomsten bleken toch (deels) anders dan verwacht, dus het was zinvol om het experiment uit te voeren. Er blijft natuurlijk altijd ruimte voor verbetering, dit werd ook aangegeven door de deelnemers op de evaluatieformulieren. Waar mogelijk heb ik deze feedback direct gebruikt om het spel te optimaliseren tussen de eerste en tweede sessie.

Als ik het spel nog een keer zou spelen dan zou ik een aantal dingen aanpassen. Ten eerste zouden er twee vertegenwoordigers van eigenaren zijn, waarbij één de voorstanders vertegenwoordigd en de ander de tegenstanders. Ik merkte dat het nu lastig was voor één speler om zowel eigenaren te vertegenwoordigen

die willen verkopen en ook eigenaren die niet willen verkopen. Daarnaast zou ik de casus verder aanpassen, zodat de noodzaak om te ruilen sneller duidelijk is.

7.4.2 Persoonlijke reflectie

Na mijn scriptie op het HBO en tijdens de pre-master verliep het schrijven van deze scriptie best soepel. Natuurlijk waren er af en toe dipjes, momenten waarin de motivatie wat lager was bijvoorbeeld, maar dat had ik de eerste twee keer ook al ervaren. Hierdoor bleef ik vertrouwen houden dat het deze derde keer ook zou lukken.

Ik merkte wel aan mijzelf dat ik deze scriptie graag goed af wilde ronden, juist omdat het de derde keer was. Ik wilde mezelf uit blijven dagen om nieuwe dingen te proberen en niet om de makkelijke weg te kiezen. Daarom heb ik ook de keuze gemaakt om vast te houden aan het uitvoeren van een experiment, omdat dit voor mij meer nieuws zou brengen dan een case study. Hoewel er af en toe wat tegenslagen waren, zoals met het aanpassen van het onderwerp, ben ik blij dat ik mijzelf toch uit heb kunnen dagen. Hierdoor heb ik mijzelf op methodisch vlak verder kunnen ontwikkelen.

7.5 Aanbevelingen

Ten slotte wil ik ook nog een aantal aanbeveling doen. Deze bestaan deels uit aanbevelingen voor vervolgonderzoek en deels uit aanbevelingen voor de praktijk.

7.5.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is stedelijke kavelruil als instrument voor krimpgebieden onderzocht. Het uitgangspunt voor het onderzoek was stedelijke kavelruil, later is de focus gezocht in krimpgebieden. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om dit om te draaien, dus te beginnen met een focus op krimpgebieden en meerdere instrumenten te vergelijken. Hierdoor kan de bruikbaarheid van stedelijke kavelruil ten opzichte van andere instrumenten bekeken worden.

Daarnaast is er door het gebruik van een experiment maar één casus, in Zuid Limburg, aan bod gekomen. Het is daarom ook nuttig om te kijken naar andere situaties en gebieden in Nederland. Hier heeft krimp misschien andere oorzaken of gevolgen, waardoor stedelijke kavelruil een ander effect kan hebben. Daarnaast kan de mentaliteit (informele instituties) verschillen in andere delen van het land, waardoor partijen anders aankijken tegen een dergelijk instrument.

7.5.2 Aanbevelingen voor de praktijk

In het onderzoek, vooral bij de resultaten van de interviews (hoofdstuk 5), staan al veel aanbevelingen voor partijen die een stedelijke kavelruil willen realiseren. Om hierbij niet in de herhaling te vallen geef ik kort nog een aantal andere aanbevelingen:

- Wanneer partijen een herstructurering willen realiseren door middel van kavelruil is het belangrijk dat de (urgente) gezamenlijke doelen door iedereen gedeeld worden. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat deze, ook al zijn ze zacht, voldoende aanleiding kunnen geven om een samenwerking te starten.
- Partijen moeten zorgen dat zij gevolgen en alternatieven duidelijk in beeld hebben. Ingrijpen door middel van een kavelruil kan duur zijn, maar de negatieve gevolgen van bijvoorbeeld krimp kunnen op de lange termijn veel duurder blijken.
- Hoewel stedelijke kavelruil in Nederland een onzeker proces is, is het wel een manier om anders naar eigendomsverdelingen te kijken. Het is mogelijk om het gesprek op een andere manier aan te gaan met betrokken partijen, waardoor er tot nieuwe inzichten voor een gebied gekomen kan worden. Stedelijke kavelruil is daarom geschikt voor situaties waarin herstructurering op een traditionele manier niet tot stand komt.

