

De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw



Onderzoek naar de mogelijkheden van de participatie van marktpartijen bij sociale woningbouw in Enschede

Charles Huijts

Radboud Universiteit Nijmegen

27-3-2012

De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw

Onderzoek naar de mogelijkheden van de participatie van marktpartijen bij sociale woningbouw in Enschede

Master thesis planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Auteur

Charles Huijts BSc

0313033

C.Huijts@student.ru.nl

Begeleiding

De heer Dr. A. Lagendijk, begeleider

Mevrouw Dr. Ir. L. Carton, tweede lezer

Omslag illustratie

'De bouwplaats', Diana Huijts

Voorwoord

Het schrijven van een scriptie eindigt, vreemd genoeg, met het schrijven van een voorwoord. Ik heb tijdens het schrijven van mijn scriptie vaak gefantaseerd over dit moment en eindelijk is het nu zo ver.

Deze masterthesis is een onderzoek naar hoe verschillende partijen die zijn betrokken bij woningbouw in de gemeente Enschede aankijken tegen verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw. Om hier inzicht in te krijgen heb ik bij deze partijen verschillende interviews gehouden. Het was voor mij een zeer leerzame en interessante ervaring om de verschillende standpunten te inventariseren, te analyseren en hieruit conclusies te trekken.

Bij het schrijven van mijn masterthesis ben ik begeleid door Arnoud Lagendijk. Hij heeft mijn thesis van uitgebreide en constructieve commentaren voorzien aan de hand waarvan ik mijn verhaal goed heb kunnen vormgeven. Tijdens het schrijfproces ben ik een aantal keren op een zijspoor beland. In deze situaties ben ik door de goede adviezen van mijn begeleider toch weer op het juiste spoor terecht gekomen. Hiervoor ben ik hem zeer dankbaar. Tevens wil ik langs deze weg de verschillende respondenten die voor dit onderzoek zijn benaderd bedanken. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

De ondersteuning van het schrijven van een scriptie wordt niet alleen geleverd door de begeleider. Ook vrienden en familie spelen hierin een onmisbare rol. Bij deze wil ik dan ook mijn vrienden bedanken voor alle de steun die ik heb gekregen. Ik heb met hen een geweldige studententijd in Nijmegen meegemaakt die ik nooit meer zal vergeten. In het bijzonder wil ik Bas en Steffie bedanken voor het nakijken en becommentariëren van mijn thesis. Ook mijn ouders en broertje ben ik erg dankbaar voor alle steun, interesse en het vertrouwen in mij.

Een aparte regel van dank is gereserveerd voor mijn lieve vriendin Raphaëla. Zij heeft in de maanden dat ik aan mijn masterthesis heb gewerkt vol geduld en vertrouwen gewacht op het eindresultaat. Telkens wanneer ik door de bomen het bos niet meer zag wist ze mij te motiveren en aan te sporen om toch door gegaan. Het resultaat heb ik dan ook voor een groot deel aan haar te danken.

Tot slot wil ik u als lezer veel plezier wensen met het lezen van deze masterthesis en u, als u daar behoefte aan heeft of de noodzaak van inziet, uitnodigen om te reageren op dit onderzoek via de contactgegevens die op de titelpagina vermeld staan.

Samenvatting

Aanleiding

De financiering van sociale woningbouw staat onder druk. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste is het actief grondbeleid in de loop van de jaren negentig in toenemende mate onder druk komen te staan door veranderde Europese regelgeving over aanbesteding en staatssteun, de verzelfstandiging van woningcorporaties, drukte op de grondmarkt en de verschuiving van *greenfield* naar *brownfield* ontwikkeling. Waar de productie van sociale woningen voorheen middels actief grondbeleid werd gerealiseerd, is het oude arrangement tussen staat, gemeenten en corporaties komen te vervallen. Woningcorporaties zijn verzelfstandigd en er is steeds meer sprake van onderhandeling in plaats van samenwerking met de gemeente. Hierdoor komen woningcorporaties steeds moeilijker aan grond. Ten tweede heeft de vastgoedcrisis grote financiële effecten gehad op de gemeentelijke grondbedrijven. Deze lijden momenteel grote verliezen. Om dit op te vangen wordt onder andere bezuinigd op sociale woningbouw omdat dit de gemeente geld kost in plaats van geld oplevert. Tot slot staat de financiering van sociale woningbouw onder druk wegens problemen bij de woningcorporaties zelf. Door gestegen kosten en dalende opbrengsten zijn de onrendabele toppen gestegen. Corporaties proberen dit te financieren met de verkoop van woningen. In het huidige economische klimaat en met de vastgelopen woningmarkt is dit echter een lastige opgave. Hierdoor is de investeringsruimte van woningcorporaties aanzienlijk afgenomen.

Hoewel de problematiek landelijk speelt is de situatie in bepaalde gemeenten nijpender dan in anderen. In de gemeente Enschede bijvoorbeeld, is er sprake van grote verliezen bij het grondbedrijf. Samen met andere Twentse gemeenten heeft de gemeente Enschede onlangs de grondprijs voor sociale woningbouw verhoogd naar 70 tot 80 procent van de marktprijs. Daarnaast is het ruimtelijk beleid er op gericht om te 'verkrappen aan de onderkant' en te 'verruimen aan de bovenkant'. Er wordt dus gestreefd naar meer woningen in het duurdere segment en geen tot weinig nieuwe woningen in het sociale segment. Wanneer corporaties echter geen sociale woningen meer kunnen bouwen wegens een gebrek aan bouwgrond voor goedkope woningen, te dure bouwgrond of bouwgrond van onvoldoende kwaliteit in termen van ligging en stedenbouwkundige opzet, ontstaat er een maatschappelijk probleem (De Kam & Needham, 2002). De vraag is welke oplossingsrichtingen er voor dit probleem denkbaar zijn en hoe er door de partijen die zijn betrokken bij het proces van woningbouw tegen deze oplossingsrichtingen wordt aangekeken.

Probleemstelling

Op basis van de omschreven problematiek is de volgende doelstelling met bijbehorende hoofd- en deelvragen opgesteld:

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om marktpartijen meer betrokken te maken bij de realisatie van sociale woningbouw

door

op basis van wetenschappelijke literatuur verschillende oplossingsrichtingen voor te dragen aan de partijen die betrokken zijn bij (sociale)woningbouw in Enschede en hun visie hierop in kaart te brengen.

Door een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag kan aan de doelstelling van het onderzoek worden voldaan:

Hoofdvraag

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

De hoofdvraag is onderverdeeld in een viertal deelvragen.

Deelvragen

1. Hoe kan de huidige praktijk van de realisatie van sociale woningbouw worden gekwalificeerd en waarom is deze praktijk niet langer geschikt?
2. Welke alternatieven voor de huidige manier van werken worden er in de wetenschappelijke literatuur omschreven?
3. Welke partijen kunnen er op de markt voor woningbouw worden onderscheiden en wat zijn hun belangen en strategieën?
4. Wat is de houding van de gemeente Enschede, woningcorporaties en projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in Enschede ten opzichte van de verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw?

Theoretisch kader

In dit onderzoek worden op basis van wetenschappelijke literatuur over de rol van de overheid en de markt verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw voorgesteld. De basis voor de oplossingsrichting van meer verantwoordelijkheid voor marktpartijen voor sociale woningbouw is gelegd door Dubbink (2003). Het gebruikelijke model voor de verhouding tussen de drie basis instituties van onze samenleving, te weten de staat de markt en de civil society, noemt hij het Indirect Responsibility Model. Dubbink stelt dat dit model niet langer toereikend is. In dit model heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor het publieke domein. De overheid heeft echter te maken met een overbelasting van taken. Dubbink (2003) stelt een alternatief model voor, het Direct Responsibility Model, waarin de markt de overheid ontlast van de exclusieve verantwoordelijkheid voor publieke vraagstukken. Om het concept verantwoordelijkheid verder uit te diepen is gebruik gemaakt van literatuur over Corporate Social Responsibility (CSR). CSR houdt in dat bedrijven een verplichting hebben richting de samenleving die verder gaat dan voorgeschreven door de wet. Deze verantwoordelijkheid is vrijwillig en reikt verder dan alleen het afleggen van verantwoording aan de aandeelhouders. In de bedrijfsvoering wordt ook rekening gehouden met het milieu en de lokale gemeenschap. Een derde oplossingsrichting is marktstructurering. De huidige ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door markthandelingen van de overheid, marktregulering en marktstimulering. Needham (2005; 2006) stelt echter dat er meer verantwoordelijkheid moet worden gegeven aan burgers en dat de overheid zich meer moet beperken tot het stellen van de institutionele kaders waarbinnen burgers en marktpartijen vrij zijn om te handelen. Een voorbeeld van marktstructurering op het gebied van sociale woningbouw is *inclusionary housing*. Met de invoering van de nieuwe Wro heeft dit instrument haar intrede gedaan in Nederland. Gemeenten kunnen nu door het stellen van locatie-eisen bepaalde percentages in het plangebied specifiek voor sociale woningbouw bestemmen. Zo kan de gemeente, ook wanneer zij de grond niet in handen heeft, invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening.

Onderzoeksmethodologie

Om te onderzoeken hoe de verschillende betrokken partijen bij (sociale) woningbouw aankijken tegen de in het theoretisch kader opgestelde oplossingsrichtingen is een case study uitgevoerd. Een case study is een onderzoeksstrategie waarbij uitvoerig rekening wordt gehouden met de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en waarbij gebruik wordt gemaakt van meerdere informatiebronnen.

Er zijn verschillende soorten case studies te onderscheiden. Dit onderzoek is te kenmerken als een single-holistic case study. Dit houdt in dat er, zoals de naam al zegt, een enkel geval wordt

onderzocht zonder subeenheden. Zoals eerder genoemd, leent het case study onderzoek zich voor het gebruik van meerdere databronnen. In dit onderzoek zijn in de eerste plaats interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen die zijn betrokken bij (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. Ook is een expertinterview gehouden met hoogleraar George de Kam van de Radboud Universiteit Nijmegen. De interviews zijn aangevuld met informatie uit verschillende type documenten. Zo is gebruik gemaakt van nota's grondbeleid en het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf van de gemeente Enschede en van jaarverslagen en strategische plannen van de woningcorporaties Domijn en De Woonplaats.

Resultaten

De in het theoretisch kader opgestelde oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw zijn in het empirische gedeelte van dit onderzoek voorgelegd aan projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven, woningcorporaties en het grondbedrijf van de gemeente Enschede. Dit heeft uiteenlopende resultaten opgeleverd. In de eerste plaats is Dubinks Direct Responsibility Model toegepast op sociale woningbouw en is gevraagd naar de mening van de verschillende betrokken partijen over meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw. De benaderde partijen gaven vrijwel unaniem aan dat zij hierin geen heil zagen. Hiervoor werden verschillende argumenten gegeven. Ten eerste werd gesteld dat er geen gelijk speelveld is tussen marktpartijen en woningcorporaties. Ten tweede werd aangegeven dat marktpartijen hun verantwoordelijkheid al nemen door mee te werken aan sociale woningbouw wanneer dit in een plangebied is opgenomen. Een derde argument dat werd gegeven is dat marktpartijen zelf momenteel in financieel zwaar weer verkeren. Een vierde argument luidt dat marktpartijen handelen op basis van winstoogmerk en geen filantropische instelling zijn. Tot slot gaf de vertegenwoordiger van het Enschedese grondbedrijf aan dat marktpartijen winst moeten maken en dat het afkomen van deze winst ten behoeve van sociale woningbouw onrealistisch is.

Het begrip verantwoordelijkheid is verder uitgewerkt aan de hand van literatuur over CSR. Het idee van CSR op het gebied van sociale woningbouw vond meer weerklank onder de geïnterviewde partijen. Twee marktpartijen gaven aan al maatschappelijk verantwoord te ondernemen door bijvoorbeeld burgers te informeren en te laten meedenken in het planproces. Ook werd gesproken van bedrijfsvoering volgens een duurzaamheidprotocol, het op kleine schaal sponsoren van maatschappelijke instellingen en het creëren van leer- en werkplekken voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Ook bij het Enschedese grondbedrijf werd gesteld dat maatschappelijk verantwoord ondernemen denkbaar is in termen van het creëren van werkplaatsen voor bijvoorbeeld starters en herintreders, maar dat CSR op grote schaal onrealistisch is.

Tot slot is de mogelijkheid van marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* onderzocht. *Inclusionary housing* houdt in dat er locatie-eisen kunnen worden gesteld. Over het algemeen wordt het nut van het stellen van locatie-eisen erkend. Hierbij zijn door de benaderde partijen echter een aantal kanttekeningen geplaatst. Ten eerste werd aangegeven dat het stellen van locatie-eisen geen nieuw fenomeen is. De gemeente heeft namelijk altijd de mogelijkheid gehad om aan een bestemmingsplanwijziging de voorwaarde te verbinden dat in een plangebied sociale woningbouw wordt opgenomen. Het komt echter wel goed van pas wanneer de gemeente de grond niet zelf in handen heeft. Ten tweede werd gesteld dat het stellen van locatie-eisen weliswaar een handig instrument is als stok achter de deur, maar dat het een min of meer achterhaald instrument is. Ten tijde van de Vinex was het zeer bruikbaar geweest. Ten derde heeft het bereiken van overeenstemming via de minnelijke weg de voorkeur boven het opstellen van een exploitatieplan. Het opstellen van een exploitatieplan kost namelijk veel tijd, geld en ambtelijke inzet en het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien. Een andere kanttekening is dat er een overschot nodig is om sociale woningbouw te kunnen financieren. Dit is problematisch in de huidige markt. In een beter economisch klimaat heeft *inclusionary housing* volgens hoogleraar George de Kam meer kans van slagen. Hij geeft ook aan dat het stellen van locatie-eisen wellicht problematisch is aangezien het een inperking van de eigendomsrechten van grondeigenaren is. Tot slot is het discutabel of een toevallige projectontwikkelaar of bouwbedrijf die de grond in handen heeft moet opdraaien voor de financiering van sociale woningbouw. Het kan worden beargumenteerd dat het rechtvaardiger is om de samenleving als geheel hiervoor verantwoordelijk te maken.

Conclusie

Het onderzoek eindigt met het beantwoorden van de hoofdvraag, waarmee de doelstelling wordt behaald. De doelstelling en de bijbehorende hoofdvraag luiden als volgt:

Doelstelling:

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om marktpartijen meer betrokken te maken bij de realisatie van sociale woningbouw

door

op basis van wetenschappelijke literatuur verschillende oplossingsrichtingen voor te dragen aan de partijen die betrokken zijn bij (sociale)woningbouw in Enschede en hun visie hierop in kaart te brengen.

Hoofdvraag

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

Zoals in het theoretisch kader is uiteengezet bestaan er verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering voor sociale woningbouw. In dit onderzoek is de mogelijkheid van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor het publieke domein, dat is gebaseerd op Dubbinks Direct Responsibility Model, verkend. Deze theorie is aangevuld met theorie over CSR. Tot slot is de mogelijkheid van marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* onderzocht. Op basis van de informatie die door de respondenten is gegeven over deze oplossingsrichtingen kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste zijn alle benaderde partijen van mening dat het idee van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw in de huidige markt onrealistisch is. Marktpartijen opereren op basis van winstoogmerk en het afkomen van deze winst ten behoeve van sociale woningbouw gaat volgens de benaderde partijen te ver. Een extra financiële bijdrage is, nu marktpartijen zelf in financieel zwaar weer verkeren, teveel gevraagd.

Een tweede conclusie die kan worden getrokken heeft betrekking op CSR op het gebied van sociale woningbouw. Hier staan de verschillende partijen gematigd positief tegenover. Enkele marktpartijen gaven aan dat ze momenteel al maatschappelijk verantwoord ondernemen door bijvoorbeeld het sponsoren van maatschappelijke instellingen en het naleven van een duurzaamheidprotocol. Ook werd aangegeven dat rekening wordt gehouden met de wensen van bewoners door deze bij de planvorming te betrekken. Tot slot werd gesteld dat het creëren van leerling-werkplaatsen en werkplekken voor starters, herintreders en mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt tot de mogelijkheden behoort. Van CSR op grote schaal middels (grote) financiële bijdragen aan sociale woningbouw is echter geen sprake.

Ook ten aanzien van de mogelijkheid van marktstructurering op het gebied van sociale woningbouw kunnen conclusies worden getrokken. Over het algemeen werd deze mogelijkheid positief ontvangen. Hierbij werden echter wel een aantal kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste conclusie die kan worden getrokken is dat het komen tot overeenstemming over sociale woningbouw via de minnelijke weg de voorkeur geniet boven het opstellen van een exploitatie plan. Dit plan moet namelijk jaarlijks worden herzien, wat veel tijd, geld en ambtelijke inzet kost. Daarnaast werd aangegeven dat het, hoewel het een handig instrument is als stok achter de deur en op locaties waar de gemeente de grond zelf niet in handen heeft, een middel is dat min of meer achterhaald is en ten tijde van de Vinex meer bruikbaar was. In de huidige markt, waar vaak sprake is van financiële tekorten, is het lastig om aan de hand van *inclusionary housing* sociale woningbouw te

financieren aangezien hier juist een overschot voor nodig is. Wellicht heeft deze oplossingsrichting meer kans van slagen in een opgaande markt. Een andere kanttekening die werd geplaatst heeft te maken met rechtvaardigheid. Ten eerste is het stellen van locatie-eisen een inperking van de eigendomsrechten van grondeigenaren. Daarnaast is het de vraag of een toevallige ontwikkelaar moet worden belast met de financiering van sociale woningbouw of de samenleving als geheel.

