

Modernisering van de Nederlandse gebiedsontwikkeling



Casusonderzoek naar veranderingen in efficiëntie en effectiviteit van Nederlands woningaanbod

Kurris, J..P.
Masterscriptie Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Juli 2019

Radboud Universiteit



Omslagafbeelding: Monopoly Car Piece. Bron: Suzy Hazelwood (2018).

In de gebiedsontwikkeling spelen gemeenten en ontwikkelaars een interactief spel waarbij het verwerven van posities een grote rol speelt. Tijdens de processen die zij doormaken komen ze voor allerlei kansen en risico's te staan. Nieuwe wetgeving moet de gebiedsontwikkeling daar flexibeler voor maken. Daarom past deze omslagafbeelding bij dit onderzoek.

Titel: Modernisering van de Nederlandse gebiedsontwikkeling

Ondertitel: Casusonderzoek naar veranderingen in efficiëntie en effectiviteit van Nederlands woningaanbod

Student: Jean-Marc (.P.) Kurriss; s4345878

Begeleider: dr. P. Beckers

Datum: 15 juli 2019

Aantal woorden hoofdtekst: 29.771

Met dank aan:

Mijn ouders voor hun steun tijdens mijn studie.

dr. Pascal Beckers voor zijn begeleiding tijdens dit onderzoek.

Marie Louise Verschure, Bram de Ruiters, Jaco Kruit, Peter-Paul Vallen, Bert Senden, Joost Augusson, Cor Lambrechts en Wim Verstappen voor de interviews.

HJC Ragazzi Pazzi en HV Proficiat der NSV Ovum Novum.

H4 der N.S.H.C. Apeliotes.

Opgedragen aan:

Wim Kurrus, mijn grootvader die de afronding van mijn scriptie helaas niet meer heeft mogen meemaken.

Inhoudsopgave

Figurenlijst	8
Samenvatting.....	9
1. Inleiding.....	9
1.1 Voorgrond: de situatie ‘aan het oppervlak’.....	9
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Doelstelling	11
1.4 Vraagstelling.....	11
1.5 Relevantie	12
2. Literatuurbespreking.....	13
2.1 Achtergrond: de theoretische opbouw van Nederlandse gebiedsontwikkelingen	13
2.2 Instituties.....	13
2.3 Institutioneel kader	14
2.4 Institutionele verandering.....	16
2.5 Nederlands grondbeleid	16
2.6 Nederlands grondbeleid en problematische uitkomsten op de woningmarkt.....	18
Vraag en aanbod, de relatie tussen de vóór en achtergrond	18
2.7 Mogelijke veranderingen gebiedsontwikkeling.....	19
2.8 Conceptueel model	21
2.9 Operationalisatie	22
3. Methodologie.....	25
3.1 Onderzoeksfilosofie.....	25
3.2 Onderzoeksontwerp en -strategie.....	25
3.3 Casuselectie	26
Selectiecriteria	28
Keuze casussen o.b.v. selectiecriteria	29
3.4 Dataverzameling.....	30
Keuze respondenten voor interviews.....	31
3.5 Data-analyse	31
Focus in de vergelijking van de casussen.....	31
Hiërarchische methode	33
Coderen	34
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
3.7 Ethiek	35
4. Analyse	36

4.1 Eerste fase hiërarchische methode (interviews)	36
Expertise-interview Omgevingswetgeving	36
Interview beleidsmedewerkers gebieds- en vastgoedrealisatie gemeente Arnhem.....	39
Actoren en instrumentarium	39
Problemen op de woningmarkt	39
Modernisering door de Awg.....	40
Interview medewerker vastgoedbedrijf gemeente Nijmegen.....	42
Actoren en instrumentarium	42
Problemen op de woningmarkt	43
Modernisering door de Awg.....	45
Arnhem-Nijmegen	45
Interview beleidsmedewerkers grondbedrijf gemeente Venlo	47
Actoren en instrumentarium	47
Problemen op de woningmarkt	47
Modernisering door de Awg.....	48
Interview gebiedsdirecteur bij een projectontwikkelaar	50
Actoren en instrumentarium	50
Problemen op de woningmarkt	50
Modernisering door de Awg.....	52
Interview met medewerkers van een ontwikkelende woningcorporatie.....	54
Actoren en instrumentarium	54
Problemen op de woningmarkt	54
Modernisering door de Awg.....	56
4.2 Tweede fase hiërarchische methode	58
Efficiëntieproblemen.....	58
Oplossingsrichtingen en middelen Awg.....	60
Kritiek op de Awg en discours	62
5. Conclusie	64
5.1 Modernisering gebiedsontwikkeling en oplossingsrichtingen Awg	64
Beantwoording hoofdvraag	64
5.2 Kritiek op de Awg	65
Effectiviteit en efficiëntie van de geopperde oplossingen.....	65
5.3 Terugkoppeling theorie	66
5.4 Aanbevelingen	67
5.5 Discussie	68

6. Referenties.....	69
7. Bijlagen.....	74
Interviewvragen aan een expert op het gebied van de Aanvullingswet grondeigendom, projectontwikkelaars en gemeenten	74
Expertinterview Aanvullingswet grondeigendom (Awg)	74
Interview met ambtenaren/ wethouders.....	74

Figurenlijst

Figuur 1 Actoren in een institutioneel netwerk en hun interacties.	(p. 14)
Figuur 2 Beleidsarrangementenbenadering.	(p. 15)
Figuur 3 Samenwerking gemeenten en ontwikkelaars.	(p. 18)
Figuur 4 Awg t.o.v. Omgevingswet.	(p. 20)
Figuur 5 Conceptueel model.	(p. 22)
Figuur 6 Operationalisatie met (sub-)aspecten.	(p. 24)
Figuur 7 Woonlasten van huishoudens; kenmerken woning, regio.	(p. 27)
Figuur 8 Aantal gemeenten, corporaties (excl. categorale) en huishoudens per woningmarktregio.	(p. 28)
Figuur 9 Situationeel grondbeleid gemeente Nijmegen.	(p. 43)
Figuur 10 Belemmeringen aanbodkant/ efficiëntieproblemen.	(p. 59)
Figuur 11 Oplossingsrichtingen en middelen Awg Boomdiagram.	(p. 61)
Figuur 12 Kritiek op de Awg.	(p. 63)

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de Aanvullingswet grondeigendom en andere mogelijke vernieuwingen in de Nederlandse gebiedsontwikkeling met als doel de huidige problematiek op de woningmarkt aan te pakken. De nadruk ligt op de instrumenten van en de onderhandelingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. De hoofdvraag luidt: *Hoe kan het instrumentarium in het grondbeleid van gemeenten gemoderniseerd worden om de negatieve uitkomsten ervan op de woningmarkt te verminderen en op welke manier spelen ontwikkelaars daar een rol in?* Het theoretisch kader schetst de institutionele verhoudingen tussen actoren en de manier waarop deze samenhangen met problematiek op de woningmarkt. Een vergelijkend casussenonderzoek naar de woningmarkten in de regio's Arnhem-Nijmegen en Venlo is ingezet om samen met gemeenten, ontwikkelaars en experts te kijken in hoeverre de nieuwe wetgeving aansloot op de gediagnosticeerde problematiek aan de aanbodkant van de woningmarkt. Al met al is dit dus een onderzoek naar effectiviteit en efficiëntie van Nederlandse gebiedsontwikkelingen en een onderzoek naar de mate waarin de nieuwe Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom daarop kunnen inspelen. De oplossingsrichting ligt volgens de wetgever in heroriëntering van bestaande wetgeving, niet zozeer in volledige inhoudelijke verandering ervan. Wel worden overbodig bevonden elementen verwijderd. Kritiek uit de praktijk hierop is dat de oplossing meer in de praktijk van de gebiedsontwikkeling moet liggen in plaats van in het beleid wat daaraan ten grondslag ligt. Gebiedsontwikkelingen moeten nog altijd slagvaardiger worden. De doelen van de wetsverandering 'transparanter' en 'eenvoudiger' lijken overbodig in een praktijk met voornamelijk professionals. Al met al blijkt uit dit onderzoek dat twee van de drie van de in bestaande literatuur gestelde efficiëntieproblemen van gebiedsontwikkelingen worden aangepakt door de wetsverandering: regeldrukvermindering en meer gebalanceerde actorenverhoudingen. Het surplus aan aanvullende eisen blijft echter bestaan en doet af aan de effectiviteit van de nieuwe Omgevingswet.

1. Inleiding

1.1 Voorgrond: de situatie 'aan het oppervlak'

In 2016 schreef ik mijn bachelorscriptie met als onderwerp het ontslakken van gebiedsontwikkeling. Ik zocht via institutionele theorieën en case studies naar een manier om de effectiviteit en de mate van institutionalisering van ontslakken te meten. Twee van de uitkomsten waren dat een onderscheid tussen formele en informele instituties van belang is, oftewel een verschil tussen respectievelijk regels en wetten enerzijds en patronen in hoe actoren met elkaar omgaan anderzijds. Zo wordt er gesteld dat ontslakken voor 80% een informele institutionele verandering is, een cultuuromslag en slechts voor 20% een aanpassing van bestaande regels ten aanzien van gebiedsontwikkelingen (Redactie Actieteam Ontslakken, 2017). Naast dit onderscheid kwam naar voren dat mijn onderzoekszet, die vooral gericht was op de ervaringen van verantwoordelijke ambtenaren en werkgroepen binnen gemeenten, nog ruimte liet voor onderzoek naar een andere, belangrijke actor: private partijen. De Crisis- en herstelwet en de ontslakpilots hebben gemeenten de ruimte geboden om alvast 'te oefenen' met de aangekondigde, doch stelselmatig uitgestelde Omgevingswet. Op het moment van dit schrijven, is het intreden van de Omgevingswet gepland op 1 januari 2021 (Redactie gemeente.nu, 2017). Dit heeft het mogelijk gemaakt om na te denken over een onderwerp voor dit masteronderzoek dat deels aan moet sluiten op mijn vorige scriptie vanwege het institutionele karakter, de rol van de nieuwe Omgevingswet én vanwege het veranderde perspectief: van gemeente georiënteerd naar een focus op de interactie tussen gemeenten en ontwikkelaars. Tot slot geldt het rapport 'ron d voor gebiedsontwikkeling' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2017) als aanleiding. De Rli heeft advies gegeven naar aanleiding van de Aanvullingswet grondeigendom, één van de 26 wetten die deel uit zal maken van Omgevingswet (Rli, 2017). Zowel de wet zelf als het rapport van de Rli kennen voor- en tegenstanders. Dit heeft mijn interesse gewekt in de Aanvullingswet voor grondeigendom en dat is ook de reden voor het gebruiken van deze wet voor de eerste afbakening van mijn onderzoeksonderwerp.

De Aanvullingswet is tevens interessant vanwege mijn focus op de interactie tussen andere partijen dan alleen de gemeenten. De Aanvullingswet zal, zoals later behandeld zal worden, ingrijpen in de instrumenten ten aanzien van grondbeleid die zowel gemeenten als ontwikkelaars hebben.

Omdat ik verwachtte dat nieuwe verdelingen van instrumenten of wellicht kleinere aanpassingen invloed zouden hebben op de machtsverhoudingen tussen de betrokken partijen, leek mij de Aanvullingswet interessant om te onderzoeken. Voornamelijk literatuur over internationale vergelijkingen van ontwikkelingsonderhandelingen en de invloed daarvan op machtsposities heeft daarbij een rol gespeeld in het ontwikkelen van een onderzoeksonderwerp, bv. Muñoz ielen et al. (2017).

1.2 Probleemstelling

De Omgevingswet, en daarmee de Aanvullingswet grondeigendom, zullen binnen enkele jaren worden ingevoerd teneinde de praktijk van Nederlands grondbeleid te moderniseren. Problemen met de huidige (verdeling van) beleidsinstrumenten zijn voornamelijk te wijten aan het achterhaalde Nederlandse grondbeleid en hebben gestegen woningprijzen en een vastgoedbubbel als gevolg (Adams & Tiesdell, 2013).

Sinds een aantal jaren staat dit onderwerp ook op de agenda van de Tweede Kamer (Kamerstukken 33118, nr. 3; 2014). De kenmerken van grondbeleid in Nederland en hoe deze problematische uitkomsten op de woningmarkt kunnen hebben worden later besproken onder de kritische literatuurbespreking. De problematiek speelt vooral rondom het monopolie van grote projectontwikkelaars op de grondmarkt (E. Van der Krabben, persoonlijke communicatie, 21-09-2017). De Aanvullingswet grondeigendom moet volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een harmonieuze oplossing vinden voor de problemen die zijn veroorzaakt door het bestaande grondbeleid (Rli, 2017). Na de introductie ervan zijn er echter ook al reacties gekomen van zowel hoogleraren als adviesbureaus, bv. De Zeeuw die zich de afgelopen jaren bezig heeft gehouden met het ontslakken van de gebiedsontwikkeling en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Zo zou men kunnen zeggen dat de problematiek op de woningmarkt zich op de voorgrond afspeelt, maar dat deze veroorzaakt worden door onderliggende ideeën op de achtergrond. Dit is dan ook een vertrekpunt voor dit onderzoek en voor de hypothese. De achterliggende problemen zijn voornamelijk onderdeel van het empirische gedeelte van dit onderzoek. Over de woningmarkt is al veel geschreven. Literatuur over dit onderwerp is vooral gericht op het nuanceren en definiëren van het daadwerkelijke probleem. De problematiek op de woningmarkt is complex en divers. De grote steden worden groter, maar er zijn ook krimpregio's wat problemen uniek maakt: deze zijn sterk afhankelijk van lokale economische en demografische ontwikkelingen (De Jong & Daalhuizen, 2015). Wel wordt er over het algemeen een huishoudenstoename van 270.000 tot 380.000 verwacht (Mulder et al. 2016, p.14). Woningtekort is tekenend voor een deel van Nederland, voornamelijk in de Randstad. Woningtekort werkt hoge prijzen in de private sector in de hand. De nieuwe Omgevingswet en de Awg moeten gebiedsontwikkelingen efficiënter maken wat aansluit op deze problemen op de woningmarkt. Het resultaat van de wetsverandering zou namelijk een betere aansluiting van woningaanbod op woningvraag zijn. Met versnelde processen voorkomt men dat gebiedsontwikkelingen achter de feiten aanlopen wat betreft economische en demografische ontwikkelingen. Tevens dwingt de nieuwe wetgeving om keuzes omtrent woningbouw nóg beter te onderbouwen wat het aanbod ten goede moet komen (VN, g.d.).

De vragen die nu bovendrijven zijn: hoe zit Nederlandse gebiedsontwikkeling precies in elkaar, welke problemen kent de Nederlandse woningmarkt en hoe verhouden die twee zich tot elkaar? Zodoende is dit een onderzoek met name gericht op de aanbodkant van de woningmarkt en staan effectiviteit en efficiëntie van gebiedsontwikkelingen centraal in het achterhalen van problematiek en het plaatsen van geopperde en verwachte (juridische) veranderingen.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit masteronderzoek is om *de effectiviteit van de Aanvullingswet grondeigendom en andere manieren om Nederlandse gebiedsontwikkelingen te moderniseren te onderzoeken alsmede de invloed daarvan op de institutionele verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars*. Dit is de doelstelling van dit onderzoek omdat dit aanhaakt bij de introductie van de nieuwe Omgevingswet én omdat dit onderwerp te maken heeft met het actuele onderwerp van de krapte op de woningmarkt. De operationalisatie van de problematiek op de woningmarkt maakt het mogelijk om de oplossingsrichtingen van de nieuwe wetgeving langs specifieke probleemonderdelen te leggen om zodoende de effectiviteit van de wetgeving te meten. De onderzoeksvragen belichten onderwerpen zoals de institutionele spelers op de woningmarkt, de kenmerken van Nederlands grondbeleid, de problemen op de Nederlandse woningmarkt en de link tussen die twee. Uiteindelijk mondt dit onderzoek dus uit in een studie naar problematiek op de woningmarkt en de relatie met problematiek in grondbeleid en op een evaluatie van de wetgeving die invloed moet gaan uitoefenen op de relatie tussen de problemen op de vraag- en aanbodkant van de woningmarkt. De keuze voor een vergelijkend casussenonderzoek draagt bij aan de doelstelling door per casus verschillende experts aan het woord te laten over de huidige stand van Nederlandse gebiedsontwikkelingen, het doel van de nieuwe wetgeving en prognoses over aansluiting daarvan op in de casussen naar voren gebrachte problemen op de woningmarkt. Door de casussen te vergelijken op basis van de hiervoor genoemde zaken ontstaat een beeld van welke problematiek er precies is vastgesteld en hoe deze zich verhoudt tot de wetenschappelijke literatuur én in hoeverre de Awg specifieke probleemonderdelen aanpakt. Dit is een indicator voor de effectiviteit van de wetgeving. Door de institutionele actoren, gemeenten en ontwikkelaars te interviewen worden de huidige verhoudingen tussen deze blootgelegd alsmede de verandering die deze zullen doormaken na het invoeren van de Awg. Aangezien machtsverhoudingen als één van de probleemoorzaken in gebiedsontwikkelingen wordt gezien (Van der Krabben, 2009), zie paragraaf 1.2 en 2.6, kan verandering hierin ook bijdragen aan het bepalen van de effectiviteit van de Awg.

1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe kan het instrumentarium in het grondbeleid van gemeenten gemoderniseerd worden om de negatieve uitkomsten ervan op de woningmarkt te verminderen en op welke manier spelen ontwikkelaars daar een rol in?* Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen, heb ik het gebruik van de volgende deelvragen nodig geacht:

- *Welke actoren in Nederlandse gebiedsontwikkelingen bepalen de inhoud van grondbeleid en de bijbehorende instrumenten?*
- *Op welke manier beïnvloedt dit grondbeleid de machtsposities van belanghebbenden?*
- *Welke concrete problemen op de Nederlandse woningmarkt zijn het gevolg van de hedendaagse inhoud van grondbeleid en de daarbij horende machtsverhoudingen binnen Nederlandse gebiedsontwikkelingen?*
- *Welke veranderingen moet de Aanvullingswet grondeigendom gaan brengen en hoe moeten deze bijdragen aan de oplossing voor problematische uitkomsten van grondbeleid op de woningmarkt?*
- *Welke andere oplossingen zijn er mogelijk en wat voor een invloed hebben deze op de interactie tussen gemeenten en projectontwikkelaars?*

Hoofdstuk 2 bevat de eerste vier deelvragen, hoofdstuk 4 geeft extra aandacht aan vragen vier en vijf in het empirische deel. Met behulp van de deelvragen probeer ik de hypothese dat kenmerken van Nederlands grondbeleid negatieve invloed kunnen hebben op de woningmarkt (opgenomen in 1.2) te bevestigen. Deze hypothese is gebaseerd op de efficiëntieproblemen van de gebiedsontwikkeling (Van der Krabben, 2009) en het voornemen van de wetgever om juist daar in te grijpen om zodoende het woningaanbod te verbeteren. Zo ontstaat dus de relatie tussen de achtergrond, de gebiedsontwikkelingen en beleid én de voorgrond die de situatie op woningmarkt inhoudt.

1.5 Relevantie

Ik acht dit onderzoek relevant op zowel maatschappelijk als wetenschappelijk vlak. Allereerst biedt dit onderzoek inzicht in de problematiek en een inventarisatie van het draagvlak onder gemeenten en ontwikkelaars ten aanzien van de nieuwe Omgevingswet en de Awg maar ook de ideeën van de Rli om instrumenten zoals onteigening over te hevelen naar niet-overheden. Een duidelijke link tussen grondbeleid en problematische uitkomsten op de woningmarkt maakt het makkelijker voor gemeenten en ontwikkelaars om over te stappen op nieuwe wetgeving, waar het in mijn vorige scriptie over ontslakken bleek dat institutionele veranderingen binnen gemeenten nog wel eens op verzet stuiten. Toch was de les dat vernieuwing in de procedures efficiëntere gebiedsontwikkelingen opleverden zoals bij de pilotstudies in Breda (emeente Breda, 2014). Dit onderzoek vormt ook een beeld van de doeltreffendheid van de Aanvullingswet grondeigendom en de ruimte die over blijft voor andere oplossingen voor problemen op de Nederlandse woningmarkt. Duidelijk is geworden dat de economische crisis van 2008 de woningvraag sterk heeft beïnvloed (Buitelaar & Bregman, 2016). Met dit onderzoek wordt er bijgedragen aan hun theoretische model van organische gebiedsontwikkeling door hier na enkele jaren de praktijk ervan te bestuderen. Dit onderzoek vindt haar relevantie in de benadering van de aanbodkant. Wat is de invloed van de economische crisis op de aanbodkant van de woningmarkt, maar nog belangrijker: hoe en in hoeverre sluiten aanbod en vraag op elkaar aan? Door deze vraag in dit onderzoek mee te nemen, ontstaat er een evaluatie van de efficiëntie van de gebiedsontwikkeling die nuttig kan zijn voor bij ontwikkelingen betrokken partijen. Ook stelt dit men in staat om de effectiviteit van de Awg, die volgens de wetgever gericht is op de aanbodkant en efficiënte processen, te meten. Door met een juridische expert én met gemeenten en ontwikkelaars te hebben gepraat, is dit onderzoek relevant omdat het een uitgebreid beeld geeft van hoe de gebiedsontwikkeling gaat of zou moeten veranderen om in de toekomst beter bestand te zijn tegen invloeden als die van de economische crisis in 2008.

Ten tweede biedt dit onderzoek inzicht in wat wetsvoorstellen kunnen betekenen voor verschillende partijen in een institutioneel kader dat in de wetenschappelijke literatuur wordt gekenmerkt door drie partijen: staat, markt en de burgermaatschappij (Steurer, 2013). Steurer benadrukt het belang van de interactie tussen institutionele actoren en met dit onderzoek hoop ik zijn model up-to-date te maken door met name die interacties aan te vullen. Het model wordt gekenmerkt door de gangbare institutionele verhoudingen, maar wellicht kan het aangevuld worden met inventieve wijzen waarop men tegenwoordig probeert de uitkomsten van interinstitutionele verhoudingen te optimaliseren. Een voorbeeld daarvan zijn de suggesties van de Rli (2017). Dit onderzoek maakt door het bundelen van Steurer en Arts & Leroy (2006) een model dat institutionele actoren, hun relaties en de daardoor ontstane uitkomsten in grondbeleid en de woningmarkt weergeeft. Dit maakt de theorie completer. Tevens moet dit onderzoek modernisering van de gebiedsontwikkeling op een dusdanige manier weergeven dat er een universeler, abstracter overzicht ontstaat dat institutionele veranderingen koppelt aan wetswijzigingen en de werking van zowel de grond- als woningmarkt. De wetenschappelijke relevantie wordt versterkt omdat ik met dit onderzoek poog om diepere institutionele oorzaak, waarover veel geschreven is in bestaande literatuur, te koppelen aan problematiek aan het oppervlak op de woningmarkt. Met name de Nederlandse gebiedsontwikkeling is geschikt voor het aanvullen van de wetenschappelijke literatuur omdat deze een zeer geïnstitutionaliseerd karakter heeft (Alterman, 2001). De invloed van de economische crisis speelt ook een rol in deze scriptie, wat deze relevant maakt ten opzichte van theorieën als die van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) over de invloed van een crisis op institutionele verandering. Tot slot helpt de efficiëntie-evaluatie van de Awg in deze scriptie om de efficiëntieproblemen (Van der Krabben, 2009) te koppelen aan institutionele verandering om zodoende de invloed daarvan in kaart te brengen. Op die manier maakt dit onderzoek naast een overzicht van de praktische aansluiting van de Awg op problemen op de woningmarkt ook een abstractere relatie tussen institutionele oplossingen voor problemen in en tussen verschillende instituties.

2. Literatuurbespreking

2.1 *Achtergrond: de theoretische opbouw van Nederlandse gebiedsontwikkelingen*

In dit kader komen theorieën ten aanzien van instituties en de rol die zij spelen in de Nederlandse gebiedsontwikkeling naar voren. Samen vormen zij de theoretische basis van dit onderzoek en de beantwoording op de eerste vier deelvragen (paragraaf 1.4). Zoals vermeld in paragraaf 1.5 probeer ik een institutionele setting te schetsen aan de hand van bestaande theorieën, plaats ik de Nederlandse gebiedsontwikkeling in dat kader en kijk ik hoe beide elkaar (kunnen) aanvullen. Instituties en veranderingen daarin staan centraal in dit theoretisch kader. In mijn bacheloronderzoek heb ik gekeken naar institutionele verandering en institutionalisering, nu kijk ik wat er op een abstracter niveau vermeld wordt over de interactie tussen de institutionele spelers en wat dat in een Nederlandse casus betekent. Eerder was informele verandering belangrijk, dit bepaalde bijvoorbeeld voor 80% de institutionalisering van het ontslakken van de gebiedsontwikkeling (Redactie Actieteam Ontslakken, 2017). Het formele onderdeel lijkt onderbelicht, doch van belang voor dit onderzoek. Tevens wil ik een beeld vormen van de rol van formele instituties in het geheel, gezien het belang van de Aanvullingswet grondeigendom in dit onderzoek. Allereerst beschouw ik institutionele theorieën als relevant aangezien mijn vorige scriptie op dat vlak mogelijkheden bood voor verder onderzoek, vooral op formeel institutioneel gebied. Ten tweede zijn deze theorieën relevant omdat met de aankomende wetsverandering er op institutioneel gebied wijzigingen plaats zullen vinden en tot slot omdat de Nederlandse ruimtelijke ordening ook bekend staat om haar geïnstitutionaliseerde karakter (Alterman, 2001). De informatie in het theoretisch kader moet leiden tot een opsomming van variabelen, dimensies en aspecten en een conceptueel model dat de interacties tussen de onderzoeksvariabelen weergeeft. Het vervolg is de literatuurbespreking die diepte geeft aan dit overkoepelende theoretisch kader.

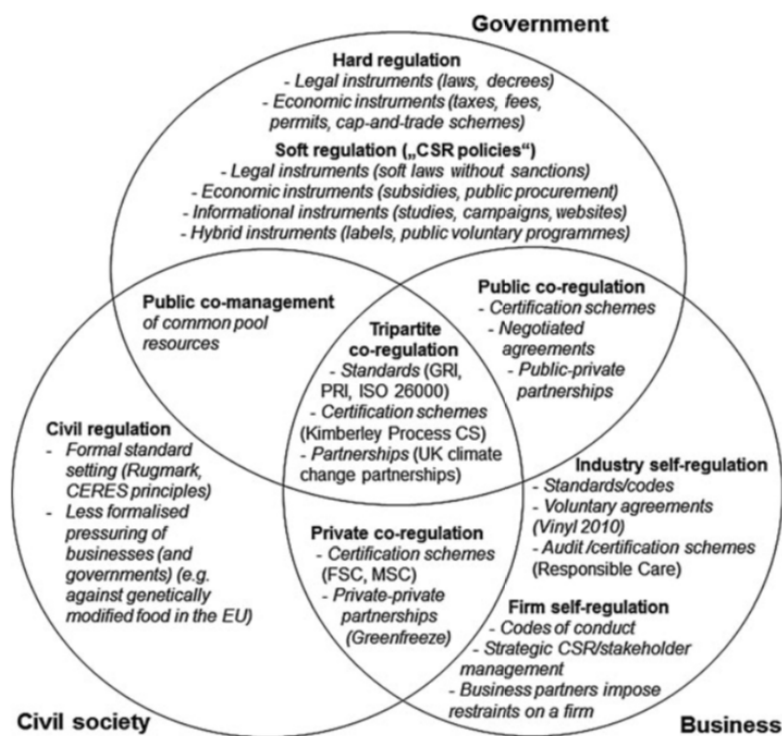
2.2 *Instituties*

Beslissingen, ook die in de ruimtelijke ordening, worden gemaakt vanuit een zekere historische context, beschrijven Laws en Hajer (2006). Die context wordt op haar beurt vertaald in instituties. De consensus is dat instituties patronen van sociale regels zijn. Echter, over hoe ze ontstaan en hoe ze zijn te ontleden bestaan verschillende ideeën die samen de institutionele theorie vormen. Als uitgangspunt neem ik Dembski en Salet (2010, p. 615) die instituties als de collectieve acties in een wereld van individuen noemen. Samen met Weber (1976) geven zij de vorming van instituties een tamelijk maar niet volledig solide karakter. Deze gieten 'vloeibaar' gedrag in vaste structuren (Arts & Leroy, 2003, p. 31) maar kunnen door inspanningen nog wel veranderen. De behandeling van institutionele veranderingen komt later aan de orde. Zoals eerder vermeld, wordt er ook gesproken van een onderscheid in formele en informele instituties (Buitelaar, rommen & Van der Krabben, 2016). De informele instituties zijn meer cultuur gerelateerd, bv. de cultuuromslag die de ontslaking van gebiedsontwikkeling behelst. Formele instituties, waarop de focus ligt, zijn beschreven in wetten zoals de Wet Ruimtelijke Ordening. Tot de formele instituties horen ook de organisaties die in vaste structuren met elkaar verweven zijn in een 'institutioneel kader' (Steurer, 2013). De interactie tussen de spelers in dat netwerk leiden tot bepaalde beslissingen en acties die, zoals in de eerste zin van deze sectie staat beschreven, vanuit een bepaalde context worden gemaakt. Juist deze context en het institutionele netwerk zijn ontstaan doordat individuele acties lange tijd op een soortgelijke wijze zijn uitgevoerd. Een voorbeeld is hoe herhaalde gebruiken binnen de gebiedsontwikkeling uiteindelijk een patroon hebben gevormd wat men nu bestempeld als de Nederlandse planning cultuur (Zijderveld, 2000; Sanyal, 2005). Het institutionele netwerk en (het doorbreken van) de herhaling van activiteiten zijn de voeding voor de rest van dit theoretisch kader.

2.3 Institutioneel kader

De constructie van het institutioneel kader verloopt in dit onderzoek in een aantal stappen. Eerst volgt de beschrijving van verschillende bronnen die actoren en interacties beschrijven. Daarna laat ik aan de hand van die bronnen zien hoe deze bijdragen aan het complete institutionele kader. Allereerst wordt het kader gekenmerkt door actoren (figuur 1) die in drie groepen zijn te verdelen: overheidsinstanties, marktpartijen en de burgersamenleving (Steurer, 2013). Echter, niet alleen de actoren maar vooral ook hun relaties zijn van belang in het beschrijven van dit institutionele kader (amble, 2000, p. 110). De vraag is niet alleen ‘wat doen we?’, maar ook ‘hoe doen we dat?’ In het model zijn dan ook relaties opgenomen die te onderscheiden zijn in publieke en private relaties terwijl actorspecifieke eigenschappen en taken (bv. wetgevende macht van de overheid) de actoren sturen in het aangaan van die relaties. In dit onderzoek staat met name de relatie tussen de overheid en marktpartijen centraal, zij vormen de aanbodkant van de woningmarkt. Steurers model laat zien dat in dat geval onderhandelingen en publiek-private samenwerkingen (PPS) de institutionele relatie kenmerken. Om woningaanbod tot stand te brengen zijn deze partijen van elkaar afhankelijk in samenwerkingen, omdat de ene partij het juridische kader stelt en de ander met eigen bedrijfsstrategieën en daarmee financiële middelen en expertise komt. De praktijk van deze wederzijdse afhankelijkheid wordt verder behandeld in paragraaf 2.5 en figuur 3.

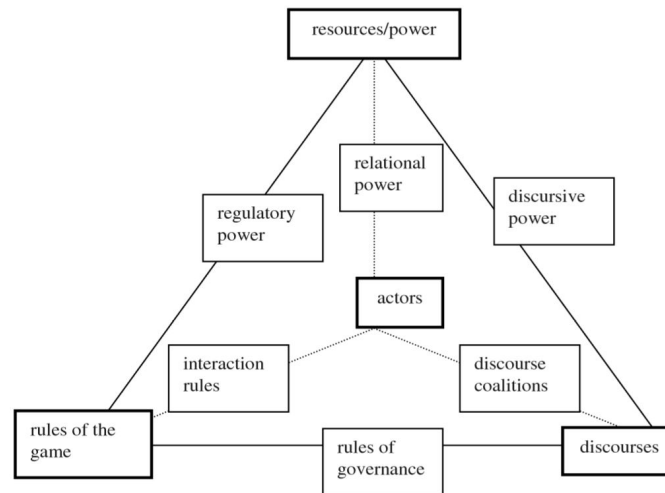
De groei van het aantal actoren, neem bijvoorbeeld het aantal projectontwikkelaars na de economische crisis (Buitelaar, et al., 2016), bewijst de importantie van een efficiënt systeem.



Figuur 1 Actoren in een institutioneel netwerk en hun interacties. Bron: Steurer (2013).

Waterhout (2008) beschrijft de opbouw van instituties als een combinatie van regels, bronnen en ideeën. Wanneer men zijn uitkomsten aan het model van Steurer koppelt, resulteert dat in een aantal interacties tussen de actoren. Regels kunnen restrictief van aard zijn en interacties belemmeren, bronnen kunnen relaties versoepelen. Niet helemaal duidelijk wordt of Waterhout met ideeën discoursen of kennis bedoelt. In dat laatste geval zegt het een en het ander over bronnen aangezien ik n.a.v. de beleidsarrangementenbenadering (figuur 2) kennis ook als een (machts)bron zie.