8. Referentielijst

- Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational behavior and human decision processes*(50), 179 - 211.
- Aumann, R. (1989). Game Theory. In J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman, *The New Palgrave*, (pp. 8-9). New York: Norton.
- Brand, L. (2017, mei 9). Persoonlijke communicatie. Den Haag.
- Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.
- Brandenburger, A. (2007, april 1). *Cooperative Game Theory*. Retrieved september 8, 2017, from <https://pdfs.semanticscholar.org/8499/0a1e168debdd5fade5b6af2dfa022e521d9f.pdf>
- Buitelaar, E. (2008). De juridische en culturele betekenis van grond. *Agora*(2), 7 - 9.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. *Ruimte & maatschappij*, 5-22.
- Buitelaar, E. (2015, augustus 24). *De amputatie van stedelijke herverkaveling*. Retrieved januari 10, 2017, from Ruimtevolk: <https://ruimtevolk.nl/2015/08/24/de-amputatie-van-stedelijke-herverkaveling/>
- Buitelaar, E., & Segeren, A. (2011). Urban Structures and Land. The Morphological Effects of Dealing with Property Rights. *Housing Studies*, 26(5), 661 -679.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Buiten, J. (2010). *Naar planning voor krimp*. Provincie Groningen.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling. (2014). *Grenzen verschuiven*. IJsselstein: Hakker van Rooijen.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Thousand Oaks: Sage .
- Duke, R., Mayer, I., Carton, L., & Samsura, A. (2016). Short guideline or outline for developing a game. Radboud Universiteit.
- Evans, A. (2004). *Economics & Land Use Planning*. . Oxford: Blackwell.
- Feijter, F. d. (2013). *Onderhandelingsgedrag bij stedelijke herverkaveling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Follow the money. (2014, oktober 2014). *Wie is Jean Tirole, Nobelprijswinnaar Economie 2014?* Retrieved maart 7, 2017, from FTM: <https://www.ftm.nl/artikelen/wie-nobelprijswinnaar-economie-2014-jean-tirole>
- Freulich, L. (2016). *“De aanpak van winkelleegstand: Een verkenning naar de rol en positie van de provincie Noord-Brabant bij de inzet van stedelijke herverkaveling”*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Geuting, E. (2011). *Marktstructurering als ruimtelijkeordeningsinstrument: verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Graham, S., & Healey, P. (1999). Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. *European Planning Studies*, 7(5), 623-646.
- Habermas, J. (1981). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: MA: Beacon Press.
- Hardin, G., & Baden, J. (1977). *Managing the Commons*. San Francisco: Freeman.
- Heurkens, E. (2013, juli). Een nieuwe rolverdeling: Privaat 'in the lead', publiek faciliteert. *VHV Bulletin*(41), 14 -15.
- Home, R. (2007). Land readjustment as a method of development land assembly: a comparative overview. *The town planning review*, 78(4), 459-483.
- Hovens, P. (2010). *Percepties in binnenstedelijke locatieontwikkelingsnetwerken. De invloed van uiteenlopende percepties van het planvormingsproces bij binnenstedelijke verdichtingsprojecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Huijgevoort, S. v. (2016, juni 17). *RTLZ nieuws*. Retrieved januari 3, 2017, from Overheid moet ingrijpen om leegstand winkels aan te pakken: <http://www.rtlz.nl/business/ondernemers/overheid-moet-ingrijpen-om-leegstand-winkels-aan-te-pakken>
- Infomil. (z.d.). *Stedelijke kavelruil - omgevingswet*. Retrieved april 13, 2017, from <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/stedelijke-kavelruil/stedelijke-kavelruil-0/>
- Innes, J. (2016). Viewpoint Collaborative rationality for planning practice. *Town Planning Review*, 87(1), 1 - 4.
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. Abingdon UK: Routledge.
- Innes, J., & Booher, D. (2016). Collaborative rationality as a strategy for working with wicked problems. *Landscape and Urban Planning*(154), 8 - 10.
- Kadaster. (2010). Stedelijke herverkaveling met de WILG: Kansrijk?
- Kadaster. (z.d. (b)). *100 jaar verkavelen*. Retrieved april 12, 2017, from <https://www.kadaster.nl/100-jaar-verkavelen>
- Kadaster. (z.d.). *Stedelijke herverkaveling, wat is het?* Retrieved januari 8 , 2017, from Kadaster: <https://www.kadaster.nl/stedelijke-herverkaveling-wat-is-het->
- Klerk, A. d. (2008). *Praten over herstructurering*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Koningsbruggen, S. v. (2013). *De bereidheid van kantooreigenaren om collectief te investeren in de herstructurering van een kantorengedebied*. Nijmegen: Radboud universiteit.
- Koppenjan, J., & Groenewegen, J. (2005). Institutional design for complex technological systems. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 240 - 257.
- Krabben, v. d., & Needham, D. (2008). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651 - 672.