Keywords: Actief grondbeleid, Corporate Social Responsibility, Direct Responsibility Model, grondmarkt, inclusionary housing, marktstructurering, sociale woningbouw, woningcorporaties.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding.....	15
1.1.1 Problemen bij de gemeente	15
1.1.2 Problemen bij de woningcorporaties	17
1.1.3 Oplossingsrichtingen	18
1.2 Projectkader	19
1.3 Probleemstelling	20
1.3.1 Doelstelling	20
1.3.2 Vraagstelling	20
1.4 Onderzoeksmodel	21
1.5 Onderzoeksrelevantie	22
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	22
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	22
1.6 Leeswijzer	23
2 Theoretisch kader	25
2.1 Inleiding.....	25
2.2 Interventies op de grondmarkt en het Indirect Responsibility Model	26
2.2.1 Marktregulering, marktstimulering en markthandelingen	26
2.2.2 Institutionele orders	27
2.2.3 Het Indirect Responsibility Model	30
2.3 Kritiek op het Indirect Responsibility Model	31
2.4 Het Direct Responsibility Model	32
2.5 Corporate Social Responsibility	33
2.5.1 Definitie van CSR.....	34

2.5.2	Fundering van CSR	35
2.5.4	Argumenten voor CSR	38
2.5.5	Kritiek op CSR.....	39
2.5.6	CSR en sociale woningbouw	41
2.6	Marktstructurering.....	42
2.6.1	Institutes	42
2.6.2	Formele regels	43
2.6.3	Inclusionary housing en de nieuwe Wro	44
2.7	Een actievere rol voor marktpartijen	45
3 	Methodologie.....	47
3.1	Inleiding.....	47
3.2	Onderzoeksfilosofie	47
3.3	Onderzoeksbenadering	48
3.4	Operationalisatie	49
3.5	Verwachtingen.....	52
3.5.1	Het Direct Responsibility Model.....	53
3.5.2	Corporate Social Responsibility	53
3.5.3	Inclusionary housing	54
3.6	Onderzoeksstrategie	54
3.7	Criteria voor het onderzoekontwerp	56
3.7.1	Construct validiteit	56
3.7.2	Validiteit.....	57
3.7.3	Betrouwbaarheid.....	58
3.8	Dataverzameling	59
3.8.1	Literatuurstudie	59
3.8.2	Documenten analyse	59
3.8.3	Interviews	59
4 	Actoren op de grondmarkt.....	61
4.1	Inleiding.....	61

4.2	Actoren, hun belangen en hun strategieën	61
4.3	De gemeente.....	62
4.4	Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven.....	63
4.5	Woningcorporaties.....	65
4.6	Samenvattend.....	67
5 	Oplossingsrichtingen	68
5.1	Inleiding.....	68
5.2	De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw.....	68
5.2.1	Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven.....	69
5.2.2	Woningcorporaties	70
5.2.3	De gemeente Enschede	71
5.3	Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw	71
5.4	Marktstructurering en sociale woningbouw.....	73
5.4.1	Het nut van het stellen van locatie-eisen	73
5.4.2	Voorkeur voor de minnelijke weg	73
5.4.3	Het belang van een goed verdienmodel	74
5.4.4	Kanttekening bij het stellen van locatie-eisen	74
5.5	Samenvattend.....	75
5.5.1	De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw.....	75
5.5.2	Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw	75
5.5.3	Marktstructurering en sociale woningbouw	76
6 	Conclusies en aanbevelingen	77
6.1	Inleiding.....	77
6.2	Conclusies	77
6.2.1	Het Direct Responsibility Model en sociale woningbouw	77
6.2.2	Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw	80
6.2.3	Marktstructurering en sociale woningbouw	82
6.3	Aanbevelingen	84
6.3.1	Ander type onderzoek	84

6.3.2	De schaal van het onderzoek.....	85
6.3.3	Onderzoek naar de reden van de afwijzende houding	85
6.4	Reflectie.....	85
6.4.1	Theorie.....	86
6.4.2	Het onderzoek	86
6.4.3	Onderzoeksrelevantie.....	87
Literatuur		89
Bijlagen		94
Bijlage 1	Kwalitatieve datamatrix.....	94
Bijlage 2	Case study protocol	102

1| Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland is het aandeel sociale woningen in de totale woningvoorraad met 35 procent aanzienlijk hoger dan in andere West-Europese landen. Daar komt dit aandeel zelden tot 20 procent (Boelhouwer, 2002). Naast de omvang kenmerkt de Nederlandse sociale woningbouwsector zich door de hoge kwaliteit van de woningen en het grote aantal bewoners dat niet tot de lage inkomens klasse behoort (Van Kempen & Priemus, 2001). Dit alles is te danken aan decennia lange overheidsinterventie in deze sector. Eind jaren tachtig werd onder leiding van staatssecretaris Heerma echter een nieuwe weg ingeslagen die in 1995 resulteerde in de bruteringsoperatie. Met deze operatie werden de woningcorporaties financieel verzelfstandigd door de subsidies van het Rijk aan de woningcorporaties te verrekenen met de openstaande schulden van de woningcorporaties bij het Rijk (Priemus, 1995).

Sinds de bruting is er veel veranderd, bij zowel de corporaties zelf als in de verhoudingen tussen de corporaties, het Rijk en de gemeenten. Het werkdomein van corporaties is verbreed en “corporaties hebben zichzelf ontwikkeld tot meer zelfstandig opererende maatschappelijk ondernemers met zowel een publieke verantwoordelijkheid als een meer commercieel georiënteerde ondernemerszin” (Buitelaar, Van den Broek & Segeren, 2009, p. 12). Daarnaast is het traditionele arrangement tussen het Rijk, de gemeente en de corporatie –ofwel de ‘gouden driehoek’, waarbij corporaties woningen bouwden die door het Rijk gesubsidieerd werden en waarvoor de gemeente goedkope bouwgrond leverde– in de loop van de jaren negentig komen te vervallen (Buitelaar, Van den Broek & Segeren, 2009).

Anno 2012 verkeert de eens zo florerende sociale woningbouwsector in zwaar weer. Enerzijds wordt de financiering van sociale woningbouw door de gemeente bemoeilijkt omdat het actief gemeentelijk grondbeleid onder druk staat en omdat de gemeentelijke grondbedrijven grote verliezen lijden ten gevolge van de vastgoedcrisis. Anderzijds hebben de woningcorporaties zelf problemen om de financiering rond te krijgen. Deze oorzaken worden hieronder nader toegelicht.

1.1.1 Problemen bij de gemeente

Traditioneel gezien voeren Nederlandse gemeenten actief grondbeleid om hun ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Dit houdt in dat de gemeente als marktpartij op de grondmarkt opereert en de grond voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling in een vroeg stadium zelf aankoopt, deze bouwrijp maakt en vervolgens uit geeft aan projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, particuliere opdrachtgevers of institutionele beleggers (Needham, 1997; Segeren, 2007). Een van de

redenen voor het voeren van actief grondbeleid is dat het de gemeente in staat stelt om publieke goederen, zoals sociale woningbouw, te realiseren. Daarnaast bestaan er financiële redenen zoals de mogelijkheid tot kostenverhaal en winstafroming. Tot slot stelt het actief grondbeleid de gemeente in staat om controle uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen (Buitelaar, 2010a). Sinds begin jaren negentig is het actief grondbeleid echter in toenemende mate onder druk komen te staan. Dit heeft een aantal oorzaken.

Ten eerste zijn de prijzen van woningen de afgelopen decennia veel harder gestegen dan de bouwkosten. Aangezien de prijs van grond residueel wordt bepaald, en dus een afgeleide is van hetgeen er op die grond wordt gebouwd, is daarmee ook de grondprijs voor woningbouw sterk gestegen (Buitelaar, 2010a; Evans, 2004). Als gevolg daarvan is de competitie op de grondmarkt toegenomen. Hierdoor is het voor gemeenten steeds duurder geworden om grond te verwerven en hun ruimtelijke doelstellingen te realiseren (Segeren, 2007).

Ten tweede is er sinds eind jaren negentig een (internationale) verschuiving waarneembaar van ruimtelijke ontwikkeling buiten de bebouwde kom (*greenfields*) naar herstructurering van binnenstedelijke locaties (*brownfields*) (Buitelaar, 2010a). Ontwikkeling van de laatstgenoemde locaties is echter vele malen complexer en kostbaarder dan de gebruikelijke ruimtelijke ordening. Ook deze trend belemmert, via de toenemende financiële risico's die het voor gemeenten met zich meebrengt, het actief grondbeleid (Buitelaar, Segeren en Kronberger, 2008).

Ten derde is de verhouding tussen gemeenten en de woningcorporaties verzakelijkt als gevolg van de bruteringsoperatie in de jaren negentig. Waar eerst sprake was van vergaande samenwerking zijn gemeenten nu steeds minder geneigd om grond voor sociale woningbouw tegen een prijs onder de marktwaarde te verkopen aan woningcorporaties. Deze laatste zijn steeds minder afhankelijk van de gemeente en kopen nu zelf grond aan waarmee corporaties op de grondmarkt een concurrent zijn geworden van gemeenten (Buitelaar, 2010a; Conijn, 2005).

Tot slot worden gemeenten door Europese regelgeving over overheidssteun en aanbesteding beperkt in de prijsbepaling voor bouwrijpe grond. "Indien de steun per onderneming minder bedraagt dan € 200.000,- gedurende een periode van drie jaar, valt de steun binnen de zogenaamde 'de-minimisvrijstelling' en is deze niet ongeoorloofd" (Buitelaar, 2010b, p. 18). Het is ten behoeve van concurrentiebelangen niet meer toegestaan om, zoals bij de gronduitgifte voor sociale woningbouw gebruikelijk was, grond onder de marktconforme prijs te verkopen wanneer dit buiten de minimumvrijstelling valt (Buitelaar, 2010b; Groetelaers e.a., 2009).

Grondverwerving door de gemeente wordt steeds meer bemoeilijkt of lukt alleen tegen hoge kosten. Met deze toenemende druk die op een adequate uitvoering van actief grondbeleid ligt, groeit ook de problematiek omtrent de realisatie van sociale woningbouw. De hiervoor –tegen een gereduceerd tarief– uitgegeven grond wordt namelijk veelal gefinancierd met winstgevende

gronduitgiftes uit de grondexploitatie (Linssen & Mersie, 2007). Naarmate de kosten van grondverwerving voor de gemeenten stijgen neemt deze financieringsmogelijkheid echter af. Tevens is het voor gemeenten financieel aantrekkelijker om grond voor koopwoningen of huurwoningen in het duurdere segment uit te geven, doordat de prijzen hiervan in de afgelopen jaren veel harder zijn gestegen dan van sociale huurwoningen. Door dit toegenomen verschil tussen de grondprijs van huur- en koopwoningen is echter ook de indirecte grondsubsidie van de gemeente aan de sociale woningbouw gestegen (Buitelaar, Van den Broek & Segeren, 2009; Van Leuvensteijn & Shestalova, 2006).

Sociale woningbouw is voor gemeenten in de afgelopen jaren dus enerzijds duurder geworden en anderzijds zijn de mogelijkheden om deze kostenstijging te dekken afgenomen. De bereidheid van gemeenten om verworven grond tegen gereduceerde prijzen aan woningcorporaties beschikbaar te stellen voor sociale woningbouw is daardoor verminderd. Van de financieel onafhankelijk geworden woningcorporaties wordt tegenwoordig bovendien verwacht dat zij sociale woningbouw zelf financieren uit hun groeiende vermogenspositie. Om aan grond te komen zijn corporaties steeds vaker ruwe bouwgrond of bouwrijpe grond gaan verwerven van andere partijen dan de gemeente (Buitelaar e.a., 2009; De Kam & Needham, 2002).

Een tweede probleem waarmee gemeenten te kampen hebben is het effect van de financiële crisis op de vastgoedmarkt en de gemeentelijke grondexploitaties. Dit is aanzienlijk. Uit onderzoek in opdracht van VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. blijkt dat de verliezen uit ruimtelijke plannen kunnen oplopen tot 2,9 miljard euro (Berns, e.a., 2011). Het gevolg van deze ontwikkeling is dat gemeenten gaan snijden in de kosten en bezuinigen op onrendabele plandelen zoals sociale woningbouw.

1.1.2 Problemen bij de woningcorporaties

Naast problemen met de financiering van sociale woningbouw vanuit de gemeente staat ook de financiering van sociale woningbouw door de corporaties zelf onder druk. Er is namelijk sprake van een almaar stijgende onrendabele top. De onrendabele top is het verschil tussen de totale investering per woning en de geraamde bedrijfswaarde (De Wildt & Luijkx, 2011). Of anders gezegd, dat deel van de investering om de bouw van een woning te kunnen bekostigen dat geen rendement oplevert (Kei, 2006). Het onrendabele deel van de investering in sociale woningen is gestegen doordat de stichtingskosten van woningen zijn gestegen. Deze kosten zijn onder te verdelen in grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten. Zoals eerder vermeld zijn de grondprijzen de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. Hierdoor zijn gemeenten steeds minder geneigd om grond goedkoop beschikbaar te stellen aan woningcorporaties, waardoor ook voor woningcorporaties de grondkosten zijn gestegen. Ook de bouwkosten zijn de afgelopen decennia toegenomen. Dit hangt

samen met de toenemende omvang en kwaliteit van woningen. Tot slot is er sprake van een stijging van bijkomende kosten zoals bijvoorbeeld onderzoekskosten en de kosten voor adviseurs. Deze kosten zijn gestegen door de toegenomen duur en complexiteit van zowel de voorbereiding als de uitvoering van bouwprojecten (De Wildt & Luijkx, 2011).

De inkomsten uit huuropbrengsten worden beperkt door huurprijsregulering van de overheid. Hierdoor is de bedrijfswaarde van sociale woningen niet meegestegen met de stichtingskosten (De Wildt & Luijkx, 2011).

Woningcorporaties moeten de onrendabele top sinds de bruteringsoperatie en de afschaffing van objectsubsidies voor sociale huurwoningen intern financieren. Dit gebeurt veelal middels de verkoop van woningen. In het huidige economische klimaat en met de vastgelopen woningmarkt nemen de inkomsten uit woningverkoop echter af. Door dit alles neemt ook de investeringsruimte van woningcorporaties af. Deze is namelijk afhankelijk van de verkoopcijfers (WSW, 2009).

1.1.3 Oplossingsrichtingen

De hierboven geschetste problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw speelt zich af tegen een achtergrond van oplopende wachttijden voor sociale woningen. De verwachting is bovendien dat de vraag naar goedkope (sociale) huur- en koopwoningen onder invloed van de economische recessie de komende jaren alleen maar zal toenemen (Berns, e.a., 2011). Wanneer corporaties echter geen sociale woningen meer kunnen bouwen wegens een gebrek aan bouwgrond voor goedkope woningen, te dure bouwgrond of bouwgrond van onvoldoende kwaliteit in termen van ligging en stedenbouwkundige opzet, ontstaat er een maatschappelijk probleem (De Kam & Needham, 2002).

Needham (2005, 2006) biedt met zijn theorie over marktstructurering een mogelijke oplossing voor dit probleem. De markt kan worden gezien als een sociale creatie; een samenhangende verzameling regels die door de wetgever is gecreëerd en door overheidinstanties wordt toegepast en nageleefd. Deze regels structureren het verkeer tussen actoren (vragers en aanbieders) op de grondmarkt en zijn daarmee van invloed op de ruimtelijke ordening. Marktstructurering houdt in dat de overheid zich beperkt tot het stellen van regels die richting geven aan de vrijwillige interactie tussen particulieren en niet, zoals bij actief grondbeleid, zelf als marktpartij opereert. Op die manier is de gemeente minder actief betrokken bij locatie- en gebiedsontwikkeling en loopt zij dus minder financiële risico's. Wanneer de gemeente de grondexploitatie aan marktpartijen overlaat is er sprake van faciliterend grondbeleid. Het instrumentarium voor dit beleid is met de introductie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008

uitgebreid, zodat de gemeente zonder dat zij de grond zelf in handen heeft toch een sterke regiefunctie kan vervullen.

Een tweede oplossingsrichting voor de geschetste problematiek is het betrekken van marktpartijen bij sociale woningbouw. Nu gemeenten en woningcorporaties steeds meer moeite hebben met het financieren van sociale woningbouw, kan worden beargumenteerd dat de verantwoordelijkheid voor dit maatschappelijk belang (deels) moet worden overgeheveld naar bijvoorbeeld projectontwikkelaars, bouwers en institutionele beleggers. Deze herverdeling van verantwoordelijkheid wordt door Dubbink (2003) vormgegeven in het Direct Responsibility Model. De CSR theorie sluit hierop aan. Centraal hierin staat de gedachte dat bedrijven zich verantwoordelijk op dienen te stellen ten opzichte van de maatschappij.

1.2 Projectkader

De omschreven problematiek omtrent de realisatie van sociale woningbouw speelt landelijk. In sommige gemeenten is de situatie echter nijpender dan in anderen. Enschede is een voorbeeld van een gemeente waar de zaken er momenteel erg slecht voor staan. Uit het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) uit 2011, dat de financiële resultaten van het gemeentelijke grondbedrijf weergeeft, blijkt dat de toekomstige reserve van het grondbedrijf met 52 miljoen euro zal verslechteren. Daarmee is de reserve uitgekomen op een negatief saldo van 3,9 miljoen euro en wordt de financiële positie van het grondbedrijf aangeduid als een 'code oranje situatie'. Dit betekent dat het grondbedrijf niet aan al zijn lopende verplichtingen kan voldoen (Gemeente Enschede, 2011a). "Op dit moment is de financiële positie onvoldoende om alle toekomstige (tekort) projecten te kunnen afdekken" (Gemeente Enschede, 2010b, p. 6). De financiële risico's van het actief grondbeleid worden in Enschede dus steeds zichtbaarder. Doordat een merendeel van de projecten in de afgelopen jaren verliesgevend was, is de mogelijkheid van verevening van deze projecten met de winst van andere projecten beperkt geweest. Onder deze omstandigheden staat de toekomst van sociale woningbouw in Enschede op de tocht. Zeker wanneer het gaat om sociale woningbouw op binnenstedelijke locaties. Dit is namelijk verliesgevend, en de financieringsmogelijkheden daarvan middels verevening zijn van de baan.

Zoals hierboven genoemd zijn marktstructurering en het betrekken van marktpartijen bij sociale woningbouw mogelijke oplossingen. Hiermee is in Nederland echter nog weinig ervaring opgedaan (Needham, 2005). De vraag is dan ook hoe de verschillende partijen die betrokken zijn bij (sociale) woningbouw aankijken tegen deze alternatieven.

1.3 Probleemstelling

Voortvloeiend uit de omschreven onderzoekscontext zijn de volgende doel- en vraagsstelling geformuleerd:

1.3.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om marktpartijen meer betrokken te maken bij de realisatie van sociale woningbouw

door

op basis van wetenschappelijke literatuur verschillende oplossingsrichtingen voor te dragen aan de partijen die betrokken zijn bij (sociale)woningbouw in Enschede en hun visie hierop in kaart te brengen.

1.3.2 Vraagstelling

Voor het bereiken van de doelstelling is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Hoofdvraag:

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

Om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden zijn de volgende vier deelvragen opgesteld:

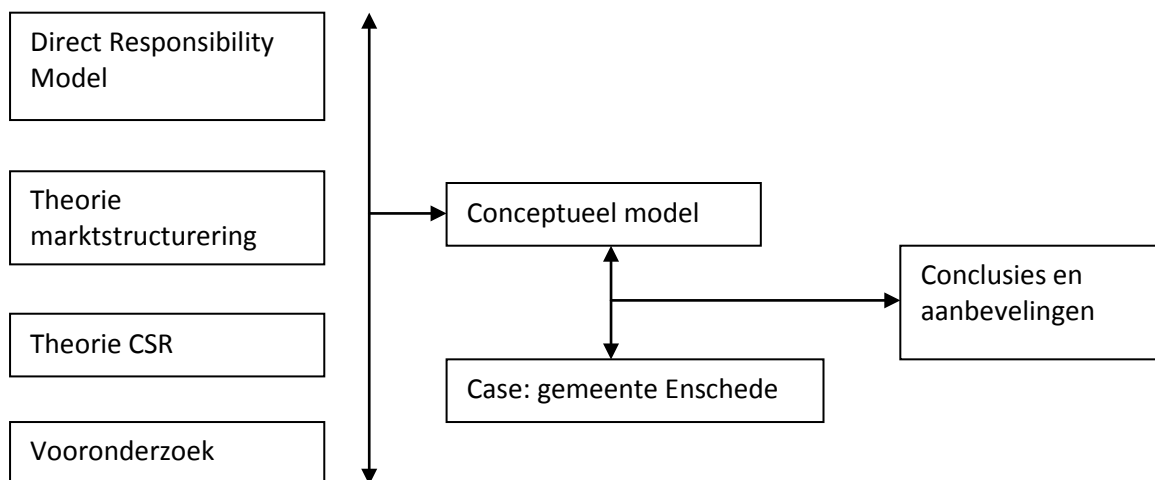
Deelvragen:

- 1) Hoe kan de huidige praktijk van de realisatie van sociale woningbouw worden gekwalificeerd en waarom is deze praktijk niet langer geschikt?
- 2) Welke alternatieven voor de huidige manier van werken worden er in de wetenschappelijke literatuur omschreven?
- 3) Welke partijen kunnen er op de markt voor woningbouw worden onderscheiden en wat zijn hun belangen en strategieën?
- 4) Wat is de houding van de gemeente Enschede, woningcorporaties en projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in Enschede ten opzichte van de verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw?

1.4 Onderzoeksmodel

De manier waarop het onderzoek is uitgevoerd is schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit model zal hier kort worden toegelicht.

Op basis van vooronderzoek en literatuurstudie over de verantwoordelijkheid van marktpartijen voor het publieke domein worden oplossingsrichtingen opgesteld die gezamenlijk een kader vormen waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Deze oplossingsrichtingen voor de geschetste problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw zullen in het empirische gedeelte worden voorgelegd aan de verschillende partijen die zijn betrokken bij (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. Dit wordt vormgegeven in een casestudy. Nadat de zienswijzen van de betrokken partijen in kaart zijn gebracht worden in de analytische fase van het onderzoek de uitkomsten van het empirische gedeelte in verband gebracht met het theoretisch kader en de opgestelde verwachtingen. Op basis hiervan kunnen conclusies worden getrokken over de mogelijkheden van markstructurering en meer verantwoordelijkheid voor marktpartijen bij de financiering van sociale woningbouw in Enschede.