In die benadering worden ideeën duidelijk vervangen door discoursen. Het model is meer gericht op het verklaren van uitkomsten van beleid (Arts & Leroy, 2006). Een combinatie van de eerder genoemde componenten van Waterhout, de daaruit voortvloeiende machtsverhoudingen en beleidsdiscoursen bepalen de uiteindelijke beslissingen van beleidsmakers. De discoursen werken echter wel padafhankelijkheid in de hand, dit wordt in de volgende sectie behandeld. Uiteindelijk concludeer ik dat het institutioneel kader een stelsel is van actoren die samen tot invulling van hun beleid komen doordat zij onderling gerelateerd zijn. Welke kant de beslissingen opgaan is afhankelijk van algemene discoursen die langzaam vastkoeken in vaste structuren. Sturing vindt verder plaats door geïnstitutionaliseerde regels zoals wetten maar ook door machtsmiddelen zoals geld en kennis.



Figuur 2 Beleidsarrangementenbenadering. Bron: Arts & Leroy (2006).

Waar Steurer naar mijn idee voornamelijk een beeld schetst van welke actorencategorieën er te onderscheiden zijn, voegt de beleidsarrangementenbenadering de interacties tussen deze toe en dat op een dusdanige manier dat duidelijk wordt hoe deze relaties tot bepaalde beleidsuitkomsten komen. Op die manier is deze theoretische inslag relevant voor dit onderzoek. Dit onderzoek kijkt dus naar 'welke deuren grondbeleid opent' maar ook naar welke grenzen het beleid stelt aan gebiedsontwikkelingen. De mate van beperking door beleid en de manier waarop wederzijdse afhankelijkheid kunnen werken, los van de discipline, komen niet veel naar voren in het model van Steurer en daar schiet het wat tekort.

De beleidsarrangementenbenadering ziet actoren, zoals Steurer ze beschrijft, als één van de bepalende factoren voor beleidsuitkomsten, maar niet per se als de meest belangrijke. Bepaalde institutionele regels (wetgeving) over interinstitutionele relaties, machtsverhoudingen en geldende discoursen bepalen mede hoe beleid er uit komt te zien (Arts & Leroy, 2006). Om een dergelijk institutioneel kader te begrijpen heeft de beleidsarrangementenbenadering informatie van Steurer nodig omdat daarmee een duidelijkere scheiding wordt gemaakt tussen verschillende soorten actoren. Beide modellen zijn abstract en universeel maar lijken wel een gedragselement te missen. De relatie tussen 'eigen belang' en gezamenlijke doelen of regels komt pas naar voren wanneer een combinatie van beide modellen op een concrete situatie wordt gelegd. Dit onderzoek moet op die manier bijdragen aan de uitbreiding van de literatuur omdat juist in gebiedsontwikkelingen de strijd tussen eigen belang en samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars van belang is, zeker wanneer demografische en economische ontwikkelingen daar continu invloed op hebben.

De combinatie van beide theoretische 'kapstokken', Steurer en Arts & Leroy, leidt dus tot het conceptueel model wat de belangrijkste concepten van dit onderzoek en hun relaties visualiseert. Het model is te vinden aan het einde van dit hoofdstuk. Hierin wordt de structuur van dit onderzoek duidelijk alsmede de manier waarop de institutionele theorieën zich tot elkaar verhouden binnen het kader van dit onderzoek.

2.4 Institutionele verandering

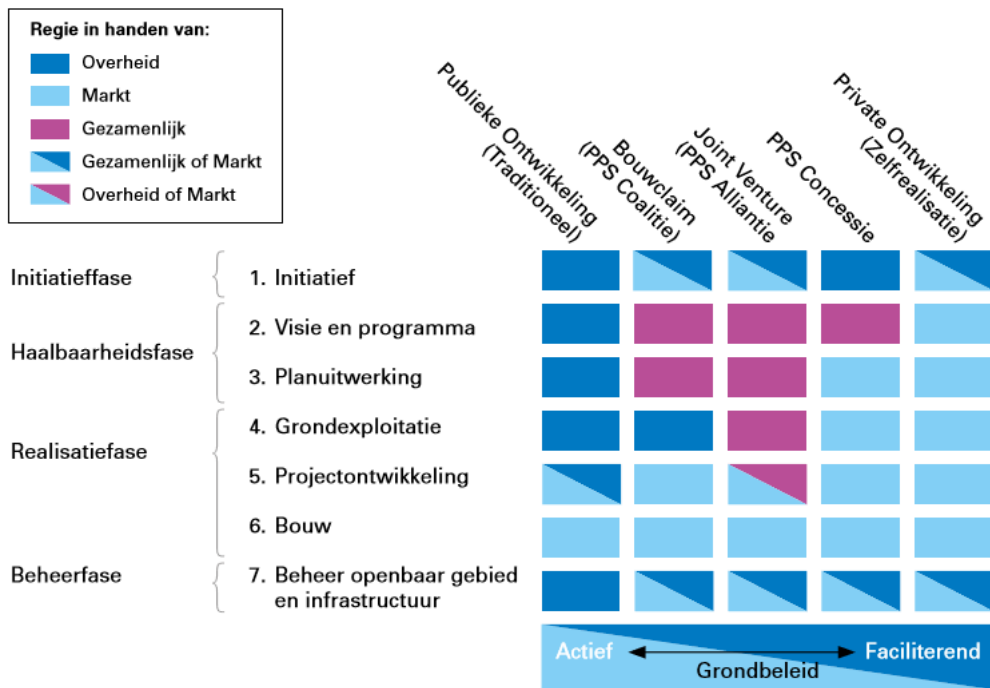
Formele instituties ontstaan na verloop van tijd en hebben een solide karakter, maar ontwikkelen wel. Met name door bestaande discourses worden instituties continu gecontroleerd. In de wetenschappelijke literatuur staat het begrip padafhankelijkheid centraal bij institutionele verandering. Deze afhankelijkheid, die ontstaat door lange tijd onveranderd te werk te gaan, wordt doorbroken door institutionele verandering (Buitelaar et al., 2016). De padafhankelijkheid wordt bepaald door historische beslissingen die institutionele patronen vormen die toekomstige beslissingen bepalen (Djelic & Quack, 2007, p. 161-162).

Aangezien Weber (1976) stelt dat instituties worden bepaald door de kans op de bevestiging van een patroon in plaats van het patroon zelf, vandaar dat instituties niet geheel dichtgemetseld zijn, moet de kans op bevestiging van dat patroon zo klein mogelijk worden gemaakt. Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) beargumenteren dat het doorbreken van padafhankelijkheid basaal opgedeeld kan worden in twee oorzaken: intern door reflectie en extern door maatschappelijke ontwikkelingen. Bij die laatste speelt burgerparticipatie mee, er wordt dan een beroep gedaan op één van de institutionele actoren (Sørensen & Torfing, 2009). Een crisis kan ook een aanleiding zijn (Buitelaar & Bregman, 2016). Kingdon (1995) voegt toe dat er drie condities aan een momentum worden gesteld: aanwezigheid van een maatschappelijk probleem, mogelijke politieke oplossingen en bekrachtiging vanuit de politiek. Hall & Taylor (1996) zetten daar wel tegenover dat, crisis of niet, de institutionele verandering geleidelijk verloopt. De politieke inmenging toont zekere intenties aan. Waterhout (2008) nuanceert de aanleiding en deelt ze op in drie categorieën: voorgenomen, bijvoorbeeld om effectiviteit of efficiëntie van beleid te verhogen, geleidelijk verloop wat overeenkomt met Weber en Buitelaar et al. of per ongeluk bv. zoals door de financiële crisis. Met name de mate waarin institutionele verandering wordt aangestuurd lijkt niet in alle voorgaande bronnen gelijk. Aan de ene kant lijkt institutionele verandering mee te bewegen met maatschappelijke stromingen en aan de andere kant wordt er bewust ingegrepen. In het geval van Weber lijkt het alsof er geen andere mogelijkheid is dan ingrijpen, anders wordt de kans op padafhankelijkheid niet kleiner. Hall & Taylor lijken minder oog te hebben voor padafhankelijkheid en zien een meer geleidelijk proces voor zich. In dit onderzoek worden met name de theorieën van Buitelaar, Lagendijk en Jacobs (2007) én Kingdon (1995) gehanteerd. Zowel de maatschappij als direct betrokkenen (bv. de wetgever die op de eigen wetgeving reflecteert) kunnen invloed uitoefenen op een institutie. Hierbij wordt wél een bepaald patroon doorbroken. Daarnaast lijkt dit altijd volgens een bepaald stappenplan te gaan waarin er een aanleiding is en door discours bepaalde oplossingen. Uit het stappenplan van Kingdon volgt ook kritiek op Buitelaar, Lagendijk en Jacobs: interne reflectie sluit invloed door maatschappelijke ontwikkelingen niet uit. Zo zijn de ontslappilots ook ontstaan uit het idee dat de financiële crisis een negatieve impact heeft gehad maar dat er in de interacties tussen betrokkenen iets moest veranderen om de gebiedsontwikkeling weer levendiger te maken.

2.5 Nederlands grondbeleid

De uitkomsten op de woningmarkt worden bepaald door beslissingen in het grondbeleid die op hun beurt hun oorsprong hebben in bijvoorbeeld discourses en machtsverhoudingen (zie theoretisch kader). Het institutioneel kader is reeds geschetst, welke actoren binnen de gebiedsontwikkeling passen daarbij? De nationale overheid is de wetgever en bepaalt bijvoorbeeld de liberalisatiegrens voor huurwoningen. gemeenten hebben meer bevoegdheden over de lokale gebiedsontwikkeling met het oog op goede ruimtelijke ordening zoals artikel 3.6.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voorschrijft. Woningcorporaties zorgen voor voldoende sociale huurwoningen zoals de overheid hen oplegt en private ontwikkelaars leveren over het algemeen de duurdere woningen op. Voor de laatste groep geldt dat er veel onderhandelingsruimte is, met gemeenten proberen zij een verdeling te maken van de exploitatiekosten in een te ontwikkelen gebied. In bestemmingsplannen stellen gemeenten exploitatieplannen op. Mocht een ontwikkelaar het niet eens zijn met de kosten die de gemeente hem oplegt, kan het exploitatieplan een stok achter de deur zijn.

In de Engelse literatuur gaat het hier om 'non-negotiable developer obligations' (Muñoz ielen, Maguregui Salas & Burón Cuadrado, 2017). Hieruit blijkt de wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Ook komt naar voren dat Nederlandse gemeenten een zwakkere onderhandelingspositie hebben dan die in bijvoorbeeld Duitsland, Engeland en Spanje. Wel heeft de gemeente hier invloed op de invulling van de openbare ruimte door te bepalen om wel of niet omgevingsvergunningen voor bouwen af te geven. Dit systeem van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen valt onder passief grondbeleid (Buitelaar & Bregman, 2016; Needham, 2014). Ook in internationale context is dit gebruikelijk onder de noemer van restrictief beleid (Adams & Tiesdell, 2013). Wat Adams & Tiesdell daar tegenover stellen is stimulerend beleid. Wanneer ik Needhams blik op Nederlands grondbeleid daar naast leg, komt dit overeen met actief beleid. Bij actief beleid koopt de gemeente zelf grond op, bereidt deze voor en verkoopt deze aan derden (Needham, 1997). In de afgelopen jaren, als gevolg van de economische crisis, heeft er verschuiving van voornamelijk actief naar veelal passief beleid plaatsgevonden. Gemeenten hoeven hierdoor minder financiële risico's te lopen (Buitelaar, alle, Sorel, 2014). Dit past bij de verschuiving integrale naar organische gebiedsontwikkeling die o.a. meer procesgericht is en meer ontwikkelaars toelaat (Buitelaar & Bregman, 2016). Wel wordt er ook gesteld dat projectontwikkelaars terughoudend zijn, omdat zij in het ongewisse gelaten worden wat betreft economische en politieke veranderingen (Vastgoedmarkt.nl, 2017). Ook bestaan er vormen tussen faciliterend en actief grondbeleid (figuur 3). Hieruit concludeer ik dat de actoren die samen te maken hebben met gebiedsontwikkeling in Nederland, prima gecategoriseerd zijn door Steurer. Gemeentelijke verantwoordelijkheden worden vanaf een hoger overheidsniveau bepaald en daarop stellen zij beleid vast. Ten behoeve van de gebiedsontwikkeling waarbij het financiële risico gespreid wordt, is samenwerking met ontwikkelaars nodig, zowel als bron van geld als van kennis. De huidige stand van zaken zorgt voor bepaalde machtsposities en onderhandelingsstrategieën, deze worden gedreven door macht in de breedste zin van het woord, bv. door bezit van kennis of door financieel vermogen. Dit bevestigt de relevantie van Arts & Leroy (2006) omdat hun beleidsarrangementenbenadering laat zien dat een stelsel van meerdere actoren met elk hun eigen middelen tot bepaalde beleidsuitkomsten leidt. De afspraken tussen de hierboven genoemde actoren leiden tot de grenzen van de aanbodkant: hoeveel risico durven ontwikkelaars te nemen en in hoeverre laten gemeenten ontwikkelaars toe hun plannen uit te voeren? Nu volgt een sectie met betrekking tot de problematiek op de Nederlandse woningmarkt om in te gaan op hoe de eerder geschetste institutionele actorenkaders effect hebben op de toestand van de woningmarkt. Later komen geopperde oplossingen aan bod alsmede een studie naar de effectiviteit en efficiëntie daarvan. Efficiëntie en effectiviteit zullen als verdere leidraad voor dit onderzoek gelden. Deze twee concepten gelden als maatstaf voor de beoordeling van processen en beleids- en marktuitskomsten. De relatie tussen efficiënte en effectieve gebiedsontwikkelingsprocessen enerzijds en efficiënte en effectieve uitkomsten op de woningmarkt wordt behandeld in de volgende sectie.



Figuur 3

Samenwerking gemeenten en ontwikkelaars. Bron: Kenniscentrum PPS (2006).

2.6 Nederlands grondbeleid en problematische uitkomsten op de woningmarkt

Vraag en aanbod, de relatie tussen de vóór en achtergrond

Naast het eerder besproken *effectiviteitsprobleem* stelt Van der Krabben (2009, p.2877) dat er ook een *efficiëntieprobleem* heerst. Waar regels zijn ontworpen ten behoeve van efficiëntie, leveren ze slechts complexiteit op. Twee institutionele problemen zijn dan ook complexe processen en scheve machtsverhoudingen (Van der Krabben, 2009; Needham, 2014). Zo kunnen ontwikkelaars wachten met het opleveren van hun projecten totdat zij daar de hoogste prijs voor krijgen en kunnen gemeenten zowel als grondeigenaar als vergunningverstrekker optreden voor hun eigen gewin (Buitelaar, 2015). Resultaat van deze institutionele setting is een focus op duurdere woningbouwprojecten van hoge kwaliteit en weinig verandering aan de aanbodkant vanwege de comfortabele situatie door de stijgende huizenprijzen (Tijdelijke commissie huizenprijzen, 2013). Die stijgende huizenprijzen en huurprijzen worden in stand gehouden door het restrictief beleid wat Adams en Tiesdell beschrijven. Het gevolg is achterblijvende woningbouw. Van Breukelen (2017) voegt aan de structurele problemen toe: trage processen, vertraging door bezwaren en surplus aan aanvullende eisen aan gebiedsontwikkeling.

Tevens toont de eerder besproken wederzijdse afhankelijkheid van staat en marktpartijen momenteel aan dat beide partijen uitbreiding van de woningvoorraad beogen, maar dat hun visies om daar te geraken verschillen. Marktpartijen ontwikkelen bijvoorbeeld graag op greenfieldlocaties, terwijl inbreiding op de gemeentelijke agenda's staat (Vastgoedmarkt.nl, 2017). Kort wil ik stilstaan bij scheefwoningproblematiek in het licht van efficiëntie- en effectiviteitsproblemen. Op het eerste gezicht is dit een effectiviteitsprobleem: gebiedsontwikkelingen zijn niet effectief genoeg geweest om een passend woningaanbod te creëren. Echter, is dit onderzoek in het kader van de aanbodkant van de woningmarkt en daar past scheefwonen goed bij. Dit probleem kent namelijk een belangrijke tijdsfactor, een factor die vooral in het empirische deel uitgebreid aan bod zal komen. Door verstoringen in gebiedsontwikkelingen kan de vraag ten opzichte van de te ontwikkelen projecten veranderen. Daardoor ontstaat er een niet passend aanbod.

Ook is het mogelijk dat de factor tijd economisch gunstigere tijden met zich meebrengt waardoor mensen in relatief goedkope woningen wonen wanneer men deze naast het inkomen van de

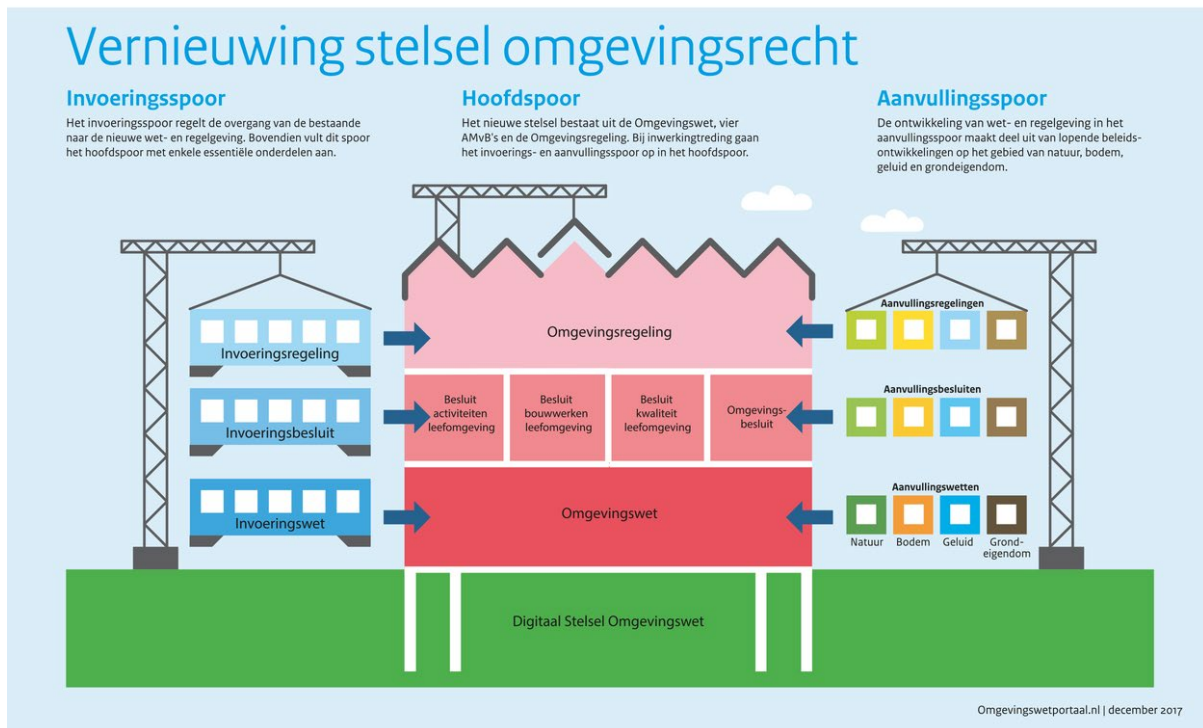
bewoner legt. Scheefwonen kent een oorzaak in de efficiëntie, maar kent een effectiviteitsprobleem als uitkomst: woningtekort.

Het belangrijke onderscheid in dit onderzoek is dus tussen effectiviteitsproblemen en efficiëntieproblemen zoals voorgaande wetenschappelijke literatuur ons leert. Ik koppel deze concepten aan respectievelijk problematiek op de voorgrond en problematiek op de achtergrond. Verder in dit onderzoek zullen aan bod komen: de reeds besproken relatie tussen de twee soorten problematiek en de invloed van de nieuwe wetgeving op de daarbij betrokken processen en actoren. Wanneer problemen en oplossingen in kaart zijn gebracht komt het onderzoeksdoel in beeld en kan de nieuwe wetgeving op urgentie en effectiviteit getoetst worden. Tot zover zijn de problemen op de woningmarkt aan bod gekomen. De vraagkant wordt niet op voldoende of op een onjuist, niet passend woningaanbod, bediend. De focus van dit onderzoek ligt op de efficiëntieproblemen die daaraan ten grondslag liggen. Dit betekent dus dat de oorzaak bij de aanbodkant ligt: een oorzaak bij gemeentelijk beleid, bij de ontwikkelaars en woningcorporaties of bij de relatie tussen die actoren. In het empirische deel van dit onderzoek, hoofdstuk 3, komt verder aan bod hoe de gang van zaken in de gebiedsontwikkeling inefficiënt en ineffectief kan samenhangen met de uitkomsten op de woningmarkt en komen dezelfde maatstaven, efficiëntie en effectiviteit, naar voren in de beoordeling van de nieuwe Omgevingswet. Deze wet zou de gebiedsontwikkeling moeten moderniseren en dit zou de woningmarkt ten goede moeten komen. Nu volgt een introductie in die wet.

2.7 Mogelijke veranderingen gebiedsontwikkeling

Ontslakken van de gebiedsontwikkeling is eerder geopperd om het planningsproces te versoepelen. Waar de nieuwe Omgevingswet formele aanpassingen brengt, was ontslakken meer een cultuuromslag. Dit proces duurt echter lang en is niet volledig geïnstitutionaliseerd (Korris, 2017). Concreet zijn er oplossingen voor de woningmarkt: nieuwbouw, liberalisering van sociale huurwoningen, privatiseren van corporatiebezit, maar geen van allen heeft invloed op de achtergrond van dit onderzoek, de dieper gelegen institutionele oorzaken. De Aanvullingswet grondeigendom (figuur 4) heeft invloed op het instrumentarium van gemeenten en daarmee op hun interactie met andere actoren. De Awg gaat in op het voorkeursrecht van gemeenten, onteigening, stedelijke kavelruil, inrichting landelijk gebied en kostenverhaal (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). e zien de focus van dit onderzoek, woningproblematiek in de urbane omgeving, acht ik vooral de eerste drie van significante waarde.

De Awg is, ondanks dat de problematiek op de woningmarkt zich als woningtekorten manifesteert, niet een wet expliciet gericht op het oplossen of voorkomen van dat specifieke probleem. De filosofie achter de wet, dit zal verder naar voren komen in deze paragraaf en in de interviewanalyses, is meer gericht op het aanpakken van aan gebiedsontwikkelingen gerelateerde processen die uiteindelijk de effectiviteitsproblemen op de woningmarkt moeten verhelpen. Zodoende legt deze wet de relatie tussen efficiëntie (proces) en effectiviteit (uitkomsten op de woningmarkt) uit en is deze geschikt voor het evalueren van de oplossingen voor de problemen die in dit onderzoek centraal staan.



Figuur 4 Awg t.o.v. Omgevingswet. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018).

Onteigening moet in de nieuwe wet sneller en simpeler kunnen verlopen. In de nieuwe wet wordt het voorkeursrecht tevens aan het zelfrealisatierecht gekoppeld. Dat wil zeggen dat de grond die onder het voorkeursrecht niet alleen meer aan een gemeente kan worden verkocht, maar ook aan een andere partij die ontwikkelingsplannen heeft en die zelf kan realiseren. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) ziet hier wel wat in, maar wil als toevoeging aan het zelfrealisatierecht een zelfrealisatieplicht. De particuliere grondeigenaar kan gebiedsontwikkeling in de weg zitten (De Haan, 2000, p. 144) en een gemeente kan niet onteigenen als de grondeigenaar aantoonbaar zijn grond zelf te kunnen ontwikkelen (Lam et al., 2012). Stedelijke kavelruil moet niet-overheden naar voren schuiven in de gebiedsontwikkeling. Met dit proces worden kavels geruild, met of zonder compensatie. Een afdwingend mechanisme ontbreekt. De Rli (2017) wil deze trend doortrekken om de gebiedsontwikkeling verder te moderniseren. Dat staat ook in verband met de achterliggende gedachte van dit onderzoek dat er een verband bestaat tussen problematiek in de processen ten grondslag aan gebiedsontwikkelingen en uitkomsten op de woningmarkt. Kan er geschoven worden met het instrumentarium en kunnen de institutionele verhoudingen flexibeler zijn teneinde de gebiedsontwikkeling te doen versoepelen? De Rli heeft een aantal adviezen ten aanzien van de Awg die ook hier relevant zijn. Over het algemeen moet deze meer in lijn met de Omgevingswet worden, er moet meer flexibiliteit in naar voren komen en de wet moet universeler zijn. Zoals eerder vermeld in de literatuurbespreking is problematiek in de woningmarkt tenslotte divers vanwege het bestaan van krimp- en groeiregio's. Dit heeft een flexibele aanpak nodig. Daarnaast moet de wet voor zowel actief als passief grondbeleid opgaan. Het meest opvallende advies, wat ook een rol speelt in het vervolg van dit onderzoek is het overhevelen van instrumenten naar derden. Wanneer ontwikkelaars, woningbouwcorporaties of burgerinitiatieven de handen uit de mouwen willen steken, moeten zij, zo stelt de Rli, binnen de kaders die gemeenten stellen, zelf met instrumenten zoals onteigening aan de slag kunnen.

Terugkoppeling aan het institutioneel kader, denk ik dat dit een verandering in de institutionele relaties kan doen bewerkstelligen. In het model van Steurer (2013) zal de beweging van staat naar 'civil society' en de beweging van staat naar markt gaan veranderen, mocht het advies van de Rli door de wetgever ter harte worden genomen.

2.8 Conceptueel model

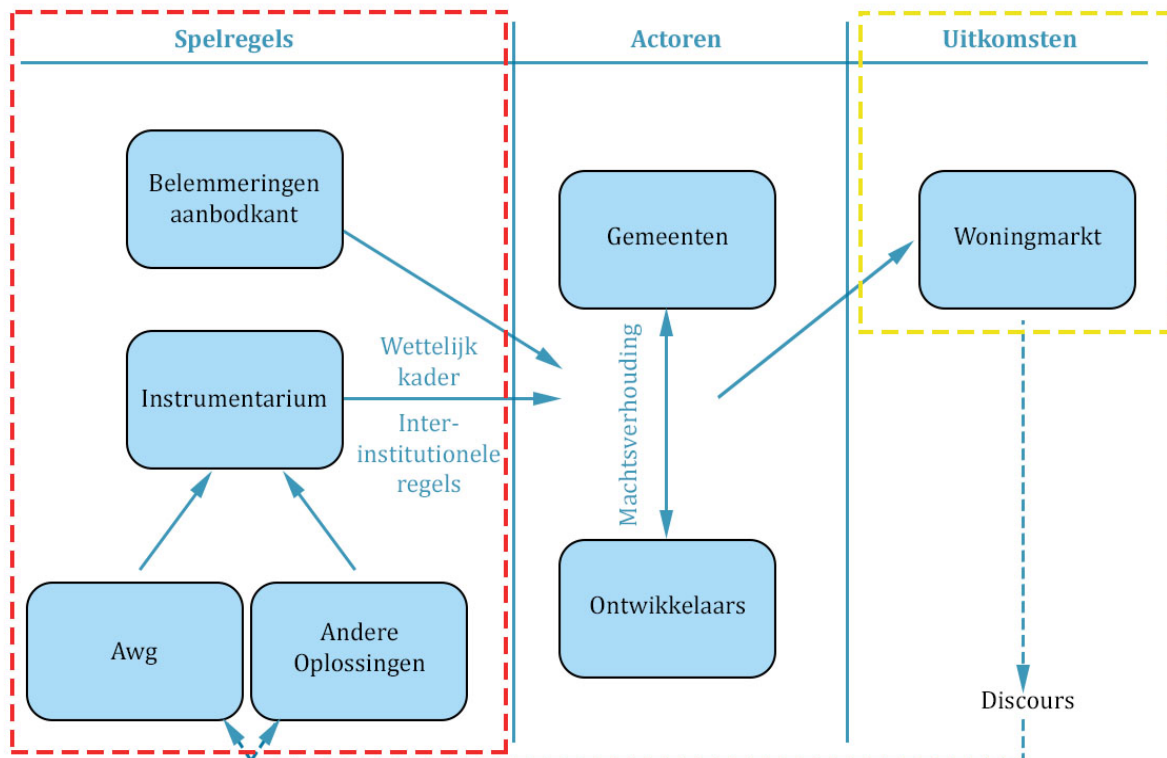
Het voorgaande hoofdstuk heeft de belangrijkste actoren (zowel abstract als specifiek), hun domein, hun beleid en de daarbij passende instrumenten opgesomd. Figuur 5 laat zien hoe deze tot elkaar in verhouding zijn. Centraal staat het 'spel' tussen gemeenten en ontwikkelaars die aan de basis van gebiedsontwikkeling staan, ze komen overeen met Steurers (2013) markt- en overheidspartijen. Aangezien het instrumentarium het spel beïnvloedt maar niet per se bij één van de partijen hoort, staat dit concept buiten het centrale spel. De Aanvullingswet grondeigendom en andere geopperde aanpassingen aan het instrumentarium hebben vervolgens een indirecte invloed op het centrale spel en het instrumentarium heeft via dat spel een indirecte invloed op de uitkomsten op de woningmarkt. In het conceptueel model geven de blauwe pijlen invloed van een concept op een ander aan.

Naast de actoren voegt de beleidsarrangementenbenadering (Arts & Leroy, 2003) de spelregels aan het geheel toe. Deze brengen de posities van de actoren naar voren. In de spelregels is namelijk vastgesteld hoe bepaalde verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Dus via de spelregels en de daarbij horende instrumenten worden de machtsverhoudingen tussen de grote institutionele actoren bepaald. Via de Awg en eventuele andere oplossingen veronderstel ik dus, kunnen de verhoudingen tussen projectontwikkelaars en gemeenten veranderen.

De projectontwikkelaars en gemeenten staan samen aan de aanbodkant van de woningmarkt in dit model. De literatuur wijst op structurele problemen aan die kant die samenhangen met de uitkomsten op de markt. De relatie tussen deze belemmeringen en de uitkomst representeert een vertraging in de gebiedsontwikkeling. Dit zijn dus de belemmeringen waar de actoren aan de aanbodkant invloed op zouden kunnen uitoefenen. Direct ingrijpen in de problematiek op de woningmarkt of aan de vraagkant ligt niet in hun mogelijkheid.

Ook komt de aanwezigheid van discourses nu in beeld. Discourses bepalen voor een deel hoe het beleid tot stand komt, vooral omdat een wijziging in discours grote wijzigingen in beleid als gevolg kan hebben. Zolang dit niet plaatsvindt, ontstaat er een kans op het vormen van padafhankelijkheid, zoals beschreven in het institutioneel kader. De opdeling volgens de beleidsarrangementenbenadering is in het model aangegeven in de kolommen met blauwe lijnen. Tot slot komen er ook twee grote lijnen naar voren in het conceptueel model. Het is opgedeeld in de voorgrond (gele stippellijn) en de achtergrond (rode stippellijn). Deze onderdelen corresponderen met de structuur van dit onderzoek. Ze geven aan op welk niveau problemen (resp. problemen op de woningmarkt en problematiek aangaande de interinstitutionele relaties) spelen. De relatie tussen de voor- en de achtergrond en de rol daarvan in het verloop van het onderzoek wordt expliciet gemaakt in het hoofdstuk 'Methodologie'.

In figuur 6 zijn de concepten wederom vermeld, met als toevoeging een aantal (meetbare) aspecten, waaronder de instrumenten die de Awg behandelt, die van toepassing zijn op het vervolg van dit onderzoek.



Figuur 5 Conceptueel model. Auteurs productie.

2.9 Operationalisatie

Vooralsnog zijn er in het theoretische deel van dit onderzoek tamelijk abstracte concepten naar voren gekomen. Deze vormen samen de kapstok waaraan de rest van het onderzoek wordt opgehangen. Zo zijn de globale actoren, hun relaties en rolverdelingen en de situatie op de Nederlandse woningmarkt geschetst.

De operationalisatie van een kwalitatief onderzoek geeft bij de abstracte aspecten ook concrete onderzoekseenheden of indicatoren. Deze zijn van belang omdat deze gemakkelijker te meten zijn, bijvoorbeeld door ze te vertalen naar interviewvragen. Wat daarin helpt is het ontleiden van de concepten uit het conceptueel model. Zo kunnen de concepten ten eerste onderverdeeld worden in verschillende dimensies alvorens deze weer gesplitst worden in (sub-)aspecten (Verschuren & Dorewaard, 2007). In figuur 6 zijn deze dimensies en aspecten toegevoegd aan de hoofdtermen uit het conceptueel model. In deze sectie worden de keuzes voor de aspecten van de operationalisatie behandeld.

Allereerst zijn er de spelregels die volgens Arts & Leroy (2006) beleidsuitkomsten bepalen en die volgens Steurer (2013) voornamelijk inspelen op de relaties tussen de institutionele actoren. Vervolgens is het interessant om nogmaals de hypothese dat grondbeleid in verband staat met de woningmarktproblematiek te toetsen bij de respondenten. De Awg is een wettelijke en daarmee formele institutionele verandering ezien mijn stedelijke afbakening en de focus van de Awg op een aantal beleidsinstrumenten, is er een aantal interessant om te onderzoeken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). De vraag aan gemeenten is: hoe verandert het grondbeleid met, in het bijzonder op het gebied van onteigening, het voorkeursrecht, bouwclaims en stedelijke herverkaveling? Het gaat hier mee om een gedragsverandering: anders met elkaar omgaan door de actoren en zodoende de 'macht' van een instrument de ene keer bij de ene partij leggen, de andere keer bij de andere partij. Dit is dus anders dan de vaste structuren waarin de institutionele actoren interactie hebben. Daarom gaat het hier om een informele institutionele verandering. Dit experimentele onderdeel met suggesties van de Rli kan voorgelegd worden aan zowel de ontwikkelaars als de gemeentelijke ambtenaren.