- Krabben, v. d., & Needham, D. (2010). Stedelijke herverkaveling - Nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*(90), 52 - 55.
- Kuijer, G. (2017, mei 12). Persoonlijke communicatie. Apeldoorn.
- Lahmor-Van der Maarel, S. (2010). *Gemeentelijk grondbeleid in een actuele context. Onderzoek naar de gevolgen van de economische crisis en de Grondexploitatiewet op het gemeentelijk grondbeleid*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Levine, D. (z.d.). *What is Game Theory?* Retrieved september 8, 2017, from Department of Economics UCLA: <http://levine.sscnet.ucla.edu/general/whatis.htm>
- Mayer, I., Carton, L., Jong, M. d., Leijten, M., & Dammers, E. (2004). Gaming the future of an urban network. *Futures*(36), 311 - 333.
- Milovsky, N. (2013, september 10). *The basics of game theory and associated games*. Retrieved september 8, 2017, from issuu: https://issuu.com/johnsonnick895/docs/game_theory_paper
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013a, november). *Inleiding*. Retrieved januari 8, 2017, from Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking: <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#inleiding>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013b, november). *De ladder*. Retrieved januari 8, 2017, from Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking: <http://ladderverstedelijking.minienm.nl/#ladder>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *Stappenplan voor eenvoudige situaties*. Retrieved april 22, 2017, from Infomil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/stedelijke-kavelruil/stappenplan/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.d.). *Stedelijke kavelruil*. Retrieved april 13, 2017, from <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/stedelijke-kavelruil/achtergronden/>
- Muñoz Gielen, D. (2010). *Capturing value increase in urban redevelopment*. Leiden: Sidestone Press.
- Muñoz Gielen, D. (2016a). Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective. *Cities*(53), 78 - 86.
- Muñoz Gielen, D. (2016b). The role of developer obligations in achieving sustainable and inclusive cities. Nijmegen.
- Muñoz Gielen, D. (2016c). Negotiating Developer Obligations within legal, economic and cultural context. Nijmegen.
- Munoz Gielen, D., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097 - 1130.
- Myerson, R. (1991). *Game theory: analysis of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Needham, B., & Geuting, E. (2006). *Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel, economische effecten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Needham, B., Segeren, A., & Buitelaar, E. (2011). Institutions in Theories of Land Markets: Illustrated by the Dutch Market for Agricultural Land. *Urban Studies*, 48(1), 161 - 176.
- Neumann, J. V., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PBL. (2016, september 8). *Planbureau voor de leefomgeving*. Retrieved januari 3, 2017, from Leegstand van winkels 2005 - 2016: <http://www.pbl.nl/infographic/leegstand-van-winkels-2005-2016#gemnr=0&year=2016&type=winkels>
- Ploem, H. (2017, mei 8). Persoonlijke communicatie. Arnhem.
- Rijksoverheid. (2015, maart). *Retailagenda*. Retrieved januari 20, 2017, from Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/retailagenda>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Krimpgebieden en anticipeergebieden*. Retrieved juni 14, 2017, from Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/inhoud/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 155 - 169.
- Samsura, A. (2016). Persoonlijke communicatie. *Advanced Intervention Methods*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Samsura, A., Krabben, E. v., & Deemen, A. v. (2010). A game theory approach to the analysis of land and property development processes. *Land Use Policy*(27), 564 - 578.
- Samsura, A., Krabben, E. v., Deemen, A. v., & Heijden, R. v. (2015). Negotiation processes in land and property development: an experimental study. *Journal of Property Research*, 32(2), 173 - 191.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: PBL.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 99 - 118.
- Stoep, H. v., Groot Nibbelink, J., Bonke, M., & Krabben, E. v. (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 40 - 51.
- Tennekes, J., & Harbers, A. (2012). *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?* Den Haag: PBL.
- Uyterlinde, M. (2011, oktober 20). *De sociale gevolgen van krimp en sloop*. Retrieved mei 3, 2017, from Gebiedsontwikkeling: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-sociale-gevolgen-van-krimp-en-sloop/>

- Valkhof, J. (2012, juni 25). *Verplichte kavelruil effectiever dan vrijwillige*. Retrieved april 13, 2017, from Gemeente.nu: <https://www.gemeente.nu/bestuur/gemeenten/verplichte-kavelruil-effectiever-dan-vrijwillige/>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Williamson, O. (1979). 'Transaction cost economics: the governance of contractual relations'. *Journal of Law and Economics*, 3 - 61.
- Wolters, A., & Verhage, R. (2001). *Concurrentie in corporatieland. Marktwerving als instrument voor verhoging van de efficiëntie*. Delft: DGVH/Nethur publicatie.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research*. Thousand Oaks: Sage.
- Zandbrink, W. v., & Zeeuw, F. d. (2017). *Stedelijke herverkaveling: aanpak en eerste projecten*. Apeldoorn: Kadaster.
- Zeilmaker, H. (2015, december 10). *Stedelijke herverkaveling: nieuw instrument voor grondbeleid*. Retrieved april 27, 2017, from Dirkwager overheid en vastgoed: <http://dirkwageroverheidenvastgoed.nl/2015/12/10/stedelijke-herverkaveling-nieuw-instrument-voor-grondbeleid/>