1.5 Onderzoeksrelevantie

Empirisch wetenschappelijk onderzoek vindt niet in een vacuüm plaats maar borduurt voort op bestaande wetenschappelijke inzichten en dient bij te dragen aan het bestaande maatschappelijke debat. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop dit onderzoek als maatschappelijk en wetenschappelijk relevant kan worden aangemerkt.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Zoals uit de inleiding blijkt staat de financiering van sociale woningbouw onder druk. Dit komt enerzijds door problemen bij de gemeente. Het actief gemeentelijk grondbeleid staat wegens verschillende ontwikkelingen onder druk. Daarnaast leiden de gemeentelijke grondbedrijven ten gevolge van de vastgoedcrisis en de vastgelopen woningmarkt grote verliezen. Hierdoor is de bereidheid om sociale woningbouw te financieren in veel gemeenten onder druk komen te staan. De gemeente Enschede heeft onlangs de sociale grondprijs verhoogd naar 70 tot 80 procent van de marktwaarde. Anderzijds staat de financiering van sociale woningbouw onder druk door problemen bij de woningcorporaties zelf. Zij zien de onrendabele top stijgen. Om dit te kunnen financieren moeten zij, mede ingegeven door regelgeving van het Rijk, grote delen van hun woningbestand verkopen. In de huidige woningmarkt is dit echter een lastige opgave.

De vraag is of in de huidige situatie nog wel voldoende sociale woningbouw kan worden gerealiseerd. Het aandeel van sociale woningen in de totale woningvoorraad is de laatste twee decennia drastisch verminderd van 40% in 1985 naar 33% in 2009 (CBS, 2011). Wanneer corporaties geen sociale woningen meer kunnen bouwen wegens een gebrek aan bouwgrond voor goedkope woningen, te dure bouwgrond of bouwgrond van onvoldoende kwaliteit in termen van ligging en stedenbouwkundige opzet, ontstaat er een maatschappelijk probleem (De Kam & Needham, 2002).

In dit onderzoek wordt op basis van eerder onderzoek naar de verhouding tussen staat en markt en interventiemogelijkheden in de huidige marktordening gekeken naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de geschetste maatschappelijke problematiek. Deze oplossingsrichtingen worden voorgelegd aan de verschillende betrokken partijen bij (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. Hiermee wordt inzicht gekregen in de toepasbaarheid van deze oplossingen.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is de afgelopen jaren uitvoerig onderzoek gedaan naar ontwikkelingen van de sociale woningbouw, volkhuysvesting en woningcorporaties (Van Kempen & Priemus, 2002; Salet, 1999; Priemus, 1996; Dieleman, 1996; Van der Schaar, 2006; Boelhouwer, 2002). Deze onderzoeken gaan veelal over de verzelfstandiging van woningcorporaties en de invloed die dit heeft gehad op de

productie van sociale woningbouw. Ook is uitgebreid onderzoek gedaan naar de werking van de grondmarkt en de veranderingen die zich op deze markt in de loop der jaren hebben voorgedaan (Segeren, Needham & Groen, 2005; Segeren, 2007; Needham & De Kam, 2004; Needham & Segeren, 2005; Needham, Buitelaar & Segeren, 2011). Hoewel deze onderzoeken een schat aan informatie hebben opgeleverd zijn ze op enkele punten achterhaald. In deze onderzoeken zijn bijvoorbeeld de invoering van de nieuwe Wro in 2008, de vastgoedcrisis en nieuw opgelegde regels aan woningcorporaties niet meegenomen. In dit onderzoek wordt daar wel aandacht aan besteed.

Een tweede bijdrage die dit onderzoek kan leveren aan de wetenschap is dat de theoretische inzichten die de fundering voor dit onderzoek vormen nog niet of nauwelijks zijn toegepast in de praktijk. Hoewel er uitgebreide theorievorming over CSR bestaat, daterend van ongeveer de jaren vijftig (Carroll, 1999), is dit nog niet toegepast op sociale woningbouw. Ook Dubbinks Direct Responsibility Model, waarin hij stelt dat de markt meer verantwoordelijkheid moet dragen voor het publieke domein, is op de sociale woningbouw nog niet toegepast. Tot slot is ook Needham's theorie over marktstructurering relatief nieuw. Met de invoering van de nieuwe Wro in 2008 is het voor gemeenten mogelijk geworden om locatie-eisen te stellen in het exploitatieplan. Zo kan nu worden geëist dat een bepaald percentage in het plangebied sociale woningbouw moet zijn. *Inclusionary housing*, een vorm van marktstructurering, heeft hiermee in Nederland haar intrede gedaan. Met dit nieuwe instrument is echter nog weinig ervaring opgedaan. Ook de mogelijkheid van marktstructurering bij sociale woningbouw wordt in deze thesis nader onderzocht.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van het onderzoek geschetst. Daarnaast worden de probleem- en doelstelling die uit de geschetste probleemcontext voortkomen gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de theoretische inzichten die als basis fungeren voor de opgestelde oplossingsrichtingen. Eerst wordt stilgestaan bij de kwalificatie van de huidige manier van werken. Daarna komt de kritiek op deze manier van werken aan bod. Tot slot worden concrete oplossingsrichtingen aangedragen. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethodologie uiteengezet. Aan bod komen onder andere de gebruikte onderzoeksmethode, de dataverzamelmethode en de opgestelde verwachtingen ten aanzien van de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 4 en 5 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In hoofdstuk 4 worden de verschillende actoren die betrokken zijn bij woningbouw besproken en wordt aandacht geschonken aan hun belangen en strategieën. In hoofdstuk 5 worden de resultaten met betrekking tot de visie van de verschillende actoren die in dit onderzoek zijn betrokken op de voorgestelde oplossingsrichtingen gepresenteerd. Tot slot zullen in

hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd. In dit laatste hoofdstuk wordt tevens gereflecteerd op het onderzoek en de gebruikte theorieën.

2| Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke mogelijkheden er bestaan om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw. Deze vraag komt voort uit de constatering dat de huidige manier waarop sociale woningbouw wordt gerealiseerd onder druk staat. Deze constatering past in een bredere maatschappelijke en wetenschappelijke discussie omtrent de verantwoordelijkheid van de overheid voor publieke vraagstukken.

In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuurstudie een antwoord gegeven op de eerste drie onderzoeksvragen: Hoe kan de huidige manier van werken worden gekwalificeerd? Wat zijn de kritiekpunten op deze praktijk? En welk alternatief bestaat er voor de huidige manier van werken?

Om een antwoord te geven op deze onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van de theoretische inzichten van Dubbink (2003) en Needham (2005; 2006) omdat deze zich lenen voor de kwalificatie van de huidige manier waarop sociale woningbouw wordt gerealiseerd. Dit inzicht is van belang om aan te kunnen duiden waarom de huidige interventies te kort schieten. Met name Dubbink (2003) beargumenteert waarom deze huidige praktijk niet langer houdbaar is. Een ander argument waarom gebruik is gemaakt van het werk van Dubbink is dat hij een uitvoerig onderbouwd alternatief model voorstelt. Om een goed begrip te krijgen van zowel het Indirect Responsibility Model als het voorgestelde alternatief, het Direct Responsibility Model, worden de basiselementen van deze modellen en de verhoudingen daartussen uiteengezet. CSR kan worden gezien als een praktische uitwerking van dit normatief theoretische model.

Ook Needham geeft een alternatief voor de huidige manier waarop de markt geordend is. Hij baseert dit alternatief op de Nieuwe Institutionele Economie (NIE), waarbinnen het concept instituties centraal staat. Dit concept vormt samen met de beschrijving van de verhouding tussen de institutionele basisordes van Dubbink (2003) de theoretische basis voor de mogelijke oplossingsrichtingen voor de geschetste problematiek. De oplossingsrichtingen zijn marktstructurering (Needham, 2005; 2006), het Direct Responsibility Model en, daarmee samenhangend, Corporate Social Responsibility. Deze oplossingsrichtingen zullen in het empirische gedeelte van dit onderzoek worden voorgelegd aan de verschillende partijen die betrokken zijn bij (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. Aan de hand daarvan zullen de meningen van deze partijen over de voorgestelde oplossingsrichtingen in kaart worden gebracht.

2.2 Interventies op de grondmarkt en het Indirect Responsibility Model

De traditionele manier van werken waarbij de gemeente middels actief grondbeleid intervineert in de grondmarkt om maatschappelijke doelen zoals sociale woningbouw te realiseren is een voorbeeld van overheidsinterventies die Needham (2005) markthandeling, marktstimulering en marktregulering noemt. Dubbink (2003) spreekt in dit verband van het Indirect Responsibility Model. De theorieën van Needham en Dubbink zullen hieronder nader worden omschreven.

2.2.1 Marktregulering, marktstimulering en markthandelingen

De gemeente grijpt aan de hand van haar grondbeleid in op de grondmarkt. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten dit kunnen doen. Needham (2005) onderscheid vier mogelijke interventievormen, te weten marktregulering, marktstimulering, markthandelingen en tot slot marktstructurering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de eerste drie interventievormen. De vierde interventievorm komt in paragraaf 2.6 aan bod.

Bij marktregulering grijpt de gemeente in op de grondmarkt door het stellen van voorwaardelijke geboden. Het bestemmingsplan is hiervan een goed voorbeeld. Om te kunnen bouwen is een vergunning nodig. Bouwen in strijd met de regels in het bestemmingsplan is echter verboden en in dergelijke gevallen wordt geen bouwvergunning verleend. Tevens is er sprake van regulering wanneer een grondeigenaar niet aan de realisatie van een door de overheid gewenste bestemming wil meewerken. In dergelijke gevallen kan de grond van de eigenaar worden onteigend. Omdat dit een zeer ingrijpende maatregel is, wordt deze echter zelden toegepast. Vaker wordt gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). In een gebied waar deze wet geldt, moeten verkopers hun grond eerst aan de gemeente aanbieden.

Bij marktstimulering oefent de overheid invloed uit op de ruimtelijke ordening door gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te belonen met een subsidie en ongewenst ruimtegebruik te belasten met een heffing. De veel voorkomende praktijk waarin gemeenten bouwgrond onder de marktwaarde aan woningbouwverenigingen doorverkopen kan worden gezien als een subsidievorm. Zonder deze stimuleringsmaatregel zou sociale woningbouw stagneren, of zou de kwaliteit van sociale woningen afnemen (De Kam & Needham, 2002).

Een derde manier waarop de gemeente kan interveniëren in de grondmarkt wordt markthandeling genoemd. Vaak worden investeringen door de markt niet gedaan omdat deze bijvoorbeeld onrendabel zijn of omdat marktpartijen hiervoor niet de capaciteit of expertise in huis hebben. In dergelijke gevallen kan de overheid de productie van bepaalde gewenste goederen zelf ter hand nemen. Het actief grondbeleid is hiervan een goed voorbeeld. Hierbij opereert de gemeente als marktspeler op de grondmarkt en koopt in die rol ruwe bouwgrond van andere marktpartijen (tot

voor kort waren dit meestal agrariërs). De ruwe bouwgrond wordt door de gemeente vervolgens bouwrijp gemaakt –er wordt dus bouwrijpe grond geproduceerd door de gemeente– en doorverkocht aan marktpartijen die hier conform het bestemmingsplan op kunnen bouwen.

In Nederland wordt vooral gebruik gemaakt van de drie bovengenoemde interventievormen (Needham, 2005). Deze interventievormen zijn gebaseerd op het werk van de welvaartseconomen Keynes en Pigou. Zij stellen dat het noodzakelijk is dat de staat interenieert in de andere twee domeinen, te weten de markt en de samenleving. Dit is volgens hen gerechtvaardigd om het publieke belang zo goed mogelijk te dienen en om marktfalen en de negatieve externe effecten van markttransacties te corrigeren. In dit verband spreekt Dubbink (2003) van het Indirect Responsibility Model. Dit model zal in de paragraaf 2.2.3 worden besproken.

2.2.2 Institutionele orders

Alvorens het Indirect Responsibility Model kan worden uiteengezet moet eerst een beschrijving worden gegeven van de belangrijkste elementen van het model. Dit zijn de institutionele orders staat¹, markt en de samenleving. De beschrijving van de relaties tussen de institutionele ordes vormt een van de basiselementen van dit theoretisch kader. Het concept instituties en marktstructurering vormen de andere basiselementen van dit theoretisch kader. Deze elementen worden in paragraaf 2.6 besproken.

Instituties kunnen op twee manieren worden begrepen. In de eerste plaats spelen instituties een rol op micro en meso niveau als ‘rules of the game’ die het gedrag van actoren beïnvloeden. Dit wordt in paragraaf 2.6 besproken. Ten tweede kunnen instituties op meso en macro niveau worden uitgelegd als de basis relaties tussen de staat, markt en de samenleving, en de verschuivingen daarin. In deze paragraaf wordt ingegaan op instituties op macro niveau. Dubbink (2003, p. 6) omschrijft het begrip *institutional order* als “an entire set of (formal) rules, norms, institutions, associations and artefacts that go to constitute, facilitate, limit and perpetuate actions within a society”.

Over het algemeen worden er drie institutionele orders onderscheiden, te weten de staat, de markt en de civil society (de samenleving). Deze zullen hieronder nader worden toegelicht.

De staat

Dubbink geeft een omschrijving van de staat door te kijken naar de verantwoordelijkheden van de staat (Dubbink, 2003, p. 81-85). Deze kunnen worden afgeleid van drie vormen van

¹ In het model van Dubbink wordt de rol van de staat geanalyseerd. Op het gebied van ruimtelijke ordening is er in Nederland echter sprake van een hoge mate van decentralisatie. Niet het Rijk, maar de gemeente is belast met de dagelijkse praktijk van het ruimtelijk bestuur. Ook de gemeente is echter een overheidsinstantie. Om die reden beschouw ik de analyse en conclusies van Dubbink als toepasbaar op de gemeente.

marktimperfectie, te weten markt beperkingen, markt nadelen en markt imperfecties (in de beperkte zin). Het concept marktnadelen verwijst naar goederen of doelen die door de manier waarop de markt werkt niet door de markt kunnen worden geproduceerd of bereikt. Dit komt overeen met de corrigerende taak van de staat. "Corrective action by the state implies in all cases that the state rearranges, adjusts or rules out the influence of market forces with an eye to achieving a goal, whether it be economic or non-economic" (Dubbink, 2003, p. 82). Sociale woningen zijn goederen die niet of nauwelijks door de markt worden geproduceerd. Dit marktnadeel wordt door de overheid gecorrigeerd door bijvoorbeeld grond tegen een gereduceerd tarief beschikbaar te stellen aan woningcorporaties.

Het concept marktimperfecties (in de beperkte zin) slaat op situaties waarin de markt niet tegemoet komt aan de voorwaarden van de perfecte markt. In dat geval treedt de staat op om deze voorwaarden te scheppen. Dit wordt de stichtende taak van de staat genoemd. Dubbink (2003) stelt dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de 'constitutive foundational tasks' en de 'operational foundational tasks'.

The former is concerned with the realization of general basis conditions for the free market, such as competition, freedom, private property and justice. The latter deals with the specific design of specific practices with a view to the realization of the free market. (Dubbink, 2003, p. 82)

Tot slot heeft de overheid een productieve taak. Deze taak komt voort uit het onvermogen van de markt om collectieve goederen te produceren. Daarnaast neemt de overheid in bepaalde gevallen zelf de productie ter hand wegens normatieve redenen. De productie van drinkwater is een voorbeeld hiervan. Dit wordt niet aan de markt overgelaten uit angst voor het ontstaan van een te grote machtspositie van de producent (Dubbink, 2003). Ook de gemeentelijke productie van bouwgrond voor sociale woningbouw is een voorbeeld van de productieve taak van de overheid.

De markt

Volgens Buitelaar et al. (2006, p. 10) is de markt een "institutioneel arrangement waarin transacties worden georganiseerd en waarin in principe sprake is van vrije toegang". In een poging een definitie van de markt te geven citeert Dubbink (2003, p. 32) de econoom Hodgson die stelt dat omschrijvingen van de markt in de economische literatuur lastig te vinden zijn. Een manier om de markt te omschrijven is door de waargenomen eigenschappen op een rij te zetten. Dit is volgens Dubbink de empirisch-historische beschrijving.

In de empirisch-historische beschrijving van de markt wordt de markt gedefinieerd door een verzameling waargenomen karakteristieke eigenschappen die volgens Dubbink (2003, p. 33-40) tot zeven zijn terug te brengen. Ten eerste wordt de markt hoofdzakelijk geconceptualiseerd als een gedecentraliseerde orde. Er is geen sprake van een autoriteit die het economische gedrag coördineert. Ten tweede is competitie een belangrijke manier om markthandelingen te coördineren. Marktwerking is voor een groot deel afhankelijk van rivaliteit. Een derde karakteristieke eigenschap van de markt is het prijsmechanisme. Dit mechanisme is essentieel in een gedecentraliseerd systeem om de coördinatie van handelingen op basis van uitwisseling en competitie soepel te laten verlopen. Ten vierde kenmerkt de markt zich door de aanwezigheid van rationele actoren die uit winst oogmerk handelen. Een vijfde eigenschap van de markt is privaat eigendom. Dit wordt in de neoklassieke theorie gezien als een relatie tussen een actor en een object. Een zesde eigenschap van de markt is de vrijheid van handel. Ten eerste betekent deze vrijheid dat marktpartijen zo min mogelijk worden gehinderd door regels opgesteld door de staat. Ten tweede zijn marktpartijen gevrijwaard van regels die hun oorsprong vinden in de samenleving. De laatste component van ondernemersvrijheid is het gegeven dat marktpartijen zich niet hoeven te bekommeren over de maatschappelijke effecten van hun handelen. Een zevende en laatste karaktereigenschap van de markt is beperkte verantwoordelijkheid. Marktpartijen hebben slechts een beperkte verantwoordelijkheid voor publieke vraagstukken.

Met betrekking tot sociale woningbouw speelt de grondmarkt een belangrijke rol. Zoals in de inleiding is beschreven wordt sociale woningbouw bedreigd door ontwikkelingen op de grondmarkt. Daarom is het van belang om inzicht te krijgen in deze markt. Segeren, Needham en Groen (2005) stellen dat de grondmarkt in Nederland een bijzonder soort markt is. Dit komt ten eerste door de bijzondere kenmerken van het goed grond. Grond is namelijk locatiegebonden, bij het gebruik van grond treden externe effecten op tot slot is het goed grond opgebouwd uit een aantal deelrechten (Segeren, 2007). Ten tweede is de grondmarkt een bijzondere markt vanwege de grote rol die de overheid speelt. De overheid stelt de regels vast die gelden op de grondmarkt maar daarnaast is zij zelf ook actief als marktpartij op de grondmarkt (Segeren, Needham & Groen, 2005).

De samenleving/ netwerken

Dubbink (2003) maakt voor het definiëren van de samenleving (civil society) gebruik van het werk van Cohen en Arato (1992). Zij geven de volgende omschrijving:

We understand 'civil society' as a sphere of social interaction between economy and the state, composed above all of the intimate sphere (especially the family), the sphere of

associations (especially voluntary associations), social movements, and forms of public communication. (Cohen & Arato, 1992, p. ix in Dubbink, 2003, p. 144)

Tevens geeft Dubbink (2003) aan dat er een onderscheid kan worden gemaakt in een smalle en een brede definitie van civil society. In de brede definitie wordt onder civil society alles buiten de staat en de markt verstaan. In de smalle definitie wordt de civil society omschreven als de onderdelen van de samenleving die buiten de staat en de markt vallen maar wel direct of indirect relevant zijn voor het publieke proces (Dubbink, 2003).