Met welke instrumenten zou geschoven kunnen worden om uiteindelijk het woningaanbod passender te maken (Rli, 2017)? Wat zou het meest effectief zijn en wat het meest efficiënt? Uiteindelijk zijn efficiëntie- en effectiviteitsproblemen belangrijk in de evaluatie van grondbeleid (Van der Krabben, 2009).

Ten tweede zijn er de actoren. Twee grote institutionele spelers, wiens machtsverhoudingen beïnvloed kunnen worden door veranderend grondbeleid, zijn gemeenten en projectontwikkelaars. Dit zijn de actoren waarop dit onderzoek zich focust en daarom worden alleen deze en niet andere actoren in de operationalisatie opgenomen. Ontwikkelaars wordt verder opgedeeld in projectontwikkelaars (commercieel) en woningcorporaties. Deze vallen wel beide onder ontwikkelaars omdat sommige woningcorporaties naast onderhoud ook ontwikkeling van complexen op zich nemen. Interessant om te weten is hoe de actoren hun verhoudingen tot elkaar inschatten en de effectiviteit dan wel efficiëntie ervan beoordelen. Tevens kunnen deze partijen voor hun eigen werkzaamheden de veranderingen inschatten en visualiseren wanneer de Awg in werking wordt gesteld. In interviews kunnen bijvoorbeeld reeds uitgevoerde experimenten naar voren komen.

De belemmeringen aan de aanbodkant van de markt zijn onderdelen in de drie efficiëntieproblemen van Van der Krabben (2009), Needham (2014) en Van Breukelen (2017): complexiteit van regels, scheve machtsverhoudingen en een surplus aan aanvullende eisen.

Wanneer het aankomt op de uitkomsten op de woningmarkt zullen meerdere interviewvragen bedoeld zijn om de precieze problematiek in de casusregio's in kaart te brengen. Het gaat hier vanwege de focus van dit onderzoek uitsluitend over woningmarktproblematiek met oorzaken in het aanbod en niet om veranderende vraag. Deze problematiek sluit dus aan op de eerder vastgestelde efficiëntieproblemen. Een ambtenaar van een gemeente zal cijfers ten aanzien van woningtekorten en scheefwonen kunnen aandragen, een beleidsmedewerker zou kunnen uitleggen welke strategieën een gemeente erop nahoudt om de problematiek te verminderen. Die laatste vraag kan ook aan ontwikkelaars gesteld worden. Interessant is dan om in de casusanalyse de antwoorden te vergelijken om zodoende te onderzoeken of de gemeenten en de ontwikkelaars samen tot één (bundel van) oplossing(en) komen.

Het wettelijk kader wordt in dit onderzoek gevormd door de regelgeving die zich richt op de interactie tussen gemeenten en ontwikkelaars bij gebiedsontwikkelingen. De manier waarop ontwikkelaars afhankelijk zijn van de overheid komt met name hierin naar voren: bestemmingsplannen beschrijven aan welke eisen plannen moeten voldoen en wanneer een plan aan de eisen voldoet, ontvangt de initiatiefnemer de benodigde omgevingsvergunningen. Over het kostenverhaal, anterior of aan de hand van een exploitatieplan (voor de invoering van de Awg), wordt overeengekomen door de gemeenten en ontwikkelaars.

De machtsverhouding wordt in de operationalisatie meer beschreven aan de hand van de gunstige positie van de ontwikkelaar: op basis van financiële middelen of kennis kunnen ontwikkelaars ontwikkelen. De gemeente heeft ze hier per se bij nodig. De positie van de gemeente als vergunningverstrekker is niet onder 'Machtsverhouding' opgenomen omdat bestemmingsplannen e.d. al onder het wettelijk kader staan en deze verder af staan van het najagen van eigen doelen zoals de winst voor een ontwikkelaar.

Tot slot spelen discoursen geen grote rol in de operationalisatie en het conceptueel model. Wel heb ik eerder organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar, alle, Sorel, 2014) als een discours bestempeld en dit wekt de interesse in de invloed daarvan op de woningmarkt: levert dit problemen op of is dit een oplossing voor hedendaagse problematiek op de woningmarkt?

Concepten	Dimensies	Aspecten
<i>Spelregels</i>	Instrumentarium (grondbeleid) Formele institutionele verandering Informele institutionele verandering	Onteigening Voorkeursrecht Bouwclaims Stedelijke herverkaveling Bestemmingsplan/ grondexploitatie Aanvullingswet grondeigendom Instrumenten overhevelen (bv. onteigening, bouwclaims, stedelijke herverkaveling overhevelen naar markt- en burgerpartijen)
<i>Actoren</i>	emeenten Ontwikkelaars	emeenteraden Burgemeesters en wethouders Private ontwikkelaars Ontwikkende woningcorporaties
<i>Belemmeringen aanbodkant</i>	Efficiëntieproblemen met betrekking tot ontwikkelingsduur	Complexiteit (regels) Scheve machtsverhoudingen Surplus aanvullende eisen
<i>Uitkomsten (woningmarkt)</i>	Als gevolg van belemmeringen aanbodkant	Scheefwonen Woningtekort
<i>Wettelijk kader/ Interinstitutionele regels</i>	Regels tussen gemeenten en ontwikkelaars	Bestemmingsplanregels Omgevingsvergunningen Kostenverhaal
<i>Machtsverhouding</i>	Mogelijkheid tot het najagen van eigen doelen voor zowel gemeenten als ontwikkelaars	Op basis van: Financiële middelen Kennis Juridische grondslag (zie instrumentarium en wettelijk kader)

Figuur 6 Operationalisatie met (sub-)aspecten. Auteurs productie.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk komen de methodologische aspecten van het onderzoek aan bod. Dit betekent dat het onderzoeksontwerp besproken wordt, maar dat ook dat de stappen die vooraf zijn gegaan aan de analyse ook de revue passeren. De methodologie geldt als verantwoording voor de keuzes die het onderzoeksontwerp vorm hebben gegeven. De structuur van dit hoofdstuk is als volgt: eerst worden vragen omtrent onderzoek in het algemeen beantwoord en wordt de keuze voor casuonderzoek verantwoord. Vervolgens komt de keuze voor de casussen aan bod en tot slot komen de methodologische keuzes voor de dataverzameling en de analyses van die casussen naar voren.

3.1 Onderzoeksfilosofie

Wat betreft de ontologie, wat men kan weten en epistemologie, hoe men dat kan weten, kwamen de volgende filosofieën naar voren: constructionisme en interpretatie. Dit hield in dat aan de hand van het interpreteren van onderzoeksdata ideeën konden ontstaan. Omdat het doel van dit onderzoek was om op basis van bestaande institutionele theorieën de effectiviteit van de Awg te meten en er een theorie over te ontwikkelen die de bestaande theorie zou aanvullen, is de keuze voor constructionisme ontstaan. Het gebrek aan natuurlijke waarden en operationalisatie in plaats van een meetinstrument paste bij het interpretatie in plaats van bij positivisme. Door de perceptie van actoren van de onderzoekseenheden, waaronder de machtsverhoudingen, kon dit onderzoek niet vanuit een objectivistische filosofie uitgevoerd worden.

Hieruit vloeide de keuze voor kwantitatief of kwalitatief onderzoek uit. Juist het ontbreken van natuurlijke waarden om effectiviteit te meten en het doel om naar interactie tussen instituties te kijken was de verantwoording om voor kwalitatief onderzoek te kiezen.

Na het kiezen voor een kwalitatief onderzoek is er besloten om deductief onderzoek te gaan uitvoeren. De effectiviteit van de institutionele verandering zou worden gemeten aan de hand van een operationalisatie die gebaseerd was op het conceptueel model dat haar oorsprong kende in institutionele en beleidstheorieën (Bryman, 2015). Verder stonden beleidsdocumenten over problematiek in grondbeleid en op de woningmarkt én de filosofie achter de nieuwe omgevingswetgeving aan de basis voor de empirische analyse (rix, 2002). De onderzoeksfilosofie beïnvloedde het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethoden (Bryman, 2015). Hierover wijden de volgende methodologische secties uit.

3.2 Onderzoeksontwerp en -strategie

Door de keuze voor kwalitatief-deductief onderzoek is er een aantal mogelijke onderzoeksontwerpen naar voren gekomen: cross-sectoronderzoek, casuonderzoek en experimenten. Alle drie komen voort uit de kwalitatieve onderzoeksstroom. Kenmerkend voor alle onderzoeksontwerpen is dat ze alle drie vooral bruikbaar zijn voor het meten van data op één moment in plaats van het meten van data over een bepaalde periode zoals bij longitudinaal onderzoek. Dit onderzoek gericht op verandering heeft wel met twee tijden te maken gehad, onder vigeur van de huidige wetgeving en vanaf de invoering van de Aanvullingswet grondeigendom. Echter, lag dat laatste moment nog enkele jaren in de toekomst waardoor het niet als zodanig bruikbaar was in een ander onderzoeksontwerp.

Ten eerste heeft het experimentsontwerp de interesse gewekt aangezien er op de grondmarkt een (institutioneel verankerd) spel plaatsvindt. De spelers komen elkaar in het geval van gebiedsontwikkeling tegen en onderhandelen. Interessant zou zijn geweest om deze partijen in een experimentele setting samen te brengen en ze kennis te laten maken met de veranderingen in het grondbeleid. Het voordeel van het experiment is dat de onderzoeker zelf aanpassingen aan kan brengen aan de situatie om meer of andere informatie van de respondenten te krijgen.

Belemmerend voor het experiment in dit onderzoek zou zijn geweest dat de nieuwe wetgeving nog niet concreet genoeg is. Het organiseren zou moeilijk worden en resulterende theorieën zouden discutabel zijn (Creswell, 2013, p. 106).

Cross-sectorenonderzoek en casusonderzoek worden gekenmerkt door voor diepteonderzoek. Uiteindelijk is dit een belangrijk doel geweest van het onderzoek: informatie verkrijgen in de diepte naast dat er ook een universele uitspraak beoogd was.

De breedte was eerder bepaald door de institutionele spelers: gemeenten, marktpartijen en de vertegenwoordigde burgers en dat alles binnen de grenzen van geografisch afgebakende casussen. Meer diepte was beoogd na het afronden van de literatuurbespreking en cross-sectoronderzoek zou daar niet voldoende in zijn. De interactie tussen institutionele actoren was van belang en die zou in het geval van cross-sectoronderzoek te weinig aandacht krijgen (Creswell, 2013) omdat de interactie tussen de sectoren buiten beschouwing wordt gelaten. Daarnaast ontbrak de factor tijd en met aankomende wetsveranderingen, een terugblik op de economische crisis en verschillen in korte en lange termijngevolgen zou dit ontwerp ongeschikt zijn (Farthing, 2016, p. 162). Een onderzoeksontwerp waarin de interactie tussen verschillende actoren diepgaand bestudeerd kan worden was dus gevraagd en daarmee was een casusonderzoek geschikter. Dit past ook bij de eerder vastgestelde onderzoeksfilosofie waarin interpretatie, deductie en kwalitatief onderzoek centraal stonden. In een casusonderzoek waren kwalitatieve interviews en toetsing aan de hand van theorie mogelijk.

In dit onderzoek bleek het belangrijk om meerdere onderzoeksmethoden te hebben ten behoeve van de validiteit (Yin, 2009). De hoofd- en deelvragen bestonden uit meerdere aspecten waarvan de één meer om een empirisch onderzoek vroeg, neem bijvoorbeeld de vraag naar de machtsverhoudingen tussen private ontwikkelaars en gemeenten. Naast een casusonderzoek was dus ook desk research nodig om een literatuurbespreking te maken.

Het onderzoeksdoel stond centraal in de strategiebepaling: *“... de effectiviteit van de Aanvullingswet grondeigendom en andere manieren om Nederlandse gebiedsontwikkelingen te moderniseren te onderzoeken alsmede de invloed daarvan op de institutionele verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars.”*

Dit onderzoeksdoel heeft tot de keuze van een combinatie van desk research en een vergelijkend casussenonderzoek geleid. Dit paste het best bij het idee dat naast de institutionele setting dit onderzoek een diepere laag moest krijgen, maar wel op een dusdanige manier dat er in de analyse van de uitkomsten gerefereerd kon worden aan de literatuur die ten grondslag lag aan het theoretisch kader. Het onderzoek was namelijk niet alleen gericht op problematiek op de voorgrond maar ook op problematiek in universele institutionele structuren. De vergelijkende casusstudie biedt beide kenmerken. Met name door de locatie- en contextgevoeligheid van dit onderzoek, woningproblematiek verschilt per regio, was het onderzoeken van casussen passend. Een kwantitatief onderzoeksontwerp dat uitmondde in een enquête zou te veel nuances hebben verloren (Vennix, 2011, p. 187). Tevens pasten deze ontwerpen ook bij de onderzoeksvragen die duidelijk te onderscheiden waren in vragen gericht op bestaande theorieën en vragen die hun antwoord in de empirie vonden.

Om de informatie uit het casussenonderzoek te verwerken zijn er semi-gestructureerde interviews uitgevoerd en geïnterpreteerd. De antwoorden van verschillende respondenten uit verschillende interviews liepen meer uiteen dan deze bij een survey met keuzeantwoorden zouden hebben gedaan. De interviews en de respondentenselectie zijn beschreven in paragrafen 3.3. en 3.4.

3.3 Casusselectie

Om de betrouwbaarheid van de data te bevorderen heb ik ervoor gekozen om aan de hand van statistische data van het CBS, oftewel op grond van inhoudelijke argumentatie, twee casussen te benoemen. Ten eerste heb ik besloten woningmarktregio's in Nederland als geografische afbakening te kiezen. Dit sluit het beste aan op het conceptueel model omdat deze afbakening zich houdt aan de belangrijkste inhoudelijke afbakening, de woningmarkt en tevens omdat deze over het algemeen overzichtelijke verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars weergeven.

Op die manier is het conceptueel model goed vertegenwoordigd in het methodologische deel van dit onderzoek. Verder ben ik op zoek geweest naar die regio's waar de scheefwoningproblematiek,

met in het bijzonder die regio's waar mensen met hogere middeninkomens woningen kopen of gereguleerd huren omdat het aanbod vrije huurwoningen te klein is, het grootst was. Deze focus op scheefwoningproblematiek is van belang geweest in het keuzeprocess en relevant vanwege de representatie van zowel efficiëntie- als effectiviteitsproblemen. Daarnaast is dit een indicator voor krapte op de woningmarkt juist omdat door inefficiëntie problemen zoals scheefwonen kunnen ontstaan en deze woningtekorten, het onbeschikbaar zijn van passende woningen, in de hand kunnen werken. In mijn interpretatie van de analyses van CBS Statline (2018) kwam vooral naar voren dat de regio's Zuid- en Noord-Nederland naar voren komen in deze categorieën (figuur 7). Zowel bij duur als goedkoop scheefwonen en zowel in de particuliere als de sociale segmenten scoren deze regio's stelselmatig hoger dan de Nederlandse gemiddelden. Om verder af te bakenen heb ik gekozen om te focussen op woningmarktregio's zoals deze zijn vastgesteld in de Woningwet van 2015 (Woningwet2015.nl, z.d.). In deze woningmarktregio's (Figuur 8) zijn bepaalde woningcorporaties actief die ook uitsluitend in die regio's bestaande enkele gemeenten, mogen acteren. Private ontwikkelaars zijn niet gebonden aan de grenzen van woningmarktregio's al hebben sommige wel speergebieden (Aedes, 2016).

<i>Eigendomssituatie</i>	<i>Regio</i>	Woonlasten		Scheefhuur	
		Totale woonlasten Waarde	Goedkope scheefhuur Waarde	Dure scheefhuur Waarde	
		Euro	%	%	
Totaal	Nederland	798,8	7,2	7,3	
	N-Nederland	747,3	5,4	5,8	
	O-Nederland	817,5	6,0	6,7	
	W-Nederland	792,3	8,5	7,9	
	Z-Nederland	787,2	6,2	7,2	
Eigenaar	Nederland	894,9			
	N-Nederland	831,3			
	O-Nederland	879,3			
	W-Nederland	933,1			
	Z-Nederland	864,9			
Huurder	Nederland	654,4	18,0	18,3	
	N-Nederland	539,5	15,2	16,4	
	O-Nederland	634,8	16,8	18,7	
	W-Nederland	672,8	19,2	17,9	
	Z-Nederland	649,4	17,1	20,1	
Huurt woning van particul. verhuurder	Nederland	810,6	16,0	19,9	
	N-Nederland	705,0	19,1	27,7	
	O-Nederland	777,6	17,0		
	W-Nederland	833,8	16,1		
	Z-Nederland	816,1	13,5	25,0	
Huurt woning van sociaal verhuurder	Nederland	605,8	18,6	17,8	
	N-Nederland	562,2	14,1	13,3	
	O-Nederland	594,4	16,8	18,6	
	W-Nederland	618,8	20,3	18,1	
	Z-Nederland	601,8	18,1	18,7	

Figuur 7 Woonlasten van huishoudens; kenmerken woning, regio. Bron: CBS Statline (2016).

#	Regio	Gemeenten	Corporaties	Huish.
1	Friesland	24	10	285.320
2	Groningen/Drenthe	35	19	498.103
3	Noord-Holland Noord	18	13	287.257
4	Zwolle/Stedendriehoek	22	23	405.875
5	Metropoolregio Amsterdam	32	30	1.124.826
6	Amersfoort/Noord-Veluwe/Zeevolde	15	9	215.837
7	Holland Rijnland	14	15	243.977
8	Oost Nederland	21	18	379.245
9	U16	16	24	401.804
10	Food Valley	7	7	125.968
11	Haaglanden/Midden-Holland/Rotterdam	28	45	1.170.977
12	Arnhem/Nijmegen	18	17	351.765
13	Woongaad	19	14	167.802
14	Drechtsteden/Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee	12	10	172.544
15	Noordoost Brabant	19	13	273.225
16	West-Brabant en Hart van Brabant	24	15	474.052
17	Zeeland	12	10	160.634
18	Metropoolregio Eindhoven	21	13	334.422
19	Limburg	33	27	561.595

Figuur 8 Aantal gemeenten, corporaties (excl. categorale) en huishoudens per woningmarktregio. Bron: Aedes (2016).*

**U16 (#9) zijn 16 gemeenten in de provincie Utrecht, waaronder Utrecht, Houten en Woerden.*

Selectiecriteria

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (2012) heeft informatie verstrekt over de aandelen van soorten woningen in Nederland (huur, koop, etc.). In één van de kaarten die de VN heeft gemaakt komt naar voren dat de randstad relatief hoog scoort in de categorie 'Aantal huurwoningen tussen 700 en 1050 euro t.o.v. totale woningvoorraad'. Echter zijn alle waarden in het hele land erg laag, de hoogste regionale score is 4,5% rondom Amsterdam. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelde in 2008 meerdere factoren die een slechte doorstroming op de woningmarkt veroorzaken. Eén daarvan was de verdeling koop- en huurwoningen. Het aanbod huurwoningen is volgens de VN erg laag en dat bevestigt de stelling van het Planbureau voor de Leefomgeving aangezien dit overeenkomt met de woningmarktproblematiek die voornamelijk in de Randstad plaatsvindt (PBL, 2008).

Met het oog op de afbakening van de casussen uit dit onderzoek is het rapport 'Middeninkomens op de woningmarkt' ook van belang geweest. Hierin werd nadrukkelijk gesteld dat, ondanks de focus op de Randstad, het dure scheefwonen niet per se een grootstedelijk probleem is en juist meer past bij middelgrote steden (vaak vermeld als de 32). Dit heeft te maken met de samenstelling koop- en huurwoningen in die steden die mensen dwingt hun heil te zoeken in de koopsector die daar 57% van de woningmarktregio's betreft (Middelkoop & Schilder, 2017; VN, 2012). De conclusie om tot een bepaald aantal casussen te komen is dus gekomen door een aantal kaarten op elkaar te leggen en aan te vullen met informatie uit rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving. Zodoende leidde scheefwonen als belangrijke indicator voor problematiek op de woningmarkt in combinatie met woningmarktregio's tot een eerste geografische afbakening van de te onderzoeken casussen. Scheefwonen dient als volgt als indicator: scheefwoners belemmeren de weg naar passend woningaanbod voor anderen, het effectiviteitsprobleem dat volgt is krapte op de woningmarkt. In dat geval zijn er te weinig woningen. In het licht van effectiviteit en efficiëntie is scheefwonen dan ook een passende indicator omdat dit structuur biedt in de analyse: zowel procesmatige efficiëntie als effectiviteit van het woningaanbod zijn hierin vertegenwoordigd. De toestand van de markt wordt dan ook beschouwd als een gegeven, zoals het conceptueel model laat zien. Gemeenten en ontwikkelaars kunnen nauwelijks ingrijpen in het scheefwonen zelf.

De rol van de Awg moet duidelijk worden wanneer we kijken naar wat de relatie tussen deze actoren in een andere vorm wél kan opleveren in het oplossen van efficiëntieproblemen op de woningmarkt.

Het kiezen van 'probleemregio's' is belangrijk geweest om respondenten te kunnen vinden die goed inzicht hadden in de problematiek op de woningmarkt en die ideeën hadden bij de mate waarin de Awg en de nieuwe Omgevingswet over het algemeen zouden bijdragen aan de oplossingen voor de regionale problemen op de woningmarkt. ezien die focus heb ik er voor gekozen om te zoeken naar casussen met de volgende kenmerken:

- De steden moeten onderdeel zijn van de 32 (middelgrote steden).
- De steden moeten niet in de Randstad liggen.
- De steden moeten een relatief kleine sector met huurwoningen uit het hogere segment kennen.

Hierboven zijn de harde voorwaarden aan de casussen vermeld. Ook heb ik zachte voorwaarden gesteld die voornamelijk konden bijdragen aan een hogere haalbaarheid van het onderzoek. Hieruit kwam de voorkeur naar de stadsregio Arnhem-Nijmegen en/ of een woningmarktregio in Noord-Limburg of Noord-Brabant uit voort. Het totaal van harde en zachte eisen, de kaarten van de VN én de informatie van het PBL hebben tot de volgende kandidaten geleid:

Arnhem, Apeldoorn, Helmond, Nijmegen, Oss en Venlo.

Zoals eerder aangeduid, voornamelijk in de inleiding waar de aanvliegroute van dit onderzoek in staat vermeld, is het doel geweest om verschillende soorten respondenten te vinden voor gesprekken. De institutionele achtergrond van dit onderzoek heeft op abstract niveau de actoren weergegeven en het empirische deel van het onderzoek moest dat concreet aanvullen met gemeenten en projectontwikkelaars die daar werkzaam zijn.

Al met al, is de keuze voor deze casussen voor de dataverzameling bepaald door één vraag: welke eigenschappen van de casussen zijn (theoretisch gezien) interessant om de relatie tussen (veranderend) grondbeleid en duur scheefwonen te onderzoeken?

In de casusselectie ben ik daarom voornamelijk op zoek geweest naar casussen waar de problematiek van duur scheefwonen zich in significante mate voordeed en naar casussen die daarnaast aan een aantal harde en zachte voorwaarden voldeden. Deze voorwaarden hebben geholpen in het juist afbakenen van de casussen ten behoeve van de interne validiteit van het onderzoek maar ook met het bevorderen van de haalbaarheid van het onderzoek.

Keuze casussen o.b.v. selectiecriteria

Ik heb gekozen voor twee casussen om te vergelijken, namelijk regio Arnhem-Nijmegen en gemeente Venlo. Arnhem en Nijmegen vormen samen een goede scope voor een casuonderzoek en vormen samen een woningmarktregio (Aedes, 2016).

Met name op basis van de zachte voorwaarden bereikbaarheid en toegang tot respondenten is de keuze voor Arnhem-Nijmegen tot stand gekomen. Venlo is onderdeel van de woningmarktregio Limburg dat deel uitmaakt van de grotere regio 'Zuid' waar scheefwonen als belangrijke indicator voor problematiek op de woningmarkt geldt.

Voordat ik aan de dataverzameling begon van de casussen heb ik eerst contact opgezocht met een deskundige op het gebied van de Awg. Dit om ervoor te zorgen dat mijn kennis van de wet die nog niet volledig was, zo uitgebreid mogelijk werd. Dit met het idee om de ruimte die de nieuwe wet zou gaan geven, voor te leggen aan andere respondenten. Per casus heb ik mij voorgenomen om in ieder geval één medewerker te spreken. Bij voorkeur de wethouder op het gebied van ruimtelijke ordening of een ambtenaar die affiniteit met het onderwerp had of goede voorbeelden uit de praktijk kende. Per gemeente heb ik ook gestreefd naar een interview met een projectontwikkelaar, bij voorkeur een ontwikkelaar die recent of vaak samen had gewerkt met die ene gemeente.

3.4 Dataverzameling

Het eerste deel van de dataverzameling bestond uit het verwerven van literatuur, desk research zoals eerder beschreven. De theorie uit bestaande literatuur zorgde voor een kader, een achtergrond. De institutionele theorieën die van pas kwamen lichtten allereerst het begrip institutionele verandering toe. Dit begrip stond in een meer concrete en geoperationaliseerde wijze centraal in het onderzoek, in de vorm van de Aanvullingswet grondeigendom. Het concept van een institutionele verandering is belangrijk geweest om de omvang van een dergelijke, wettelijke aanpassing in kaart te brengen.

Op het zelfde abstracte niveau hielp literatuur met institutionele perspectieven om het speelveld van gemeenten, marktpartijen en eventueel grondeigenaren op een universele manier te beschrijven.

De literatuurstudie was ook het middel tot het vinden van een beschrijving van Nederlands gemeentelijk grondbeleid. Ten eerste verschaftte deze literatuur duidelijkheid over welke instrumenten gemeenten en private ontwikkelaars hebben op het gebied van gebiedsontwikkeling. Ten tweede waren deze artikelen behulpzaam in het beschrijven van de negatieve invloed van het bestaande grondbeleid op de Nederlandse woningmarkt. Vervolgens hielpen wetteksten zelf en rapporten over de opkomende veranderingen en de rol van verschillende partijen daarin met het in beeld brengen van de nieuwe wetten en diens uitkomsten voor de in het institutionele kader geplaatste actoren.

De data die ik poogde te verzamelen had als voornaamste onderwerp de machtsverhoudingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars en de veranderingen daarvan naarmate er geschoven zou worden met het instrumentarium van het grondbeleid.

Tevens zou de link met de woningmarkt verder blootgelegd moeten worden en daarnaast wilde ik graag achterhalen welke oplossingen voor onvoldoende woningaanbod er werden geopperd door de institutionele partijen. De interviewvragen die hieruit voortkomen, borduurden dus voort op de institutionele verhoudingen zoals deze zijn geschetst in de achtergrond van dit onderzoek en boden diepte met oog op inhoudelijke kenmerken van de woningmarkt van het heden en in een mogelijke toekomst.

Juist omdat dit de soort informatie was waar ik naar op zoek was heb aan het begin van de data-analyse de keuze gemaakt om een kwalitatief onderzoeksontwerp te gebruiken. De grote rol van interpretatie van data, een belangrijk verschil tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek heeft het verschil gemaakt (Bryman, 2015).

Uiteindelijk heeft deze informatie dus geleid tot de (gedeeltelijke) antwoorden op de eerste deelvragen van het onderzoek:

- *Welke actoren in Nederlandse gebiedsontwikkelingen bepalen de inhoud van grondbeleid en de bijbehorende instrumenten?*
- *Op welke manier beïnvloedt dit grondbeleid de machtsposities van belanghebbenden?*
- *Welke concrete problemen op de Nederlandse woningmarkt zijn het gevolg van de hedendaagse inhoud van grondbeleid en de daarbij horende machtsverhoudingen binnen Nederlandse gebiedsontwikkelingen?*
- *Welke veranderingen moet de Aanvullingswet grondeigendom gaan brengen en hoe moeten deze bijdragen aan de oplossing voor problematische uitkomsten van grondbeleid op de woningmarkt?*

Zodoende is er een tussenconclusie tot stand gekomen die antwoord geeft op een aantal van de deelvragen die van belang waren voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Tevens was daarmee opnieuw structuur aangebracht door midden in het onderzoek opnieuw stil te staan bij het verloop van de kennisverzameling en de relevantie ervan. De tussenconclusie is, in combinatie met de interviewanalyses, opgenomen in hoofdstuk 4.

Keuze respondenten voor interviews

De selectie van de casussen in combinatie met de voornemens om tot de dataverzameling te komen heeft tot een aantal respondenten voor de interviews geleid. Allereerst was er het expertinterview met jurist en tevens hoogleraar Omgevingsrecht.

In dat onderzoek ben ik met name op zoek geweest naar manieren om de Aanvullingswet grondeigendom (verder) te concretiseren om deze informatie te kunnen voorleggen aan de geïnterviewden in de andere casussen.

Tevens heb ik getracht de filosofie van de nieuwe wetgeving te achterhalen en een objectief beeld te schetsen. In de casus Arnhem-Nijmegen ben ik langs geweest bij medewerkers van de grondbedrijven van beide gemeenten. In die interviews ben ik op zoek geweest naar de rol van de gemeente binnen de gebiedsontwikkelingen en naar de problemen die zij in die rol ervaren. Daarnaast kwam in deze interviews naar voren welke spanningsvelden er binnen gemeenten ontstaan wanneer er een gebied ontwikkeld gaat worden en er vele belanghebbenden zijn. Ook ben ik in het licht van de casus Arnhem-Nijmegen bij een grote projectontwikkelaar langs gegaan. In dat interview was ik benieuwd naar de commerciële kijk op relaties tussen actoren, de economische crisis en de efficiëntie en effectiviteit van de aanstaande wetsveranderingen.

In de casus Venlo ben ik op dezelfde manier te werk gegaan. Respondenten waren werkzaam voor het grondbedrijf van de gemeente Venlo. Om ook de kant van de ontwikkelaar in de regio te ontdekken ben ik naar Venloos grootste ontwikkelende woningcorporatie geweest om navraag te doen naar de verwachtingen van de wetsveranderingen.

De interviews hebben dus in teken gestaan van de rollen van de verschillende actoren, hun relaties tot elkaar, de gedeelde problematiek en de oplossingsrichtingen, dan wel niet opgenomen in de nieuwe wetgeving. Door met de verschillende actoren in gesprek te gaan, zowel 'gekleurde' respondenten als een onafhankelijke expert te interviewen en door casussen met gedocumenteerde problematiek aan de aanbodkant van de woningmarkt te kiezen ben ik in staat geweest om de verschillende thema's te behandelen en tot de antwoorden op de onderzoeks-(deel)vragen te komen.

3.5 Data-analyse

Focus in de vergelijking van de casussen

De data-analyse van dit onderzoek was voornamelijk gericht op het beantwoorden van de laatste deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek. Alle deelvragen konden deels beantwoord worden aan de hand van de informatie uit de interviews maar de laatste twee hadden het meest vrije karakter en het grootst kwalitatieve karakter. Deze vragen zijn dan ook grotendeels beantwoord aan de hand van de interviews. Uiteindelijk is het vooral de bedoeling geweest om een goede relatie tussen de theorie en de praktijk te vinden.

In het theoretische deel van het onderzoek ben ik ingegaan op de achtergrond, de institutionele theorie en de link tussen die twee om zo eerst mijn hypothese, dat structurele problemen de woningmarkt beïnvloeden, te onderzoeken. Het empirisch deel van het onderzoek was daarmee meer gefocust op het beantwoorden van de laatste twee deelvragen en de hoofdvraag die allemaal ingingen op de Aanvullingswet grondeigendom en andere oplossingen zoals in het conceptueel model was vermeld. Onder andere het continu vasthouden aan de vragen heeft een doelgerichte data-analyse opgeleverd. De laatste te beantwoorden vragen waren:

- *Welke veranderingen moet de Aanvullingswet grondeigendom gaan brengen en hoe moeten deze bijdragen aan de oplossing voor problematische uitkomsten van grondbeleid op de woningmarkt?*
- *Welke andere oplossingen zijn er mogelijk en wat voor een invloed hebben deze op de interactie tussen gemeenten en projectontwikkelaars?*

In de analyse heb ik er rekening mee gehouden dat ik met het geheel van antwoorden op de deelvragen in staat moest zijn de hoofdvraag te kunnen beantwoorden: *Hoe kan het instrumentarium in het grondbeleid van gemeenten gemoderniseerd worden om de negatieve uitkomsten ervan op de woningmarkt te verminderen en op welke manier spelen ontwikkelaars daar een rol in?*

Het van te voren bedenken van het gevraagde soort informatie en de inhoud ervan was van belang aangezien dit wel degelijk de aard van de data-analyse kon beïnvloeden. Zoals Yin (2003) stelt is het nuttig om alvorens men de data-analyse start na te gaan op welke manier de operationalisatie terug komt in het analyseproces. Yin adviseert om categorieën op te stellen die als focuspunten gelden, oftewel: men moet van te voren weten waar men op wil letten en de operationalisatie helpt daarbij.

Zowel bij het voorbereiden van het onderzoek, de kern van het onderzoek zelf als bij het analyseren ervan was het nuttig om vast te houden aan dezelfde (categorieën van) concepten. Dit gold ook voor de respondenten voor de interviews omdat dit verwarring voorkwam. Het conceptueel model en de operationalisatie van dit onderzoek duiden op een breed scala aan actoren en veranderingen in hun relaties. De actoren waren reeds besproken voordat de empirische analyse aan de orde was, vandaar dat de focus op de relaties van groter belang was. Daarom was de keuze voor kwalitatieve analyse logisch aangezien deze vorm kon ondersteunen in het doorgronden van een niet zwart-wit concept als de veranderende verhoudingen tussen institutionele actoren in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Het diepte-element van de data-analyse werd voornamelijk gekenmerkt door het onderzoek naar dit concept, omdat dit inging op de precieze antwoorden van de respondenten in plaats van op eerder vastgestelde keuzeantwoorden zoals in surveys gangbaar is. Echter, in de strategie die Yin (2003) oppert, in combinatie met de hiërarchische methode van Verschuren en Dorewaard (2007), was er ook ruimte voor generalisatie door de verzamelde data te kunnen koppelen aan de bestaande literatuur. Dit was mogelijk omdat deze strategie tevens gericht was op het zoeken van gedeelde noemers van de beide casussen. Dit was dan ook het voordeel van de keuze voor het vergelijkend casuonderzoek.

Ter ondersteuning van de data-analyse heb ik een eenvoudige invalshoek gebruikt door met overeenkomsten en verschillen op het gebied van vastgestelde categorieën (gebaseerd op die uit de operationalisatie) te werken. Dit is dus een uitwerking of toevoeging geweest op de conceptcategorieën zoals Yin (2009) deze heeft voorgesteld. Aan de hand van deze categorieën kon de tweede stap uit de hiërarchische methode van Verschuren en Dorewaard worden uitgevoerd. De categorieën ondersteunden dus het onderzoek naar gedeelde noemers tussen de verschillende interviews.

De vaststelling van de data-analysemethode is tenslotte gevormd door één achterliggende vraag: waarop worden de casussen vergeleken? Het antwoord hierop was dat de casussen vergeleken moesten worden op eerder vastgestelde (categorieën van) concepten en die waren al eerder naar voren gekomen in de operationalisatie en het conceptueel model. Dit zijn belangrijke instrumenten in het kwalitatief onderzoek aangezien dit ogenschijnlijk moeilijk te doorgronden concepten meetbaar maakt. Daarnaast maakte deze het mogelijk om gedeelde noemers te vinden in de analyse omdat alle interviews via de operationalisatie teruggekoppeld werden aan de bestaande theorie. Zodoende zijn zowel de problematiek in het grondbeleid, de interactie tussen de institutionele actoren en de rol van de Aanvullingswet grondeigendom onderzocht.

Extra aandacht kregen de relaties tussen actoren en concepten omdat dit paste bij het institutionele karakter van de onderzoeksvraag. Ezien het belang van de machtsverhoudingen in de onderzoeksvragen, heb ik de keuze gemaakt voor de institutionele analyse. Ondanks de kleine rol van politieke discoursen heb ik er niet voor gekozen een kritische discours analyse uit te voeren. De scope van dat soort analyse is voor dit onderwerp zeer interessant maar te breed.

In de operationalisatie heb ik vastgehouden aan een aantal categorieën. Dit zijn de categorieën die ik heb overgenomen van het conceptueel model en van de onderzoeksvragen. Ik heb hierbij dus gekozen voor het continue gebruik van dezelfde conceptcategorieën. Deze categorieën, op hun beurt, kennen hun grondslag in het theoretische deel van dit onderzoek. In het bijzonder zijn deze conceptgroepen gekenmerkt door (gekoppelde) onderdelen van de beleidsarrangementenbenadering van Arts en Leroy (2006) en Steurer (2013).

Het onderdeel actoren was eerder besproken. Dit betekende niet dat dit buiten beschouwing werd gelaten, maar het werd wel als gegeven beschouwd in het vervolg van het onderzoek. Het doel van het onderzoek was namelijk ook niet om langer stil te staan bij de actoren maar om *de effectiviteit van de Aanvullingswet grondeigendom en andere manieren om Nederlandse gebiedsontwikkelingen te moderniseren te onderzoeken alsmede de invloed daarvan op de institutionele verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars*.

De spelregels en de uitkomsten op de woningmarkt waren zodoende de overgebleven categorieën. Binnen de spelregels heb ik de Awg van andere oplossingen gescheiden door ze onder te brengen bij formele en informele institutionele veranderingen. De informele institutionele veranderingen zijn interessant vanwege hun oningevulde karakter. ezien de aanbevelingen van onder andere de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017) lijkt deze verandering vooral gebaseerd te zijn op het overhevelen van grondbeleidsinstrumenten van overheden naar private partijen. In mijn interviews met deze partijen heb ik daarop gelet. De formele institutionele verandering in de vorm van de Aanvullingswet grondeigendom was al verder ingevuld, in die zin dat er al duidelijk was dat deze op een aantal onderdelen van het instrumentarium zou focussen. De wet zou namelijk verandering moeten brengen in de onteigening, het voorkeursrecht, bouwclaims en de stedelijke herverkaveling wat op hun beurt allemaal onderdelen van het instrumentarium zijn zoals continu vermeld in het theoretische deel van dit onderzoek. In de analyse heb ik vooral geprobeerd om naar tekenen van effectiviteit en efficiëntie te zoeken. Ik vroeg me af wat nu precies de doeleinden van de Awg waren, of het verminderen van de problematiek op de woningmarkt daarbij hoorde en of dat doel daadwerkelijk bereikt zou kunnen worden.

De uitkomsten op de woningmarkt zorgden in dit geval voor een duidelijke afbakening van het empirisch onderzoek. De focus lag op de problematiek op de woningmarkt die structurele oorzaken aan de aanbodkant van de markt kende, bijvoorbeeld scheefwonen. In de interviews met de gemeenten heb ik daarom de oorzaak van deze problemen geprobeerd te achterhalen. Projectontwikkelaars werden vanuit hun discipline om oplossingsrichtingen gevraagd. In de analyse waren de problemen aan de aanbodkant van de woningmarkt een terugkerend concept. Dit waren dan ook een aantal van de gedeelde noemers van de twee casussen, de vraag was of de genoemde oorzaken en de geopperde oplossingen ook overeen zouden komen.

Hiërarchische methode

Leidraad in deze analyse was de hiërarchische methode (Verschuren & Dorewaard, 2007). Deze methode bestond uit twee fasen waarvan de eerste werd gekenmerkt door een analyse waarin twee casussen werden vergeleken en beschouwd werden als twee onafhankelijke casussen. De nadruk lag daarbij op het vinden van bijzonderheden en de belangrijkste informatie. De tweede fase bouwde voort op de informatie uit de eerste fase en probeerde daar abstracte conclusies aan te koppelen door ze aan abstracte concepten of eerder gebruikte theorieën te verbinden. Daarom werd er naar gedeelde noemers gezocht.

De eerste fase van de hiërarchische methode mondde uit in zeven afzonderlijke interviewanalyses. De analyses waren gericht op het vinden van bijzonderheden. Dit is teruggekomen in het verslag door gebruik te maken van citaten.

Kwalitatief onderzoek is zoals eerder beschreven interpreterend van aard. In het interpreteren van de interviews alsof deze onafhankelijk waren heb ik me beperkt tot het koppelen van uitspraken in de interviews aan bestaande literatuur. Dit met het doel om eenduidigheid te creëren in de verschillende analyses. Zodoende werden in deze fase zowel de betrouwbaarheid als de externe validiteit bevorderd.

In de tweede fase speelde interpretatie een grotere rol.

Door middel van het coderen van de interviewtranscripten ontstond de mogelijkheid om de interviews aan elkaar te koppelen en causaliteiten en terugkerende thema's te ontdekken. De codes zijn geleidelijk ontstaan en niet van te voren vastgelegd. Wel hebben de codes betrekking op het conceptueel model en de operationalisatie gehad. Zodoende was het gemakkelijker uitspraken uit de interviews te plaatsen in het eerder geschetste theoretisch kader, dit ten behoeve van de interne validiteit.

Coderen

Aangezien de operationalisatie de basis voor de focuspunten van de analyse was, was deze dat ook voor het coderen van de transcripten. Zo zijn de dimensies en aspecten ervan opgenomen als codes en is daarbij gelet op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Zodoende ontstond er een codelijst met o.a. instrumentarium, efficiëntieproblemen en actoren.

Er is gebruik gemaakt van open coderen en ook 'In vivo coderen' ten behoeve van de interne validiteit.

In één bundel in het analyseprogramma Atlas.ti werden alle interviews behandeld om ze met dezelfde codes te kunnen evalueren en zo de casussen te vergelijken. Door middel van 'roup codes' werden verbanden tussen dimensies van de operationalisatie aangeduid die in een netwerktafel zijn weergegeven. De tabel op basis van beide casussen is geïnterpreteerd om tot een conclusie te komen.

De netwerktafel was gebaseerd op de pijlen, de relaties, in het conceptueel model. De inhoud van de concepten in het conceptueel model was namelijk veelal besproken in het theoretisch kader.

De focuspunten in de analyse in Atlas.ti waren: belemmeringen aan de aanbodkant, de rol van actorenverhoudingen én de invloed van en kritiek op de Awg welke overeenkwamen met de inhoud van de laatste drie onderzoeksvragen over problematiek en oplossingen. De netwerktafel is opgemaakt met het idee om het conceptueel model te concretiseren aan de hand van de empirische data. De 'Nodes' in het netwerk waren gebaseerd op de Codes en Code roepen uit de transcripten, bijvoorbeeld 'Efficiëntieproblemen'. Die Code roepen waren op hun beurt gebaseerd op de conceptcategorieën die waren gekopieerd uit de operationalisatie. Als criterium voor kwalificatie voor het netwerk gebruikte ik de 'Density': het aantal links met codes per citaat. Tot slot, om de onderzoeksvragen te beantwoorden is de 'Code Co-Occurrence Table' ingezet om relaties op het gebied van de eerder genoemde focuspunten naar voren te laten komen.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De belangrijkste manieren waarop de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn gewaarborgd manifesteerden zich in de keuze voor een vergelijkend casussenonderzoek en desk research. Ze stonden aan de basis van zowel universeel als diepte-onderzoek.

De betrouwbaarheid van een onderzoek slaat op de garantie dat de uitkomsten van een onderzoek hetzelfde zullen zijn bij exacte herhaling van het onderzoeksproces. De validiteit valt op te delen in twee soorten: interne en externe validiteit. Bij interne validiteit stelt de onderzoeker zichzelf de vraag: meet ik met dit onderzoek wat ik wil meten? Oftewel, leiden alle onderzoeksonderdelen daadwerkelijk tot het soort informatie dat de onderzoeker wil bereiken. De externe validiteit gaat over de mate waarin de resultaten van het onderzoek iets kunnen zeggen over een grotere groep dan alleen de onderzoekseenheden. De onderzoeker vergroot de externe validiteit wanneer hij wilt generaliseren (Vennix, 2011, p. 184-186).

In het geval van de betrouwbaarheid is de vertaalslag van de theorie naar de empirie van belang geweest. Tamelijk gemakkelijk sluipt er fouten in het praktische onderdeel van een onderzoek. Deze beïnvloeden de betrouwbaarheid, zoals Vennix (2011, p. 187) stelt, op een negatieve wijze. Daarom was het van belang om een goed meetinstrument, de operationalisatie, op te stellen alsmede een foutloze vragenlijst voor de respondenten. Betrouwbaarheid wordt namelijk onder andere bevorderd door het verwijderen van toevalsfouten. Door het meetinstrument helder en concreet te maken en door de samenhangende vragen te stellen worden eventuele willekeurige verstoringen weggenomen en daarmee de betrouwbaarheid verhoogd (Vennix, 2011, p. 186-187). Het conceptueel model is ook opgenomen in de interviewvragen als middel van structuur. Zo zijn de drie hoofdcategorieën uit het model, die gebaseerd zijn op de beleidsarrangementenbenadering, opgenomen in de vragenlijst als onderwerpen waartoe de vragen behoren. Betrouwbaarheid kon ook bevorderd worden door na te denken over een juist aantal respondenten. Door meerdere soorten actoren te betrekken bij het verhaal is de externe validiteit tevens gewaarborgd (Yin, 2003).

Zoals eerder vermeld is de onderzoeksstrategie ook van belang geweest, met name voor de validiteit van het onderzoek. De keuze voor het vergelijkend casussenonderzoek is eerder besproken, voorop stond dat zowel diepte als een eenduidige analyse voor twee casussen bereikt

moesten worden. Het casuonderzoek stelde mij in staat om in de diepte metingen te verrichten, over het algemeen staat het kwalitatief onderzoek daarom bekend.

Dit is echter vooral gunstig voor de interne validiteit, men meet exact wat men wil meten, maar minder gunstig voor de externe validiteit. Ter versterking van de interne validiteit van het onderzoek is het gebruik van meerdere soorten bronnen van belang geweest.

Een combinatie van gesprekken met respondenten en literatuurstudie verbreedde de kijk op de onderzoekseenheden verkleinde de kans op vooringenomenheid. Toevoeging van beleidsstukken aan de data uit interviews moest voor een scherp beeld van gemeentelijke bevindingen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling geven. Met een vergelijkend casussenonderzoek worden echter beide vormen van validiteit meegenomen aangezien er ook expliciet naar patronen wordt gezocht bij het vergelijken van de casussen (Creswell, 2013, p. 199-200). Dit gebeurde in dit onderzoek volgens de hiërarchische methode, zoals vermeld in de paragraaf 3.5, waarbij overeenkomsten tussen de casussen tot patronen konden leiden.

3.7 Ethiek

Het onderzoeksontwerp bepaalt voor een deel hoe een onderzoeker omgaat met de privacy van anderen en de ethische overwegingen van het onderzoek in het algemeen. Zo zal een onderzoeker die zich mengt met zijn respondenten hun privacy moeten kunnen waarborgen en moet hij of zij hen die vrijwillig meedoen aan het onderzoek ook transparantie bieden.

In het geval van een experiment bepaalt de onderzoeker welke informatie verstrekt wordt. Het gaat echter om een fictieve situatie die dus niet per se gebruik maakt van (gevoelige) informatie uit de praktijk. Echter, kan de onderzoeker omwille van de dynamiek van het experiment er wel voor kiezen om de ene participant andere informatie te geven dan de ander. Dit zal wel op een dergelijke manier gebeuren dat er overeenkomsten zijn met de realiteit, anders zou de validiteit van het onderzoek ook aangetast worden.

Bij literatuuronderzoek was privacy niet zo zeer een probleem, maar moest er wel zekerheid zijn over auteursrechten en dergelijken. In principe stelt juiste verantwoording en bronnenvermelding de onderzoeker in staat de rechten van de auteurs te beschermen.

Tot slot de casuonderzoeken: deze kunnen uit meerdere dataverzamelingstechnieken bestaan. In kwalitatieve onderzoeken zijn interviews niet ongebruikelijk. Om ethisch verantwoord te onderzoeken was bewustzijn van de aanwezigheid in de vertrouwde omgeving van de respondent van belang. Daarnaast was toestemming voor het opnemen van het gesprek vereist en moest er duidelijk gemaakt worden wat er met die informatie gaat gebeuren. De respondent moest dus geïnformeerd worden over het doel van het onderzoek, de rol van het interview daarbinnen en de manier waarop de interviewdata en het onderzoek worden gepresenteerd (Diener & Crandall 1978).

4. Analyse

Deze analyse bestaat uit de twee fasen van de hiërarchische methode. De eerste fase bestaat uit de interviewanalyses en literatuuronderzoek op basis van de deelvragen, het tweede deel vergelijkt de afzonderlijke interviews en vormt een hoger abstractieniveau met illustraties uit de interviews. De citaten in de analyse komen uit de interviews die corresponderen met de titel van elke deelanalyse.

4.1 Eerste fase hiërarchische methode (interviews)

Expertise-interview Omgevingswetgeving

Het doel van dit interview was het concretiseren van de nieuwe omgevingswetgeving en het in kaart brengen van de implicaties voor de praktijk van gebiedsontwikkelingen en actorenrelaties. Daarnaast zijn min- en pluspunten besproken om het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom te kunnen evalueren. In het licht daarvan komt in deze analyse ook de aansluiting op problematiek op de woningmarkt naar voren.

“De aanvullingswet [grondeigendom] kan niet los worden gezien van de Omgevingswet.” De Awg voegt toe aan de rompwet. “... een viertal aanvullingswetten pluggen stukjes, hoofdstukken extra in die Omgevingswet.” Naast de Aanvullingswet grondeigendom zijn er aanvullingswetten met betrekking tot natuur, bodemkwaliteit en geluid.

Het doel van de wet: veel aspecten zijn verdeeld over verschillende wetten en “die afzonderlijke wetten worden allemaal bij elkaar gezet via die aanvullingswet in de Omgevingswet.” Alle gefragmenteerde aspecten rondom grondeigendom en -exploitatie vallen straks gebundeld onder de Awg. Het zal nog even duren voordat de Awg wordt ingevoerd, grondbezit is een moeilijk discussiepunt.

De Awg kent verandering maar ook continuïteit ten opzichte van de huidige wetgeving. Het verkeersrecht van gemeenten zal niet veranderen. Onteigening leek een onderwerp van verandering. “... er zit altijd een civiele rechter tussen die de schadeloosstelling vaststelt en in een eerder stadium van de aanvullingswet was het idee om ook mogelijk te maken dat er onteigend wordt zonder rechterlijke tussenkomst.” Dit leidde echter tot bezwaren die bij de andere analyses ook naar voren komen.

Het kostenverhaal zal wel veranderen: het exploitatieplan zal worden geschrapt, evenals het bestemmingsplan dat door het omgevingsplan wordt vervangen. Wel blijft er een publiekrechtelijke ‘stok achter de deur’ om kosten te verhalen op baathebbers als de anterieure overeenkomst, het uitgangspunt, niet lukt. “... toedelen van kosten naar rato van baat: links of rechtsom zal je zo’n systeem straks terug zien in het omgevingsplan.” Dit is momenteel vastgelegd in het systeem van gewogen eenheden in artikelen 6.18 en 6.19 van de Wet ruimtelijke ordening. Het zou wel kunnen zijn dat de Awg meer flexibiliteit gaat bieden aan de invulling van het toedelingssysteem: “... dat er meer speelruimte voor gemeenten is om bijvoorbeeld die gewogen eenheden anders vast te stellen of anders te gaan rekenen met basiseenheden, meer dan de huidige Wro toelaat.” Het nadeel is meer discussie, het voordeel: “... dat je als ontwikkelaar extra gebrand bent om het niet op die publiekrechtelijk weg aan te laten komen. En dan weet je wat je moet doen, namelijk anterieur contracteren.”

Eén van de belangrijke veranderingen die de Awg met zich meebrengt is een onderdeel van het nieuwe omgevingsplan: dit kan geboden bevatten. In de bestemmingsplannen die we nu kennen is dat niet het geval. Er wordt via het bestaande bestemmingsplan dus niet verplicht om direct te realiseren. Het gevolg van de huidige gang van zaken is dat een grondeigenaar niet per se direct hoeft te ontwikkelen wanneer de bestemming van zijn stuk grond wordt veranderd van agrarisch naar wonen: “Als jij posities elders in den lande hebt die aantrekkelijker zijn qua markt, ga je natuurlijk daar eerst bouwen.” Dit kan vertragend werken.

De mogelijkheid van het opnemen van geboden in een omgevingsplan (gemeenten zijn niet verplicht dit te doen) stelt een gemeenteraad in staat te verplichten tot het daadwerkelijk realiseren van een project binnen een bepaalde termijn. Wat verder helpt bij het bespoedigen van het ontwikkelingsproces is het plan om het overgangsrecht (art. 3.2.1 Bro en 3.2.2 Bro) af te schaffen. Volgens dit recht kunnen bepaalde gebruiken en bouwwerken blijven bestaan wanneer de bestemming van dat stuk grond verandert.

Deze veranderingen versnellen gebiedsontwikkelingen wat tot grotere efficiëntie leidt en maken ontwikkelingen effectiever omdat het woningaanbod beter kan aansluiten op de woningvraag.

In die zin kan de nieuwe wetgeving goed aansluiten op de problemen die Van der Krabben (2009) categoriseerde als effectiviteits- en efficiëntieproblemen. Er zal meer gewerkt worden met privaatrechtelijke contracten. Uitnodigingsplanologie is al enige tijd een “toverwoord” en beschrijft de strategie van gemeenten om hun toekomstige omgevingsplannen niet dicht te timmeren met gedetailleerde regels. De gemeente geeft de doelenomschrijving aan en laat de ontwikkelaar met ideeën komen. Dit wordt ook wel de open norm genoemd. Er kleeft wel een nadeel aan, namelijk dat de projectontwikkelaar de grenzen van de open norm zou kunnen opzoeken en louter ideeën brengt waar de gemeente om wat voor een reden dan ook niet mee akkoord kan gaan. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft daar een oplossing voor: planafspraken. Hierin krijgen gemeenten meer regie bij open normen. Een beslissing omtrent een gebiedsontwikkeling zal gaan via de privaatrechtelijke weg, daar ligt dus een oplossing voor de te trage processen van gebiedsontwikkelingen. De details van de gebiedsontwikkeling worden privaatrechtelijk vastgelegd en geven de gemeente daarom de mogelijkheid om een beding op te nemen dat de ontwikkeling voor een bepaalde datum gerealiseerd moet zijn: open norm én regie. “En ieder halfjaar dat jij er langer overdoet, verbeur je een boete van zo veel duizenden euro’s, net zoals ze dat nu in aannemerscontracten doen.” De planafpraak is een privaatrechtelijk instrument dat anterieur overeengekomen kan worden, het kostenverhaal kan daarom ook direct daarin meegenomen worden, een efficiëntieslag.

Een laatste mogelijke verandering lijkt een terugkeer naar een systeem zoals dat eerder geregeld was. In 2008 werd een uniforme kostensoortenlijst vastgesteld. Een verandering die nu juist gesuggereerd wordt brengt ons in een situatie tussen die van vóór 2008 en die van nu in. Zo is het idee om een kostensoortenlijst in stand te houden, maar gemeenten wel de bevoegdheid te geven om daar nog “plusjes en minnetjes” aan toe te voegen. Deze regeling staat echter nog niet vast. Flexibiliteit hierin kan echter veel discussie opleveren.

Twee doelen van de nieuwe omgevingswetgeving zijn het transparanter én het eenvoudiger maken van de wetgeving. Of dit nu nodig of haalbaar is lijkt een vraagstuk waarover de meningen verschillen. De oplossing voor het ene probleem lijkt in sommige opzichten een ander probleem in de hand te werken. In andere gevallen is het de vraag of het probleem daadwerkelijk om een dusdanig ingrijpende oplossing vraagt.

Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer men het heeft over het eenvoudiger maken van de wetgeving, sommige zaken zijn nu eenmaal complex van aard: “... een gebiedsontwikkeling ... kent eigenlijk naar zijn aard verschillende belanghebbenden met tegengestelde belangen.” Zo zijn er, zoals Steurer ook in zijn model heeft opgenomen, de omwonenden en de projectontwikkelaar. Daarnaast zijn er veel verschillende aspecten van gebiedsontwikkelingen om rekening mee te houden. Dit is de oorsprong van de gefragmenteerde wetgeving die op de volgende manier geïllustreerd kan worden:

“als je doe-het-zelver bent ... heb je verschillende instrumenten. Als jij met een tl-balk aan de gang gaat, dan pak je een andere tang ... dan als je je wasbak aan de muur wil maken. Als je klusser bent weet je dat. Je weet feilloos: ... voor verschillende klussen zijn er verschillende bakken met gereedschap. Dat is eigenlijk het huidige recht. Voor geluid, de Wet geluidhinder, milieu de Wet milieubeheer, als het gaat om bestrijdingsmiddelen de Bestrijdingsmiddelenwet. aat het om mest, de meststoffenwet enzovoort.” De respondent vervolgde: “Wat die Omgevingswet doet, is zeggen dat: weet je wat? ... het zijn allemaal klussen, het is allemaal doe-het-zelven. ... dus al mijn zorgvuldig geselecteerde gereedschap gooien ze in één grote gereedschapskist, de doe-het-zelfkist. Dat is de Omgevingswet.”

Het huidige recht is voor de ervaren professionele partijen niet per se niet transparant. Zij weten de instrumenten namelijk exact te vinden. Hier kan men dan ook stellen dat er een machtsverhouding van de expert tegenover de burgermaatschappij ontstaat. Het gaat in dit geval om macht op basis van kennis (zoals in de beleidsarrangementenbenadering) die een ontwikkelaar in zijn voordeel zou kunnen gebruiken om andere partijen te slim af te zijn. Alleen op de korte termijn moeten professionele partijen opnieuw oriënteren.

Wat betreft transparantie is er een zelfde soort kritisch punt te bedenken. De wet zou toegankelijker moeten worden voor de normale burger. Echter, krijgt de normale burger niet met gebiedsontwikkelingen van de omvang waar het nu om gaat te maken. Er blijven verschillende actoren die hun eigen belangen zullen nastreven.

De wetgever is voornemens om met de Omgevingswet een integrale wet en met het omgevingsplan een allesomvattend plan te creëren. Het is begrijpelijk dat daar in eerste instantie kritiek op is “puur en alleen omdat het een nieuwe wet is.” Daarnaast is de tendens dat de huidige wetgeving volstaat.

Toch is er geen plaats voor het exploitatieplan in de nieuwe Omgevingswet. De nieuwe wet moet “... zo veel mogelijk plannen integreren in één, en dat omgevingsplan moet hét centrale instrument zijn voor alles wat jij en ik willen weten over grondgebruik, milieu, brandveiligheid, noem het zo gek maar op: alles dat gaat over de fysieke leefomgeving staat in het omgevingsplan.” In dat geval is het denkbaar dat een grondeigenaar niet nog meer plannen om rekening mee te houden wil hebben bij het ontwikkelen van een stuk grond. “Vanuit die gedachte is het heel logisch dat je het exploitatieplan afschaft.”

De mogelijke twijfels bij gemeenten over het kostenverhaal vallen ook te begrijpen. De Omgevingswet en de Awg bieden meer ruimte op dat vlak. “... waar je nu als een vastgesteld exploitatieplan kunt zeggen: dit zijn de gewogen eenheden, ik zit vast aan het systeem van de Wro, staat er straks in die Omgevingswet of de aanvullingswet die daar is ingeschoven: oké, je zit vast aan een regel maar in een concreet geval kunt u om die en die reden hier van afwijken. Dan ga jij als het jou zo uitkomt als projectontwikkelaar natuurlijk zeggen: precies zo’n geval is er bij mij aan de hand.” In die situatie zal men vaker de gang naar de bestuursrechter vinden wat weer meer jurisprudentie oplevert. “Dat kan je bouwmogelijkheden ophouden, dat kan leiden tot schorsing van je omgevingsplan et cetera...”

Zitten er dan nog haken en ogen aan de Awg of aan de Omgevingswet of moeten er nog aanvullingen komen? Het ontwerp van de Omgevingswet ligt vast, de aanvullingswetten zijn nog aan politieke discussie onderhevig. In principe krijgt de inhoud van de huidige wetgeving ook een plek in de nieuwe omgevingswetgeving.

Meer aandacht zou er, zeker gezien de levendige klimaatdiscussie, wel besteed kunnen worden aan de rol van duurzaamheidskosten in het kostenverhaal. Het is denkbaar dat regels over dit onderwerp worden meegenomen in het omgevingsplan: “... als wij [gemeente en ontwikkelaar] het er nou samen over eens zijn dat nieuwbouwwoningen van het gas af moeten en bijvoorbeeld verwarmd moeten worden door zonnepanelen, straks kun je dat gewoon opschrijven in je omgevingsplan...” Wanneer de vraag opkomt ‘wie gaat er opdraaien voor die duurzaamheidskosten?’ is het wellicht een mogelijkheid om deze kosten op te nemen in de kostensoortenlijst. Met name grote lobbypartijen, bv. Bouwend Nederland, zullen hun weg wel vinden naar de Tweede Kamer, bijvoorbeeld om te beargumenteren dat de duurzaamheidskosten, kosten van algemeen nut zijn. Die discussie zal de komende jaren gevoerd moeten worden. Daarmee wordt het wederom duidelijk waarom een dergelijke wet als de Awg veel tijd vraagt voordat deze in werking kan treden.

Interview beleidsmedewerkers gebieds- en vastgoedrealisatie gemeente Arnhem

Actoren en instrumentarium

Allereerst is er de gemeente als belangrijke actor in de gebiedsontwikkeling in de gemeente Arnhem. Haar rol is niet per se centraal omdat de gemeente actief te werk kan gaan met de uitgifte van gronden, maar ook terughoudend kan acteren in meer faciliterend grondbeleid. Met name maakt de gemeente Arnhem kaders waarbinnen gebiedsontwikkelingen moeten plaatsvinden: restrictief grondbeleid (Adams & Tiesdell, 2013) waarin bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen centraal staan.

Woningcorporaties zijn andere belangrijke actoren, evenals projectontwikkelaars die als grondeigenaar te werk gaan. Tot slot zijn er particulieren aan wie de gemeente percelen verkoopt. De ontwikkelaars richten zich volledig op de markt, zij bouwen waar vraag naar is en zitten daarom ook niet altijd op één lijn met de gemeente. De markt wordt enigszins losgelaten, “We hebben niet ... een pact met de markt van hoe daar de verhoudingen [huur- ten opzichte van koopwoningen] zitten.” De verstrekking van sociale huurwoningen gaat via woningcorporaties. In de marktsector gebeurt min of meer ook iets als een toetsing. De toegang tot een hypotheek heeft bijvoorbeeld invloed op de doorstroming van de markt.

Het grondbeleid, bijvoorbeeld de keuze voor actief of passief en de verwerving van strategische locaties, wordt niet direct beïnvloed door de niet-overheden. “Het is wel zo dat je periodiek een nota grondbeleid actualiseert. Dat is natuurlijk gebaseerd op wetgeving maar dat is ook gebaseerd op marktomstandigheden... Je ziet wel hoe gebiedsontwikkeling zich ontwikkelt, hoe ... ontwikkelaars en corporaties ontwikkelen en dat leidt soms tot ... het al dan niet aanpassen van beleid.” Hieruit blijkt de relatie tussen de economische en eventueel demografische omstandigheden en het gemeentelijk grondbeleid. Tevens blijkt hier de vervlechting van ruimtelijk beleid met andere vormen van gemeentelijk beleid.

De gemeente ervaart wel een soort van macht ten opzichte van ontwikkelaars die een vergunningaanvraag doen. Dit is het resultaat van het eerder genoemde restrictief grondbeleid. Toch heeft het begrip ‘macht’ een negatieve connotatie in deze gemeente, regie verdient de voorkeur boven macht.

Het gevoerde beleid van de gemeente is onder meer terug te zien in de prestatieafspraken die worden gemaakt met woningcorporaties ten behoeve van de maatschappelijke doelen van de gemeente en de instandhouding of uitbreiding van het woningbestand. In 2018 is het woningaanbod nog gegroeid. (BA / WOZ gemeente Arnhem, 2018). Wat de gemeente Arnhem op het moment in ieder geval ziet is een toekomstige bevolkingsgroei en een grote vraag naar woningen met middeldure huurprijzen.

Problemen op de woningmarkt

De gemeente Arnhem is bekend met scheefwonen als iets waar zij geen directe regie over hebben. Echter, zit daar niet het grootste probleem. Het grootste problemen op de woningmarkt ligt meer in de langdurige procedures van het restrictief beleid. Er is dus een tijdsverschil tussen het initiatief, de vergunningaanvraag en de daadwerkelijke oplevering. Uiteindelijk, of de gemeente nu stimuleert of niet, het blijft een kwestie van vraag en aanbod. Zodoende zullen ontwikkelaars pas beginnen met hun projecten wanneer zij er zeker van zijn dat zij hun product (met een significant rendement) kunnen afzetten. Vanuit de gemeente is er begrip voor de insteek van de marktpartijen maar deze levert ook kritiek op. “Marktpartijen is leuk in goede tijden, maar... zijn toch iets minder geneigd om de continuïteit in slechte tijd te borgen.” Hier komt een duidelijk verschil in rendements- en kwaliteitseisen tussen gemeenten en verschillende soorten ontwikkelaars naar voren. De onderhandelingen kunnen dus ook een vertragende factor zijn in de gebiedsontwikkeling. Naast de invloed van de marktpartijen daarop zijn de bestemmingsplanprocedures ook onderhevig aan kritiek. Binnenstedelijk is het aantal actoren groot.

Tot slot is het personeelstekort een probleem in de Arnhemse gebiedsontwikkelingen. Er is voornamelijk een tekort aan architecten maar ook aan personeel van nutsbedrijven en van de bouwbedrijven.

Dit heeft een grote invloed op de oplevering van projecten, want "... waar in de crisis alles heel snel ging en iedereen erop dook, nu krijgen ze [de ontwikkelaars] het niet kwijt." Ondertussen heeft de gebiedsontwikkeling niet stilgezeten en is deze complexer geworden. Moderne, binnenstedelijke, vraagstukken vergen vaardigheden die in de hele keten van de gebiedsontwikkeling deels verloren zijn gegaan.