2.2.3 Het Indirect Responsibility Model

De vraag is hoe de hierboven beschreven institutionele orders zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Zoals eerder genoemd intervenueert de staat volgens de klassieke interpretatie, gebaseerd op het gedachtegoed van Keynes en Pigou, in de andere twee domeinen om het publieke belang zo goed mogelijk te dienen en om marktfalen en de negatieve externe effecten van markttransacties te corrigeren. Dubbink (2003) noemt dit het Indirect Responsibility Model. Kernprincipes van dit model zijn dat marktpartijen slechts beperkt verantwoordelijk zijn voor het publieke domein, de staat als taak heeft om publieke vraagstukken op te lossen en dat overheidsingrijpen op de markt geschied middels begrenzendende voorwaarden. Het Indirect Responsibility Model heeft de volgende acht karakteristieke eigenschappen (Dubbink, 2003, p. 127):

- De markt wordt gezien als een domein waarin het eigenbelang wordt nagestreefd;
- De staat is vrijwel geheel verantwoordelijk voor het publieke domein;
- De staat controleert de markt door middel van het stellen van begrenzendende voorwaarden;
- De staat moet volgens het model worden beschouwd als een 'geketende reus';
- Het onderscheid tussen publieke en private vraagstukken komt overeen met het onderscheid tussen het publieke en het private domein;
- Er zijn weinig verbindende of overbruggende instituties tussen de kerninstituties (staat, markt en samenleving);
- Democratie wordt geïnterpreteerd als vertegenwoordiging in de staat;
- Met de civil society wordt geen rekening gehouden bij het beteugelen van de markt.

De traditionele praktijk waarbij de overheid intervenueert op de grondmarkt om sociale woningbouw mogelijk te maken is een voorbeeld van het Indirect Responsibility Model. Van marktpartijen zoals projectontwikkelaars, institutionele beleggers en bouwers wordt niet verwacht dat zij

verantwoordelijkheid dragen voor het publieke domein. Zij zijn (grotendeels) vrij in hun doen en laten op de grondmarkt en het wordt als logisch beschouwd dat zij slechts uit winstoogmerk handelen.

2.3 Kritiek op het Indirect Responsibility Model

Zoals eerder genoemd geeft Dubbink (2003) aan dat bovenstaand model niet langer toereikend is om hedendaagse maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Volgens hem zijn er vier argumenten tegen het model (Dubbink, 2003, p. 97-109).

Een eerste argument tegen het model is dat de staat veel minder bij machte is om sociale processen te sturen dan altijd werd aangenomen, doordat er sprake is van een overvloed aan taken en verantwoordelijkheden voor de staat. Volgens Dubbink (2003) heeft dit te maken met de toenemende collectieve dimensie van handelen en processen. Doordat steeds meer vraagstukken publiek en collectief van aard zijn wordt de staat steeds vaker gevraagd om actie te ondernemen.

Ook staat volgens bestuurskundigen de machtspositie van de staat in de hedendaagse Westerse samenleving hevig onder druk. De volgende drie argumenten tegen het Indirect Responsibility Model komen voort uit de geconstateerde afbrokkelende macht van de staat. Om te beginnen kan de macht van de staat lang niet altijd effectief worden ingezet. In de praktijk wordt de staat namelijk veelal geconfronteerd met belemmerende situaties. Vaak zijn marktpartijen in staat om de macht van de staat in te perken. Zo kunnen marktpartijen uit strategische overwegingen besluiten om het overheidsbeleid tegen te werken of er niet aan mee te werken. In veel gevallen zijn marktpartijen ook in staat om in verschillende fasen van het beleidsproces invloed uit te oefenen op het beleid (Dubbink, 2003). Dit punt van kritiek geldt ook met betrekking tot de grondmarkt. Hierop zijn sinds de jaren negentig steeds meer marktpartijen gaan opereren. Hierdoor werd het beleid van gemeenten ten aanzien van bijvoorbeeld sociale woningbouw aanzienlijk belemmerd.

Daarnaast is er sprake van een aantasting van de macht van de staat omdat de legitimiteit van het overheidshandelen onder druk staat. Volgens Dubbink (2003) kan legitimiteit worden onderverdeeld in vier componenten, te weten de rechtsstaat, democratie, terughoudendheid en effectiviteit. Hoewel de rechtsstaat voor de overwinning van de uitvoerende macht van de gewone burger staat, kent deze ook een schaduwzijde. De manier waarop de rechtsstaat is vormgegeven legt de werking van de staat namelijk lam:

[...] the many checks and balances that exist are blocking the arteries of American administrative practice. Policy changes, especially those that require changes to the status quo, hardly ever get off the ground. (Lindblom, 1977, p. 346 in Dubbink, 2003, p. 102)

Ook het democratisch ideaal staat in de hedendaagse samenleving steeds meer onder druk. Critici geven aan dat praktische omstandigheden dit ideaal op drie manieren aantasten:

In their eyes (a) the representative system makes a farce of the sovereignty of the people (b) the complexity of the modern administrative processes takes the meaning and purpose out of consultation and, if it wasn't enough, (c) the hierarchy within the state has also disappeared. (Dubbink, 2003, p. 103)

De legitimiteit van het overheidshandelen staat ook onder druk omdat de terughoudendheid van de staat in veel gevallen te wensen over laat. De terughoudendheid van de staat wordt door Dubbink (2003) gedefinieerd als de mate waarin de overheid in staat is om voldoende invulling te geven aan de idealistische kant van het beleid. Op dit gebied is de staat volgens critici in gebreke gebleven. Er is teveel nadruk geweest op de strategische component van het regeren. De oorzaak hiervan is dat de staat zichzelf onvoldoende kan beschermen tegen korte termijn belangen en lobbyactiviteiten. Deze belangenverstrengeling tast de terughoudendheid van de staat ernstig aan (Dubbink, 2003).

Tot slot staat de legitimiteit van het overheidshandelen onder druk wegens een gebrek aan effectiviteit van het beleid. De overheid heeft namelijk te kampen met een aantal managementproblemen. Zo moeten overheidsinstanties reusachtige informatiestromen zien te verwerken. In de taak van het adequaat verwerken van informatie schieten ze vaak tekort. Daarnaast is er vaak sprake van onenigheid over de bevoegdheden van verschillende departementen en culturele en politieke meningsverschillen tussen verschillende overheidsafdelingen (Dubbink, 2003). De derde en laatste oorzaak van het verval van de staatsmacht komt voort uit het gegeven dat de macht van de staat niet overeenkomt met de manier van sturing die nodig is voor vraagstukken in de hedendaagse context. De gebruikte overheidsinstrumenten zijn niet langer gepast. (Dubbink, 2003).

Het Indirect Responsibility Model staat dus hevig onder druk en is volgens bestuurskundigen niet langer houdbaar. Het voorgestelde alternatief is het Direct Responsibility Model. Dit model zal hieronder nader worden toegelicht.

2.4 Het Direct Responsibility Model

Bij zijn poging het Direct Responsibility Model vorm te geven maakt Dubbink (2003) gebruik van het concept co-management van Cohen en Arato. De kern van dit concept is de overdracht van verantwoordelijkheden van de overheid naar marktpartijen. Volgens Dubbink (2003) is het Direct

Responsibility Model een tussenvorm tussen co-management en het Indirect Responsibility Model. Aan de hand van de volgende zeven punten karakteriseert hij het model (Dubbink, 2003, p. 196-198):

- De markt wordt gezien als een sfeer waarbinnen actoren een bepaalde verantwoordelijkheid dragen voor publieke vraagstukken;
- De staat wordt ontlast van de vrijwel exclusieve verantwoordelijkheid voor het publieke domein;
- De staat controleert de markt middels het stellen van begrenzendende voorwaarden;
- De staat moet volgens het model worden beschouwd als een 'geketende reus';
- Het onderscheid tussen publieke en private kwesties moet los worden gezien van het onderscheid tussen het publieke en het private domein;
- Er zijn weinig verbindende of overbruggende instituties tussen de kerninstituties (staat, markt en samenleving);
- Democratie wordt gezien als burgerschap in een invloedrijke civil society.

In dit onderzoek wordt ingegaan op de kern van het Direct Responsibility Model. Dit komt overeen met de twee eerstgenoemde eigenschappen van het model, te weten dat de markt verantwoordelijkheid moet nemen voor het publieke domein en dat de overheid moet worden ontlast van haar taken.

In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de twee eerstgenoemde componenten van het Direct Responsibility Model, namelijk de verantwoordelijkheid van marktpartijen ten aanzien van het publieke domein en de daarmee samenhangende ontlasting van overheidsverantwoordelijkheid voor het publieke domein. Om het concept verantwoordelijkheid verder uit te diepen wordt gebruik gemaakt van inzichten uit de literatuur over CSR.

2.5 Corporate Social Responsibility

Nu het model van Dubbink dat de verhouding tussen de drie institutionele basisordes weergeeft is uiteengezet zal in deze paragraaf worden ingegaan op de uitwerking van dit model in het praktischere concept CSR. Het begrip verantwoordelijkheid staat centraal in Dubbinks Direct Responsibility Model. Marktpartijen zouden meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor het publieke domein zodat de staat kan worden ontlast van de overvloed aan taken. Dubbink (2003) gaat echter niet in op wat verantwoordelijkheid precies inhoudt. Daarom wordt in dit theoretisch kader de theorie over CSR gebruikt om het begrip verantwoordelijkheid verder uit te diepen. CSR wordt in deze paragraaf nader gedefinieerd, de achterliggende theorieën en de dimensies van CSR worden

besproken en de voor- en tegen argumenten voor CSR komen aan bod. Tot slot zal worden ingegaan op de relatie tussen CSR en sociale woningbouw.

2.5.1 Definitie van CSR

Corporate Social Responsibility is een relatief nieuw thema in de wetenschap. Hoewel er sinds de jaren 50 veel over is geschreven bestaat er geen eenduidige definitie van CSR (Carroll, 1999; Dahlsrud, 2008). Davis (in Carroll, 1991) omschrijft CSR bijvoorbeeld als besluiten en acties van bedrijven die worden genomen en uitgevoerd die buiten het directe economische belang van het bedrijf vallen. Een andere definitie wordt gegeven door Johnson. Hij stelt dat een maatschappelijk verantwoordelijk bedrijf niet alleen streeft naar winstmaximalisatie voor haar aandeelhouders maar ook de belangen van haar werknemers, leveranciers, de lokale gemeenschap en het land in overweging neemt (Johnson in Carroll, 1999). In dit onderzoek wordt onder CSR het volgende verstaan:

Corporate Social Responsibility is the notion that corporations have an obligation to constituent groups in society other than stockholders and beyond that prescribed by law and union contract. Two facets of this definition are critical. First, the obligation must be voluntarily adopted [...] Second, the obligation is a broad one, extending beyond the traditional duty to shareholders to other societal groups such as customers, employees, suppliers and neighboring communities. (Jones, 1980, p. 59-60 in Crane e.a., 2008, p. 34)

Een belangrijk aspect van CSR is dus dat een bedrijf niet alleen vanuit een winst oogmerk handelt maar ook rekening houdt met de lokale gemeenschap en hun verwachtingen en eisen. Deze gedachte kan worden toegepast op sociale woningbouw in Enschede. Projectontwikkelaars en (ontwikkende) bouwers hebben in deze gemeente in de afgelopen jaren meer voor de midden en hoge inkomens gebouwd, terwijl op basis van de bevolkingssamenstelling van de stad juist verwacht mag worden dat er meer voor de lage inkomens gebouwd zou worden. Het probleem is dat goedkope woningen voor zowel de gemeente als voor marktpartijen minder opbrengen dan woningen in het duurdere segment. Om de grondexploitatie positief te krijgen wordt daarom vaak bezuinigd op onder andere sociale woningbouw en worden er meer woningen in het duurdere segment gebouwd (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008).

2.5.2 Fundering van CSR

Er bestaat een grote variëteit aan benaderingen van CSR. Melé (in Crane et al., 2008) stelt dat er vier basis theorieën bestaan over CSR en in het bijzonder de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven. Dit zijn de Corporate Social Performance theorie, de Shareholder Value theorie, de Stakeholder theorie en de Corporate Citizenship theorie. De genoemde funderende theorieën van CSR zullen hieronder kort worden toegelicht.

Corporatie Social Performance

De gedachte achter de CSP theorie is dat “businesses, apart from wealth creation, also has responsibilities for social problems created by business or by other causes, beyond its economic and legal responsibilities. This includes ethical requirements and discretionary or philanthropic actions carried out by business in favor of society” (Melé in Crane et al., 2008, p. 49). Om verschillende verantwoordelijkheden vast te stellen is het van belang om aandacht te besteden aan maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en rekening te houden met eisen uit de samenleving (Melé in Crane et al., 2008).

Shareholder Value theorie

Volgens de Shareholder Value theorie is de enige maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven het maken van winst, en als hoger doel, het verhogen van de economische waarde van het bedrijf en haar aandeelhouders. Andere sociale activiteiten die bedrijven zouden kunnen uitvoeren zijn alleen acceptabel als ze door de wet zijn voorgeschreven of als ze bijdragen aan de maximalisatie van de waarde voor aandeelhouders (Melé in Crane et al., 2008). Milton Friedman is de meest vooraanstaande aanhanger van dit standpunt. Hij geeft aan dat “the only one responsibility of business towards society is the maximalization of profits to the shareholders, within the legal framework and ethical custom of the country” (Friedman in Melé in Crane et al., 2008, p. 55).

Stakeholder theorie

In tegenstelling tot de Shareholder Value theorie worden in de Stakeholder theorie de belangen van de individuen en groepen in de samenleving met een belang in het bedrijf meegenomen. Stakeholders worden omschreven als “groups and individuals who benefit from or are harmed by corporate actions” (Melé in Crane et al., 2008, p. 62). CSR houdt op basis van dit perspectief in dat bedrijven een verplichting hebben aan groepen in de samenleving anders dan aandeelhouders en meer dan alleen zoals door de wet voorgeschreven (Melé in Crane et al., 2008).

Corporate Citizenship

Het verrichten van filantropische activiteiten wordt gezien als uiting van goed burgerschap van bedrijven. Carroll (1991, p. 42) geeft de volgende omschrijving van good corporate citizenship: “actively engaging acts or programs to promote human welfare or good will”. Daarbij hoort volgens hem een filantropische verantwoordelijkheid die de maatschappelijke verwachting reflecteert dat bedrijven sociale activiteiten uitvoeren die niet door de wet zijn opgelegd.

2.5.3 Dimensies van CSR

Volgens Dahlsrud (2008), die een analyse heeft gemaakt van 37 definities van CSR, zijn de volgende vijf dimensies van CSR te onderscheiden:

- 1) Stakeholder dimension;
- 2) Social dimension;
- 3) Economic dimension;
- 4) Voluntary dimension;
- 5) Environmental dimension

In een promotieonderzoek naar het CSR beleid van Westerse bedrijven in Japan gaat Grünschloß (2010) verder in op de dimensies die door Dahlsrud zijn onderscheiden. Hieronder zal kort op deze beschrijvingen worden ingegaan.

De stakeholder dimension

Naast het nastreven van economische belangen vraagt het concept CSR om de integratie van belangengroepen in de bedrijfsstrategie. Vaak zijn deze belangen van niet-economische aard. De stakeholder theorie vormt de basis voor dit idee. Volgens deze theorie zou een bedrijf de belangen van een breed scala aan belanghebbenden mee moeten laten wegen in de bedrijfsstrategie. De aandeelhouders zijn volgens deze theorie niet de belangrijkste groep maar een van de vele groepen waarmee rekening dient te worden gehouden. Stakeholders zijn (deels) afhankelijk van het bedrijf om hun doelen te kunnen realiseren. Voorbeelden van stakeholders zijn leveranciers, klanten, werknemers, NGO's, de lokale gemeenschap en overheidsorganen. Om goed om te kunnen gaan met stakeholders moeten bedrijven de meest invloedrijke belangengroepen kunnen identificeren en hun visie, waarden en eisen ten opzichte van het bedrijf in kaart kunnen brengen (Grünschloß, 2010).

De social dimension

Het incorporeren van de hierboven genoemde belangen van stakeholders houdt vaak in dat sociale beweegredenen en, in het verlengde daarvan, het publieke of het gemeenschappelijke belang wordt meegewogen in de bedrijfsvoering. De sociale dimensie van CSR is de laatste jaren steeds belangrijker geworden en volgens sommige experts is de werkelijke uitdaging voor bedrijven in de toekomst het aandragen van oplossingen voor sociale vraagstukken. Bedrijven kunnen namelijk niet geïsoleerd van de samenleving opereren en inzicht hebben in de rol die maatschappelijke omstandigheden op het bedrijf hebben is van cruciaal belang. Bovendien is het bedrijf afhankelijk van het welzijn van de maatschappij. De arbeidsproductiviteit van de werknemers is bijvoorbeeld afhankelijk van het opleidingsniveau, de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Door deze condities te verbeteren kan het bedrijf een win-win situatie creëren (Grünschloß, 2010).

De economic dimension

Aangezien bedrijven door het creëren van werkgelegenheid, het leveren van producten en diensten en het betalen van belasting per definitie bijdragen aan het welzijn van de samenleving kan worden beargumenteerd dat het bedrijf daarmee maatschappelijk verantwoord onderneemt. Volgens Grünschloß (2010) doen sommige managers en bedrijfsexperts minachtend over CSR omdat ze van mening zijn dat aandeelhouders de primaire belanghebbenden zijn en dat maatschappelijke investeringen nadelig zijn voor de verwachte winst voor het bedrijf. Wanneer een bedrijf er kostbare sociale programma's op nahoudt en andere bedrijven niet, dan kan dit ten koste gaan van de concurrentiepositie wanneer deze programma's geen economische voordelen voor het bedrijf opleveren. In het verlengde daarvan stelt Kaku (in Grünschloß, 2010) voor dat een stappenplan moet worden gevolgd. Slechts wanneer een bedrijf als eerste stap haar economisch belang en het economische voortbestaan heeft veilig gesteld kunnen volgende stappen worden gezet zoals samenwerking met werknemers, stakeholders en overheidsorganen. Samengevat zou het maken van winst een doelstelling moeten zijn naast de sociale en milieu doelstellingen. CSR programma's moeten niet concurreren met deze winstdoelstelling maar hier juist aan bijdragen en, op de lange termijn, als een 'profit driver' moeten worden gezien (Grünschloß, 2010).

De voluntary dimension

Zoals hierboven omschreven, kan toewijding aan de belangen van stakeholders terwijl de financiële doelstellingen van het bedrijf in ogenschouw worden genomen een positieve impact op het bedrijf hebben. De vraag is echter of zulke toewijding op vrijwillige basis moet worden vormgegeven of door regelgeving moet worden opgelegd. Sommige bedrijven zijn van mening dat zij door te voldoen aan milieuwetgeving al maatschappelijk verantwoord ondernemen. Volgens Grünschloß (2010) houdt

CSR per definitie in dat een bedrijf verder moeten kijken dan wetten en regels en rekening moet houden met de meest basale belangen van de stakeholders van het bedrijf. De vrijwillige bijdrage van bedrijven aan sociale vraagstukken is echter omgeven door een aantal dilemma's. Ten eerste kan het free-rider probleem een rol spelen. Investerings in bijvoorbeeld infrastructuur of onderwijs komen namelijk niet alleen ten goede aan het investerende bedrijf maar ook aan andere partijen die daar niet aan meebetalen. Volgens Porter and Kramer (in Grünschloß, 2010) kan CSR voor het investerende bedrijf toch belangrijk zijn aangezien dit ten goede komt aan de bedrijfsreputatie. Bedrijven die niet investeren in CSR zullen dit voordeel niet hebben. Naast de mogelijkheid dat CSR kan bijdragen aan de goede reputatie van een bedrijf kan ook worden gesteld dat het slechts beperken tot het naleven van wet en regelgeving niet ten goede komt aan de reputatie. In de maatschappij van vandaag de dag is het daarom nodig om verder te kijken dan de verplichte wet- en regelgeving (Grünschloß, 2010).