Modernisering door de Awg

Doordat de Awg nog niet volledig is, is het effect ervan op de woningmarkt lastig in te schatten. De Omgevingswet, waar de Awg onderdeel van is, is al duidelijker. Volgens de nieuwe Omgevingswet moet "... je als gemeente meer ... nadenken over wat je wilt. Dat dat voor iedereen wat duidelijker is. Daar zal in principe ... een efficiëntieslag in moeten [zitten]." In omgevingsvisies moeten gemeenten duidelijker over doeleinden nadenken. "Het zou wat meer ruimte moeten bieden om wat flexibeler dingen te kunnen doen. Daar zou wel een winst in zitten." De effectiviteit van het grondbeleid kan, door betere voorbereidingen te treffen, wel verbeteren: "Dan kun je misschien ook iets beter je effectiviteit meten."

Buiten de Awg zijn er meerdere ideeën rondom het instrumentarium ter modernisering van de gebiedsontwikkeling. Effectiviteit en efficiëntie zijn de voornaamste oplossingsrichtingen.

Het nieuwe omgevingsplan moet betere planvoorbereiding, grotere flexibiliteit en daarmee ruimte voor de ontwikkelaars opleveren. Het grondbeleid wordt hierop nog meer situationeel van aard: per ontwikkeling kijkt men nog scherper naar de risico's en welke strategie het beste bij de ontwikkeling past. De flexibiliteit roept ook kritiek op. "Met name ... onduidelijk wat het exploitatieplan en het kostenverhaal ondergaan ..., hoe die bepaald gaan worden en hoe die toerekening dan gaat plaatsvinden."

Communicatie is een ander verbeterpunt. Zeker nu gebiedsontwikkelingen vaker te maken hebben met meerdere partijen, soms zelfs meerdere ontwikkelaars, is onderlinge bekendheid belangrijk. Er vinden vaker vergaderingen plaats. Samen met ontwikkelaars wordt dan ook overlegd hoe, als je het hebt over een woningtekort, hoe processen versneld kunnen worden.

De Raad voor de Leefomgeving is naar aanleiding van de Awg ook met enkele voorstellen gekomen waarvan naast een zelfrealisatierecht ook een zelfrealisatieplicht in te voeren één was. Kijkend naar efficiëntie en effectiviteit zou een dergelijke plicht zeker helpen, maar dit dan wel in het geval dat de praktische bezwaren weggedacht worden. De verbeterlagen zitten dan in het feit dat de projectontwikkelaars niet meer eindeloos kunnen wachten tot ze hun rendement het hoogst achten. Zodoende zou er sneller een passend woningaanbod gerealiseerd kunnen worden. Hierover is men bij de gemeente Arnhem echter nog in dubio. Een zelfrealisatieplicht klinkt namelijk enerzijds wel als een stok achter de deur om daadwerkelijk een ontwikkeling in gang te zetten, maar klinkt anderzijds als een moeilijke kwestie want "... niemand zal voor leegstand bouwen." Het voordeel voor de gemeente is in dat geval dat deze weer iets nieuws met de grond kan doen. Nadelig is wel: "als je dan grond terugkrijgt dan moet je weer opnieuw de planvorming ingaan." Zo kan een zelfrealisatieplicht zijn doel voorbij gaan.

Ook het overhevelen van instrumenten van gemeenten naar niet-overheden lijkt vanwege het gebrek aan concretisering onmogelijk in de gemeente Arnhem. Veel instrumenten zijn te zwaar voor een belanghebbende partij.

Uiteindelijk zijn veel instrumenten er al, bij gemeenten en niet-overheden, om te kunnen ontwikkelen. ronden verwerven, verkopen en ontwikkelen behoort al tot de mogelijkheden. Het meest voorkomende middel om de snelheid van gebiedsontwikkeling te beïnvloeden is om als gemeente vooruitlopend te investeren. "Dan kan zijn inrichting van openbare ruimte, om dat veel meer als aanjager te gebruiken om uiteindelijk die woningbouw te realiseren." Hieruit blijkt naar mijn idee ook hoe de verhoudingen liggen. Het is genuanceerder dan dat de gemeente maatschappelijke en ontwikkelaars economische belangen hebben. Er is een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende institutionele actoren en de rollen van deze partijen liggen min of meer vast. In de gemeente Arnhem is het vooral duidelijk geworden dat de snelheid van gebiedsontwikkelingen aan de ene kant bepalend en aan de andere kant lastig beïnvloedbaar is.

Dat laatste komt doordat veel ideeën die er nu liggen om grondbeleid te moderniseren toch tegen een aantal bezwaren aanlopen. Zo lijkt het dat de oplossingen te abstract zijn voor de dagelijkse praktijk en dus niet goed aansluiten op de problemen.

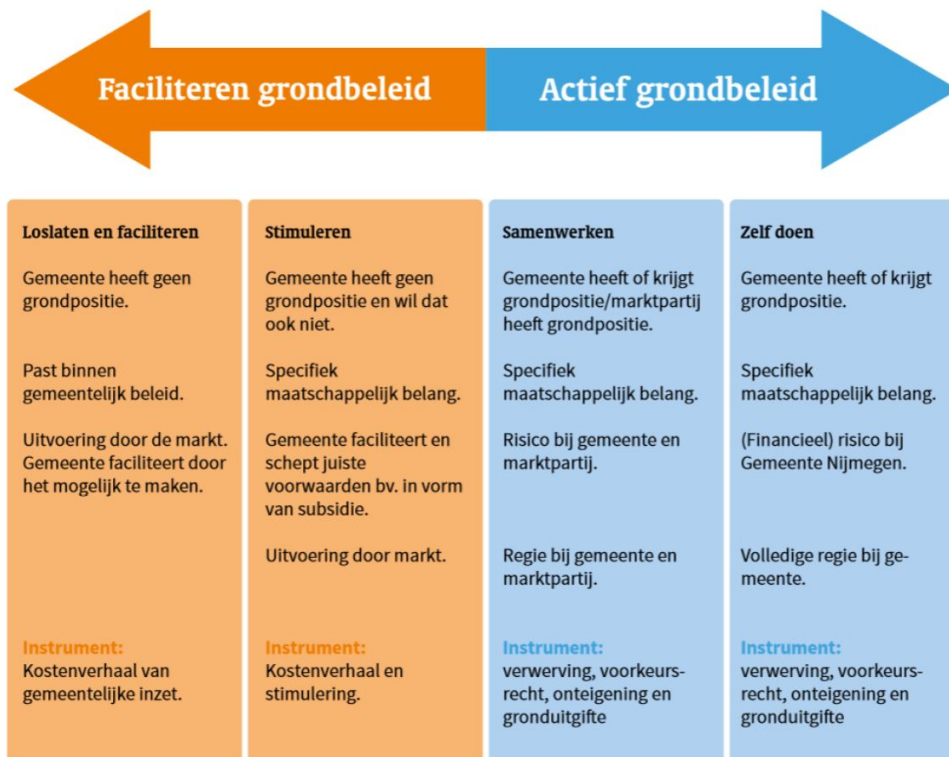
Interview medewerker vastgoedbedrijf gemeente Nijmegen

Actoren en instrumentarium

Direct bij het omschrijven van de taak van de gemeente binnen de gebiedsontwikkeling werd er een onderscheid gemaakt. De gemeente kan een publiekrechtelijke taak hebben bijvoorbeeld door aanpassingen te maken in bestemmingsplannen en door vergunningen te verlenen. Dit correspondeert met het restrictief beleid zoals Adams en Tiesdell (2013) dat beschreven. Een andere taak draait om de strategische grondposities van de gemeente. De gemeente is dus ook grondeigenaar op sommige plekken. Voorbeelden in Nijmegen zijn de ontwikkelingen van de Waalsprong en het Waalfront.

Naast de gemeente werd er een aantal actoren genoemd dat een rol speelde in de gebiedsontwikkeling in de gemeente Nijmegen. Een voorbeeld zijn de woningcorporaties die volgens de Woningwet alleen woningen met een maximale huurprijs van 720,42 euro per maand mogen bouwen. Een grote rol is weggelegd voor de grondeigenaren. Deze grondeigenaren zijn relatief sterk omdat zij bijvoorbeeld zelf mogen bepalen wat zij met hun grondpositie doen. Projecten zoals het Waalfront en de Waalsprong worden in deze regio veel ontwikkeld door grotere ontwikkelaars zoals Klok roep en Trebbe. Tot slot zijn er belanghebbenden, bedrijven en omwonenden die inspraak hebben op ruimtelijke ontwikkelingen. Over het algemeen stelt de gemeente zich passief op bij kleinere projecten en is zij actiever bij de grotere projecten. Zodoende hoeven ontwikkelaars bij die projecten niet té grote financiële risico's te nemen. De gemeente staat per ontwikkeling voor die keuze en dit noemt men situationeel grondbeleid. De invulling komt overeen met het model dat Buitelaar et al. hebben gemaakt en is min of meer een interpretatie van de gemeente (gemeente Nijmegen, 2018). De gemeente heeft het model (figuur 9) als het ware afgemaakt door naast de betrokken actoren en de risico's ook de instrumenten erbij te noemen.

Er wordt niet gesproken van een directe invloed van de hierboven genoemde actoren op het gemeentelijk grondbeleid. Dit komt deels omdat er eigenlijk niet zoiets bestaat als één A4'tje grondbeleid. De Nota rondbeleid van de gemeente Nijmegen geeft wel een definitie van het concept grondbeleid: "rondbeleid is doelgericht overheidsingrijpen in de grond- en vastgoedmarkt (gemeente Nijmegen, 2018, p. 4)." Dit ingrijpen is gericht op het bewerkstelligen van bepaalde maatschappelijke doelen. Daarmee is grondbeleid dus niet een doel op zich maar een middel om andere disciplines te ondersteunen, bv. de economie of duurzaamheid. Het is lastig om te bepalen of de andere actoren, bijvoorbeeld de projectontwikkelaars, daar nu invloed op hebben. Zij zullen ook hun risico's moeten inschatten en op basis daarvan hun strategie bepalen. Wel wordt de gemeenteraad democratisch gekozen.



Figuur 9 Situationeel grondbeleid. Bron: Nota grondbeleid gemeente Nijmegen (2018).

Voornamelijk zijn de grondeigenaren, wanneer zij willen ontwikkelen, afhankelijk van de gemeente, of zoals er in het interview werd gezegd: “Als het gebied gewoon van hem zelf [de grondeigenaar] is, dan is het wel afhankelijk van *omgevingsfactoren* en *omgevingsactoren* om medewerking te krijgen voor het bestemmingsplan... waar de gemeente dan ook weer aan mee moet werken.” Hoe verhouden de verschillen institutionele spelers zich nu tot elkaar? De meeste macht ligt er bij de gemeente vanwege het restrictief beleid. Tevens is er de macht van de grondeigenaren die de tijd kunnen hebben voor zelfrealisatie.

Problemen op de woningmarkt

Naar inschatting zijn de machtsposities an sich niet de reden voor eventuele vertraging van de gebiedsontwikkeling. De afgelopen jaren komt steeds meer een beeld van stroperige praktijken naar boven als het gaat om de gebiedsontwikkeling. Dit zit het hem in de bestemmingsplanprocedure: een efficiëntieprobleem (Van der Krabben, 2009) en een nadelig effect van het restrictief beleid (Adams & Tiesdell, 2013). Hier kan echter niet zomaar wat aan gebeuren. “Als je alles vrij zou geven... dan zou het natuurlijk sneller gaan. Maar... er is aan gemeenten de taak gegeven om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening.” Deze taak is wettelijk vastgelegd in artikel 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit alles loopt simpelweg vertraging op. Daarom zit hier ook niet zozeer de bottleneck.

Het brede scala aan partijen binnen de gebiedsontwikkeling heeft in die zin dus geen grote invloed op de *efficiëntie* van de gebiedsontwikkeling maar wel op de *effectiviteit* van het grondbeleid: de mate waarin de doelen van de gemeente, via grondbeleid, worden behaald. Zo is de Nijmeegse woningbouwprogrammering momenteel vooral geënt op sociale woningbouw en middeldure woningbouw. Dit zijn woningbouwcategorieën met lagere rendementen. Dit heeft als resultaat dat ontwikkelaars met een commerciële oogpunt minder interesse hebben in het ontwikkelen van dit soort woningbouwprojecten. De gemeente heeft geen doorzettingskracht om door deze ambitieverschillen heen te breken. Echter is het niet altijd zo zwart-wit. Projectontwikkelaars streven niet per definitie een commerciële agenda na en gemeenten willen af en toe ook veel geld verdienen.

Zo nemen ontwikkelaars ook wel eens genoegen met een lager rendement als ze een appartementencomplex toch voor een lange tijd verhuren en moet de gemeente Nijmegen in de Waalsprong en het Waalfront duurdere woningbouw bestemmen om de hoge verwervingskosten van de gronden terug te verdienen. Toch is grondbeleid, zoals eerder vermeld, een middel om bijvoorbeeld sociale doelen na streven. Zo wil de gemeente dat 30% van de woningen uit sociale huurwoningen bestaat. Juridisch is er wel het middel voor om dit op te nemen in bestemmingsplannen, artikel 3.1.2 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening: "Ten behoeve van de uitvoerbaarheid kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap." Kennelijk ontbreekt er nog wel iets in het instrumentarium om de grondeigenaar te dwingen om daadwerkelijk (naar deze verhoudingen) te bouwen.

Expliciet werd gemaakt dat de analyse van de woningmarkt zeer genuanceerd is. Vraag en aanbod hangt samen met andere factoren. Allereerst is er de demografie van een bepaalde regio. De gemeente Nijmegen weet tot welke leeftijdsgroepen haar inwoners behoren en wat voor soort woningen daarbij passen. Ook maakt zij prognoses voor de toekomst om daar in haar woningbouwprogramma op te anticiperen. Momenteel is de voorspelling een toenemende urbanisatie. Ook zijn er 'modieuze' trends die de vraag naar soorten woningen beïnvloeden. Dan is er de staat van de economie. Zo zijn de hypotheekbehoefte de afgelopen jaren aangescherpt wat ervoor heeft gezorgd dat mensen met een wisselend inkomen of een flexcontract minder gemakkelijk een hypotheek krijgen. Vooral jonge starters op de woningmarkt zijn hier de dupe van. Een nadelig effect daarvan is bijvoorbeeld ook dat alumni lang op hun studentenkamer blijven wonen zodat de kamermarkt ook gespannen raakt.

Hieruit voortvloeiend komt ook de filosofie van de gemeente Nijmegen die aan de basis staat van haar woningbouwprogrammering en het actieplan 'middeldure huur'. Deze plannen zijn dus voor een belangrijk deel gefocust op het aanvullen van het middeldure huursegment. Momenteel zijn huurwoningen in het middensegment duur. "Op dit moment is de markt zo gespannen en hebben mensen het er ook wel voor over dat gewoon allemaal gewoon verhuurd wordt..." Zo wordt de sociaal-demografische stand van zaken in de gemeente aangepakt aan de hand van het gevoerde grondbeleid. In haar beleid is de gemeente er nu dan ook extra gefocust op het stellen van strakke kwaliteitseisen in de overeenkomsten die zij met ontwikkelaars sluit. Tevens worden huurmaxima streng gehandhaafd zodat de huurprijs na enkele mutaties van huurders niet enorm stijgt.

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is men ook bezig om ontwikkelingen in dit specifieke segment van de woningmarkt te steunen. Zo blijkt dat politieke invloeden tevens van groot belang zijn aangezien deze gemeentelijk grondbeleid 'overstijgen' en kunnen bijdragen aan de effectiviteit ervan.

Problemen op de woningmarkt worden in deze gemeente echter niet per definitie veroorzaakt door structurele problemen in het grondbeleid en de instrumenten die daar bij passen. Men kan beter spreken van een indirecte invloed van grondbeleid op de woningmarkt, omdat veel processen vertraging opleveren en niet direct invloed hebben op de uitkomsten op de woningmarkt. Een directe relatie is er echter wel tussen die vertraging in de gebiedsontwikkeling en problemen op de woningmarkt, want: "Je hebt meer scheefwonen op het moment dat je ... veel vertraging hebt in je gebiedsontwikkeling." Dit ontstaat bijvoorbeeld wanneer de gemeente en een projectontwikkelaar niet vlot tot een overeenkomst kunnen komen en ontwikkelingslocaties niet ontwikkeld worden. Zodoende is het mogelijk dat de woningbouwprogrammering, die bijvoorbeeld stelt dat 30% van de stadswoningen sociale huurwoningen moeten zijn, afwijkt van de demografische samenstelling. Een ander momenteel de kop opstekend probleem voor de gebiedsontwikkeling is het oplopen van de bouwkosten. Dit weerhoudt ontwikkelaars ervan om te bouwen. Ook zijn er bij gemeenten en bij bouwbedrijven personeelstekorten sinds de economische crisis.

Er is dus een indirecte invloed van grondbeleid, via het spel van de gebiedsontwikkeling, op de woningmarkt. Het grondbeleid wordt onder andere vastgesteld aan de hand van demografische ontwikkelingen.

De gemeente echter is afhankelijk van marktpartijen die meebewegen met het economisch tij. Zodoende kan de gebiedsontwikkeling veranderen. Uiteindelijk zijn het, in deze gemeente, dus vooral demografische en economische ontwikkelingen waaraan de gebiedsontwikkeling af en toe niet kan voldoen. De instrumenten van het grondbeleid, neem verwerving van grond of onteigening, hebben hier geen grote invloed op al kunnen ze door kleine aanpassingen wel een deel van de vertraging wegnemen.

Modernisering door de Awg

Ten behoeve van de rechtsbescherming van grondeigenaren zijn er vele juridische beroepsmogelijkheden, zowel privaats- als publiekrechtelijk. Dit zijn eventueel zaken die de gebiedsontwikkeling kunnen vertragen. Het is maar zeer de vraag of het overhevelen van macht met zich meebrengende instrumenten naar ontwikkelaars de gebiedsontwikkeling gaat versnellen. Daarnaast is de rechtsbescherming er niet voor niets. Belangrijk voor ontwikkelingen is de steun van particuliere belanghebbenden. Voor deze groep is in de nieuwe Omgevingswet meer aandacht. Een centrale gedachte daarin is dat er ontwikkeld mag worden mits er goedkeuring is vanuit de omgeving: het ja-mits-principe. Al met al lopen we met een dergelijke wettelijke aanpassing dus tegen vrij praktische bezwaren aan die de gebiedsontwikkeling niet per se doen versnellen: "Op het moment dat je onteigent en dan daarna nog van zelfde doelgroepen ook steun moet gaan krijgen zal dat niet altijd meevallen..."

Een zelfrealisatieplicht naast het zelfrealisatierecht zou qua efficiëntie en effectiviteit van de gebiedsontwikkeling wel helpen in de gemeente Nijmegen. Dan beschikt de gemeente wel over een middel om een deadline te stellen voor het opleveren van een woningbouwproject. Dit resulteert, concluderend uit het interview in de gemeente Nijmegen, in principe in een woningaanbod dat beter past bij de (toekomstige) demografische samenstelling van de stad. Als de zelfrealisatieplicht wordt ingevoerd kan worden voorkomen dat een aan een ontwikkelaar toegewezen deel van de woningbouwprogrammering niet wordt ontwikkeld. De Provincie elderland staat de gemeente Nijmegen toe om tot 2025 12.500 woningen te bouwen. Zonder zelfrealisatieplicht kan het zo zijn dat er uiteindelijk minder zullen zijn. Met de zelfrealisatieplicht kan de gemeente het contingent van de programmering bijvoorbeeld terugvragen en opnieuw toewijzen.

Aanpassingen aan het instrumentarium gaan op zijn minst in de gemeente Nijmegen niet grote gevolgen hebben voor het aanbod op de woningmarkt. Toch is er dus een verstoring in het institutionele proces dat we de gebiedsontwikkeling noemen. Naast de bureaucratische procedures die versneld kunnen worden, is het in deze gemeente het doel om de communicatie te verbeteren. Met name de communicatie vanuit een initiatiefnemer, ontwikkelaar of grondeigenaar. Op het moment is in ieder geval duidelijk dat de snelheid uit de gebiedsontwikkeling met name is verdwenen door de gevolgen van de crisis. Voorbeelden hiervan zijn de hogere bouwkosten maar ook het personeelstekort. Over de hele breedte is er een tekort aan personeel. De bedrijven aan de marktkant, terugblikkend op Steurers model, kunnen hier beter mee omgaan. "...op het moment dat de markt toeneemt, wordt ... de vraag vanuit de markt steeds groter." Dit resulteert er in dat ontwikkelaars meer mensen nodig zullen hebben en dus meer zullen aannemen in economisch gunstige tijden en dat op die manier eventueel zelfs voormalig ambtenaren voor ontwikkelaars gaan werken.

Arnhem-Nijmegen

Discoursen hebben in het conceptueel model een kleine rol gekregen. Deze spelen uiteraard mee in de vorming van beleid (Arts & Leroy, 2006) maar staan niet centraal in dit onderzoek. Die rol is weggelegd voor de verhoudingen tussen de ontwikkelaars en gemeenten omdat daar naar mijn idee veranderingen te verwachten zijn door de Awg en de Omgevingswet in het algemeen. In de interviews bij de gemeenten Arnhem en Nijmegen werden echter wel veel nuances aangebracht ten opzichte van het conceptueel model. Natuurlijk is een conceptueel model zeer abstract en dient er in werkelijkheid ook rekening gehouden te worden met economische en demografische ontwikkelingen en is de rol van discoursen wellicht groter dan men in eerste instantie zou denken.

Als de uitgebreide economische en demografische ontwikkelingen van beide steden ook aan bod zouden moeten komen, overstijgt dat echter het kader van dit onderzoek. Naast de demografie en economie werd het onderwerp discours dus ook in beide interviews genoemd als invloed op grondbeleid. Hierin verschillen beide gemeenten dan ook gelijk. Met name het politieke discours komt op mij verschillend over. Zo lijkt in Arnhem de focus iets meer te liggen op de verantwoordelijkheden van marktpartijen en op de vrije marktwerking terwijl in Nijmegen de gemeente iets meer lijkt te sturen. Het zou zo kunnen zijn dat de politieke discours in Arnhem over het algemeen wat rechtser is dan in Nijmegen. De nieuwe coalities in gemeentecolleges verschillen ook wel wat omdat de Arnhemse coalitie een rechtser karakter heeft dan de Nijmeegse. De vraag is echter of dat een sluitende verklaring is voor het verschil in de benadering van marktpartijen is.

Tegenover de hierboven genoemde verschillen staat een aantal voordelen van het samenvoegen van de gemeenten Arnhem en Nijmegen. Allereerst zijn in beide gemeente dezelfde (soort) actoren actief. Beide gemeenten kunnen perfect langs het model van Steurer gelegd worden. Sommige concrete actoren ontwikkelen zelfs in beide gemeenten.

Een ander voordeel is dat geïnterviewden van de verschillende gemeenten elkaars logica ook aanvullen. Het concreet maken van de theoretische relatie tussen grondbeleid en problemen op de woningmarkt is niet eenvoudig. Toch stelt het aanvullen van het ene interview met het andere mij in staat om de link tussen beide fenomenen te zien. Een duidelijke component in de relatie is dus de vertraagde gebiedsontwikkeling die nog tussen het aanvankelijke grondbeleid en de uitkomsten in het woningaanbod staat.

Tot slot zoeken beide gemeenten ook in dezelfde oplossingsrichtingen. Alle geïnterviewden erkenden dat de communicatie verbeterd kan worden. Een kanttekening is hier wel dat Arnhem meer gericht was op het verbeteren van de communicatie met ontwikkelaars en woningcorporaties en dat Nijmegen meer focuste op de communicatie met burgers. Dit hangt wellicht ook samen met de eerder besproken politieke discourses.

Interview beleidsmedewerkers grondbedrijf gemeente Venlo

Actoren en instrumentarium

In mijn interview bij de gemeente Venlo lag de nadruk op de gemeentelijke taken rondom de grondexploitatie. Financiële afwegingen bepaalden daarvoor een belangrijk deel de koers van het grondbeleid. Het geld voor ontwikkelingen moet door de gemeente vrijgemaakt worden en vervolgens toegewezen worden aan bepaalde ontwikkelingen. De manier waarop budget wordt gemaakt voor gebiedsontwikkelingen duidt wederom op de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en gemeentelijk beleid die expliciet wordt gemaakt in grondbeleid. De gemeente Venlo richt zich de laatste tijd voornamelijk op de sociale woningbouw. Door krappe financiële middelen of een veranderend demografisch beeld kan dit nodig zijn voor een gemeente om zich daarop te richten. De maatschappelijke doeleinden worden vervolgens in het grondbeleid vertaald naar ruimtelijke plannen die het toekomstig demografisch beeld en de economie van de gemeente Venlo moet bedienen. De nota grondbedrijf van de gemeente Venlo voegt als extra eigenschap van grondbeleid toe dat deze naast inzicht geven in de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen ook nog de kosten en baten ervan rechtvaardigt (gemeente Venlo, 2018, p. 9).

De 'macht' of regie van de gemeente is gebaseerd op de grondexploitatieregels, via het bestemmingsplan en privaatrechtelijke contracten met ontwikkelaars. Deze zijn zowel voor de ontwikkelaar als de gemeente 'vrij' van aard waardoor beide partijen er zowel voordelen als nadelen van kunnen ondervinden. In de meeste gevallen leiden onderhandelingen tot een privaatrechtelijke overeenkomst tussen een overheids- en een marktpartij (Van Buuren, Nijmeijer, Robbe, 2017).

Naast de gemeente zijn er ook in deze gemeente meerdere institutionele spelers. Zoals vermeld is het met name de sociale woningbouw die momenteel doorgang vindt in de gemeente Venlo. Dit impliceert dat de woningcorporaties een grote rol spelen in de oplevering van nieuwe projecten. Of men nu van machtsverhoudingen kan spreken, dat is de vraag. Wel is het zo dat deze woningcorporaties "de weg naar de wethouders en bestuur wel ... vinden als iets ze niet zint." Via de wethouder is het dus mogelijk om bij individuele projecten kritiek te uiten op de gang van zaken en suggesties te leveren voor de koers van de gemeente om de gebiedsontwikkeling te bespoedigen of te verbeteren in algemene zin. Op een relatief laag niveau vindt er dus interactie tussen de overheid en projectontwikkelaars of woningcorporaties plaats. Mijns inziens is dit gunstig voor de relaties tussen de institutionele actoren die Steurer beschrijft. Men zou kunnen stellen dat de communicatie op deze laagdrempelige of informele wijze gemakkelijker tot stand komt. Aan de andere kant kan ik me voorstellen dat dit niet ten goede komt van de transparantie. Deze transparantie is van democratisch belang bij gebiedsontwikkelingen waar overheidsgeld in zit.

Problemen op de woningmarkt

Net zoals de andere gemeenten loopt Venlo tegen een probleem in de praktijk van de woningbouw aan. Het voornaamste probleem op de Venlose woningmarkt is overcapaciteit. De bouw van appartementen staat op "een laag pitje". Grote woningbouwprojecten op greenfieldlocaties zijn dus niet meer aan de orde (gemeente Venlo, 2018, p. 8). De oorzaak ligt in gebiedsontwikkelingen in de periode vlak voor de financiële crisis van 2008. Vlak daarvoor had het grondbedrijf van de gemeente Venlo nog een aantal appartementen en grotere projecten laten ontwikkelen. Deze hebben als gevolg van het instorten van de woningmarkt jaren leeggestaan. Alleen in het duurdere segment wordt een enkele keer nog een kleiner project toegestaan door de gemeente. De sociale woningbouw wordt nog mondjesmaat en binnenstedelijk gepland. Momenteel is er geen vraag naar duurdere woningen en is er zelfs een nieuwe uitdaging voor de gemeente ontstaan: het laten slinken van het overaanbod. Het aankopen van strategische gronden was de gemeente ook jaren eigen. Het verwerven is in principe een goede manier om de gebiedsontwikkeling te laten versnellen aangezien de gemeente zodoende zelf de ontwikkeling in gang kan zetten (gemeente Venlo, 2018, p. 18).

De macht van de gemeente, of de onderhandelingspositie zoals deze is beschreven in de nota, neemt hiermee ook toe. De financiële crisis van 2008 heeft echter wel de risico's van het verwerven van deze gronden aangetoond.

Waar de landelijke politiek of overheid zich richtte op de oplossingsrichtingen voor problemen in regio's waar nog veel bouwactiviteit plaatsvond, lijkt het hier meer het provinciaal bestuur te zijn dat afspraken heeft gemaakt met de gemeente Venlo. De meest in het oog springende bestuurlijke afspraak tussen de Provincie Limburg en de gemeente Venlo is om in 2020 veertig procent van de overcapaciteit te schrappen. "Nu is dat deels achterhaald door de actualiteit, maar toch wordt daar nog wel naar verwezen als er weer gevraagd wordt om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken."

Opvallend is een uniek probleem dat alleen in Venlo benoemd wordt. In Venlo blijkt er af en toe op basis van financiële gronden, onenigheid te bestaan over de aan- of verkoop van bepaalde gronden. Hier blijkt dat de economie een bepalende factor is. "Het enige dat ... intern wel eens speelt is dat wij van het grondbedrijf natuurlijk graag bepaalde posities zouden willen verkopen en dat beleidsmensen van wonen dat op dit moment nog wat tegenhouden vanwege afspraken of vanwege het feit dat er volgens het college al genoeg voorraad is gebouwd die nog leegstaat." Dit kan gevolgen hebben voor de woningmarkt omdat het hier gaat om discussie over de te kiezen woningbouwprogrammering en strategie.

Modernisering door de Awg

De Aanvullingswet grondeigendom (Awg) is nog een vaag begrip bij de gemeente Venlo. De nieuwe Omgevingswet is al wel aangekondigd en enkele beleidsmedewerkers zijn aan de voorbereiding ervan begonnen. De eerste geluiden zijn kritisch. Via de Vereniging van rondbedrijven verkrijgt de gemeente Venlo inlichtingen aangaande de actualiteiten in het vakgebied. Onder meer is daar gesteld dat men de Aanvullingswet grondeigendom niet zomaar kan aannemen. De tendens: "De oude wet is een jaar of 10 oud, de rondexploitatiewet ... we moeten nu niet alle goede dingen gaan weggooien die we daar hebben geregeld toendertijd." De vrees is er dus dat te veel goede elementen uit de rondexploitatiewet verdwijnen en dat de institutionele verandering een lastig proces zal worden wat de gebiedsontwikkeling op de korte termijn niet zal verbeteren. Onduidelijkheden in de wetgeving zouden een negatieve invloed kunnen hebben op de communicatie tussen gemeenten en ontwikkelaars wat de gebiedsontwikkeling weer een lastiger en langer proces maakt.

Het resultaat van de aanstaande wetsverandering en de onduidelijkheid daarover resulteert met name in zorgen om de eigen handelingen van de gemeenten. De wetsverandering zal er voor zorgen dat "burgers met één druk op de knop een plan kunnen indienen en meteen kunnen inzien ... van gemeentelijke stukken." Voor de medewerkers van de gemeente betekent dat bijvoorbeeld: "waar ze normaal een week of 26 voor hadden moet nu in een veel kortere termijn." Overeind blijft het feit dat verschillende actoren met elkaar verbonden zijn zoals Steurer dat schematisch heeft weergegeven. De komst van de nieuwe Omgevingswet zal, nu de inspraak- en inzagemogelijkheden in aantal en kwaliteit toenemen, de burgermaatschappij een sterkere positie bieden. Aan die kant, de communicatie met de burger, vindt over een aantal jaren dus een procesversnelling plaats. Hieruit blijkt dat de Omgevingswet zal ingaan op de relatie tussen grondbeleid en problematiek op de woningmarkt. Bij de gemeente Venlo bevestigt men dat de oplossingen op de processen van gebiedsontwikkelingen gericht moeten zijn.

Andere manieren om de gebiedsontwikkeling te moderniseren zijn intern besproken. Voor het overhevelen van instrumenten van de gemeente naar niet-overheden voelt men in Venlo niet veel. Mocht het instrumentarium in handen van bedrijven of particulieren komen, verdwijnt een belangrijk deel van de regie of kan "de regie een bepaalde vorm van willekeur krijgen." De voorstellen zijn intern besproken maar "Met name de wijzigingen m.b.t. de onteigeningsprocedure [zonder rechtelijke tussenkomst] en van het voorkeursrecht dat omzeild kon worden via een zelfrealisatie-overeenkomst hebben de nodige discussies opgeleverd."

Uit de opmerkingen aangaande de mogelijke wetsveranderingen concludeer ik dat universele wetten nodig zijn om te voorkomen dat machtsverhoudingen te ver in één richting doorschieten.

Momenteel is het commentaar op de gebiedsontwikkeling dat er een surplus aan procedures is, wat een vertraging van het proces met zich mee brengt. Het gebrek aan regels of procedures aan de andere kant, zorgt juist voor een chaotische situatie. De wetgever moet dus een juridische balans vinden tussen duidelijkheid en flexibiliteit om de gebiedsontwikkeling zowel zo effectief als efficiënt mogelijk te maken.

Interview gebiedsdirecteur bij een projectontwikkelaar

Actoren en instrumentarium

Projectontwikkelaars bepalen zelf hun marktstrategie. Gemeenteraden stellen de kaders op waarbinnen ontwikkelaars kunnen ontwikkelen wat een 'natuurlijke', continue machtspositie met zich meebrengt. De ontwikkelaar schat bij elke ontwikkeling opnieuw haar risico's in.