De environmental dimension

Tot slot kan de zorg voor het milieu een belangrijke drijvende kracht zijn voor CSR beleid. Een bedrijf zou ten minste zorg moeten dragen voor een veilig productieproces, zich moeten bekommeren om de effecten van de bedrijfsactiviteiten op het milieu en de veroorzaakte milieuschade aan de lokale gemeenschap moeten compenseren. De vraag of toewijding aan een beter milieu bijdraagt aan een betere bedrijfsvoering is echter onbeantwoord. Over het algemeen worden investeringen in het milieu gezien als bijkomende kosten voor het bedrijf die ten nadele kunnen zijn voor haar concurrentiepositie. Daar staat echter het idee tegenover dat de invoering van milieu maatregelen niet alleen kosten met zich meebrengt maar dat hierdoor ook handel en financiële voordelen ontstaan. Potter en Van de Linde (in Grünschloß, 2010) geven aan dat milieuvervuiling erop kan wijzen dat er sprake is van gebruik van matige technologie en inefficiënt gebruik van de bedrijfscapaciteit en dat investeringen in een beter milieu potentieel bij kunnen dragen aan een innovatievere bedrijfsvoering. Andere studies geven aan dat er een positieve relatie bestaat tussen het niveau van de milieustandaarden van een bedrijf en de bedrijfswaarde (Dowell, Hart, S & Yeung, 2000, p. 1063 in Grünschloß, 2010).

2.5.4 Argumenten voor CSR

Er bestaan verschillende argumenten voor een maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering. Hieronder worden vijf belangrijke redenen voor een bedrijf om CSR beleid te voeren besproken (Davis, 1973). Dit zijn het dienen van de eigenbelangen op de lange termijn, het bevorderen van het publieke imago, het bevorderen van de levensvatbaarheid van het bedrijf, het vermijden van overheidsregulering en tot slot het gegeven dat bedrijven over de nodige hulpbronnen beschikt.

Een van de meest voorkomende argumenten voor CSR is dat het op te lange termijn ten goede komt aan het eigenbelang van bedrijven. De samenleving verwacht van bedrijven dat ze een breed scala aan maatschappelijke goederen produceren en om op de lange termijn winst te kunnen blijven maken moeten bedrijven aan deze eis voldoen. Het bedrijf dat het beste aan de wens van de samenleving voldoet zal daardoor een betere gemeenschap hebben waarin ze kan opereren (Davis, 1973).

Nauw verwant aan het idee van het behartigen van de lange termijn belangen van het bedrijf is het idee van het publieke imago van een bedrijf. "According to this line of reasoning, social goals are now a top priority of members of the public, so the firm which wishes to capture a favorable public image will have to show that it also support these public goals" (Davis, 1973, p. 313).

Een ander aspect dat van belang is voor een bedrijf en waar maatschappelijke verantwoordelijkheid aan kan bijdragen is de levensvatbaarheid op de lange termijn. De gedachte hierachter is dat het bedrijf als institutie slechts bestaat omdat het waardevolle diensten voor de samenleving creëert. De samenleving geeft het bedrijf haar bestaansrecht en wanneer een bedrijf nalaat om te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen kan dit bestaansrecht komen te vervallen of worden ingetrokken (Davis, 1973).

Een vierde reden voor bedrijven om CSR beleid te voeren is om overheidsregulering te vermijden. Het naleven van regelgeving kost een bedrijf veel geld en heeft een beperkende invloed op de flexibiliteit in de besluitvorming van een bedrijf. Voor een bedrijf is het van belang om vrij te zijn in haar keuzes zodat ze aan de eisen van de markt en de samenleving kan voldoen. Om deze reden kan worden beargumenteerd dat een bedrijf door vrijwillig maatschappelijk verantwoord te ondernemen en zo overheidsregulering kan vermijden niet alleen een bijdrage kan leveren aan publieke goederen maar ook aan het eigen private belang (Davis, 1973).

Een laatste argument voor het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap is het gegeven dat een bedrijf over de hulpbronnen beschikt die kunnen worden ingezet om het publieke belang te dienen. Bedrijven beschikken namelijk over een substantiële omvang van management talent, expertise en kapitaal. Daarnaast staat het bedrijfsleven bekend om haar innovatieve capaciteiten. Bij sociale vraagstukken, waar veelal sprake is van catch-22 situaties, komt deze innovatieve manier van werken goed van pas (Davis, 1973).

2.5.5 Kritiek op CSR

Davis (1973) noemt ook een aantal argumenten tegen CSR. Redenen voor een bedrijf om niet maatschappelijk verantwoord te ondernemen zijn onder andere winstmaximalisatie, de kosten van maatschappelijke betrokkenheid, het gebrek aan sociale vaardigheden, het uit het oog verliezen van

het primaire doel van het bedrijf en de reeds machtige status van het bedrijf. Deze vijf tegenargumenten worden hier nader besproken.

Een eerste argument tegen CSR dat door Davis (1973) wordt genoemd is het gegeven dat bedrijven streven naar winstmaximalisatie. Dit is een klassiek economisch argument. Volgens dit idee heeft het bedrijf een economische functie en bestaan er slechts financiële beoordelingscriteria voor het functioneren van het bedrijf. Leidinggevendenden binnen het bedrijf opereren in naam van de aandeelhouders en hun beslissingen worden genomen om de winst voor de aandeelhouders te vergroten (Davis, 1973). Milton Friedman wordt als de meest toonaangevende voorstander van dit principe genoemd. Hij verwoordt dit idee als volgt:

In a free enterprise, private property system, a corporate executive is an employee of the owners of the business. He has direct responsibility to his employers. That responsibility is to conduct the business in accordance with their desires, which generally will be to make as much money as possible while conforming to the basic rules of the society, both those embodied in law and those embodied in ethical custom. Insofar as his actions in accord with his 'social responsibility' reduce returns to stockholders, he is spending their money. Insofar as his actions raise the price to customers, he is spending the customers' money. Insofar as his actions lowers the wages of some employees, he is spending their money. (Friedman, 1971, pp. 13-14 in Davis, 1973, p. 318)

Volgens deze benadering van maatschappelijke verantwoordelijkheid is het aan de overheid en niet aan bedrijven om (schaarse) middelen zo te verdelen dat ze ten goede komen aan de maatschappij (Davis, 1973).

Een tweede argument tegen CSR luidt dat maatschappelijke verantwoordelijkheid hoge kosten met zich meebrengt. Voor publieke goederen moet een bepaalde prijs worden betaald die doorgaans niet door de gebruikers wordt betaald. Hoewel bedrijven over de benodigde middelen beschikken moeten ze hier voorzichtig mee omgaan. Dit aangezien "these resources will quickly dwindle into economic impotence unless they are self-renewing" (Davis, 1973, p. 318). Bedrijven kunnen weliswaar kleine bedragen investeren in sociale verplichtingen maar als het om grote bedragen gaat dan moeten deze investeringen tussentijds worden vernieuwd (Davis, 1973).

Een ander probleem met betrekking tot CSR is het gebrek aan sociale vaardigheden van het bedrijfsleven. Leidinggevendenden uit bedrijven kunnen een gebrek hebben aan de inzichten en vaardigheden om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Aangezien zij voornamelijk op economisch vlak opereren kan worden gesteld dat zij zich op maatschappelijk terrein niet 'thuis

voelen' (Davis, 1973). De vraag is of technische en economische actoren wel de aangewezen partij zijn om zich in sociale vraagstukken te mengen.

Een vierde argument tegen CSR is dat door inmengen in sociale vraagstukken bedrijven hun primaire doel uit het oog verliezen. Door teveel rekening te houden met het maatschappelijk belang vervaagt de nadruk op economische productiviteit, ontstaat er een kloof tussen de belangen van verschillende leiders van het bedrijf en wordt de bedrijfsvoering op de markt verzwakt met als gevolg dat het bedrijf zowel op economisch als op sociaal gebied slecht presteert (Davis, 1973).

Het laatste argument tegen CSR dat hier wordt besproken is dat marktpartijen al een machtige status hebben en dat deze door het vervullen van een maatschappelijke rol te grote invloed zouden krijgen. De markt is een van de grootste instituties in de samenleving. Overal is de invloed van het bedrijfsleven merkbaar in de maatschappij. Bedrijven hebben niet alleen invloed op de overheid maar ook op het onderwijs, op de zorg en op de markt. Door de economische activiteiten van bedrijven nog meer te verbinden met haar sociale rol zou aan marktpartijen buitensporig veel macht worden gegeven. Dit zou een bedreiging vormen voor de pluralistische samenleving. Zolang er andere instituties zijn die kunnen worden belast met sociale vraagstukken is een dergelijke inmenging van bedrijven een te groot risico (Davis, 1973).

2.5.6 CSR en sociale woningbouw

In dit onderzoek wordt gekeken naar de mogelijkheden van CSR op het gebied van sociale woningbouw. Zoals hierboven is omschreven houdt CSR in dat door bedrijven rekening wordt gehouden met de lokale gemeenschap en niet alleen met bijvoorbeeld aandeelhouders. Een ander belangrijk element van CSR is dat het op vrijwillige basis wordt uitgevoerd en niet door regelgeving wordt opgelegd. Op basis van deze omschrijving van CSR wordt onderzocht hoe marktpartijen zoals projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven aankijken tegen het idee om maatschappelijk verantwoord te ondernemen in de zin van het op eigen initiatief bouwen van sociale woningen. Op deze manier wordt aan het principe van vrijwilligheid voldaan en wordt met de belangen van de lokale gemeenschap rekening gehouden in de bedrijfsvoering.

In de gemeente Enschede is men, lang voor dat over CSR werd gepubliceerd, in principe zeer bekend met dit fenomeen. Hele stadswijken zoals het Pathmos en het Tuindorp maar ook het Volkspark, het oudste park van Nederland, zijn gebouwd in de door fabriekseigenaren als Van Heek en Ledeboer voor de werknemers van de fabrieken.

2.6 Marktstructurering

Nu het Direct Responsibility Model en CSR als oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw zijn besproken zal in deze paragraaf de theorie worden uiteengezet die de basis vormt voor de derde oplossingsrichting. Centraal in deze theorie staat het concept institutie.

2.6.1 Instituties

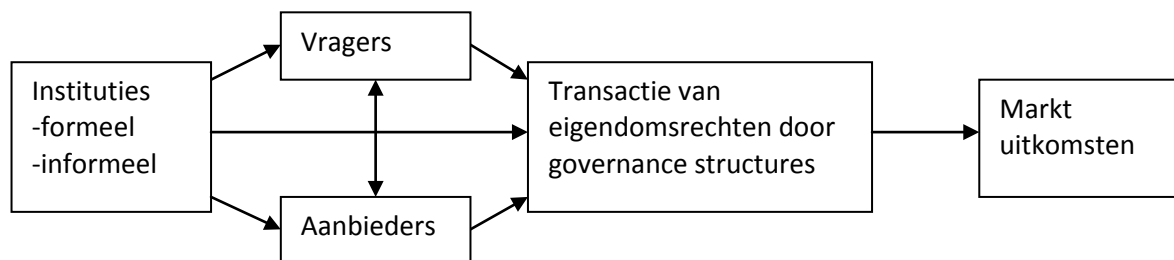
Volgens Needham (2005; 2006) heeft de overheid de mogelijkheid om de ruimtelijke ordening te beïnvloeden door het vaststellen van de regels die de vrijwillige interactie tussen marktpartijen structureren. Alexander (2005) noemt dit 'institutional design'. "Institutional design means designing institutions: the devising and realization of rules, procedures, and organizational structures that will enable and constrain behavior and action [...]" (Alexander, 2005, p. 213).

Needham (2005; 2006) sluit met deze benadering aan op de Nieuwe Institutionele Economie. Deze tak van de economische wetenschap kan ook worden gebruikt als kader voor de analyse van grondmarkten. Kenmerkend voor de nieuwe institutionele economische analyse van grondmarkten is dat hierbij, in tegenstelling tot de neoklassieke economische benadering, niet alleen wordt gekeken naar de marktuitskomsten maar ook naar de marktwerking. Regels spelen hierbij een belangrijke rol (Segeren, Needham & Groen, 2005).

In paragraaf 2.2 werd aangegeven dat instituties op verschillende niveaus kunnen worden begrepen. Op macro niveau kunnen de staat, de markt en de samenleving worden onderscheiden als de drie institutionele basis ordes. Op meso en micro niveau zijn instituties uit te leggen als regels die het gedrag van actoren beïnvloeden. In de literatuur wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Onder formele instituties worden regels en wetten verstaan. Deze hebben dus een juridisch karakter (Buitelaar, 2007). Onder informele instituties worden bijvoorbeeld conventies en gedragscodes verstaan. Informele instituties zijn niet juridisch afdwingbaar. In het geval van vrijwillige interacties bij eenvoudige, routinematige zaken en in een samenleving die op vertrouwen is gebaseerd kunnen informele instituties volstaan. Als het gaat om grote zaken zoals bijvoorbeeld de handel in grond dan zijn informele instituties echter niet toereikend (Needham, 2005). Het effect van Instituties is dat ze onzekerheden verminderen doordat ze structuur aanbrengen in het dagelijks leven. North (1990, p. 3) omschrijft instituties als "the rules of the game in a society, or more formally, the humanly devised constraints that shape human interaction".

Instituties beïnvloeden economische uitkomsten door het effect dat ze uitoefenen op de kosten van handel en productie (North, 1990). Hodgson (2006) geeft aan dat instituties het gedrag van actoren zowel beperken als mogelijk maken. Een voorbeeld van een beperkende institutie is een regel in het bestemmingsplan die een bepaald type grondgebruik verbiedt. De Wet Voorkeursrecht

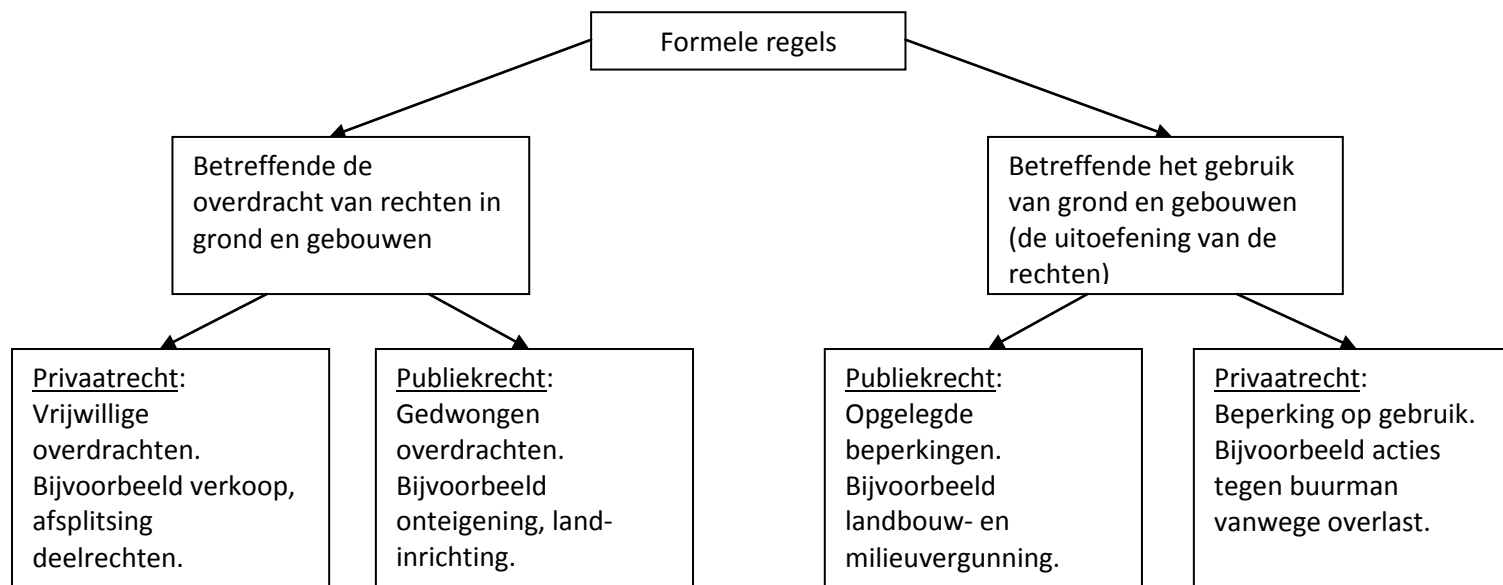
Gemeenten (WVG) is een voorbeeld van een institutie die bepaald gedrag mogelijk maakt. Deze wet zorgt er namelijk voor dat gemeenten hun geprefereerde grondaankopen makkelijker kunnen realiseren. Ook het zelfrealisatierecht is hiervan een voorbeeld. Deze wet beschermt grondeigenaren tegen onteigening door de overheid, mits zij een bepaalde bestemming positief realiseren. Instituties zijn dus van invloed op (het gedrag van) actoren. Anderzijds oefenen actoren ook invloed uit op instituties en institutionele structuren. Deze wisselwerking wordt ook wel de duality of structure of the actor-structure duality genoemd (Arts & Leroy, 2006). De werking van instituties is in onderstaand model weergegeven.



Bron: Needham, Segeren & Buitelaar, 2011, p. 168

2.6.2 Formele regels

Formele regels zijn nodig om transacties van grote zaken zoals grond, waarbij actoren elkaar vaak niet goed kennen, soepel te laten verlopen. Het marktverkeer werkt namelijk beter als er structurerende regels aanwezig zijn (Needham & De Kam, 2004). Deze regels zorgen voor zekerheid en stabiliteit op de markt. Er zijn in Nederland twee type regels die gelden voor het grondgebruik en de grondhandel. Dit zijn privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels. Beide type regels zijn van invloed op de werking van de grondmarkt en dus op de uitkomst van de grondmarkt. Privaatrechtelijke regels bestaan uit de regels die zijn opgesteld om de handel in grond en gebouwen tussen burgers te faciliteren. Publiekrechtelijke regels omvatten de regels die de relatie tussen burgers en de overheid en tussen overheidsinstanties onderling vormgeven (Buitelaar, 2007; Needham, 2005; Segeren, Needham & Groen, 2005). In onderstaand schema is het stelsel van privaatrechtelijke- en publiekrechtelijke regels weergegeven.



Bron: Segeren, Needham & Groen, 2005, p. 27

Gezamenlijk structureren deze formele regels de overdracht en het gebruik van gronden en gebouwen. De kern van Needhams (2005; 2006) theorie over marktstructurering is dat het gebruik van de grond kan worden beïnvloed door de rechten over het grondgebruik aan te passen.

Needham (2005) geeft een aantal argumenten voor de keuze van marktstructurering. Ten eerste noemt hij dat marktpartijen vaak een informatievoordeel hebben ten opzichte van de overheid. Ten tweede is er bij overheidsingrijpen veelal sprake van hoge transactiekosten. Tot slot geeft Needham aan dat overheidsregulering ertoe leidt dat burgers minder verantwoordelijkheid dragen voor hun leefomgeving.

Needhams theorie over marktstructurering sluit deels aan op de gedachte van het verlichten van de taken voor de overheid en de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het publieke domein naar marktpartijen, zoals voorgesteld door Dubbink (2003). Hij stelt namelijk dat het initiatief bij ruimtelijke ordening te veel in handen ligt van de overheid. In plaats daarvan zouden particulieren en marktpartijen meer moeten worden betrokken bij het veranderen en beheren van de ruimtelijke inrichting (Needham, 2005).

2.6.3 Inclusionary housing en de nieuwe Wro

Nu de institutionele theorie als theoretische basis voor de derde oplossingsrichting is uiteengezet, zal deze oplossingsrichting in deze paragraaf worden besproken.

In juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Met deze nieuwe wet heeft *inclusionary housing* haar intrede in Nederland gedaan. *Inclusionary housing* is een instrument dat in de Verenigde Staten al enige decennia wordt ingezet en kan als volgt worden omschreven:

land use regulations that require developers of market-rate residential development to set aside a small portion of their units, usually between 10 and 20 percent, for households unable to afford housing in the open market. Alternatively, they can choose to pay a fee or donate land in lieu of providing units. (Calavita & Mallach, 2009, p. 15 in Buitelaar & De Kam, 2011, p. 2)

De nieuwe Wro vormt het institutionele kader voor dit instrument. De wet maakt het mogelijk dat in het bestemmingsplan regels worden opgenomen ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan met betrekking tot sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap. In het bestemmingsplan kan dus worden vastgelegd dat een bepaald percentage van de woningen in het plangebied sociale huurwoningen moeten zijn (Van Buuren e.a., 2010).