Zodoende is voor ontwikkelaars duidelijk hoe zij zich verhouden tot de andere institutionele actoren bij gebiedsontwikkelingen maar is hun positie wel onderhevig aan situatiespecifieke factoren, bijvoorbeeld door de omvang van de ontwikkelingen en de aanwezigheid van (meerdere) grondeigenaren die net zoals de ontwikkelaar hun eigen doelen kunnen nastreven. Andere grondeigenaren in een te ontwikkelen gebied hebben ook een soort machtspositie. Zij kunnen vanwege hun eigendom ontwikkelingen belemmeren: "Afhankelijk van de professionaliteit van die mensen kan dat stimulerend werken of belemmerend werken."

Een verschil, kijkend naar de relatie tussen de ontwikkelaar en de gemeente, wordt opgemerkt tussen kleinere en grotere gemeenten wanneer het aankomt op de mate van invloed op het beleid van deze gemeenten. De toegang van ontwikkelaars tot raden van kleinere gemeenten lijkt laagdrempeliger dan die tot grotere gemeenten. Bij grotere gemeenten zijn gesprekken in principe op projecten gericht.

Terugblikkend op het eerder genoemde risico van de marktpartij: dit hangt dus sterk samen met de bestemming van een vacante positie. De vraag die de ontwikkelaar bij het inschatten van dat risico stelt is: "... is het al bestemd of is het nog helemaal niks en hoe verhoudt het zich tot de huidige ontwikkelings- en reeds bewoonde gebieden? Want daar kun je al redelijk uit afleiden van welke kant gaat het op in de toekomst."

De verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars kan ook veranderen door het verstrijken van tijd. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening kent haar basis in landelijke wetgeving en structuurvisies. Langzaam worden deze vertaald "... naar ruimtelijk beleid in een bestemmingsplan. In dat traject kom je als ontwikkelaar in beeld." In het eerder besproken geval dat er op risico een stuk agrarische grond wordt gekocht dat nog bestemd moet worden meldt de ontwikkelaar zich aan het begin van het traject. Wanneer er al een geldende bestemming woondoeleinden is vastgesteld komt de ontwikkelaar pas later in dat traject in beeld bij de gemeente: "Dan zit je al wat verder in die keten en dan wordt de invloed die je hebt op 'wat is er wel en wat is er niet mogelijk' steeds geringer." In dat traject vindt vervolgens 'het spel' tussen de actoren plaats: de onderhandelingen. Dit spel speelt zich af rondom de spanning tussen de randvoorwaarden en uitgangspunten die gemeenten kunnen stellen aan ontwikkelingen en het "realiteitsgehalte". Wat daaraan bijdraagt is een ruim pakket aan randvoorwaarden met betrekking tot klimaat, duurzaamheid, hittestress en afwatering dat de revue passeert in het gesprek tussen een gemeente en een ontwikkelaar. Daar dienen goede afspraken over gemaakt te worden. Tegenwoordig begrijpen gemeenten deze uitdaging beter volgens de projectontwikkelaar. Hieruit blijkt de focus op het bereiken van een anterieure overeenkomst en de invloed daarvan op de efficiëntie van de gebiedsontwikkeling.

Problemen op de woningmarkt

oede onderhandelingen staan dus aan de basis van vlotte en effectieve processen in de gebiedsontwikkeling. Echter, juist in die onderhandelingen treedt vertraging op. Met name een aantal hoge ambities van gemeenten zorgt voor eventuele complicaties in het ontwikkelingsproces en voor daarbij komende hogere kosten welke samenhangen met het verstrijken van een langere procestijd. Een voorbeeld hiervan is dat een gemeente bij energietransitie de ambitie verkondigt deze voor een gehele wijk te realiseren in plaats van voor één deel van een gebiedsontwikkeling wat op zichzelf geen slecht idee is. "Maar dan moet je erg oppassen dat je niet verstrikt raakt in een discussie over die wijkgerichte aanpak waar jij weliswaar onderdeel van uitmaakt maar doordat je op de ambitie veel breder formuleert je vertraging gaat oplopen op het moment dat je tot ontwikkeling gaat komen." Zo wordt er buiten de 'scope' van de ontwikkelaar getreden wat het ontwikkelings- of onderhandelingsproces niet ten goede komt.

“Dat is voor de ontwikkelaar niet goed want die heeft vaak al een positie verworven dus dat geld is al uitgegeven, dat staat op rente en dat is uiteindelijk ook voor de consument niet goed...” De gevolgen van efficiëntieproblemen in dit geval zijn verstrekkend en rijken tot in de domeinen van meerdere institutionele actoren. Belangrijk is dus om helder te krijgen welke afspraken er aan de voorkant van een ontwikkeling zijn gemaakt, welke mogelijkheden deze tijdens het proces open laten en hoe het project zich verhoudt tot een groter geheel zoals een wijk.

Al met al komt naar voren dat het bij gebiedsontwikkelingen nooit om een “blauwdruk” gaat die op elke nieuwe situatie gelegd kan worden. “De ene keer zit je met een binnenstedelijke ontwikkeling, de andere keer zit je in een uitleggegebied. Beide gebiedsontwikkelingen maar de dynamiek is totaal anders.”

Uit dit interview blijkt dat problematiek in de gebiedsontwikkeling vier oorzaken kan hebben. Ze werken alle vier vertragend. Allereerst is het mogelijk dat er geen grondposities of geen gronden zijn, de urgentie ontbreekt dan. Ten tweede, met name de laatste tijd actueel, is problemen in het personeel. Zo zijn er personeelstekorten en dan met name in de bouwsector. Een derde zijn de bouwkosten in de breedste zin des woords. De laatste probleemfactor is de toestand van de markt, het kan volledig aan vraag ontbreken. Uiteindelijk komt het er op neer dat één van de hierboven opgesomde probleemcategorieën “de zwakste schakel” is daarmee verantwoordelijk is voor vertraging in ontwikkelingen. In de crisistijd, ruim genomen vanaf 2008 tot 2015 was er met name een gebrek aan vraag. Daaruit is een nieuw probleem ontstaan. Er is een enorme bel opgebouwd omdat er wel behoefte was “... maar niemand durfde. Opeens krijg je een enorme vraag aan woningen, nu kunnen we dat niet meer bijbenen via grondposities die we daarna hebben ingenomen of misschien niet meer hebben ingenomen en we kunnen het niet meer oplossen met het personeel...” De relatie tussen de verwervingskosten van gronden en de ontwikkelingen op de markt is een potentiële belemmering voor het traject vanuit de ontwikkelaar gezien.

Korte samengevat, momenteel kenmerkt de problematiek rondom gebiedsontwikkelingen zich door “posities, bouwkosten, de mensen.” Dit vloeit voort uit de verwevenheid met de marktontwikkelingen.

Bij het inzoomen op één van de problemen op de woningmarkt, scheefwonen, werd mij nadrukkelijk vermeld dat een ontwikkelaar daar geen invloed op heeft. De ontwikkelaar doet er niets aan dat iemand met een te hoog salaris in een sociale huurwoning woont. Wel worden er met de gemeente afspraken gemaakt, wederom aan de voorkant van ontwikkelingstrajecten, over de verdeling van koop- en huurwoningen en met extra aandacht voor de woningen in het sociale segment. Deze afspraken vallen echter wel onder de onderhandelingsruimte en daarom is er in sommige gevallen wel de ruimte om flexibel om te gaan met de percentages “... overall de 30%, op dit plekje 30% en op dit plekje 30% of zeg je van: nou, misschien is daar een andere verhouding in percentages waarbij het totaal wel hetzelfde is. Dat is een andere discussie maar het wordt wel nadrukkelijk meegenomen.”

Het besef van een gezamenlijk doel van ontwikkelingen bestaat, veronderstel ik, wat er voor zorgt dat de commerciële strategie van de ontwikkelaar en de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de gemeente niet laat botsen. Problematiek ontstaat pas, vertraging treedt op, wanneer afspraken aan de voorkant van het traject haalbaar lijken, maar veranderende marktomstandigheden roet in het eten gooien. Samenwerkingsverbanden moeten dus gericht zijn op dit soort onvoorziene veranderingen en flexibiliteit om daarop te anticiperen: “... dat zie je wel bij grotere gemeenten, daar is over het algemeen wel die professionaliteit aanwezig.” In de vernieuwing van het instrumentarium kunnen ontwikkelaars op dit vlak gesteund worden. “Natuurlijk is het ons risico, natuurlijk zijn wij een marktpartij maar waar houdt het op? Dat je bedrijfsmatig verantwoord risico hebt of ga je er bijna failliet aan? Als je instrumentarium bedenkt voor dat gene dat je aan de voorkant hebt bedacht, ambities die je met elkaar hebt geformuleerd om iets vlot te trekken vanuit de gedachte dat daar bepaalde behoefte is aan woningbouw maar dat je regelt dat op het moment dat de marktomstandigheden veranderen je daar nog eens keer met elkaar naar kijkt, dan ben je al een heel eind.”

De eerder besproken professionaliteit zit hem dus deels in de mate waarin gemeenten beseffen dat zij en ontwikkelaars wederzijds afhankelijk zijn. Ook grondeigenaren moeten het liefst in

ontwikkelingen mee, ze kunnen te veel belemmeren met hun kennis van hun positie. De eerder in het theoretisch kader gemaakte combinatie van het van Steurer model (2013) en de Beleidsarrangementenbenadering (2006) komt hierin terug: kennis is macht. Bij deze partijen moet dus ook een gezamenlijk belang gekweekt worden c.q. die professionaliteit ontstaan maar dat is lastig omdat deze natuurlijk naar eigen inzicht mogen handelen. Wat dat betreft is het doel van de Awg welkom: minder complex maken, gebiedsontwikkeling is in de laatste jaren ook alleen maar complexer geworden door meerdere partijen en ambities. Kijk alleen al naar de burger die mondiger is geworden.

Modernisering door de Awg

Oplossingen voor belemmeringen in gebiedsontwikkelingen die de Aanvullingswet grondeigendom dus zou moeten aandragen, zouden volgens de projectontwikkelaar in de sfeer van de relaties tussen verschillende actoren moeten liggen. Met name in bestaand stedelijk weefsel valt er veel te winnen. De vraag rijst dan wel: hoe kan door de Awg het instrumentarium dusdanig worden aangepast dat de besluitvorming op dit gebied verandert?

Het voornaamste bezwaar ligt in de mate van rechtsbescherming voor de betrokken partijen. Door rigoureuus in te grijpen bestaat de kans dat er een spanning ontstaat tussen twee belangrijke elementen in gebiedsontwikkelingsprocessen die elkaar niet zouden moeten uitsluiten. "... waar probeer je zaken te versnellen *versus* waar geef je of ontnem je stakeholders in het gebied (direct omwonenden, eigenaren) ... hen hun rechtspositie? Dat is een hele lastige en ik weet niet of dat hiermee [de Awg] voldoende ondervangen wordt."

Wanneer dit soort organisatorische bezwaren worden weggedacht, is het overhevelen van bepaalde instrumenten echter wel iets dat kansen biedt. Centraal staat dat verschillende partijen onder dezelfde condities moeten opereren, anders verliest men gemakkelijk het oog op gezamenlijke doelstellingen.

Het meer richten op de anterieure overeenkomst, tevens opgenomen in de filosofie van de Awg, lijkt een goede ontwikkeling. Treedt de macht van de grondeigenaar op, haalt deze alles uit de kan, dan werkt het niet en "val je weer terug op de reguliere RO-wetgeving." Wanneer daar wettelijk meer druk achter komt, liggen er meer kansen om anterieur tot overeenkomst te komen. Dit bespoedigt het gehele proces met voordelige gevolgen voor het woningaanbod van dien. De zelfrealisatieplicht naast het zelfrealisatierecht, zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur voorstelt, lijkt in het geval van de ontwikkelaar wel een mogelijkheid, simpelweg omdat er een datum aan de afspraken in de anterieure overeenkomst wordt verbonden. In dat opzicht dient een efficiëntere gebiedsontwikkeling een effectievere gebiedsontwikkeling: snellere overeenstemming leidt tot minder vertraging en een directere reactie op de (veranderende) woningvraag.

Op de korte termijn baart de wetsverandering de ontwikkelaar zorgen. De betrokken partijen hebben "... net [de] weg in gevonden en dan ga je de wetgeving op dat punt weer veranderen en wat brengt je dat? In eerste instantie brengt dat je een hoop navelstaarderij, wat huiver, wat houdt het nou precies in en hoe gaan we nou op een goede manier met elkaar om? En als je dat hebt gevonden, dan gaat iedereen weer mazen in de wetgeving te zoeken."

Er wordt daarnaast kritiek geleverd op de bundeling van verschillende wets-elementen onder één noemer: maakt dat ontwikkelingen juist niet ingewikkelder? Het heeft, zo maak ik op uit dit interview, in ieder geval één voordeel: "... als je het hebt over mogelijkheden of ... vertragende factoren, dan zie ik die liever in één procedure, dat je probeert zo veel mogelijk bij elkaar te krijgen en dat je niet 8 of 9 verschillende momenten hebt waarop mensen op hetzelfde plan maar met een andere pet op zienswijzen kunnen indienen. Dat is een vertragende factor maar die vind ik wel redelijk ondervangen in de huidige wetgeving." Oftewel, de huidige wetgeving is op dit gebied voldoende en daarom ontstaat scepsis ten opzichte van de regelingen in de nieuwe Omgevingswet en de Awg.

Zoals eerder vernomen zal een soortgelijke kostensoortenlijst zoals momenteel opgenomen in artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening gehandhaafd worden. Het idee dat gemeenten

naast een standaardlijst zelf elementen kunnen toevoegen levert wel argwaan op. De juridische afdelingen van ontwikkelaars zullen zich er zeker op storten.

Concluderend: de nieuwe wetgeving moet met name gericht zijn op het versnellen van gebiedsontwikkelingen. Misschien is er een rol voor het instrumentarium om op cruciale momenten de ontwikkeling in een bepaalde richting te duwen. Dit moet echter strak geregeld zijn omdat het juristen en adviseurs er bovenop zullen zitten dat hun cliënten voldoende aan bod komen. Het is met name de verscheidenheid aan actoren die hedendaagse gebiedsontwikkelingen zo gecompliceerd maakt. Het is de vraag of de nieuwe Omgevingswet daar iets in kan betekenen, deze moet zaken wel eenvoudiger maken maar stuit waarschijnlijk op praktische bezwaren. Daarnaast is de huidige wetgeving op het gebied van exploitatiebijdragen voldoende, dus het is nog maar de vraag of institutionele veranderingen op dat gebied nodig zijn. Het kan prima zijn om de overheid een extra rol te geven tijdens een proces om er voor te zorgen dat belemmeringen worden weggenomen, de vraag die rest is: zijn er instrumenten die dat soort processen kunnen bespoedigen? Aan de andere kant moeten volgens de filosofie van de nieuwe wetgeving niet-overheden meer ruimte krijgen voor hun initiatieven, ook daar kleeft een vraag aan: "... ben je als gemeente bereid om dingen los te laten? In Nederland hebben we de ruimtelijke ordening wel heel strak georganiseerd." De toekomst zal uitwijzen hoe dit verhaal zich ontvouwt, de situatie wordt niet voor niks beschreven als "spannend".

Interview met medewerkers van een ontwikkelende woningcorporatie

Actoren en instrumentarium

De woningcorporaties in Nederland hebben een bijzondere rol door een combinatie van bedrijfsstructuur en door de Minister opgelegde taken. Zo mag deze woningcorporatie, werkzaam in de omgeving van Venlo, zelf invulling geven aan de taak die de overheid aan haar heeft meegegeven. De Woningwet uit 2015 betoegelt Nederlandse woningcorporaties in hun ondernemingen in die zin dat zij zich uitsluitend mogen richten op het ontwikkelen van woningen in het sociale huursegment, de woningen met een huurprijs tot 720,42 euro per maand.

Deze corporatie in het bijzonder is actief in de regio Venlo “vanaf Belfeld tot aan Arcen en Velden”. In die regio bezit de de corporatie 8.500 woningen. Dit maakt het bedrijf de grootste corporatie in de regio wat een grote invloed met zich meebrengt. Door deze analyse heen zal echter blijken dat dit niet per se tot scheve machtsverhoudingen hoeft te leiden zoals er in wetenschappelijke literatuur af en toe wel beweerd wordt. In de regio Venlo wordt dat idee duidelijk aan de hand van een andere grote corporatie die ‘in dezelfde vijver vist’ en iets kleiner is met 5.500 woningen, maar niet per se als dé concurrent wordt beschouwd. Er zijn genoeg situaties denkbaar waarin de twee corporaties, in samenwerking met de gemeente Venlo, afspraken maken over nieuwbouwprojecten in de sociale huursector. De sleutelwoorden in deze samenwerkingen lijkt toch ‘afspraken’ en ‘in overleg’ te zijn. Wijkvisies en ideeën over ontwikkelingen worden gedeeld en onderling worden er afspraken gemaakt over volkshuisvesting en contingenten in de stad. Hierin komt dus sterk naar voren dat de, zoals hier blijkt gebalanceerde, wijze van omgang tussen gemeente en ontwikkelaar tot bepaalde uitkomsten op de woningmarkt leidt.

De corporatie verstevigt haar positie aan de hand van kennis. Natuurlijk komen er vanuit de gemeente bouwmogelijkheden, maar de corporatie heeft een goed beeld bij de behoefte-onderzoeken en de lokale demografische samenstelling. Uit de gang van zaken blijkt dat de gemeente de bedrijfsstrategieën van de corporatie(s) kent. In dit geval: “Ons beleid is dat wij 8.500 woningen hebben en dat wij even groot willen blijven...” Dit is iets wat in de onderhandelingen naar voren kan komen. In zekere zin komt hier ook een machtsmiddel van de corporatie naar voren, de overweging is aan de corporatie om na het verlopen van de exploitatietermijn van een complex (50 jaar) te slopen of niet. Echter, door te vernieuwen kan ook een stadsdeel in aanzien verbeteren, iets wat de gemeente als gemeenschappelijke doelstelling kan beschouwen. De gemeente kan vervolgens met haar grondposities inspelen op de doelstellingen van de corporatie. Begrip voor elkaar leidt daarom tot betere onderhandelingen omtrent gebiedsontwikkelingen. De onderlinge belangen zijn duidelijk maar door gemeenschappelijke doelen te vinden kunnen meerdere belangen behartigd worden. rondbeleid kan uiteindelijk meerdere problemen aanpakken.

Vanuit dat idee krijgt de corporatie vaak te horen: “dat wij gemengde wijken, meer koopwoningen, duurder segment [moeten ontwikkelen].” Hier zit dan ook een risico in dat het verloop van gebiedsontwikkelingen beïnvloed. Helaas hebben corporaties en de gemeente niet overal grip op waardoor bepaalde ontwikkelingen wel tot stand komen maar dit niet altijd ten goede komt aan het gehele gebied. Hieruit vloeit het idee voort dat ook in Venlose gebiedsontwikkelingen inefficiëntie en ineffectiviteit optreedt, iets dat met name rondom discrepantie tussen wensen en ambities tussen partijen ontstaat. De mate waarin de ambities van meerdere partijen overeenkomen bepalen dus de grenzen van de efficiëntie en effectiviteit van gebiedsontwikkelingen.

Problemen op de woningmarkt

Stagnatie in ontwikkelingen is ook een probleem in de regio Venlo. Over het algemeen geldt dat de kleine “ontwikkelvlekjes” nog soepel en vlot gerealiseerd worden, de grote binnenstedelijke (her)ontwikkelingen echter, kennen veel efficiëntiegerelateerde belemmeringen die tot minder effectieve uitkomsten leiden.

De oorzaak van het probleem moet voornamelijk gezocht worden in de processen van gebiedsontwikkelingen. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen zijn er vaak veel betrokkenen. Dit

kunnen bijvoorbeeld particulieren met één of twee panden, de gemeente met posities of een corporatie met een groot complex zijn: "... als je daar een hele mix van hebt, dan stagneert zo'n gebiedsontwikkeling wel want dan moet je iedereen maar mee zien te krijgen." Simpel gezegd staat de wereld niet stil terwijl het ontwikkelingstraject loopt. Het resultaat kan een situatie zijn waarin je "... aan je uitgangspunten blijft vasthouden [zo] dat je aan het einde van je project een plan hebt dat niet meer past bij de tijd." Een ontwikkeling wordt al bemoeilijkt als slechts één betrokkene weigert mee te werken. Hieraan, de botsende belangen en gebrek aan doorzettingsvermogen of overwicht van één van de partijen, is de inefficiënte ontwikkeling te herkennen.

De economische crisis heeft ook een grote rol gespeeld in de stagnatie van projecten. Het is zelfs zo ver gekomen dat een aantal plannen dat nog ontwikkeld moest worden bij voorbaat is geschrapt omdat er geen vraag meer naar was: "... die plannen daar is kritisch naar gekeken en daar is het dynamisch woningbouwprogramma uitgekomen..." Overcapaciteit aan plannen is via dat woningbouwprogramma aangepakt. Wat betreft overcapaciteit aan reeds gerealiseerd vastgoed is er geen rol weggelegd voor woningbouwcorporaties. Er zijn voorbeelden van complexen in Venlo zoals de Maaspoort die veel leegstand hebben gekend in de periode tijdens en na de crisis. Woningcorporaties zijn nooit verzocht door de gemeente Venlo om hen te helpen in het tegengaan van die leegstand. Dit is niet te realiseren voor een corporatie vanwege de hoge kosten in combinatie met de maximale verhuurprijzen.

Kort zijn verschillen in ambities al naar voren gekomen. Over het algemeen komt het punt 'gemengde wijken' naar voren wanneer het gaat om uitlopende ambities:

"...de gemeente Venlo, wil heel graag mensen met koopwoningen... Maar de praktijk is helaas anders ... het percentage dat van een huursubsidie afhankelijk is, is vrij hoog en dan kun je dat wel willen veranderen maar dat lukt niet altijd." De afzet van complexen speelt hier een rol in: "Je kunt wel iets bedenken maar als je geen exploitant ervoor vindt..." De wijk Q4 in Venlo geldt hier als voorbeeld. Dit is een wijk die drugsproblematiek kende en waar de gemeente ambitieuze plannen voor had wat betreft woningbouw. Zodoende heeft de gemeente daar voor de crisis panden gekocht en er een masterplan voor geschreven. In het masterplan was ruimte voor hoogbouw en koopwoningen, iets wat toendertijd wellicht nog afgezet kon worden. De crisis bracht echter verandering in de vraag en ondanks dat bleef de gemeente voet bij stuk houden wat betreft de ambities. Hierin is de goede samenwerking tussen gemeente en corporatie van belang om een kwalitatief goed, maar ook marktconform product te realiseren. Bij de corporatie kan men ook relativeren: als gemeente moet je nu eenmaal ergens van uitgaan en je ambities kenbaar maken "...en dat is het spel en dat geldt voor veel gemeenten: een goed masterplan maken is een kunst." Waar het best mee te werken valt, is de organische gebiedsontwikkeling: "...niet meteen het hele project willen invullen maar vooral kleine stukjes doen, die ook wel binnen behapbare tijd neerzetten en van daaruit weer verder gaan en dan krijg je wellicht een heel ander eind dan dat je vooraf gedacht had maar dan blijf je wel steeds bij de tijdsgeest."

Tevens leveren de bestemmingsplanprocedures haperingen op. Vanuit de gemeente bestaan er "de meest rare eisen" waaraan moet worden voldaan voordat een nieuwbouwontwikkeling tot stand kan worden gebracht. Voorbeelden hiervan zijn "compensatie voor de vleermuizen, ... een ondergronds muurtje uit de Tweede Wereldoorlog of uit de prehistorie." Ook deze problematiek komt naar voren in literatuur over de Nederlandse gebiedsontwikkeling: er bestaan te veel aanvullende regels en eisen op gemeentelijk niveau, bovenop de nationale omgevingswetgeving. De eisen vanuit de Woningwet zijn hierin dan ook belemmerend. Corporaties kunnen niet in veel zaken buiten de complexen om investeren, daar zit al een onrendabel deel in. Als er vanuit allerlei disciplines vanuit de gemeentelijke ambtenarij nog een aantal eisen komt krijgt de corporatie de financiering moeilijk rond. Hierin botsen de ambities van de gemeente Venlo en Woonwens in sommige gevallen en dat terwijl de gemeente Venlo zelf niet het geld heeft om dergelijke ontwikkelingen te bekostigen.

Het probleem zit hem volgens de corporatie dan ook geregeld in het feit dat de desbetreffende gemeentelijk ambtenaar niet over het geld gaat maar slechts over zijn of haar tak van beleid. De discussie die over dit soort onderwerpen gaat, leidt tot stagnatie van deze, inefficiënte ontwikkelingen. Echter kan er in sommige corporaties, hetgeen niet bij deze specifieke

woningcorporatie aan de orde is, ook soortgelijke problematiek optreden: het is niet uitsluitend een probleem dat zich afspeelt op gemeentelijke afdelingen.

Tot slot, is er een stijging aan bouwkosten geweest die ook invloed heeft op de ontwikkelingsprocessen. De te hoge kosten hebben tot stagnatie geleid en veel projecten blijven dan ook liggen.

Modernisering door de Awg

Nu is de vraag of de nieuwe omgevingswetgeving verandering gaat brengen in de gebiedsontwikkelingen in de gemeente Venlo, met name op het gebied van de ambitieverschillen, de vele disciplines van grondbeleid en de vertraging in procedures. De strekking van het verhaal van de nieuwe Omgevingswet is duidelijk bij de corporatie: de gebiedsontwikkeling moet sneller en soepeler gaan én er moet meer ruimte voor participatie zijn. Echter, de invulling van dit alles is nog onbekend voor deze corporatie, er heerst een kritische tendens.

Allereerst blijft de Omgevingswet maar opschuiven, daarnaast twijfelt men bij de corporatie hoe het probleem van de gefragmenteerde wetgeving en gemeentelijke disciplines opgelost wordt onder de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom.

Kritiek op de huidige gang van zaken waar de nieuwe wetgeving wat verandering in kan brengen is in ieder geval de voorbereiding en visie van de kant van de gemeente. “[Voor] een goede regie, zeker over gebiedsontwikkeling, moet je ook een goede visie hebben en die visie die duidelijk sterk is en ... en gedragen wordt door de politiek.” Het nieuwe omgevingsplan, de vervanger van het bestemmingsplan, dwingt gemeenten van te voren hun visies en plannen beter voor te bereiden. Dit kan onzekerheid in de voorbereiding van én tijdens plannen voorkomen.

Een interessante nuance die in het interview werd meegegeven ging over de zelfrealisatieplicht: “...het zal alleen maar werken op het moment dat de markt slecht is, dus ten tijde van de crisis zou het nog wel een effect kunnen hebben. Alleen in deze tijd denk ik dat de maatregelen iets gaan oplossen of iets.” Hier gaat op: ‘pas als het kalf is verdronken dempt men de put’. De oplossingen die de nieuwe wetgeving, te beginnen met de Crisis- en herstelwet en de ontslappilots en nu de Omgevingswet, biedt, zijn ontstaan in economisch moeilijke tijden. Eigenlijk speelt hier dus een, verklaarbare, vertragende factor vanuit de wetgever. Dit is iets dat men bij de corporatie als iets van alle tijden ziet. In zekere zin kan de wetgever ook achter de feiten aan lopen. Dit is ook precies hoe fragmentatie in de omgevingswetgeving ooit is ontstaan. Wanneer een probleem was ontdekt werd dat in een nieuwe wet opgenomen om het in de toekomst beter te laten gaan. Het resultaat is een opstapeling van verschillende wetten die in hetzelfde domein passen. Het verschil van de nieuwe Omgevingswet met de vorige wetten is dus dat deze poogt te bundelen, meer dan toe te voegen. Op korte termijn levert dit vooral uitdagingen op.

Eén van de grootste problemen voor de corporatie is dus het gebrek aan een middel of instrument dat hen helpt gebiedsontwikkelingen te bespoedigen. Een oplossing zou gevonden moeten worden in de hoek van de gefragmenteerde wetgeving, maar ook op het gebied van de interventie van verschillende disciplines binnen de gemeente die een opstapeling van aanvullende eisen met zich meebrengt bij het ontwikkelen van een initiatief. Het eerste middel dat geopperd wordt staat hier echter enigszins los van, ondanks dat het wel op het versnellen van een inclusieve gebiedsontwikkeling gericht is: financiële middelen. Bij de corporatie gelooft men wel dat meer geld van hun kant ervoor kan zorgen dat gebiedsontwikkelingen sneller draagvlak vinden en vanwege politieke en maatschappelijke steun ook effectiever zijn.

De achterliggende gedachte is als volgt: “...als wij een gebied ontwikkelen ... en dat wordt een mooie nieuwe locatie, dan zie je dat daar rondom heen mensen die panden bezitten ook willen investeren in hun pand omdat ze dan zien dat dat meerwaarde heeft dus dat geeft wel een vliegwieleffect...”

In het geval van de disciplines en aanvullende eisen aan de gemeentelijke kant, ziet men bij de corporatie ook oplossingen bij diezelfde gemeente. Het is de gemeente die kan bijdragen aan de slagvaardigheid. Vanuit de gemeente moet er “krachtige procesbegeleiding” komen die niet alle disciplines individueel beschouwt maar ook het geheel ziet alsmede de kosten die over de

gemeente en een ontwikkelaar verdeeld dienen te worden. “De meest centrale partij zou de gemeente daar moeten zijn.” Daarom stuit het overhevelen van instrumentarium ook in de regio Venlo op een aantal praktische bezwaren. Het lijkt niet zomaar mogelijk om de gemeente te overvleugelen, iets als onteigening kan pas succesvol gedaan worden als de praktijk ervan volledig juridisch afgedekt is.

Wel verwacht men de onteigening, of een ander instrument, sneller te kunnen uitvoeren dan de gemeente. De instrumenten zoals ze er nu zijn kennen namelijk al hun eigen inefficiënties. Interessant is ook dat de corporatie niet alleen aan zichzelf denkt als het gaat om het overhevelen van instrumenten naar niet-overheden. Dit geldt ook voor omwonenden. Ook zij zouden in dit geval meer initiatief kunnen nemen, zodoende wordt er wel concreter nagedacht over hoe participatie zijn weg vindt in de nieuwe wetgeving.

De wetgeving kan wel meer gebundeld worden en er kan wel geschoven worden met instrumenten. Echter, uiteindelijk blijft het belangrijk voor modernisering van de gebiedsontwikkeling dat van beide kanten, gemeente en ontwikkelaar, inspanningen geleverd moeten worden. Oplossingen zullen moeten ontstaan vanuit het begrip van elkaars strategieën waarop de samenwerking tussen corporaties en de gemeente Venlo is gebaseerd.

4.2 Tweede fase hiërarchische methode

In deze fase kwamen de laatste onderzoeksvragen aangaande de problematiek op de woningmarkt en in gebiedsontwikkelingen én de al dan niet in de Awg opgenomen aangedragen vernieuwingen naar voren. De eerste twee deelvragen leidden tot twee 'Code Networks' die alle relaties tussen de codes omtrent efficiëntieproblemen en oplossingen weergaven. Daarnaast is er een zelfde soort overzicht opgenomen met kritiek op de modernisering van de gebiedsontwikkeling om deze te kunnen beoordelen op effectiviteit en efficiëntie. Het doel van de tweede fase van de analyse is geweest om een hoger abstractieniveau te behalen en het conceptueel model verder aan te vullen met bevindingen uit de empirie. De 'Code Networks' die in deze analyse zijn opgenomen corresponderen dan ook met de pijlen uit het conceptueel model die deze concepten en relaties abstract weergeven. Daarom is bij alle 'Code Networks' aangegeven waar in het conceptueel model de informatie moet worden gepositioneerd.