Inclusionary housing is een vorm van marktstructurering. De gemeente stelt hiermee een randvoorwaarde waarbinnen marktpartijen zoals projectontwikkelaars en (ontwikkende) bouwers kunnen opereren. Ze zijn, anders dan bij marktregulering, vrij in hun keuze om deze voorwaarde te accepteren (De Kam, 2012 interview). Ze kunnen er dus voor kiezen om het 'spel' mee te spelen onder de gegeven condities, of buiten spel blijven staan door deze gegeven condities te verwerpen.

2.7 Een actievere rol voor marktpartijen

De verschillende theoretische perspectieven die in dit hoofdstuk zijn beschreven -het Direct Responsibility Model, CSR en marktstructurering- moeten worden gezien als mogelijke oplossingsrichtingen voor de omschreven problematiek omtrent de financiering en realisatie van sociale woningbouw. De theorieën sluiten voor een deel op elkaar aan, met name op het idee van verantwoordelijkheid. Aan de hand van de CSR literatuur is het centrale begrip 'verantwoordelijkheid' uit Dubbinks Direct Responsibility Model verder uitgediept. Deze twee theorieën vormen de basis voor het idee dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor het publieke domein maar dat ook marktpartijen een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben. Marktstructurering sluit deels op dit idee aan. Het doel van marktstructurering is niet meer marktwerking maar een andere marktwerking. In deze andere markt beperkt de overheid zich slechts tot het stellen van institutionele kaders, of spelregels, waarbinnen marktpartijen vrij zijn om te handelen. De overheid heeft dus een faciliterende rol en aan private partijen wordt meer verantwoordelijkheid gegeven.

De vraag is echter of en hoe deze theoretische inzichten bij kunnen dragen aan een betere financierbaarheid van sociale woningbouw. Om hier achter te komen zijn deze ideeën voorgelegd aan sleutelfiguren bij verschillende betrokken partijen op het gebied van (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengelegd op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. De verschillende keuzes die in het onderzoek zijn gemaakt worden daarbij methodologisch verantwoord.

3| Methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd uiteengelegd en verantwoord. Allereerst zal in paragraaf 3.2 worden ingegaan op de onderzoeksfilosofie. Daarna wordt in paragraaf 3.3 de onderzoeksbenadering behandeld. Op de operationalisatie van het onderzoek wordt in paragraaf 3.4 ingegaan. Vervolgens komen in paragraaf 3.5 de opgestelde verwachtingen ter sprake. In paragraaf 3.6 komt de gebruikte onderzoeksstrategie aan bod. De criteria die gelden voor de kwaliteit van het onderzoek worden in paragraaf 3.7 besproken. Tot slot wordt in paragraaf 3.8 ingegaan op de dataverzameling.

3.2 Onderzoeksfilosofie

De onderzoeksfilosofie bevat belangrijke aannames over de manier waarop de onderzoeker tegen de werkelijkheid aankijkt. Aangezien deze aannames de pijlers vormen van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd is het van belang om hier aandacht aan te besteden. Zodoende krijgt het onderzoek een ontologische en epistemologische plaatsbepaling.

De aard van de werkelijkheid staat centraal in de ontologie, ofwel de zijnsleer. Er zijn twee ontologische posities te onderscheiden, te weten het objectivisme en het subjectivisme (Saunders e.a., 2009). Centraal in het objectivistische wereldbeeld staat de gedachte dat er los van sociale actoren een sociale werkelijkheid bestaat (Ibid, 2009). In dit onderzoek wordt echter uitgegaan van het subjectivistische wereldbeeld. Saunders et al. (2009, p. 111) omschrijven dit perspectief als volgt:

The subjectivist view is that social phenomena are created from the perceptions and consequent actions of social actors. What is more, this is a continual process in that through the process of social interaction these social phenomena are in constant state of revision.

De werkelijkheid wordt (in dit onderzoek) dus gezien als een sociaal construct. Dit wordt ook wel sociaal constructionisme genoemd. Het sociaal constructionisme komt voort uit het idee dat het noodzakelijk is om de subjectieve zingeving van actoren waarop hun handelingen zijn gebaseerd bloot te leggen, zodat deze handelingen begrepen kunnen worden (Saunders e.a., 2009).

In de epistemologie staat de vraag wat als acceptabele kennis geldt centraal. Hier bestaan drie filosofieën over, te weten het positivisme, het realisme en de interpretatieve benadering (Saunders e.a., 2009). Dit onderzoek is gestoeld op deze laatste filosofie. De interpretatieve benadering gaat uit van de gedachte dat we de werkelijkheid kennen door onze interpretaties en

constructies daarvan. De onderzoeker legt dus niet de waarheid zelf bloot maar 'construeert een werkelijkheid, ook vanuit waardegeladen opvattingen, die vervolgens via empirisch onderzoek worden bevestigd (Saunders e.a., 2009). Onderzoek representeert dus niet de werkelijkheid maar (re)construeert haar (Leroy, Horlings & Arts, 2009, p. 4). Volgens de interpretatieve benadering is het belangrijk om als onderzoeker de verschillen tussen mensen als sociale actoren te begrijpen. Cruciaal hierbij is het inlevingsvermogen van de onderzoeker. Hij moet de sociale wereld van de onderzoekssubjecten betreden en hun wereldbeeld proberen te begrijpen en reconstrueren (Saunders e.a., 2009).

De reden dat in dit onderzoek aansluiting is getracht te vinden bij de subjectivistische en interpretatieve stroming is, zoals verder in dit onderzoek zal blijken, dat veel onderwerpen op het gebied van (sociale) woningbouw omstreden zijn. De werkelijkheid is op dit gebied grillig en meervoudig van aard. De nadruk in dit onderzoek ligt dan ook op het verkrijgen van inzicht in de verschillende percepties en handelingsmotieven van verschillende betrokken actoren en niet, zoals in de positivistische filosofie het geval is, op het ontdekken van een eenduidige meetbare werkelijkheid waarover wetmatige generale uitspraken kunnen worden gedaan.

3.3 Onderzoeksbenadering

In empirisch wetenschappelijk onderzoek kan men op twee manieren te werk gaan. In de eerste plaats is er de deductieve benadering. Volgens deze methode wordt er een theorie ontwikkeld die vervolgens aan de hand van hypotheses wordt getoetst (Vennix, 2009). Anderzijds kan onderzoek inductief van aard zijn. Inductie houdt in dat de onderzoeker uit specifieke gevallen algemene bevindingen tracht te herleiden. Er is dus sprake van generalisatie (Vennix, 2009). Onderzoeken op basis van de inductieve benadering zijn veelal gericht op de context waarin bepaalde gebeurtenissen plaatsvinden. Om die reden is de bestudering van een klein aantal onderzoekssubjecten gerechtvaardigd (Saunders e.a., 2009). Saunders e.a. (2009, p. 127) noemen een aantal eigenschappen van inductief onderzoek waarmee dit type onderzoek zich onderscheidt van deductief onderzoek.

- Er wordt nadruk gelegd op het ontrafelen van de betekenis die actoren aan bepaalde dingen en gebeurtenissen geven
- Er is sprake van een diepgaand begrip van de onderzoekscontext
- Er ligt nadruk op de verzameling van kwalitatieve data
- Er is sprake van een meer flexibele onderzoeksstructuur waardoor het mogelijk is om tijdens het onderzoek veranderingen aan te brengen

- Er is sprake van het besef dat de onderzoeker deel uit maakt van het onderzoeksproces
- Er wordt minder nadruk gelegd op de noodzaak om te generaliseren

In dit onderzoek wordt gekeken naar alternatieven voor het huidige financieringsmodel van sociale woningbouw dat momenteel onder druk staat. Deze alternatieven zijn gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur. De vraag is echter hoe de verschillende betrokken partijen tegen deze alternatieven aankijken. Er wordt dus nadruk gelegd op de zienswijzen van de betrokken actoren, waarbij begrip van de onderzoekscontext van groot belang is. Om deze reden is dit onderzoek op inductieve wijze uitgevoerd.

3.4 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt de manier waarop van de onderzoeksvragen tot concrete onderzoeksresultaten is gekomen nader omschreven. Hierbij wordt aangegeven welke stappen er in dit onderzoek zijn gezet die hebben geleid tot een beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Door dit te doen wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek, naast validiteit een maatstaaf voor de onderzoekskwaliteit, verhoogd.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

Om deze vraag te kunnen antwoorden zijn een aantal deelvragen opgesteld. Per deelvraag zal hier omschreven worden welke informatie op welke wijze bij welke bronnen is verzameld.

Deelvraag 1

Hoe kan de huidige praktijk van de realisatie van sociale woningbouw worden gekwalificeerd en waarom is deze praktijk niet langer geschikt?

Deelvraag 2

Welke alternatieven voor de huidige manier van werken worden er in de wetenschappelijke literatuur omschreven?

Voor het beantwoorden van de eerste twee deelvragen is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Theorie over de verhouding tussen staat, markt en samenleving, door Dubbink (2003) vormgegeven in Responsibility Models, is aangevuld met literatuur over CSR. Daarnaast is gebruik gemaakt van Needham's theorie over markstructurering. Op deze manier zijn uit de wetenschappelijke literatuur mogelijke oplossingsrichtingen gedestilleerd voor de omschreven problematiek.

Deelvraag 3

Welke partijen kunnen er op de markt voor woningbouw worden onderscheiden en wat zijn hun belangen en strategieën?

Om een antwoord op de derde deelvraag te kunnen geven zijn semigestructureerde interviews gehouden bij vertegenwoordigers van de verschillende partijen die zijn betrokken op de (grond)markt voor woningbouw. Er is gesproken met sleutelfiguren bij BAM woningbouw, AM (onderdeel van de Koninklijke BAM groep), Trebbe en Koopmans en er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de woningcorporaties Domijn en De Woonplaats. Ook is er een interview gehouden met een vertegenwoordiger van het grondbedrijf van de gemeente Enschede. De informatie die is verkregen in de interviews is aangevuld met informatie uit verschillende beleidsdocumenten. De gebruikte beleidsdocumenten zijn het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) uit 2011 en de concept Woonvisie 2025 van de gemeente Enschede, het ondernemingsplan van woningcorporatie De Woonplaats en het strategisch plan van woningcorporatie Domijn. Op basis van de interviews is niet alleen een beeld verkregen van de belangen en strategieën van de verschillende partijen maar ook van de relaties onderling en eventuele verschuivingen daarin in de afgelopen tien jaar.

Deelvraag 4

Wat is de houding van de gemeente Enschede, woningcorporaties en projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in Enschede ten opzichte van de verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw?

De vierde deelvraag is eveneens beantwoord op basis van informatie die is verkregen van respondenten in de gehouden interviews. De concepten in de vorm van oplossingsrichtingen zoals omschreven in het theoretisch kader zijn aan de respondenten voorgelegd om inzicht te krijgen in de mening hierover van de partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw in Enschede in kaart te

brenge. Op basis van de visie van de respondenten kunnen conclusies worden getrokken over de haalbaarheid van deze oplossingsrichtingen.

Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven wordt door het documenteren van de werkwijze in het onderzoek de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd. De Groot (1961, p. 281 in Frankema & Fortuijn, 1997, p. 449) onderscheidt twee dimensies van betrouwbaarheid: nauwkeurigheid en stabiliteit. Hier wordt ingegaan op de stabiliteit van de waarneming. In paragraaf 3.7 Wordt dieper ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Voor de stabiliteit van de waarneming is de herhaalbaarheid van het onderzoek van belang. Hier bestaan twee technieken voor. Ten eerste standaardisering van instrumenten en hun gebruikers en ten tweede triangulatie (Frankema & Fortuijn, 1997). Standaardisering houdt in dat door herhaaldelijke toepassing van dezelfde onderzoeksinstrumenten op overeenkomstige waarnemingen de betrouwbaarheid wordt verhoogd. Triangulatie verwijst naar verschillende manieren om waarnemingen te herhalen.

De explicitering van denkstappen en toepassing van triangulatietechnieken komt de kwaliteit van het onderzoek ten goede. De basiseis is dat het hele onderzoeksproces controleerbaar is. Daarvoor moet het onderzoeksproces geëxpliceerd en gedocumenteerd worden en toegankelijk zijn voor inspectie door derden (Frankema & Fortuijn, 1997). Een instrument dat door Frankema en Fortuijn (1997) wordt aangedragen om dit te bereiken is de kwalitatieve datamatrix, waarmee het onderzoeksmateriaal wordt geordend en geanalyseerd. In deze matrix worden de waarnemingseenheden, bijvoorbeeld respondenten, observaties of documenten, in de kolommen weergegeven. De analytische eenheden die zijn gebruikt vormen de rijen van de matrix. De cellen in de matrix worden gevuld met een korte weergave van de essentiële informatie die de waarnemingseenheid heeft opgeleverd over de betreffende analytische categorie. De opgestelde datamatrix is in bijlage 1 en 2 opgenomen.

Om inzichtelijk te maken hoe van de theoretische concepten via de toepassing daarvan in de praktijk is gekomen tot concluderende uitspraken is onderstaand schema opgesteld waarin deze stappen worden geëxpliceerd.

Concept	Toepassing	Conclusies trekken
Strategieën en belangen van actoren	Op basis van literatuuronderzoek zijn verschillende actoren geïdentificeerd en zijn hun belangen en strategieën uiteengezet. In de interviews is gevraagd naar eventuele verschuiving in belangen en strategieën en onderlinge verhoudingen. Dit inzicht is aangevuld met informatie uit strategische documenten.	De informatie uit de interviews en strategische documenten is gecodeerd en ingevoerd in de datamatrix. Zo kon een overzichtelijk beeld worden gevormd op basis waarvan conclusies zijn getrokken.
DRM	In de interviews is eerst een korte definitie van deze concepten voorgelegd aan de respondenten. Daarna is gevraagd naar wat de respondenten zelf onder maatschappelijke verantwoordelijkheid verstaan en hoe zij aankijken tegen meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw.	De verschillende standpunten van de respondenten ten aanzien van maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn gecodeerd en ingevoerd in de kwalitatieve datamatrix. Aan de hand daarvan werd het mogelijk om de uitspraken met elkaar te vergelijken en op basis daarvan conclusies te trekken.
CSR		
Marktstructurering	De oplossingsrichting marktstructurering, in de vorm van <i>inclusionary housing</i> is in de interviews voor de duidelijkheid kort uitgelegd aan de respondenten. Aan de respondenten is gevraagd of zij hiermee ervaring hebben opgedaan en welke mening ze over dit instrument hebben.	Ook de standpunten van de respondenten ten aanzien van inclusionary housing zijn gecodeerd en ingevoerd in de datamatrix om ze onderling vergelijkbaar te kunnen maken. Op basis van deze vergelijking zijn concluderende uitspraken gedaan.

Tabel 3.3 Operationalisatie

3.5 Verwachtingen

In dit onderzoek zijn de concepten die in het theoretisch kader zijn omschreven als oplossingsrichting voorgedragen aan verschillende partijen die betrokken zijn bij (sociale) woningbouw in de gemeente Enschede. Op basis van de literatuur zijn een aantal verwachtingen opgesteld ten aanzien van de oplossingsrichtingen. Deze verwachtingen worden in deze paragraaf besproken.

3.5.1 Het Direct Responsibility Model

Zoals in de aanleiding werd aangegeven staat het actief grondbeleid, en daarmee ook de financiering van sociale woningbouw, onder druk. Dit is geen op zichzelf staand feit. Het overheidshandelen binnen de Westerse samenleving staat steeds meer onder druk. Verschillende theorieën benadrukken de problematiek omtrent de beleidsvoering van de overheid (Dubbink, 2003). Needham (2005) geeft aan dat er naast marktfalen ook sprake is van overheidsfalen. Dubbink (2003) geeft met zijn Direct Responsibility Model een alternatief voor de huidige manier van werken. Buiten het kader van sociale woningbouw wordt dit model op grote schaal al toegepast. Zo worden banken door de EU lidstaten bijvoorbeeld medeverantwoordelijk gehouden voor de economische crisis. Van hen worden grote bijdragen geëist ten aanzien van het overeind houden van Griekenland. Banken zouden tot 50% van de schuld van Griekenland kwijt moeten schelden (NOS, 2012).

Van marktpartijen wordt door de samenleving en de politiek steeds meer verwacht dat zij zich verantwoordelijk opstellen. De vraag is echter hoe deze verantwoordelijkheid zich in de praktijk manifesteert en wat marktpartijen hier zelf van vinden.

De verwachting voorafgaand aan dit onderzoek was dat met name de gemeente Enschede positief zou reageren op deze theorie en de toepassing het Direct Responsibility Model op het gebied van sociale woningbouw. De gemeente heeft namelijk te maken met grote financiële problemen ten gevolge van het gevoerde grondbeleid. Voor de gemeente, zo werd verwacht, zou het dan ook een uitkomst zijn als marktpartijen meer bijdragen aan sociale woningbouw en zo de gemeente in haar taken ontlast.

Ook van woningcorporaties werd verwacht dat zij meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw als een uitkomst zouden zien. Zij hebben namelijk te maken met een gemeentelijke overheid die steeds minder geneigd is om woningcorporaties financieel bij te staan. Dit gat zou door marktpartijen kunnen worden opgevuld, wat de bedrijfsvoering voor woningcorporaties makkelijker maakt.

Tot slot werd er van uitgegaan dat marktpartijen zelf het minst positief zouden zijn over meer verantwoordelijkheid. Zij verkeren momenteel zelf namelijk ook in financieel zwaar weer. In die situatie is het voor hen lastig om bij te dragen aan sociale woningbouw. Bovendien worden marktpartijen gedreven door winstmaximalisatie en is sociale woningbouw juist een onrendabel product.

3.5.2 Corporate Social Responsibility

Ook ten aanzien van CSR op het gebied van sociale woningbouw zijn verwachtingen opgesteld. Deze komen voort uit de literatuur over voor- en tegenargumenten van CSR. Een van de meest

voorkomende argumenten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen is dat dit ten goede komt aan de lange termijn economische belangen van het bedrijf en dat dit het imago van het bedrijf ten goede komt. De verwachting voordat dit onderzoek daadwerkelijk plaatsvond was dan ook dat bedrijven als projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven omdat ze gebaat zijn bij een positief publiek imago welwillend tegenover CSR op het gebied van sociale woningbouw staan. Op basis van argumentatie tegen CSR is deze verwachting echter enigszins getemperd. Met name het klassieke economische argument dat bedrijven het nastreven van winstmaximalisatie als motief hebben ligt hieraan ten grondslag. Ook het argument dat voor publieke doelen grote investeringen nodig zijn die niet of nauwelijks kunnen worden terugverdient waardoor bedrijven zich zullen beperken tot het doen van kleine investeringen heeft geleid tot de verwachting dat bedrijven weliswaar positief tegenover CSR op het gebied van sociale woningbouw staan, maar dat zij niet bereid zijn om hier grote investeringen voor te doen.

Van de gemeente en woningcorporaties werd verwacht dat zij juist positief zouden reageren op CSR als oplossingsrichting. De gemeente en de woningcorporaties hebben namelijk beiden de doelstelling om het maatschappelijk belang zo goed mogelijk te dienen. Wanneer marktpartijen maatschappelijk verantwoord ondernemen sluiten ze aan bij deze doelstelling.

3.5.3 Inclusionary housing

Tot slot is er een verwachting opgesteld ten aanzien van de oplossingsrichting die is gebaseerd op Needhams theorie over marktstructurering. *Inclusionary housing* of de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen is een instrument waarvan werd verwacht dat de gemeente Enschede hier erg positief tegenover zou staan en het dan ook vaak in zal zetten. Met name bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waar de gemeente vaak geen grond in handen heeft, biedt dit instrument namelijk uitkomst.

Ook van marktpartijen werd verwacht dat zij *inclusionary housing* als een uitkomst zouden zien. Het is namelijk een vorm van overheidsingrijpen die minder strikt is dan regulering. Over het algemeen zijn marktpartijen gebaat bij zo min mogelijk regelgeving. Daarnaast maakt de nieuwe Wro, waarvan *inclusionary housing* een onderdeel is, het mogelijk dat de gemeente in plaats van een actieve rol een faciliterende rol inneemt. Dit kan tot gevolg hebben dat marktpartijen vrijer zijn in hun keuzes en meer mogelijkheden krijgen om zelf initiatieven te ontplooiën.