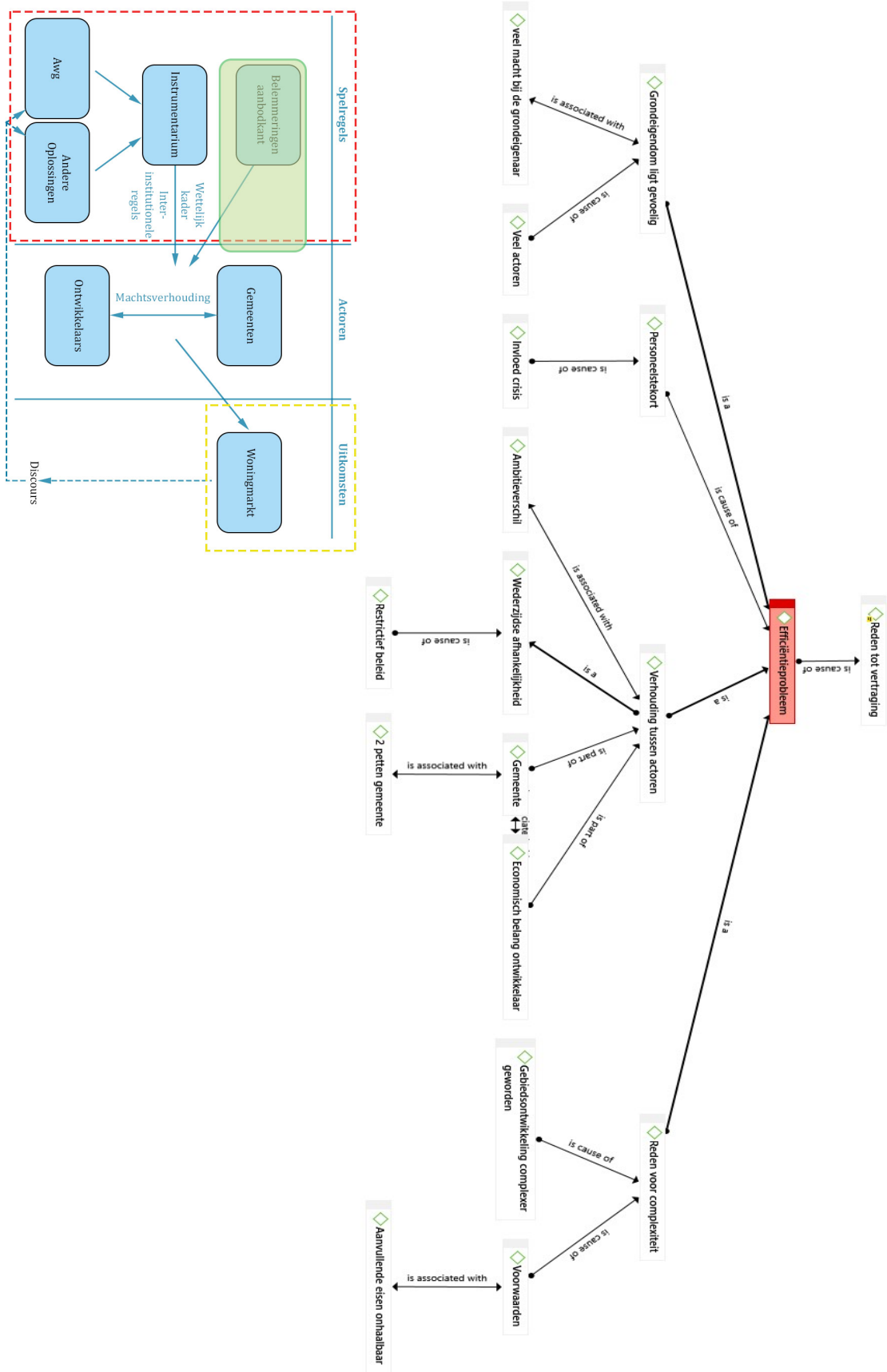
Efficiëntieproblemen

In figuur 10 zijn de efficiëntieproblemen opgenomen. Centraal staat het rood gemarkeerde concept 'Efficiëntieprobleem'. Alle codes hangen hier direct of indirect mee samen. Onder meer complexiteit, regeldruk en machtsverhoudingen komen hier in voor. Deze zijn bekend uit o.a. Van der Krabben (2009). De respondenten van de interviews hadden enkele aanvullingen daarop. Uiteindelijk is vertraging van gebiedsontwikkelingen het gevolg van de efficiëntieproblemen.

Er bestaat in de analyse een sterke relatie tussen 'Verhouding tussen actoren' en 'Reden tot vertraging'. Inzoomend op die vertraging valt de relatie met 'Veel actoren' en 'Reden tot complexiteit' op. Al deze codes hebben een hoge 'Density', verbondenheid met andere codes. De conclusie is dan ook dat er een relatie bestaat tussen de verhoudingen tussen actoren en het tempo van gebiedsontwikkelingen. Een lineair verband kan hieruit niet afgeleid worden, maar wel wordt duidelijk dat een groot aantal betrokkenen bij een ontwikkeling tot een complexe en langdurige situatie kan leiden.

In het netwerk (figuur 10) is te zien welke problemen er verder samenhangen met de machtsverhoudingen. Zo worden er te veel onhaalbare aanvullende eisen gesteld (bv. omtrent uiterlijk woningbouwprojecten) waar ambitieverschillen mee samenhangen. Over dat soort onderwerpen ontstaan discussies die tot veel vertraging leiden, met name de financiële onhaalbaarheid van aanvullende eisen roept irritaties op waardoor deze eisen indirect de efficiëntie van ontwikkelingen aantasten. De code ambitieverschillen heeft in de interviews tien 'lijntjes' met andere codes en dus een hoge 'Density'. De mismatch tussen doelen van gemeenten en ontwikkelaars wordt tevens zes keer in combinatie met 'Reden tot vertraging' gedetecteerd, wat aantoont dat deze mismatch en het ontbreken van een vastgesteld gezamenlijk doel ontwikkelingen kan vertragen. Dit kan voorafgaand aan de ontwikkeling zoals bij de interviews bij de gemeente Arnhem en Nijmegen maar ook bij het interview bij de projectontwikkelaar duidelijk werd. Bij het interview met de woningcorporatie bleek echter ook dat men tijdens het proces wel eens tegen eerder gestelde ambities aanloopt die niet meer haalbaar zijn en vervolgens discussie en vertraging laten ontstaan. Het nastreven van eigen belangen is dan ook niet per se een probleem, uiteindelijk hebben gemeenten en ontwikkelaars te doen met 'Wederzijdse afhankelijkheid', één van de veel gebruikte codes (11). Wel kan het gebrek aan een gezamenlijk doel of kwaliteitsbeeld tot inefficiënte processen leiden.

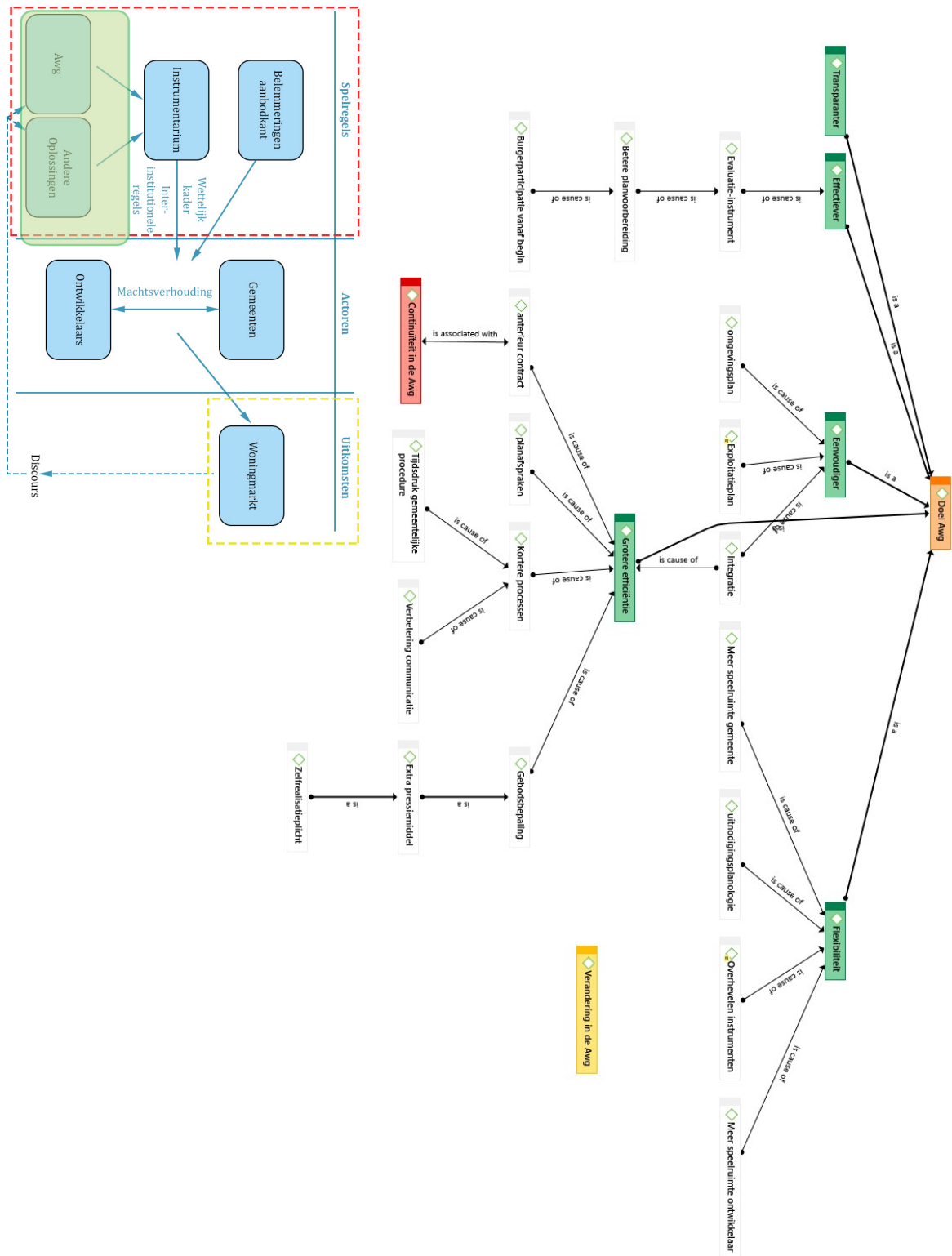
Het restrictief beleid en de verhoudingen die daaruit ontstaan worden meer als een gegeven gezien en niet als onnodig belemmerend beschouwd. Wel bestaat er een indirecte relatie: zoals bij het interview bij de projectontwikkelaar naar voren kwam ben je als ontwikkelaar altijd afhankelijk van de bestemming van een stuk grond. Dit duidt op het idee van 'nee, tenzij' in plaats van 'ja, mits' wat veel meer tolerantie naar initiatieven uitstraalt wat gebiedsontwikkelingen uit het slop kan trekken. Daarnaast is er grote economische invloed op het verloop van gebiedsontwikkelingen, een invloed waar verscheidene actoren door geleid worden in plaats van dat zij die zelf kunnen sturen. Tot slot, mondigheid van de burger wordt aangemoedigd evenals steun van verschillende actoren, maar een groot aantal actoren brengt ook complexiteit en zodoende vertraging met zich mee.



Figuur 10 Belemmeringen aanbodkant/ efficiëntieproblemen. Auteurs productie.

Oplossingsrichtingen en middelen Awg

Uit het expertinterview kwamen transparantie en eenvoud als doelen van de Awg en de Omgevingswet naar voren. Om gebiedsontwikkelingen te moderniseren werden meerdere doelen gesteld, deze zijn groen gearceerd. In het boomdiagram (Figuur 11) leiden alle codes, die concrete middelen representeren en doelen representeren, tot het 'Doel Awg' via een aantal hoofdcodes. Er bestaat allereerst een onderscheid tussen continuïteit (rood) en verandering (geel). Continuïteit hangt direct samen met anterieur contracteren en is daarom in het overzicht daaraan gelinkt met een pijl. Dit werd duidelijk in het expertinterview over de Awg waarin vermeld werd dat de nieuwe wetgeving nog meer gericht is op de anterieure overeenkomst maar dat de huidige wetgeving in essentie het zelfde doel voor ogen heeft. Verandering, in het geel, hangt samen met meerdere concepten aan de rechterkant van het model en is omwille van de overzichtelijkheid niet aan elke code gelinkt. De filosofie rondom anterieur contracteren en een verdeelsleutel voor exploitatiekosten blijven intact. De wetgeving moet volgens de wetgever veranderd worden ten gunste van de eenvoud: het exploitatieplan wordt geschrapt en losse wetten en verplichtingen worden gebundeld in het omgevingsplan dat het bestemmingsplan zal vervangen. Processen moeten korter duren ten behoeve van de efficiëntie, welke beter gemeten kan worden door van te voren betere visies op te stellen en voor te bereiden, wat in Arnhem als groot voordeel van de nieuwe omgevingsplannen werd bestempeld. Ook, ten behoeve van de efficiëntie mogen gemeenten gebodsbepalingen opnemen in plannen maar moeten daar, wanneer het op ontwikkelaars aankomt, kortere beslistermijnen voor gemeenten tegenover staan. Verbetering kan ook liggen in betere communicatie tussen actoren en het betrekken van burgers bij projecten om lange zienswijzeprocedures te voorkomen. In Atlas.ti hingen 'Verbetering communicatie' en 'Onderlinge bekendheid' (tussen de professionele actoren) samen en deze concepten kwamen ook samen met 'rotere efficiëntie' voor in de 'Co-Occurrence Table'. In die zin past de Awg goed op de in de interviews gestelde problematiek welke onder meer inhield dat een gezamenlijk ontwikkelingsdoel of kwaliteitsdoel vaak ontbrak. Door elkaars processen beter te leren kennen en dezelfde probleemdefinities en oplossingsrichtingen te hanteren kan een ontwikkeling versneld plaatsvinden. Met name door de gemeente Venlo en de corporatie die daar actief is werd dit onderschreven. Bij de gemeente Nijmegen en de ontwikkelaar werd met name benadrukt dat begrip voor elkaars financiële mogelijkheden zorgen voor het uitblijven van discussies over al dan niet haalbare eisen aan ontwikkelingen. Ook de gebodsbepaling in de nieuwe wetgeving lijkt goed aan te passen op de vastgestelde problematiek. Bij de gemeente Nijmegen werd gesteld dat het af en toe schort aan 'doorzettingsmacht'. De gebodsbepaling in de vorm van een zelfrealisatieplicht voor een bepaalde datum sluit hier op aan. Dit kan zowel een ophoudende projectontwikkelaar als een particuliere grondeigenaar aansporen om mee te gaan in een ontwikkeling. Flexibiliteit kwam in veel interviews ook naar voren terwijl niet alle respondenten bekend waren met het 'Ontslakken van de gebiedsontwikkeling' waarin dit centraal stond. Uitnodigingsplanologie moet daarom meer naar voren komen en het overhevelen van instrumenten kán, in ieder geval in theorie, voor meer flexibiliteit zorgen omdat men daardoor niet telkens terugkeert naar het rigide 'Restrictief beleid'. Uitnodigingsplanologie staat in de praktijk en in het model tussen verandering en continuïteit in. Het concept bestaat weliswaar al langer, het moet een substantiëler onderdeel van de planningcultuur worden en het moet verankerd worden in de nieuwe wetgeving zodat er meer speelruimte voor ontwikkelaars ontstaat. Bij de gesproken ontwikkelaars kwam naar voren waarom een institutionalisering van uitnodigingsplanologie nodig is. Te vaak vragen zij zich nog af: in hoeverre zijn gemeenten bereid dingen los te laten? Momenteel zijn er vooruitstrevende gemeenten geweest die met ontslakkingspilots hebben gewerkt maar de tendens lijkt dat de taak van het omkaderen van gebiedsontwikkelingen van gemeentelijke kant nog altijd zeer gedetailleerd gaat en daardoor vertragend kan werken. Wat tot slot als positief wordt gezien door verscheidene actoren, is dat de planvoorbereiding zal verbeteren. Dat maakt het verloop van gebiedsontwikkelingen gemakkelijker en stelt men in staat om de efficiëntie en effectiviteit van ontwikkelingen te meten door de uitkomst ervan met het aanvankelijke perspectief te vergelijken.



Figuur 11 Oplossingsrichtingen en middelen Awg Boombigram. Auteurs productie.

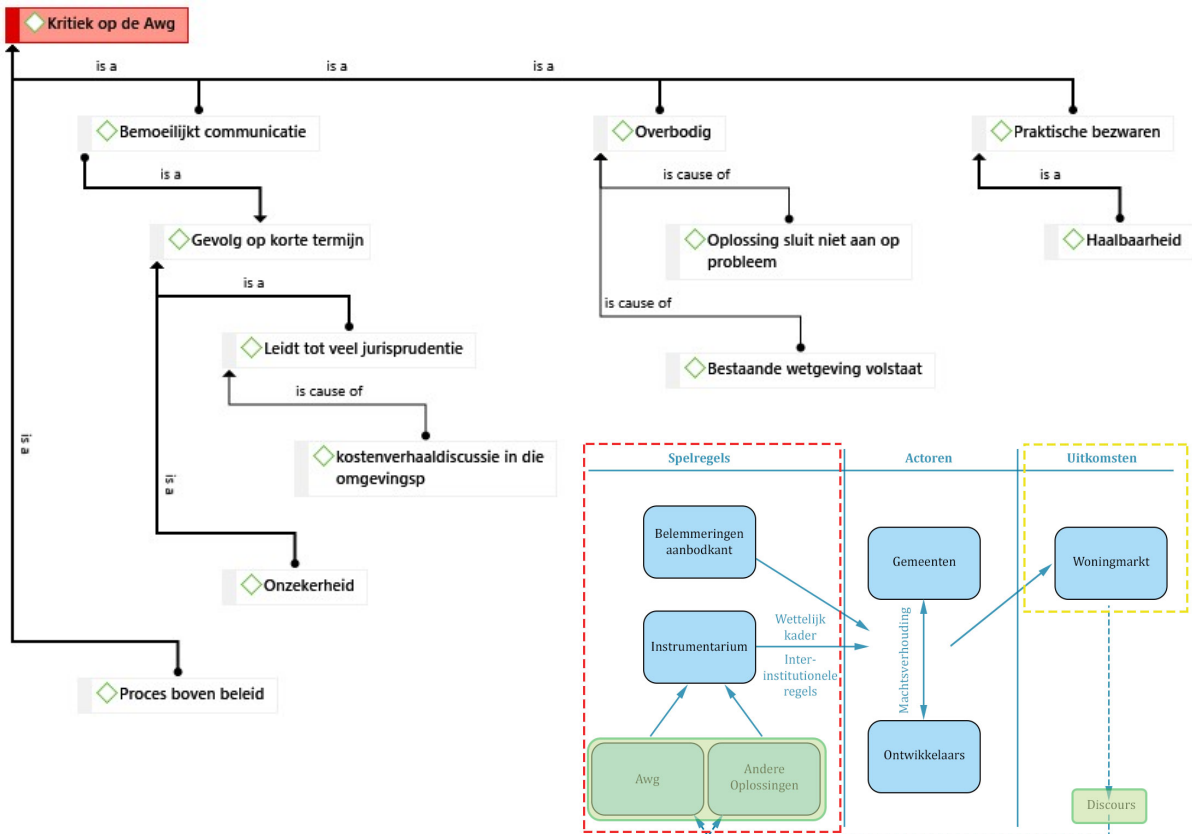
Kritiek op de Awg en discours

Efficiëntie en effectiviteit staan centraal in gebiedsontwikkelingen en op dezelfde manier is de analyse van de Awg ingericht. Vanuit de interviews is er ook kritiek geleverd op de wetsverandering in het licht van de efficiëntie en effectiviteit (Figuur 12).

Allereerst komt naar voren dat wetsverandering zoals voorspeld op de korte termijn altijd tot discussie leidt zoals in het expertinterview over de Awg duidelijk werd. Zowel in de praktijk als onder juridische experts weet men dat een wetsverandering per definitie tot veel jurisprudentie kan leiden. Dit kan tot zo'n vijf à tien jaar duren zoals blijkt uit het gesprek bij de woningcorporatie. Dit is in de toekomst het geval maar dat gold ook bij het invoeren van de Wro in 2008. Daarnaast verwacht men veel onzekerheid door de nieuwe oriëntatie van wetten en het verdwijnen van enkele instrumenten zoals het exploitatieplan. Zeker omtrent dat laatste bestaat de vrees dat goede onderdelen van de huidige wetgeving verdwijnen. Doordat daar vastigheid in de vorm van het exploitatieplan verdwijnt, is de vrees dat de communicatie over het kostenverhaal tussen ontwikkelaar en gemeente moeilijker zal worden. Dat gevoel heerst onder andere bij de gemeente Venlo en wordt door ontwikkelaars gezien als een reden voor meer discussie omdat gemeenten meer ruimte zouden krijgen door zelf toe te voegen aan of te schrappen uit de kostensoortenlijst.

In het verlengde daarvan ligt het onverwachte doch meermaals aangedragen argument dat de Awg op verschillende vlakken overbodig is, met name bij de projectontwikkelaar en de woningcorporatie kwam dit ter sprake. Van alle codes in Atlas.ti met een relatie met de code 'Kritiek op de Awg' was 'Overbodig' de voornaamste (vier verbindingen). De bijbehorende citaten wezen het volgende uit: de huidige wetgeving volstaat, werd ook in het expertinterview bevestigd, en de nieuwe wetgeving sluit in haar oplossingen niet één-op-één aan op de problemen uit de praktijk. Bovendien zal er weinig veranderen aan de verhoudingen tussen vele actoren en blijft de wetgeving toch moeilijk voor de onervaren participant maar een mogelijkheid tot het vinden van de mazen in de wet en daarbij horende voordelen voor professionele actoren. In die zin is het eenvoudiger en toegankelijker maken van de wetgeving een oplossing voor een probleem dat niet of in geringe mate bestaat. De overbodigheid of ineffectiviteit zit ook in het feit dat het onmogelijk is om een wet ter voorkomen van wendingen in bijvoorbeeld de economie te ontwerpen. Veel van de problematiek op de woningmarkt is ontstaan door de economische crisis, daar waren alle geïnterviewden het over eens. Aangezien er dus onverwachte wendingen in de economie kunnen zijn en er überhaupt geen blauwdruk voor elke gebiedsontwikkeling bestaat is het lastig om daar een universele wet voor te ontwerpen. Wel kan meer flexibiliteit, minder vaste kaders, er voor zorgen dat initiatieven kansen krijgen wanneer het economisch tij ongunstig is. Echter werd er bij de gemeente Arnhem en bij de Venlose woningcorporatie benadrukt dat bouwen voor de leegstand geen optie is. Tevens bestaat er het idee dat de wet aan zijn eigen doel voorbij gaat. Zo komen 'Kritiek op de Awg' en 'Reden tot vertraging' samen voor in de 'Co-Occurrence Table'. Als er veel momenten zijn waarop zienswijzen ingediend kunnen worden is het prettig als de procedures geïntegreerd worden, maar veel verschillende belangen en disciplines gebundeld in één plan kan net zo goed langere procedures en onoverzichtelijkheid opleveren. Dat is precies wat de wetgever niet voor ogen heeft. Hierin liggen het juridische expertinterview en de interviews met de ontwikkelaars op één lijn.

Het meest genoemd zijn praktische bezwaren. De suggestie die in Arnhem werd gedaan: een zelfrealisatieplicht met als consequentie het terugnemen van de grond door de gemeente zorgt voor nieuwe kansen tot bestemming maar lost geen problemen op de woningmarkt op. De gebodsbepaling aan de hand van een datum en een boete lijkt haalbaarder. Het overhevelen van instrumenten ziet men vooral aan de gemeente en semi-ambtelijke kant niet zitten. Daar vrezen ze voor de rechtsbescherming van actoren en zien ze de gemeente als enige objectieve partij die mag beslissen over bijvoorbeeld onteigening omdat dit een zeer zwaar middel is. Tot slot is het bezwaar dat alleen wetgeving niet voldoende is. Niet zozeer het beleid ten grondslag van de gebiedsontwikkeling maar vooral de processen moeten veranderen en ontwikkelaars twijfelen of het instrumentarium daar wel een rol in kan spelen.



Figuur 12 Kritiek op de Awg. Auteurs productie.

5. Conclusie

Deze conclusie is opgebouwd uit het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, een evaluatie van de gekozen modernisering van de gebiedsontwikkeling in de vorm van de Awg aan de hand van de geleverde kritiek én een terugblik op de bestaande literatuur om vervolgens aansluitend aanbevelingen te behandelen.

5.1 Modernisering gebiedsontwikkeling en oplossingsrichtingen Awg

Beantwoording hoofdvraag

“De aanvullingswet [grondeigendom] kan niet los worden gezien van de Omgevingswet.” De Omgevingswet heeft als doel meer transparantie en minder complexe processen in gebiedsontwikkelingen te creëren. Hiervoor wordt met name gesleuteld aan de bestaande wetgeving en het instrumentarium dat bij gebiedsontwikkelingen komt kijken. Modernisering betekent daarom in dit geval vooral heroriëntering: hoe kunnen de bestaande wetten en instrumenten opnieuw ondergebracht worden en welke daarvan zijn wellicht overbodig? Het antwoord op die vraag blijkt volgens de wetgever vooral in integratie te liggen omdat door de gefragmenteerde wetgeving te bundelen er één overzichtelijk systeem ontstaat waarin alle kaders en eisen die aan gebiedsontwikkelingen gerelateerd zijn opgenomen. Zo hoeft een gemeente-ambtenaar of een vastgoedontwikkelaar maar één systeem te gebruiken in plaats van een groot aantal wetten die elk eisen aan ontwikkelingen bevatten. De integratie van alle bestaande omgevingswetgeving (bv. de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) heeft ook een uitwerking op het instrumentarium. Waar de wetgeving gebundeld wordt, wordt het bestemmingsplan vervangen door het veelomvattende omgevingsplan. In dat plan is ook het kostenverhaal opgenomen dat nu nog apart geregeld is. De consequentie is dat er geen ruimte meer is voor een apart instrument als het exploitatieplan, de publiekrechtelijke weg. Dit zal worden geschrapt wat als gevolg kan hebben dat ontwikkelaars en gemeenten in hun onderhandelingen nog meer inzetten op de anterieure overeenkomst, de privaatrechtelijke weg. Dat de anterieure overeenkomst de voorkeur geniet, is ook het geval in de huidige wetgeving. Dit alles sluit aan bij het doel van de Awg om de wetgeving minder complex te maken en de mogelijke gevolgen voor sommige onderdelen uit de huidige wetgeving en het huidige instrumentarium.

Er gaat inhoudelijk dus niet per se veel veranderen aan de omgevingswetgeving, een betrokken partij heeft nog altijd met bepaalde vereisten en geboden te maken. *Hoe kan het instrumentarium in het grondbeleid van gemeenten gemoderniseerd worden om de negatieve uitkomsten ervan op de woningmarkt te verminderen en op welke manier spelen ontwikkelaars daar een rol in?* Door een voorname inhoudelijke continuïteit doch structurele verandering door te streven naar minder complexiteit en meer transparantie, stelt de wetgever. Door de verwachte overzichtelijkheid en rode lijnen in de omgevingsvisies moeten er betere planvoorbereidingen, soepelere communicatie tussen betrokkenen, betere evaluaties en meer flexibiliteit om ontwikkelingen aan te passen aan bijvoorbeeld de stand van de economie ontstaan. Modernisering van gebiedsontwikkeling zit hem dus ook in het bereikbaar maken van de processen in gebiedsontwikkelingen voor alle betrokken partijen. Bij een aantal gemeenten is men al bezig om de communicatie tussen hen en ontwikkelaars te verbeteren, men leert elkaar beter te begrijpen en stelt samen probleemdefinities vast. Dit is niet vanuit een wet ingegeven maar sluit wel goed aan op de gestelde problematiek in de praktijk. Door beter te communiceren over financiën en aanvullende eisen loopt men minder snel tegen haalbaarheid aan. Dit is te vaak, ook pas later in een ontwikkelingsproces, gebeurd. Bij een moderne gebiedsontwikkeling, is één van de conclusies van de interviews, moeten ambities van actoren overeenkomen want dat bepaalt de grenzen van de effectiviteit en efficiëntie van die ontwikkeling. ebalanceerde ambities passen beter bij de beoogde flexibele gebiedsontwikkeling die meebeweegt met externe factoren.

De verhoudingen tussen partijen hoeven niet per se veel te veranderen, zo zijn er nu eenmaal taken uitsluitende voor de overheid en andere uitsluitend voor ontwikkelaars. Ook is het geven

van meer 'macht' aan één van de actoren geen manier om gebiedsontwikkelingen te verbeteren, sterker: het staat haaks op het doel om de omgevingswetgeving transparanter te maken.

Ook wordt gebiedsontwikkeling een stuk moderner door het toevoegen van gebodsbepalingen aan het bestaande instrumentarium om zo diezelfde processen te bespoedigen. Behoudens de institutionele veranderingen in de wetgeving worden er ook suggesties van adviseurs zoals de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur gedaan. Het overhevelen van instrumenten zoals onteigening en stedelijke herverkaveling én het introduceren van planafspraken die gemeenten in staat stellen om een tijdslimiet aan ontwikkelingen te binden komen uit de koker van de Rli. Deze suggesties zouden ervoor moeten zorgen dat er geen procedures in de weg zitten voor ruimtelijke initiatieven en dat wanneer gemeente en ontwikkelaar met elkaar in zee gaan er duidelijke afspraken worden gemaakt over wanneer een ontwikkeling klaar moet zijn en wat de consequenties inhouden als dat niet lukt.

Concluderend maakt de nieuwe omgevingswetgeving het in theorie mogelijk om de gebiedsontwikkeling efficiënter te maken en daarmee effectiever, omdat de kans op discrepantie tussen de woningvraag op het ontwikkelingsmoment en de woningvraag op het opleveringsmoment afneemt. Hiermee wordt er ook teruggekoppeld op het doel van dit onderzoek om de Awg op effectiviteit te beoordelen. Wanneer de Awg optimaal effectief is, lost deze efficiëntieproblemen op. Met de geopperde oplossingen, de nieuwe Omgevingswet en de Awg in het bijzonder antwoorden de wetgever en experts tot zekere hoogte op de drie efficiëntieproblemen die in dit onderzoek centraal hebben gestaan. De complexiteit van processen (1) moet afnemen door regeldrukvermindering en bundeling. Door instrumenten over te hevelen en gebodsbepalingen toe te staan wordt de gebiedsontwikkeling voor alle actoren bereikbaar wat leidt tot minder scheve machtsverhoudingen (2). Het surplus van aanvullende eisen omtrent de kwaliteit van ontwikkelingen (3) wordt aangepakt door deze te bundelen in één omgevingsplan. Ze blijven echter wel bestaan en dat leidt de kritiek op de institutionele veranderingen in. In de gehouden interviews kwam het probleem van de aanvullende eisen namelijk vaker naar voren dan de andere efficiëntieproblemen. Ontwikkelaars en gemeenten uitten hun kritiek uit de dagelijkse praktijk. De vraag is of een rigoureuze omslag nodig is en of de geopperde oplossingen wel aansluiten op de problematiek in de dagelijkse praktijk.

5.2 Kritiek op de Awg

Effectiviteit en efficiëntie van de geopperde oplossingen

rondbeleid is een middel en geen doel. Dit middel wordt aangepast aan de stand en prognoses van de demografie en economie en wordt ingezet om andere gemeentelijke disciplines zoals de sociale te steunen. Ook de woningbouw wordt ermee bediend maar wat er daarna met de woningen gebeurt, bijvoorbeeld scheefwonen, is iets waar ontwikkelaars en gemeenten geen invloed op hebben. De vraag is of wetgeving dat wel heeft. rondbeleid bepaalt gedeeltelijk hoe ontwikkelingen verlopen, ontwikkelingen bepalen het woningaanbod. Wanneer er haperingen in de ontwikkelingsprocessen zijn, kan er een niet passend woningaanbod ontstaan waardoor het grondbeleid niet effectief blijkt te zijn. Aan de efficiëntie doet de Awg volgens ontwikkelaars en gemeenten niet genoeg. Volgens hen ligt er met name een probleem niet in het grondbeleid maar in de procedures dus daar zou de oplossing dan ook moeten liggen. Ingrijpen in het instrumentarium lijkt dan een verkeerde aanpak van de problemen.

Communicatie wordt belangrijk geacht in het verbeteren van de ontwikkelingsprocessen en er zijn geen tekenen dat de Awg daarin bevorderlijk zal zijn. Daarmee wordt het efficiëntieprobleem van het surplus aan aanvullende eisen niet verholpen omdat de communicatie over ambities, aanvullende eisen en haalbaarheid niet vlotter zal verlopen.

Ten derde, verder kijkend naar de communicatie, bestaat er vrees onder gemeenten dat het de communicatie over het kostenverhaal ook moeilijker wordt door het verdwijnen van het exploitatieplan. De nieuwe oriëntatie in zijn algemeen zal op de korte termijn veel discussie opleveren.

Ten vierde, is de wet volgens gemeenten en ontwikkelaars op sommige vlakken overbodig omdat de huidige wetgeving wat betreft kostenverhaal volstaat en het doel de wetgeving minder complex te maken onhaalbaar en onnodig is.

Professionele actoren vinden uiteindelijk toch wel manieren om op voor hun voordelige manieren met de wetgeving om te gaan, onervaren betrokkenen komen toch maar weinig in aanraking met deze wetten. Hierin is de Awg dus een oplossing voor een probleem dat niet of nauwelijks bestaat. Vervolgens is de nieuwe wetgeving gemaakt in een soort reactie op de economische crisis met het doel om gebiedsontwikkelingen soepeler te maken, ook wanneer de economie niet groeiende is. Echter, daarop inspelen met een wet en verwachten dat die voor elke gebiedsontwikkeling zal helpen is irreëel: er bestaat geen blauwdruk voor ontwikkelingen dus een universele wet is vergezocht, menen vooral de ontwikkelaars.

Bovendien kan de wet aan zijn eigen doel voorbij gaan met het bundelen van wetten en momenten van zienswijzen. Zolang de inhoud niet wordt ingedikt maar wel onder één noemer wordt geplaatst wordt die noemer, het omgevingsplan, zwaar belast. Dit kan uiteindelijk voor juist meer vertraging in ontwikkelingen zorgen.

Tevens zijn gemeenten en ontwikkelaars matig positief over het overhevelen van instrumenten. In theorie zou het kunnen helpen maar in de praktijk is er een onafhankelijke gemeente en soms ook rechter nodig en komt de rechtsbescherming van actoren in het geding.

Wat de kritiek tot slot kort samenvat is dus dat de nieuwe wetgeving als oplossing voor problemen uit de dagelijkse praktijk te kort schiet en aan de andere kant overbodig is waar geen problemen zijn en zelfs tot nieuwe problemen kan leiden door een grote ambitie in het heroriënteren van wetten. Hiermee is de nieuwe wetgeving maar gedeeltelijk effectief omdat niet alle efficiëntieproblemen volledig worden aangepakt en is de hele exercitie inefficiënt omdat het hele systeem wordt omgegooid wat niet in verhouding staat tot de beperkte inhoudelijke veranderingen.