3.6 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt een case study uitgevoerd. Robson (2002, P. 178) definieert de case study als “a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary

phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence". Er wordt dus in tegenstelling tot andere onderzoeksstrategieën zoals het survey en het experiment veel aandacht aan de context geschonken. Ook Yin (2003) benadrukt het belang van de context. Hij geeft aan dat de grens tussen het fenomeen dat onderzocht wordt en de context waarin dit fenomeen plaatsvindt in veel gevallen vaag is. Saunders et al. (2009, p. 146) geven aan dat case studies "will be of particular interest if you wish to gain a rich understanding of the context of the research and the processes being enacted". Een nadeel van case studies is dat de bevindingen vaak moeilijk te generaliseren zijn (Flick, 2009).

De keuze voor de onderzoekstrategie, in dit geval de case study, hangt samen met de onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van 'waarom', maar vooral 'wat' en 'hoe' vragen, die meestal voorkomen in verklarend en exploratief onderzoek, is de case study een bruikbare strategie (Yin, 2003). Ook in dit onderzoek is dat het geval. Het is te kenmerken als een exploratief onderzoek waarin de vraag centraal staat hoe de verschillende betrokken actoren aankijken tegen een mogelijk alternatief model voor de financiering van sociale woningbouw.

Case studies bestaan er in verschillende soorten en maten. Het belangrijkste onderscheid binnen case study ontwerpen is het verschil tussen enkelvoudige en meervoudige case studies. Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen 'holistic' en 'embedded' case studies (Yin, 2003). In dit onderzoek wordt een single-holistic case study uitgevoerd. De onderbouwing voor deze keuze wordt hieronder nader toegelicht.

Voor de keuze voor een enkelvoudige case study zijn verschillende argumenten aan te dragen. Ten eerste kan het gaan om een 'critical case' waarbij een duidelijk geformuleerde theorie wordt getoetst. Ten tweede kan het gaan om onderzoek naar een extreem of uniek geval. Een derde argument voor het uitvoeren van een enkelvoudige case study is wanneer het gaat om een representatief of typisch geval. De case kan bijvoorbeeld een typisch project zijn te midden van verschillende projecten. Ten vierde kan het gaan om een openbarend geval. In dergelijke situaties heeft de onderzoeker de mogelijkheid om een fenomeen te bestuderen dat voorheen ontoegankelijk was. Tot slot kan worden gekozen voor een enkelvoudige case study wanneer hetzelfde fenomeen op twee verschillende tijdstippen wordt bestudeerd. Er is dan sprake van een longitudinale case (Yin, 2003).

De keuze voor Enschede als case berust deels op het hierboven genoemde argument van representativiteit. De gemeente Enschede is namelijk te beschouwen als een voorbeeld van een gemeente waarvan het grondbedrijf momenteel in financieel zwaar weer verkeert. De problemen die zich in deze gemeente voordoen doen zich meerdere gemeenten in Nederland voor. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de grondbedrijven in 41 gemeenten in acute financiële problemen dreigen te komen (Berns e.a., 2010). Daarnaast is om pragmatische redenen voor de gemeente Enschede

gekozen. Op basis van eerdere studies was over deze gemeente namelijk al enige voorkennis beschikbaar.

Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen ‘holistic’ en ‘embedded’ case studies. Dit onderzoek is een holistic case study. Bij een holistic case study is er sprake van een onderzoek naar de globale aard van een bepaalde situatie. De onderbouwing van dit type case study is dat er geen logische sub-eenheden kunnen worden onderscheiden en dat de theorie die als onderbouwing van de case study dient zelf holistisch van aard is (Yin, 2003).

3.7 Criteria voor het onderzoeksontwerp

Over het algemeen worden er vier criteria onderscheiden om de kwaliteit van een empirisch onderzoek te toetsen. Dit zijn de construct validiteit, de interne- en externe validiteit en de betrouwbaarheid (Yin, 2003). In onderstaande tabel is weergegeven in welke fase van het onderzoek deze verschillende tests een rol spelen en hoe aan de criteria kan worden voldaan.

Tests	Case study tactic	Phase of research in which tactic occurs
Construct validity	• Use multiple sources of evidence • Establish chain of evidence • Have key informants review draft case study report	Data collection Data collection Data composition
Internal validity	• Do pattern-matching • Do explanation-building • Address rival explanations	Data analysis Data analysis Data analysis
External validity	• Use logic models • Use theory in single case studies	Data analysis Research design
Reliability	• Use replication logic in multiple case studies • Use case study protocol • Develop case study database	Research design Data collection Data collection

Tabel 3.6 Criteria voor het onderzoeksontwerp

Bron: Yin, 2003, p. 34

3.7.1 Construct validiteit

In case study onderzoek is het lastig om aan het criterium van construct validiteit te voldoen. Critici geven aan dat het vaak lastig is voor de onderzoeker om een voldoende bruikbare operationalisatie op te stellen (Yin, 2003). Om de construct validiteit te waarborgen is het daarom van belang om de concepten uit het theoretisch kader te operationaliseren. In dit onderzoek is het concept ‘verantwoordelijkheid’, dat is afgeleid van Dubbinks Direct Responsibility Model, op basis van

literatuur over CSR geoperationaliseerd. Ook het concept marktstructurering is verder uiteengelegd in het theoretisch kader. De werkwijze waarop in dit onderzoek van het theoretisch kader is gekomen tot concrete onderzoeksresultaten is eerder in paragraaf 3.4 omschreven.

Volgens Yin (2003) zijn er drie tactieken om de construct validiteit te verhogen. Deze zijn in dit onderzoek toegepast. Ten eerste is gebruik gemaakt van meerdere (type) bronnen of wel bronnen triangulatie. Aan het criterium van triangulatie is voldaan door de zienswijze van verschillende onafhankelijke partijen in kaart te brengen. Tevens is gebruik gemaakt van verschillende type bronnen. Naast de informatie die door verschillende respondenten in interviews is afgegeven is in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van verschillende beleidsdocumenten van de gemeente en de woningcorporaties. Yin (2004, p. 9) geeft aan dat "the most desired convergence occurs when two or more independent sources all point to the same set of events or facts".

Naast triangulatie kan de construct validiteit ook worden verhoogd door het opstellen van een 'keten van bewijs' (Yin, 1984, p. 96). Dit houdt in dat het voor een buitenstaander van het onderzoek inzichtelijk wordt gemaakt hoe van de onderzoeksvragen is gekomen tot concluderende uitspraken (Yin, 1984). In dit onderzoek is aan deze eis voldaan door de gevolgde stappen te expliceren in de operationalisatie. Tevens zijn de interviews volledig getranscribeerd. Deze transcripties zijn gecodeerd en ingevoerd in een datamatrix. Zo is inzichtelijk gemaakt hoe op basis van de interviews tot concrete conclusies is gekomen.

Tot slot zijn in dit onderzoek de interviews die zijn afgenomen bij sleutel respondenten getranscribeerd en voor goedkeuring opgestuurd. Tevens is aan alle respondenten de mogelijkheid geboden om een conceptversie van de thesis in te zien en hier commentaar op te leveren.

3.7.2 Validiteit

Het criterium van validiteit kan worden onderverdeeld in interne en externe validiteit. Aangezien de interne validiteit alleen van toepassing is op causale case studies, en hiervan in dit onderzoek geen sprake is, wordt deze test hier buiten beschouwing gelaten (Yin, 2003).

De externe validiteit van een onderzoek heeft betrekking op de vraag af de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn buiten het directe case study gebied. Critici geven aan dat enkelvoudige case studies lastig te generaliseren zijn. Er moet echter een onderscheid worden aangebracht tussen statistische generalisatie, waarvan sprake is bij surveys, en analytische generalisatie. Bij analytische generalisatie, waarvan in case studies sprake kan zijn, tracht de onderzoeker bepaalde resultaten te generaliseren naar een bredere theorie (Yin, 2003). Om goed te kunnen generaliseren en een theorie te kunnen testen moet de replicatielogica worden gevolgd. De bevindingen zouden in meerdere gevallen moeten worden gevonden (Ibid., 2003). In dit onderzoek is echter een enkelvoudige case study uitgevoerd. Er kan dan ook worden beargumenteerd dat dit de

validiteit van het onderzoek aantast. Echter is generalisatie van de onderzoeksresultaten niet het motief geweest voor dit onderzoek. Eerder de interesse naar de lokale context, waarvan vooraf werd aangenomen dat deze typerend is voor vergelijkbare cases, stond in dit onderzoek centraal.

3.7.3 Betrouwbaarheid

Een laatste criterium voor de kwaliteit van het onderzoek is de betrouwbaarheid. Hierbij staat de vraag centraal of de bevindingen van de onderzoeker overeenkomen met de bevindingen van een andere onderzoeker die de zelfde stappen zou volgen als de eerste onderzoeker. Ook de transparantie van de wijze waarop de onderzoeker omgaat met de data is van belang voor de betrouwbaarheid van het onderzoek (Saunders, 2009). Een manier om dit te waarborgen is om vast te leggen welke procedures door de onderzoeker zijn gevolgd. Dit kan met behulp van een case study protocol en het aanleggen van een case study database (Yin, 2003). Het case study protocol bevat onder andere de volgende elementen (Yin, 1984, p. 64-74):

- Een overzicht van het case study project (doelstelling, verwachtingen, relevante literatuur over het onderzoeksonderwerp)
- Onderzoeksvragen
- Onderzoeksprocedure

In bijlage 2 is het case study protocol toegevoegd.

Ook door middel van het aanleggen van een case study database kan de betrouwbaarheid van het onderzoek worden verhoogd (Yin, 2003). Volgens Yin (1984: mp. 92-93):

[...] every case study project should strive to develop a formal, retrievable data base, so that in principle, other investigators can review the evidence directly and not be limited to the written reports. In this manner, the data base will increase remarkably the reliability of the entire case study.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie uit strategische documenten en informatie die door respondenten is gegeven in de interviews. De strategische documenten zijn openbaar en in de literatuurlijst opgenomen en zijn zodoende toegankelijk gemaakt voor derden. De gehouden interviews zijn getranscribeerd en opgenomen in de kwalitatieve datamatrix. Deze fungeert als database van de verzamelde informatie. Ook langs deze weg is het bewijsmateriaal dat is gebruikt in dit onderzoek voor derden toegankelijk en controleerbaar gemaakt.

3.8 Dataverzameling

Binnen een case study kunnen verschillende technieken voor dataverzameling worden gebruikt. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, semigestructureerde interviews en documenten analyse. De gebruikte methoden zijn dus kwalitatief van aard. De verschillende technieken worden hieronder nader toegelicht.

3.8.1 Literatuurstudie

Op basis van een literatuuronderzoek zijn de eerste drie deelvragen beantwoord. In dit bureauonderzoek zijn wetenschappelijke artikelen uit verschillende planologische en bestuurskundige tijdschriften gebruikt. Ook is gebruik gemaakt van boeken over CSR, marktstructurering en het Direct Responsibility Model. Op basis van deze bronnen is het theoretisch kader samengesteld. Om een volledig beeld te krijgen van de probleemcontext is tevens gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten van het Ruimtelijk Planbureau, het Centraal Planbureau en het Rigo.

3.8.2 Documenten analyse

Earl Babbie (2004, p. 314) definieert inhoudsanalyse als volgt: "The study of recorded human communication, such as books, Web Sites, paintings and laws". Naast een literatuurstudie is in dit onderzoek ook een documentenanalyse uitgevoerd op basis van verschillende overheidspublicaties, beleidsdocumenten, jaarverslagen en informatie van verschillende websites.

3.8.3 Interviews

De centrale databron in dit onderzoek zijn de respondenten waarbij interviews zijn afgenomen. Bij verschillende partijen die actief zijn op de grondmarkt voor (sociale) woningbouw zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Onder hen waren sleutelfiguren bij projectontwikkelaars, ontwikkelende bouwers, het Enschedese grondbedrijf en twee Enschedese woningcorporaties. Ook is een expertinterview afgenomen bij George de Kam, hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties. Het semigestructureerde interview is een methode om subjectieve theorieën van de respondenten te achterhalen. "The term subjective theory refers to the fact that the interviewees have a complex stock of knowledge about the topic under study" (Flick, 2009, p. 156). Semigestructureerde interviews bestaan uit vooraf opgestelde vragen die tijdens het interview van volgorde kunnen veranderen. Semigestructureerde interviews houdt ook in dat er globaal categorieën van vragen zijn opgesteld (soms al vooraf gedefinieerde

vragen), maar dat er tijdens het verloop van een interview vragen bij kunnen komen, afhankelijk van het antwoord van de respondent om zo daadwerkelijk te achterhalen wat een respondent precies bedoelt en hoe hij 'de case' beleeft vanuit zijn standpunt. Dit heeft een positief effect op de interne validiteit.

Het interview bevat de volgende elementen. In de interviewgide worden verschillende gespreksonderwerpen genoemd. Deze gespreksonderwerpen worden ingeluid met een open vraag. Aanvullend worden er vragen gesteld op basis van de theorie. Deze zijn gericht op de wetenschappelijke literatuur over het onderwerp in kwestie. Een derde type vraag dat tijdens het semigestructureerde interview aan bod komt is de confronterende vraag. Hiermee wordt door middel van het voorleggen van alternatieven gereageerd op datgene wat de respondent tot dan toe in het interview heeft aangegeven (Flick, 2009).

Ook is een expert interview afgenomen bij George de Kam. Een expert interview is een specifieke vorm van het semigestructureerde interview (Flick, 2009). Als experts gelden "those persons [...] who are particularly competent as authorities on a certain matter of facts. [Furthermore] experts have technical process oriented and interpretive knowledge referring to their specific professional sphere of activity" (Deeke, 1995, p. 7 & Bogner & Menz, 2002, p. 46 in Flick, 2009, p. 165-166). Voor het houden van expert interviews bestaan verschillende motieven. Ten eerste kunnen ze dienen ter verkenning van een nieuw leergebied. Ten tweede kunnen expertinterviews helpen bij het ontwikkelen van een theorie door het reconstrueren van kennis van experts. In dit onderzoek is echter van het expert interview gebruik gemaakt om informatie te verzamelen ter verduidelijking van en aanvulling op inzichten uit eerder gehouden interviews met verschillende partijen die betrokken zijn bij (sociale) woningbouw (Flick, 2009). In veel gevallen is de informatie die is afgegeven door de respondenten tegenstrijdig. De expert kan op dit gebied duidelijkheid verschaffen.

4| Actoren op de grondmarkt

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de actoren die actief zijn op (grond)markt voor woningbouw, hun belangen en de strategieën die ze volgen. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 globaal ingegaan op de actoren die een rol spelen op de grondmarkt voor woningbouw. Daarna worden in de paragrafen 4.3, 4.4 en 4.5 de belangen en strategieën van respectievelijk de gemeente, projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven en woningcorporaties besproken. Tot slot volgt in paragraaf 4.6 een korte samenvatting.

4.2 Actoren, hun belangen en hun strategieën

Voordat er kan worden ingegaan op de verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw die in het theoretisch kader zijn opgesteld, is het van belang om eerst inzichtelijk te maken welke partijen er precies betrokken zijn bij woningbouw. Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag drie. Deze luidt als volgt:

Welke partijen kunnen er op de markt voor woningbouw worden onderscheiden en wat zijn hun belangen en strategieën?

Over het algemeen worden er zes partijen onderscheiden die betrokken zijn bij het vastgoed en locatieontwikkelingsproces. Dit zijn de gemeente, projectontwikkelaars, institutionele beleggers, bouwbedrijven, woningcorporaties en makelaars (Segeren, 2007; SDU, 2009) In onderstaande tabel is weergegeven in welke fase van het ontwikkelingstraject deze partijen een rol spelen.

Fase in het vastgoedproces	Betrokken actoren
Initiatief	Projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, bouwondernemers, gemeenten, makelaars
Locatieverwerving	Projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, bouwondernemers, gemeenten, makelaars
Planontwikkeling	Projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, bouwondernemers, gemeenten, makelaars
Financiering	Projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, financiers
Realisering	Bouwondernemers, aannemers, gemeenten
Verhuur	Makelaars, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties

Verkoop	Makelaars, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties
Beheer en exploitatie	Beleggers, corporaties, makelaars, beheerders

Tabel 3.1 Actoren in het proces van vastgoedontwikkeling

Bron: SDU, 2009

In dit hoofdstuk worden de partijen besproken met de meeste invloed op de (grond)markt voor woningbouw. Dit zijn achtereenvolgens de gemeente, projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven en de woningcorporaties.

4.3 De gemeente

Traditioneel gezien is de gemeente een van de belangrijkste en actieve spelers in het vastgoed- en locatieontwikkelingsproces. De gemeente stelt een bestemmingsplan op waarmee zij ruimtelijke ontwikkelingen kan initiëren en sturen. Maar ook vervult de gemeente een belangrijke rol als aanbieder van bouwrijpe grond. De actieve grondpolitiek die de meeste Nederlandse gemeenten sinds de Tweede Wereldoorlog voeren heeft het mogelijk gemaakt dat zij konden sturen op woningbouw maar ook hebben gemeenten met dit beleid veel winst kunnen maken. De waardeestijging van grond in het bezit van de gemeente na een bestemmingsplanwijziging komt namelijk direct toe aan de gemeente. De gemeentelijke grondbedrijven hebben in de afgelopen decennia waarin sprake was van almaar stijgende woning- en dus grondprijzen steeds gefungeerd als ‘melkkoe’ waarmee het gemeentelijk beleid kon worden gefinancierd (Segeren, 2007).

In de oorspronkelijke situatie waarin de gemeente een actief grondbeleid voert vervult de gemeente een dubbelrol. Enerzijds is zij als afnemer van ruwe bouwgrond en aanbieder van bouwrijpe grond zelf een marktspeler. De gemeente vervult dan dus een private rol. In deze rol heeft de gemeente zoals gezegd de afgelopen decennia grote winsten kunnen behalen. Echter draagt deze rol ook risico's met zich mee aangezien ook de verliezen voor rekening van de gemeente komen. Anderzijds heeft de gemeente een publieke taak. Zij moet als marktmeester namelijk een afweging maken tussen verschillende (ruimtelijke) belangen en deze vertalen naar het bestemmingsplan. Met dit bestemmingsplan wordt de markt gereguleerd. Deze regels, of instituties, zijn van grote invloed op de markt. Een bestemmingsplanwijziging kan namelijk resulteren in een forse waardeestijging van de grond.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de gemeente meervoudige belangen heeft. De kerntaak van de gemeente is het dienen van het maatschappelijke belang. Echter spelen er ook grote financiële belangen, mede om het publieke belang te financieren. Deze dubbelrol van de gemeente wordt omschreven als de dubbele petten problematiek en kan leiden tot belangen verstrengeling. Van de verschillende benaderde marktpartijen in dit onderzoek gaf een enkeling aan dat zij in meer

of mindere mate te maken hebben met dit probleem en hier daadwerkelijk hinder van ondervinden. Hoewel deze partij het niet hard kan of durft te maken bestaat het vermoeden dat de gemeente prioriteit geeft aan het ontwikkelen van haar eigen grondposities. Andere partijen gaven aan dat zij dit probleem niet in Enschede ervaren maar dat dit een vooral een landelijk beeld is dat zich in andere gemeenten voordoet (interview Koopmans, 2011; interview Bam wningbou, 2011; interview Trebbe, 2011). Vreemd genoeg erkent het Enschedese grondbedrijf zelf wel dat er sprake is van belangenverstrengeling. De gemeente Enschede zelf reageert echter vrij laconiek op deze situatie. Zij onderkent dat dit probleem zich met name in het verleden heeft afgespeeld maar dat dit in de huidige slechte marktsituatie, waarin ontwikkelingen niet of nauwelijks van de grond komen, geen issue meer is (interview grondbedrijf Enschede, 2011).