5.3 Terugkoppeling theorie

De Nederlandse gebiedsontwikkeling is tamelijk geïnstitutionaliseerd en de modernisering ervan zal daar weinig invloed op hebben. De verhoudingen tussen de actoren zullen min of meer gelijk blijven en tot dezelfde soort uitkomsten leiden, de Nederlandse planningcultuur blijft zo overeind (Sanyal, 2005). De combinatie van Waterhout (2008) en Steurer (2013) leverde een beeld van institutionele relaties op die onder meer tot stand kwamen door regels. In de praktijk van gebiedsontwikkelingen zijn deze regels met name restrictief: via bestemmingsplannen geven gemeenteraden de grenzen voor ontwikkelaars aan. Dit is dan ook een belangrijke link met het idee van de beleidsarrangementenbenadering dat institutionele regels de actorenverhoudingen bepalen en die tot een bepaalde beleidsuitkomst leiden. Die verhouding met de bestemmingsplannen als grondslag laat zich kenmerken door wederzijdse afhankelijkheid omdat ontwikkelaars een omgevingsvergunning nodig hebben en gemeenten de ontwikkelaar nodig heeft voor uitvoering van projecten.

Een wetsverandering zoals de invoering van de nieuwe Omgevingswet is ook een institutionele verandering wanneer padafhankelijkheid wordt doorbroken (Buitelaar et al., 2016). Aangezien ontwikkelaars verwachten dat gemeenten moeite hebben om 'los te laten' en een flexibelere gebiedsontwikkeling toe te staan, is de kans niet groot dat binnen korte tijd de padafhankelijkheid wordt doorbroken. Echter kan dit met een aantal jaren wel gebeuren want een dergelijke verandering verloopt geleidelijk (Hall & Taylor, 1996). Als aanvulling op Buitelaar, Legendijk en Jacobs (2007) toont de empirie van dit onderzoek aan dat de aanleiding voor het doorbreken niet intern óf extern is maar ook een combinatie van beide kan zijn. Een belangrijke externe ontwikkeling is het vastlopen van vele projecten door de economische crisis. Door interne reflectie is men echter tot de conclusie gekomen dat een mogelijke oplossing in de wetgeving en het instrumentarium dat daaruit voortvloeit zou kunnen liggen. Volgens Buitelaar en Bregman (2016) is een (economische) crisis een mogelijke oorzaak voor institutionele verandering. Dit onderzoek bevestigt dat maar toont ook gelijk de valkuil daarvan aan: de wetgeving loopt min of meer achter de feiten aan omdat meerdere gebiedsontwikkelingen al schade hebben opgelopen en de wet niet zo nuttig of nodig is in een periode van hoogconjunctuur.

Daarnaast is een dergelijke wetsverandering ook moeilijk gebleken omdat gebiedsontwikkelingen per keer verschillen en moeilijk te beteugelen zijn met een universele wet, vandaar ook de jurisprudentie rondom de wetsinvoering. Terugkijkend op de

beleidsarrangementenbenadering van Arts en Leroy (2006) blijkt ook dat de urgentie van de nieuwe Omgevingswet kan tegenvallen. Beleidsuitkomsten komen tot stand wanneer de betrokken partijen, binnen de gestelde kaders, met alle eigen middelen naar eigen belang handelen. Dit zal na de institutionele verandering hetzelfde blijven want de professionele partijen blijven de mazen in de wet vinden en de onervaren participant zal minder kennis hebben. Het institutionele kader met de betrokken actoren zal dus niet veranderen.

Tot slot is het belangrijk om te reflecteren op de efficiëntieproblemen (Van der Krabben, 2009; Needham, 2014; Van Breukelen, 2007). De effectiviteit van de (institutionele) verandering wordt ook bepaald door de mate waarin deze de efficiëntieproblemen oplost. Het probleem van scheve machtsverhoudingen wordt niet aangepakt. Dit probleem werd in de gehouden interviews echter niet vaak herkend. Het verminderen van complexiteit lijkt ook nog lastig te worden. Het louter bundelen van gefragmenteerde wetgeving kan onvoldoende zijn wanneer er inhoudelijk geen aanpassingen worden gemaakt. Daarnaast weten gemeenten en ontwikkelaars toch de weg in de wetgeving, ook wanneer deze complex is. Het grootste probleem was met name volgens de ontwikkelaars het surplus aan aanvullende eisen. Er wordt in de Awg meer gewerkt aan het eerder bereiken van een anterieure overeenkomst, waarin voor de onderhandeling over dat soort eisen meer ruimte is. Verder wordt gemeenten niet verboden om extra eisen te stellen, iets wat ook te ver zou gaan. In die zin sluit de wetgeving niet volledig op de efficiëntieproblemen aan wat het doorbreken van padafhankelijkheid niet bevordert. Nu zijn gemeenten en ontwikkelaars nogmaals tot elkaar veroordeeld in het verbeteren van de onderlinge communicatie en het beter begrijpen van elkaars (financiële) situatie. Alleen op die manier blijven aanvullende eisen aan ontwikkelingen reëel en zorgen ambitieverschillen niet voor vertraging in het proces.

5.4 Aanbevelingen

Mijn wetenschappelijke aanbeveling is om een economisch gedragsonderzoek uit te voeren als vervolgonderzoek op dit onderzoek. Buiten de efficiëntieproblemen speelt de economie namelijk een grote rol in de totstandkoming van het woningaanbod omdat de actoren naar eigen belang handelen, deels op basis van de stand van de economie: hoe reageren verschillende actoren (die samenwerken bij gebiedsontwikkelingen) op conjuncturele golven? Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is het uitbreiden van het model van Steurer, in deze context, met de invloed van verschillende overheidslagen. In dit onderzoek was de gemeente de voornaamste overheid maar kwam de invloed van de nationale regering ook naar voren.

In de praktijk is mijn advies op basis van mijn gesprekken bij gemeenten en ontwikkelaars om meer te werken aan een gedeelde probleemdefinitie en een gezamenlijke doelstelling bij een ontwikkeling. Dit om ambitieverschillen en resulterende vertraging te voorkomen. Deze aanbeveling doe ik omdat dit probleem het meest naar voren kwam in de interviews. Hier past ook een advies aan de wetgever bij: de cultuuromslag (de praktijk van samenwerkingen bij gebiedsontwikkelingen) moet verder doorgezet worden, verder dan de beginselen van uitnodigingsplanologie. Dit blijkt uit het feit dat de ontwikkelaars er niet in geloven dat gemeenten het restrictief beleid durven los te laten. Deze cultuuromslag is belangrijker dan de formele institutionele verandering, het invoeren van een nieuwe wet terwijl de actoren uit de dagelijkse praktijk daar net aan gewend zijn. Dit laatste punt is tevens een terugkoppeling op mijn bacheloronderzoek waarin mijn verwachting was dat het verder institutionaliseren van ontslakken in wetgeving belangrijk was om effectief te zijn. Een bottom-up-benadering lijkt echter de beste oplossing, maar dit betekent dat gemeenten én ontwikkelaars beide inspanningen zullen moeten leveren om de interinstitutionele communicatie te verbeteren.

5.5 Discussie

Het doel van dit onderzoek is geweest om de effectiviteit van de aanstaande wetsveranderingen te beoordelen. De keuze is gemaakt om via een literatuurbespreking en operationalisatie effectiviteit te definiëren als de mate waarin de nieuwe wetgeving de bestaande drie efficiëntieproblemen oplost. Een kritische vraag in dit geval is of effectiviteit niet breder is dan drie efficiëntieproblemen. Het oplossen van die drie problemen is namelijk niet het doel van de nieuwe wetgeving volgens de wetgever.

Daar tegenover staat echter dat de keuze voor deze effectiviteitsdefinitie een wetenschappelijke grondslag kent (Needham, 2014; Van Breukelen, 2007; Van der Krabben, 2009). Daarnaast wordt het oorspronkelijke doel van de wetgever om de wetgeving transparanter en eenvoudiger te maken bekritiseerd door respondenten uit de empirie van dit onderzoek.

Ten tweede komt de burgermaatschappij, één van de drie institutionele actoren volgens Steurer (2013), niet veel voor in dit onderzoek. Deze actor krijgt wel een grotere rol in gebiedsontwikkelingen in de toekomst. Daarom zou, maar dit past beter in een vervolgonderzoek, effectiviteit van de wetgeving ook gemeten kunnen worden aan de hand van complexiteit voor burgers. Door een te grote afstand tot de wetgeving ontstaat er een onderdrukte positie voor de burgermaatschappij waarmee dus twee efficiëntieproblemen terugkeren.

Aan de andere kant is dit onderzoek uitsluitend op de aanbodkant van de woningmarkt gericht. Na invoering van de Awg mét alle aanbevelingen van onder andere de Rli hieraan toegevoegd maakt de burgermaatschappij hier pas een groter deel van uit en juist die aanbevelingen worden niet zomaar aangenomen door de respondenten van dit onderzoek.

Een derde aanmerking op het verloop van dit onderzoek zou kunnen zijn dat het aantal casussen relatief klein was. Ik ben ervan overtuigd dat deze onderzoeksstrategie heeft geholpen om de diepte in te gaan maar ik kan me daarnaast voorstellen dat het met een kleiner aantal casussen moeilijker wordt om geldige universele uitspraken te doen. Wel is de structuur van de scriptie zodanig geweest dat de externe validiteit gewaarborgd bleef. Door het hele onderzoek heen heb ik teruggekoppeld aan de bestaande literatuur. De bestaande theorieën in combinatie met de empirie zorgden voor een inclusief beeld van de woningproblematiek en grondbeleid in Nederland. De gehele analyse is gebaseerd geweest op het conceptueel model en de operationalisatie die beide bestaande literatuur als basis hadden. Op die manier is de analyse in combinatie met de bestaande theorie een waarborg voor de validiteit van het onderzoek geweest. Tot slot zijn de verschillen op de woningmarkten van Arnhem-Nijmegen en Venlo sinds de crisis gegroeid. De vraag is of de verschillen niet te groot zijn geweest voor de vergelijking. Aan de andere kant zijn het vergelijkbare gemeenten (middelgroot) met beide grondbeleid en relaties met ontwikkelaars. In beide casussen is duidelijk geworden wat voor een invloed een economische crisis op de gebiedsontwikkeling kan hebben. Vanuit dat opzicht hebben de ambtenaren en projectontwikkelaars ook allemaal een beeld en verwachtingen kunnen vormen van de nieuwe omgevingswetgeving.

6. Referenties

Adams, D. & Tiesdell, S. (2013) *Shaping Places – Urban Planning, Design and Development*. London: Routledge.

Aedes. (5 september 2016). Woningmarktregio's vastgesteld en van kracht. Opgevraagd op 6-5-2019 op <https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/regionale-woningmarkten/regionale-samenwerking/woningmarktregio%E2%80%99s-vastgesteld-en-van-kracht.html>.

Aedes. (2 januari 2017). Vragen en antwoorden over passend toewijzen. Opgevraagd op 22-09-2017 op <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/passend-toewijzen/norm-passen-d-toewijzen-geldt-per-1-januari-2016.html>.

Alterman, R. (2001). National-level planning in democratic countries: An international comparison of city and regional policy-making. Liverpool: Liverpool University Press. in Buitelaar, E., rommen, E., Van der Krabben, E. (2016). The self-organizing city: an analysis of the institutionalization of spontaneous organic urban development in the Netherlands.

Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2006). Institutional dynamics in environmental governance. Opgevraagd op 11-04-2018 van <https://ebookcentral-proquest-com.ru.idm.oclc.org>.

Arts, B., Leroy, P. (2003). Veranderingen van politiek, vernieuwing van milieubeleid: klassieke en post-moderne arrangementen. In: Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891-908.

BA / WOZ gemeente Arnhem. (2018). Opgevraagd op 6-5-2019 op <https://arnhem.incijfers.nl/jive>.

Breukelen van, B. (2017). Ontwikkelaars bepleiten noodplan woningbouw. Opgevraagd op 11-09-2017 van <http://www.neprom.nl/Lists/Nieuws/artikel.aspx?ID=1621>. Voorburg: Neprom.

Bryman, A. (2015) *Social Research Methods*. 5th edition. Oxford University Press. ISBN: 9780199689453

Buitelaar, E. (16-01-2015). Actief gemeentelijk grondbeleid: Onnodig en onwenselijk. Opgevraagd op 07-04-2018 van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk/>.

Buitelaar, E., alle, M., Sorel, S. (2011). Plan-led systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43, 928-941.

Buitelaar, E., rommen, E., Van der Krabben, E. (2016). The self-organizing city: an analysis of the institutionalization of spontaneous organic urban development in the Netherlands.

Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891-908.

Buuren, P.J.J. van, Nijmeijer A.A., Robbe, J. (2017). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. (Tiende druk). Deventer: Wolters Kluwer.

Capital Value. (2017, 13 februari). Woningtekort bereikt hoogtepunt in 2018. Opgevraagd op 21-04-2018 van http://www.capitalvalue.nl/nl/nieuws/woningtekort-bereikt-hoogtepunt-in-2018?news_id=389.

Capital Value. (2018, 8 november). Nieuwe Liberalisatiegrens per 1 januari 2019. <https://www.capitalvalue.nl/nieuws/nieuwe-liberalisatiegrens-per-1-januari-2019>.

CBS Statline. (7 april 2016). Woonlasten van huishoudens; kenmerken woning, regio. Opgevraagd op 6-6-2018 van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83368NED/table?ts=1528280935769>

CBS Statline (7 april 2016). Woonlasten van huishoudens; kenmerken woning, regio. Opgevraagd op 6-6-2018 van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83368NED/table?ts=1528280935769>.

Conijn, J., & Schilder, F. (2011). How housing associations lose their value: The value gap in the Netherlands. *Property Management*, 29(1), 103-119.

Creswell, J. (2013). *Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches*. London: Sage.

Dembski, S., & Salet, W. (2010). The transformative potential of institutions: how symbolic markers can institute new social meaning in changing cities. *Environment and Planning A*, 42(3), 611-625.

Diener, E., & Crandall, R. (1978). *Ethics in social and behavioral research*. U Chicago Press.

Djelic, M. & Quack, S. (2007). Overcoming path dependency: Path generation in open systems. *Theory and Society*, 36(2), 161-186.

Farthing, S. (2016). *Research design in urban planning. A student's guide*. Londen: Sage.

amble, A. (2000). Economic governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: Authority, steering and democracy* (pp. 110-137). Oxford: Oxford University Press. In: Steurer, R (2013). Disentangling governance: A synoptic view of regulation by government, business, and civil society. Universität für Bodenkultur Wien. http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/InFER_Discussion_Papers/InFER_DP_13_3_Disentangling_governance.pdf.

emeente Breda. (2014). Ontslakken, wat hebben we geleerd?! Een lerende procesevaluatie van het ontslakken op het Haveneiland in Breda.

emeente Nijmegen. (2018). Nota grondbeleid 2018. Opgevraagd op 22-11-2018 van https://www.google.com/urlsa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwj1gbv63Y3fAhWQbVAKHXsNDQUQFjACegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fapi1.ibabs.eu%2Fpublicdownload.aspx%3Fsite%3DNijmegen%26id%3Db3877c7b-95cd-40a3-8048-862aa4ce52e5&usq=AOvVaw2jRHwt40_BcYIx4Nymytaa.

emeente Venlo. (2018). Nota grondbedrijf en vastgoed 2019.

laeser, E.L. & J. yourko, (2003). The impact of building restrictions on housing, *Economic Policy Review*, June 2003: 21-39.

rix, J. (2002). Introducing students to the generic terminology of social research. *Politics*, 22(3), 175-186.

Haan, P. de (2000). rondpolitiek in discussie, een aanzet voor een nieuw programma. *Nederlands Juristenblad*, nr. 3, p. 143-150.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957. in: Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891-908.

Hazelwood, S. (2018, 25 november). Monopoly Car Piece. Opgevraagd op 12-7-2019 op <https://www.pexels.com/photo/monopoly-car-piece-1634213/>.

Jong, A., de Daalhuizen, F. (2015). Vier grote steden: toen, nu en in de toekomst. Opgevraagd op van 12-04-2018 <http://www.pbl.nl/publicaties/vier-grote-steden-toen-nu-en-in-de-toekomst>.

Kenniscentrum PPS (2006). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.

Krabben, van der, E. (2009). A property rights approach to externality problems: Planning based on compensation rules. *Urban Studies*, 46(13), 2869-2890.

Kurris, J..P. (2017). *Rationalization of Dutch areal development* (bachelorscriptie).

Lam, T., Bruijne, F.H. de & Sluysmans, J.A.M.A. (2012). *Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet*. Nijmegen: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.

Laws, D., Hajer, M. (2006). Policy in practice, in Moran, M., Rein, M., Oudin, R. (eds.), *The Oxford handbook of public policy*. pp. 409-424. Oxford: Oxford University Press.

Middelkoop, M. van & F. Schilder (2017), *Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld*, Den Haag: PBL.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). Aanvullingswet grondeigendom. Opgevraagd op 12-07-2019 van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/aanvullingswetten/aanvullingswet-grondeigendom>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018, 13 september). Vernieuwing stelsel omgevingsrecht. Infographic. Opgevraagd op 14-04-2018 van <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2018/09/13/advies-raad-van-state-over-aanvullingswet-grondeigendom>.

Mulder, M., Meuwese, B., Bakker, J., Smit, N. (2016). Investeren in de Nederlandse woningmarkt. *Investeringsopgaven in twaalf provincies*. Amsterdam: EIB. Opgevraagd op 10-04-2018 van http://www.eib.nl/pdf/Investeren_in_de_Nederlandse_woningmarkt.pdf.

Muñoz ielen, D.; Maguregui Salas, I. & Burón Cuadrado, J. (2017), 'International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture', in *Cities*. 2017, p.123-134

Needham, B. (1997). Land policy in the Netherlands. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale geografie*, 88(3), 291-296. doi:10.1111/j.1467-9663.1997.tb01606.x

Needham, B. (2014). *Dutch land use planning – The principles and the practice*. Londen: Ashgate.

Philippen, S. (11-03-2017). Scheefwonen, duur of goedkoop is altijd onwenselijk. AD. Opgevraagd op 21-04-2018 van <https://www.ad.nl/economie/scheefwonen-duur-of-goedkoop-is-altijd-onwenselijk~aa011a03/>.

- Planbureau voor de leefomgeving. (09-07-2008). Regio's met beperkte doorstroming op woningmarkt gebaat bij meer woningen.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, udde, R. (red.). (2017). rond voor gebiedsontwikkeling. Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving.
- Redactie Actieteam Ontslakken. (2017). Zonder Ontslakken is de Omgevingswet zinloos. <http://ontslakkengemeente.nl/?p=728>. Consulted on 15-07-2017.
- Redactie gemeente.nu. (09-10-2017). Omgevingswet in 2021 van kracht. <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/omgevingswet-2021-kracht/>. Opgevraagd op 01-12-2017.
- Rijksoverheid (z.d.). *Aanpak scheefwonen*. Opgevraagd op 12-04-2018 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/aanpak-scheefwonen>.
- Sanyal, B. (2005). *Comparative planning cultures*. New York: Routledge.
- Steurer, R (2013). *Disentangling governance: A synoptic view of regulation by government, business, and civil society*. Universität für Bodenkultur Wien. http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/InFER_Discussion_Papers/InFER_DP_13_3_Disentangling_governance.pdf.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* Vol. 87, No. 2.
- Thoomes, J.A. (2015). *De hervorming van de woningmarkt. Een waardestijging voor beleggers?* Opgevraagd op 11-04-2018 van <https://vastgoedkennisdata.vakliteratuur.info/Server/getfile.aspx?file=docs/mre/15/Thoomes.pdf>.
- Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. (2013). *Eindrapport Tijdelijke Commissie Huizenprijzen*. Opgevraagd op 13-04-2018 van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Eindrapport%20Huizenprijzen_tcm181-232770.pdf.
- Vastgoedmarkt.nl (18 januari 2017). *Woningtekort: te weinig bouwlocaties en bouwcapaciteit*. Opgevraagd op 10-03-2018 van <http://www.vastgoedmarkt.nl/geencategorie/nieuws/2017/1/woningtekort-te-weinig-bouwlocaties-en-bouwcapaciteit-101118085>.
- Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. (5^e editie). Essex: Pearson education.
- Vlak, A., van Middelkoop, M., Schilder, F. & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment. Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*. Den Haag: PBL. Opgevraagd op 12-05-2018 op: <http://www.pbl.nl/publicaties/perspectieven-voor-het-middensegment-van-de-woningmarkt>.
- VN. (2014). *Betaalbaarheid van wonen. Inzicht en handvatten voor lokale bestuurders*. Opgevraagd op 27-06-2018 op <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2014/20140606-betalbaarheid-in-beeld-rigo.pdf>

VN. (g.d.). *Raadgever Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Opgevraagd op 8-7-2019 op <https://vng.nl/raadgevers/fysieke-leefomgeving/omgevingswet-ruimte-voor-ontwikkeling-waarborgen-voor-kwaliteit>.

Waterhout, B. (2008). *The institutionalisation of European spatial planning* (Vol. 18). IOS Press.

Weber, E. (1976): *Peasants Into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914*. Stanford: Stanford University Press.

Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. Londen: Sage.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and Method* (4th edition). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zijderveld, A. C. (2000). *The institutional imperative: the interface of institutions and networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

7. Bijlagen

Interviewvragen aan een expert op het gebied van de Aanvullingswet grondeigendom, projectontwikkelaars en gemeenten

Expertinterview Aanvullingswet grondeigendom (Awg)

1. Met welk doel wordt de Awg ingevoerd en op welke manier moet dit doel in globale zin behaald worden?
2. Inzoomend op verschillende onderdelen van de wet, wat gaat er precies (op papier en in de praktijk) veranderen wat betreft:
 - Onteigening?
 - Bouwclaims?
 - Stedelijke kavelruil?
 - Voorkeursrecht?
3. Wat doen deze veranderingen met de machtsverhoudingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars in het onderhandelingspel van de gebiedsontwikkeling?
4. Wat zou de invloed van de Awg kunnen zijn op de woningmarkt en in het bijzonder, op de scheefwoningproblematiek?
5. Is dit ook opgenomen in de (primaire) doeleinden van de wet?
6. Zijn er verder noemenswaardige veranderingen die de wet met zich meebrengt? (Bijvoorbeeld als deze verstrekkende gevolgen hebben voor de rechtsbescherming van bepaalde groepen en/ of de effectiviteit en efficiëntie van gemeentelijk grondbeleid.)
7. Moet de wet volgens u nog verder aangepast worden om het doel, zoals besproken bij de eerste vraag, te behalen? Zo ja, op welke manier?

Interview met ambtenaren/ wethouders

Actoren:

1. Tot welke organisatie/ actor behoort u en wat is globaal uw taak in het geheel van de gebiedsontwikkeling?
2. Met welke andere actoren krijgt u in die situatie te maken?
 - Wie oefenen invloed uit op de inhoud van het door uw gemeente gevoerde grondbeleid?
 - Welke actoren hebben ook een aandeel in de gebiedsontwikkeling in uw gemeente en op welke manier?
3. Kan men spreken van bepaalde machtsverhoudingen tussen die actoren?
 - Hoe ontstaan die?
 - In het bijzonder, speelt de inhoud van het grondbeleid daar een rol in?
 - Bent u tevreden met die verhoudingen?
 1. ... met het oog op de snelheid van gebiedsontwikkelingen?
 2. ... met het oog op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling, oftewel het najagen van bepaalde doeleinden van de gemeente?

Uitkomsten woningmarkt:

4. Heeft u cijfers van de verdeling van soort woningen (koop, huur, sociale huur)?
5. Hoe omvangrijk is de scheefwoningproblematiek in uw gemeente en hoe groot is het aandeel van duur scheefwoners ten opzichte van alle scheefwoners? (Cijfers beschikbaar?)
6. Hoe ziet het plan van aanpak van uw gemeente ten aanzien van dit scheefwonen eruit?
7. Welke rol spelen de actoren die u eerder noemde in deze plannen?
8. Wanneer moet dit zijn vruchten afwerpen en wanneer is uw gemeente tevreden?

Spelregels:

9. Denkt u dat er (inderdaad) een relatie bestaat tussen (structurele problemen in het grondbeleid en problematiek op de voorgrond (woningmarkt en scheefwonen)?
10. Spelen daar, denkt u, de eerder besproken (machts)verhoudingen een rol in?
11. De Aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de nieuwe Omgevingswet is aanstaande, hoe gaat uw werk/ taak veranderen?
12. Verandert de nieuwe wet de verhoudingen tussen actoren en zo ja, hoe?
13. Zal dit uws inziens effect hebben op de efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de effectiviteit van uw gemeentebestuur ten aanzien van gebiedsontwikkeling?
14. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) oppert:
 - Naast een zelfrealisatierecht ook een zelfrealisatieplicht in te voeren
 - De autoriteit over / het initiatief voor kavelruil over te hevelen naar niet-overheden.
 - Te experimenteren met het schuiven met de instrumenten van het grondbeleid.
15. Ziet u heil in deze suggesties met het oog op:
 - De efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de hiermee veranderende machtsverhoudingen?
 - De effectiviteit van uw gemeentebestuur en haar plan om scheefwonen tegen te gaan?
 - De woningmarkt en scheefwonen in zijn algemeenheid?
16. De Rli denkt bijvoorbeeld aan het onderling opnieuw verdelen van instrumenten tussen overheden en private partijen. Welke instrumenten zouden volgens u, ten behoeve van een optimale gebiedsontwikkeling, overgeheveld kunnen worden naar andere partijen dan uw gemeentelijk bestuur en waarom die?
17. Of vindt u het überhaupt geen goed idee van de Rli?
18. Of zijn er enkele instrumenten die u nadrukkelijk niet graag overgeheveld ziet worden?

Interview met projectontwikkelaar

Actoren:

1. Hebt u als ontwikkelaar inspraak in het gemeentelijk grondbeleid, ook buiten uw eigen projecten?
2. Ziet u dat terug in zekere machtsverhoudingen tussen de actoren op het speelveld van de gebiedsontwikkeling (in deze gemeente)?
3. Wie heeft er naar uw mening over het algemeen een sterkere onderhandelingspositie, Nederlandse gemeenten of Nederlandse projectontwikkelaars?
4. Bent u het daar mee eens, lettende op
 - Efficiëntie en effectiviteit van de gebiedsontwikkeling?
 - De commerciële instelling van uw bedrijf?

Uitkomsten:

5. Wat vragen de gemeenten Nijmegen en Arnhem van uw bedrijf ten aanzien van de scheefwoonproblematiek?
6. Bent u het daarmee eens?
7. Wat is volgens u de beste oplossing voor het probleem, wederom lettend op efficiëntie en effectiviteit?
8. Is dit (gemakkelijk) in de strategie of bedrijfsgedachte van uw bedrijf op te nemen?

Spelregels:

9. Denkt u dat er (inderdaad) een relatie bestaat tussen (structurele problemen in het grondbeleid* en problematiek op de voorgrond (woningmarkt**)?
 - * Structurele problemen: problemen in (de verdeling van) het instrumentarium of de (machts)verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars.
 - ** Uitkomsten op de woningmarkt/ problemen op de voorgrond: problemen zoals het ontbreken van een passend woningaanbod (bijvoorbeeld overcapaciteit of scheefwonen).

10. Spelen daar, denkt u, de eerder besproken (machts)verhoudingen een rol in?
11. De Aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de nieuwe Omgevingswet zal in de nabije toekomst worden ingevoerd. Bent u hiervan op de hoogte en weet u hoe gaat uw werk/ taak veranderen door de wetsveranderingen?
12. Verandert deze nieuwe wet denkt u de verhoudingen tussen actoren en zo ja, hoe?
13. Zal dit uws inziens effect hebben op de efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de effectiviteit van uw gemeentebestuur ten aanzien van gebiedsontwikkeling?
14. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) oppert:
 - Naast een zelfrealisatierecht ook een zelfrealisatieplicht in te voeren
 - De autoriteit over / het initiatief voor kavelruil over te hevelen naar niet-overheden.
 - Te experimenteren met het schuiven met de instrumenten van het grondbeleid.
15. Zie u heil in deze suggesties met het oog op:
 - De efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de hiermee veranderende machtsverhoudingen?
 - De effectiviteit van uw gemeentebestuur en haar plan om scheefwonen tegen te gaan?
 - De woningmarkt en scheefwonen in zijn algemeenheid?
16. De Rli denkt bijvoorbeeld aan het onderling opnieuw verdelen van instrumenten tussen overheden en private partijen. Welke instrumenten zouden volgens u, ten behoeve van een optimale gebiedsontwikkeling, overgeheveld kunnen worden naar andere partijen dan uw gemeentelijk bestuur en waarom die?
17. Of vindt u het überhaupt geen goed idee van de Rli?
18. Of zijn er enkele instrumenten die u nadrukkelijk niet graag overgeheveld ziet worden?
19. In een interview bij de gemeente Arnhem werd gespeculeerd dat Klok roep de financiële crisis heeft kunnen 'overleven' omdat deze bouwt én ontwikkelt. Wat denkt u daarvan en kunt dat uitleggen?
20. In een interview bij de gemeente Nijmegen werd er gesteld dat vooral een personeelstekort een soepel(ere) gebiedsontwikkeling in de weg zit, (nog) meer dan structurele problemen in gemeentelijk grondbeleid of in de onderhandelingen tussen ontwikkelaars en gemeenten. Wat is uw kijk hierop?
21. Kunt u één of meerdere projecten noemen die de inhoud van dit interview goed kunnen illustreren?

Interview met woningcorporatie

Actoren:

1. Hebt u als ontwikkelende woningcorporatie inspraak in het gemeentelijk grondbeleid, ook buiten uw eigen projecten?
2. Ziet u dat terug in zekere machtsverhoudingen tussen de actoren op het speelveld van de gebiedsontwikkeling (in deze gemeente)?
3. Wie heeft er naar uw mening over het algemeen een sterkere onderhandelingspositie, Nederlandse gemeenten of Nederlandse projectontwikkelaars?
4. Bent u het daar mee eens, lettende op
 - Efficiëntie en effectiviteit van de gebiedsontwikkeling?
 - De commerciële instelling van uw bedrijf?

Uitkomsten:

5. Wat vraagt de gemeente Venlo van uw bedrijf ten aanzien van de woningbouwopgave en oplossingen voor de overcapaciteit?
6. Bent u het daarmee eens?
7. Wat is volgens u de beste oplossing voor de huidige uitdagingen/ problemen in het woningaanbod en hebben verbeteringen in efficiëntie en in effectiviteit van gebiedsontwikkeling daarmee te maken?

8. Is 'dé' oplossing (gemakkelijk) in de strategie of bedrijfsgedachte van uw bedrijf op te nemen of bemoeilijkt dit de gang van zaken?

Spelregels:

9. Denkt u dat er (inderdaad) een relatie bestaat tussen (structurele problemen in het grondbeleid* en problematiek op de voorgrond (woningmarkt**)?
- * Structurele problemen: problemen in (de verdeling van) het instrumentarium of de (machts)verhoudingen tussen gemeenten en ontwikkelaars.
- ** Uitkomsten op de woningmarkt/ problemen op de voorgrond: problemen zoals het ontbreken van een passend woningaanbod (bijvoorbeeld overcapaciteit of scheefwonen).
10. Spelen daar, denkt u, de eerder besproken (machts)verhoudingen een rol in?
11. De Aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de nieuwe Omgevingswet zal in de nabije toekomst worden ingevoerd. Bent u hiervan op de hoogte en weet u hoe uw werk/ taak zou kunnen veranderen door de wetsveranderingen?
12. Verandert deze nieuwe wet, denkt u, de verhoudingen tussen actoren en zo ja, hoe?
13. Zal dit uws inziens effect hebben op de efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de effectiviteit van uw gemeentebestuur ten aanzien van gebiedsontwikkeling?
14. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) oppert:
- Naast een zelfrealisatierecht ook een zelfrealisatieplicht in te voeren
 - De autoriteit over / het initiatief voor kavelruil over te hevelen naar niet-overheden.
 - Te experimenteren met het schuiven met de instrumenten van het grondbeleid.
15. Zie u heil in deze suggesties met het oog op:
- De efficiëntie van de gebiedsontwikkeling en de hiermee veranderende machtsverhoudingen?
 - De effectiviteit van het grondbeleid van de gemeente Venlo?
 - De woningmarkt en scheefwonen in zijn algemeenheid?
16. De Rli denkt bijvoorbeeld aan het onderling opnieuw verdelen van instrumenten tussen overheden en private partijen. Welke instrumenten zouden volgens u, ten behoeve van een optimale gebiedsontwikkeling, overgeheveld kunnen worden naar andere partijen dan uw gemeentelijk bestuur en waarom die?
17. Of vindt u het überhaupt geen goed idee van de Rli?
18. Of zijn er enkele instrumenten die u nadrukkelijk niet graag overgeheveld ziet worden?
19. In een interview bij de gemeente Nijmegen werd er gesteld dat vooral een personeelstekort een soepele(re) gebiedsontwikkeling in de weg zit, (nog) meer dan structurele problemen in gemeentelijk grondbeleid of in de onderhandelingen tussen ontwikkelaars en gemeenten. Wat is uw kijk hierop?
20. Kunt u één of meerdere projecten noemen die de inhoud van dit interview goed kunnen illustreren?