De gemeente kan op de grondmarkt verschillende strategieën volgen. Het meest gebruikelijke onderscheid is tussen een actief en een passief of faciliterend grondbeleid. De gemeente Enschede heeft in het verleden altijd een actief grondbeleid gevoerd. Bij actief grondbeleid koopt de gemeente de ruwe bouwgrond (meestal landbouwgrond), maakt deze bouwrijp en verkoopt deze bouwrijpe grond vervolgens door aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of woningcorporatie die hier vastgoed op realiseert. Bij actief grondbeleid ligt het risico op de grondexploitatie bij de gemeente. Er zijn verschillende redenen voor het voeren van actief grondbeleid. Ten eerste kan de gemeente veel winst maken als ze zelf de grond in handen heeft. De waardestijging na een bestemmingsplanwijziging komt namelijk toe aan de grondeigenaar. Ook wordt actief grondbeleid gevoerd om publieke goederen te realiseren die niet door de markt worden geproduceerd. Tot slot heeft de gemeente middels actief grondbeleid een hoge mate van controle over ruimtelijke ontwikkelingen (Buitelaar, 2010a). De gemeente Enschede is geleidelijk aan echter afgestapt van het voeren van actief grondbeleid. In de eerste nota grondbeleid uit 2000 werd ingezet op actief grondbeleid. Daarna werd overgestapt op 'actief grondbeleid, tenzij' en nu is er sprake van situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat er nu geen actief grondbeleid meer wordt gevoerd maar dat er per geval wordt gekeken wat de beste strategie is, waarbij veel meer aan de markt wordt overgelaten (interview grondbedrijf Enschede, 2011; gemeente Enschede, 2011b).

4.4 Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven

Naast de gemeente zijn ook projectontwikkelaars en, in mindere mate, ontwikkelende bouwbedrijven sinds begin jaren 90 grote spelers op de grondmarkt voor woningbouw. In de oorspronkelijke situatie kochten zij bouwrijpe grond van de gemeente om hier woningen op te bouwen. Projectontwikkelaars bouwen voor eigen rekening en risico en zijn betrokken van de initiatieffase tot de fase van verkoop of verhuur. In de loop van de jaren 90 zijn projectontwikkelaars

voornamelijk in Vinex gebieden op grote schaal zelf grondposities gaan innemen om hun bouwproductie veilig te stellen.

Er zijn verschillende soorten projectontwikkelaars te onderscheiden die hieronder worden opgenoemd (SDU, 2009):

- Onafhankelijke ontwikkelaars;
- Aan een financiële instelling gebonden ontwikkelaars;
- Ontwikkelaars verbonden aan een bouwonderneming;
- Ontwikkelaars verbonden aan een belegger

Het doel van de onafhankelijke ontwikkelaar is om projecten op de markt te brengen met een beperkt risico. Deze projecten worden vervolgens doorverkocht aan beleggers, corporaties en particulieren. Essentieel voor dit type projectontwikkelaar is risicobeheersing. Ontwikkelaars die zijn verbonden aan een financiële instelling proberen zoveel mogelijk en zo goed mogelijke hypotheek en financieringen voor het moederbedrijf af te sluiten. Op Vinex-locaties zijn sinds de jaren 90 de projectontwikkelaars die aan een bouwonderneming zijn verbonden actief gaan opereren. Hier kochten zij grote hoeveelheden grond aan. Deze manier van werken hangt samen met het zelfrealisatierecht. Wanneer een grondeigenaar een bestemming zelf kan realiseren kan de overheid niet over gaan tot onteigening. Hierdoor hadden ontwikkelaars een sterke onderhandelingspositie. In ruil voor de grond konden projectontwikkelaars daardoor een bouwclaim krijgen. De gemeente maakte de grond bouwrijp waarna de grond weer werd teruggegeven aan de ontwikkelaar die hier woningen op kon bouwen. De reden dat ontwikkelaars zelf grond zijn gaan aankopen is dat zij zichzelf hiermee van een continue stroom van bouwopdrachten konden verzekeren (Segeren, 2007). Tot slot zijn er ook ontwikkelaars die zijn verbonden aan een institutionele belegger. "Voor de aan een institutionele belegger verbonden ontwikkelingsafdeling geldt dat aan risicodragende projectontwikkeling meestal een plafond wordt gesteld in de vorm van een percentage van de totale vastgoedportefeuille. De door de belegger normaal gesproken aan de ontwikkelaar te betalen risicopremie kan bij zelf ontwikkelde projecten achterwege blijven" (SDU, 2009, p. 15).

Zoals eerder genoemd is een veel voorkomende strategie van projectontwikkelaars het vroegtijdig aankopen van grond. Het gaat hierbij meestal om landbouwgrond. Dit type grond is met de huidige bestemming nog relatief goedkoop. Ontwikkelaars kopen deze grond omdat ze op basis van verschillende ruimtelijke analyses verwachten dat er in de toekomst een bestemmingsplanwijziging plaatsvindt waardoor woningbouw mogelijk is (Segeren, 2007). Wanneer ontwikkelaars grond in een later stadium aankopen moeten ze hier vaak relatief veel voor betalen.

Om dit te compenseren worden verschillende strategieën gevolgd. Ten eerste kunnen de aankoopkosten worden doorgeschoven naar de gemeente. De ontwikkelaar verkoopt de grond dan tegen dezelfde prijs als de aankoopprijs aan de gemeente of een andere partij door. Ten tweede kan het aantal en het type woningen in een stedenbouwkundig plan worden aangepast. Zo kan de opbrengst worden verhoogd en de grondexploitatie positief worden gemaakt. Tot slot is de kwaliteit van de woonomgeving een kostenpost waarop, in overleg met de gemeente, kan worden bezuinigd (Segeren, 2007).

Nu de gemeente maar ook veel marktpartijen ten gevolge van de (vastgoed)crisis momenteel in financieel zwaar weer verkeren doet zich een nieuwe strategie voor. Er is namelijk sprake van meer samenwerking. Respondenten geven aan dat in de periode tot 2008 waarin het economisch tij nog goed was er veel onderlinge concurrentie was. Projectontwikkelaars en woningcorporaties namen op grote schaal posities in op de grondmarkt en werden daarmee elkaars concurrent en concurrent van de gemeente. Een reactie van de gemeente Enschede hierop was het strategisch verwervingskrediet. Hiermee kreeg het grondbedrijf beschikking over 18 miljoen euro waarover zij per direct konden beslissen. Dit is een bijzondere situatie aangezien het budgetrecht normaal gesproken bij de gemeenteraad ligt. Deze beslissingsmacht was echter nodig om in de markt van destijds slagvaardig op te kunnen treden (interview grondbedrijf Enschede, 2011). Nu de woningmarkt echter op slot zit en veel projecten niet meer van de grond dreigen te komen zoeken marktpartijen, de gemeente en woningcorporaties elkaar op om het gemeenschappelijke probleem dat ze hebben gezamenlijk aan te pakken (Interview BAM woningbouw, 2011; Interview grondbedrijf Enschede, 2011).

4.5 Woningcorporaties

Een derde partij met grote invloed op de woningmarkt is de woningcorporatie. Ruim dertig procent van alle woningen in Nederland is in corporatiebezit (Boelhouwer, 2002). Het directe belang van woningcorporaties is dus het bieden van onderdak aan mensen met een bescheiden inkomen. Om hun werk goed uit te kunnen voeren opereren woningcorporaties onder bijzondere condities. Zo zijn corporaties voor wat betreft hun sociale activiteiten vrijgesteld van de vennootschapsbelasting en omzetbelasting (Van der Schaar, 2006). Tevens gelden er op de grondmarkt gereduceerde tarieven voor grond voor sociale woningbouw. Volgens De Kam & Needham (2002) is dit nodig aangezien zonder deze condities de bouw van sociale woningen zou stagneren of er zouden alleen nog sociale woningen van slechte kwaliteit op onaantrekkelijke locaties gebouwd kunnen worden. Dit zou volgens hen een maatschappelijk probleem zijn.

Omtrent woningcorporaties en vooral hun activiteiten is in de afgelopen twee decennia veel discussie geweest. Naast hun kerntaak zijn steeds meer corporaties er namelijk ook commerciële activiteiten op na gaan houden. Daardoor dienen ze niet alleen meer het maatschappelijk belang maar hebben ze ook een financieel belang. Dit laatste belang kan het maatschappelijke belang steunen aangezien met het verdiende geld uit de commerciële activiteiten maatschappelijke investeringen kunnen worden gedaan. Over de commerciële activiteiten is echter ophef aangezien deze vaak ver verwijderd liggen van de kerntaak van corporaties (Segeren 2007).

Ook op grondmarkt zijn woningcorporaties na de bruteringswet steeds actiever geworden. Door een aanpassing in de wet is het voor corporaties toegestaan om grond tien jaar in plaats van vijf jaar in bezit te hebben voordat er op gebouwd wordt. Op de grondmarkt voeren woningcorporaties verschillende strategieën. Het is in de eerste plaats steeds minder vanzelfsprekend dat ze grond kopen van de gemeente. In plaats daarvan kopen ze steeds vaker ruwe bouwgrond. De Kam en Needham (2002) delen de strategieën van woningcorporaties op de grondmarkt in de volgende twee hoofdgroepen in:

- Een strategie gericht op het verwerven van bouwrijpe grond, waarmee de corporaties meer afhankelijk is van de gemeente of een marktpartij;
- Een strategie gericht op het verwerven van ruwe bouwgrond of het inzetten van eigen grond. Hierbij heeft de corporatie een sterkere onderhandelingspositie tegenover de gemeente of een marktpartij.

De tweede strategie kent vier varianten: de corporatie solo, de corporatie in samenwerking met een marktpartij, de corporatie in een pps met de gemeente en tot slot de corporatie in een pps met de gemeente en een marktpartij (De Kam & Needham, 2002).

Het beeld van corporaties die actief handelen op de grondmarkt en zo eigen grondposities innemen verdient enige bijstelling. Verschillende respondenten die in dit onderzoek zijn benaderd gaven namelijk aan dat woningcorporaties terughoudender zijn geworden, zich weer zijn gaan richten op hun kerntaken, en ingegeven door de crisis en de verwachte krimp in Oost-Nederland juist voornemens zijn om te hun woningbezit te verminderen (Interview Koopmans, 2011; interview Domijn, 2012; Interview De Woonplaats, 2012). In plaats van het verwerven van nieuwe grondposities houden corporaties zich nu meer bezig met vervangende nieuwbouw op eigen grond (interview grondbedrijf Enschede, 2011).

4.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de strategieën en belangen van de drie grootste spelers op de (grond)markt voor woningbouw besproken. Hieruit werd duidelijk dat hoewel er voor de crisis op grote schaal door de gemeente, projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers en woningcorporaties grondposities werden ingenomen om uiteenlopende doelstellingen te behalen, er een kentering in deze werkwijze is gekomen. Ingegeven door de crisis en de verwachte krimp in Oost-Nederland, zijn de verschillende actoren terughoudender geworden. De woningmarkt is vastgelopen waardoor veel bouwprojecten niet meer van de grond komen.

De gemeente Enschede heeft hierdoor te maken met verschillende grondposities waar zij niet of nauwelijks kan overgaan tot ontwikkeling. Hierdoor leidt de gemeente grote renteverliezen (MPG, 2011). Om minder risico te lopen is de gemeente gaandeweg van het voeren van actief grondbeleid overgestapt op het huidige situationele grondbeleid. Steeds meer wil de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen overlaten aan marktpartijen en zich slechts beperken tot het realiseren van projecten die voor de stad van groot belang zijn of waar ontwikkeling anders niet van de grond komt (interview grondbedrijf Enschede).

Naast de gemeente ondervinden ook projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in de gemeente Enschede de nodige problemen ten gevolge van de problematiek op de woningmarkt. Zij zien het aantal opdrachten teruglopen (interview BAM woningbouw, 2011; interview Trebbe, 2011). Tevens is er een verandering opgetreden in de manier waarop opdrachten worden uitgegeven. Momenteel is er namelijk sprake van een groeiende aanbestedingsmarkt waarin projecten op basis van de laagste prijs worden aanbesteed. Vooral kleinere bedrijven hebben hier moeite mee aangezien zij hier weinig op verdienen en in sommige gevallen zelfs werk moeten kopen om hun werknemers van werk te kunnen voorzien (interview Bam woningbouw, 2011; interview Koopmans, 2011).

Tot slot zijn er ook veranderingen waar te nemen in de strategieën van woningcorporaties in Enschede. Hoewel hun belang, het huisvesten van mensen met een bescheiden inkomen, sinds jaar en dag hetzelfde is gebleven zijn zij in de loop der jaren steeds actiever geworden op de grondmarkt. Ingegeven door de crisis en de verwachte krimp zijn woningcorporaties echter terughoudender geworden en richten zich nu steeds meer op hun bestaande bezit. In plaats van op grote schaal nieuwe sociale woningen te bouwen leggen de in dit onderzoek benaderde corporaties zich voornamelijk toe op sloop en vervangende nieuwbouw waarbij per saldo woningen worden onttrokken aan de Enschedese woningvoorraad (interview Domijn, 2012; interview De Woonplaats, 2012).

5| Oplossingsrichtingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in het theoretisch kader opgestelde oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw. Zodoende wordt een antwoord gegeven op deelvragen 4:

Deelvraag 4

Wat is de houding van de gemeente Enschede, woningcorporaties en projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in Enschede ten opzichte van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw?

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 allereerst ingegaan op het Direct Responsibility Model van Dubbink (2003) en de vraag hoe de verschillende betrokken partijen bij woningbouw in de gemeente Enschede aankijken tegen het idee van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 de rol van CSR op het gebied van sociale woningbouw besproken. In paragraaf 5.4 komt de mogelijkheid van marktstructurering bij sociale woningbouw aan bod. Tot slot worden de bevindingen in paragraaf 5.5 kort samengevat.

5.2 De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw

In deze thesis wordt beargumenteerd dat het Direct Responsibility Model kan worden toegepast op sociale woningbouw. Tot op heden wordt de verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw gedragen door het Rijk, de gemeente en woningcorporaties. Vooral de gemeente en de woningcorporaties ondervinden echter problemen om de financiering van sociale woningbouw rond te krijgen. De vraag is of marktpartijen, zoals Dubbink aangeeft, meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor sociale woningbouw. Deze vraag is voorgelegd aan verschillende betrokken partijen bij woningbouw in de gemeente Enschede. In deze paragraaf zal per partij worden aangegeven wat hun visie is op dit idee.

De verwachting voorafgaand aan dit onderzoek en zoals in paragraaf 3.5 is verwoord was dat met name de gemeente Enschede positief zou reageren op deze theorie en de toepassing het Direct Responsibility Model op het gebied van sociale woningbouw. Ook van woningcorporaties werd verwacht dat zij meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw als een uitkomst zouden zien. Tot slot werd er van uitgegaan dat marktpartijen zelf het minst positief zouden

zijn over meer verantwoordelijkheid. Zij verkeren momenteel zelf namelijk ook in financieel zwaar weer.

5.2.1 Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven

Op de vraag of marktpartijen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor sociale woningbouw werd door de geïnterviewde projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven unaniem geantwoord dat zij daar geen heil in zagen. Hiervoor werden verschillende argumenten gegeven. Het meest voorkomende argument, dat door drie van de vier partijen werd aangedragen, is dat er momenteel geen sprake is van een gelijk speelveld tussen woningcorporaties en marktpartijen waardoor het lastig is voor marktpartijen om sociale woningen op de markt te brengen (interview BAM woningbouw, 2011; interview Trebbe, 2011; interview AM, 2011). Een ontwikkelaar of bouwer, zo luidt het argument, kan namelijk nooit aantrekkelijker financieren dan een corporatie. Marktpartijen zijn aangewezen op bankfinanciering en in het huidige economische klimaat zijn banken er terughoudend met het verstrekken van leningen (interview Trebbe, 2011). Woningcorporaties kunnen echter goedkoop leningen aangaan omdat hiervoor door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) met medewerking van lokale en landelijke overheden een zekerheidsstructuur is ontwikkeld. Hiermee worden garanties verstrekt aan financiers die leningen verstrekken aan woningcorporaties. Met dit systeem geeft het WSW woningcorporaties toegang tot de kapitaalmarkt tegen zo laag mogelijke kosten (WSW, 2012).

Een ander argument, dat twee keer werd aangedragen, is dat marktpartijen in principe al hun verantwoordelijkheid nemen voor sociale woningbouw. In een gebiedsontwikkeling is namelijk in veel gevallen sprake van differentiatie van woningbouwcategorieën en zodoende worden marktpartijen vaak belast met sociale woningbouw. Hoewel dit voor hen geen rendabel product is accepteren zij toch dat ze aan de totstandkoming moeten meewerken (interview Koopmans, 2011; interview AM, 2011). Een niet onbelangrijke kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat sociale woningbouw in gebiedsontwikkeling door de gemeente in veel gevallen wordt opgelegd. Een vertegenwoordiger van een ontwikkelend bouwbedrijf gaf aan dat er dan toch sprake is van het nemen van verantwoordelijkheid aangezien zij daar altijd zonder discussie in zijn meegegaan (interview Koopmans, 2011). Ook werd aangegeven dat het voor marktpartijen zelfs gunstig kan zijn als er een bepaald percentage sociale woningbouw in een plangebied is opgenomen. Ze hebben dan namelijk de zekerheid dat een deel van de door hen gebouwde woningen direct door woningcorporaties wordt afgenomen (interview Koopmans, 2011; interview AM, 2011).

Een derde argument dat werd genoemd tegen meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw heeft te maken met de economische crisis en de gevolgen die dit heeft voor marktpartijen. Veel marktpartijen verkeren momenteel zelf in financieel zwaar weer doordat ze

steeds minder opdrachten binnen krijgen (interview BAM woningbouw, 2011). Steeds meer plannen worden in de ijskast gezet (interview Trebbe, 2011). In enkele gevallen moeten ze zelfs werk ‘kopen’ (interview BAM woningbouw, 2011). Hoewel de grotere bedrijven nog voldoende vermogen hebben, hebben vooral de kleinere bedrijven moeite om onder de huidige omstandigheden overeind te blijven (interview BAM woningbouw, 2011). Marktpartijen beschikken momenteel zelf over een beperkt eigen vermogen waardoor het te veel is gevraagd om zelf in sociale woningen te investeren, deze te bouwen en te verhuren (Bron: Trebbe, BAM woningbouw).

Tot slot gaf een van de benaderde partijen aan dat marktpartijen geen filantropische instellingen zijn (interview Koopmans, 2011). Dit argument raakt aan een argument dat door een andere partij werd gegeven, namelijk dat projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven als ze net als woningcorporaties in sociale woningbouw zouden gaan investeren ze eigenlijk zelf een woningcorporatie worden (interview BAM woningbouw, 2011).

5.2.2 Woningcorporaties

In dit onderzoek zijn twee van de drie grootste woningcorporaties in de gemeente Enschede benaderd. Dit zijn woningcorporatie Domijn en woningcorporatie De Woonplaats. Ook aan de vertegenwoordigers van deze corporaties is de mogelijkheid van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw voorgelegd. Zij gaven net als de benaderde marktpartijen aan dat zij dit idee in de praktijk onuitvoerbaar vinden. Hiervoor gaven zij een aantal argumenten die hieronder worden besproken.

Ten eerste gaven beide woningcorporaties overeenkomstig met het antwoord van marktpartijen aan dat het teveel gevraagd is van projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven om bij te dragen aan sociale woningbouw aangezien deze partijen momenteel zelf in financieel zwaar weer verkeren. Volgens de woningcorporaties hebben marktpartijen zelf moeite om hun hoofd boven water te houden, en al klinkt het idee van gedeelde verantwoordelijkheid als een goed concept, op dit moment is het volgens hen erg onrealistisch (interview De Woonplaats, 2012; interview Domijn, 2012).

Een tweede argument, dat door een vertegenwoordiger van woningcorporatie Domijn werd genoemd, is dat woningcorporaties zelf prima in staat zijn om sociale woningbouw te realiseren en dat meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw van marktpartijen daarom niet nodig is. In het interview gaf hij tevens aan dat het met de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw wel meevalt. Zo is met name de financiering van de onrendabele top door woningcorporatie Domijn nog wel rond te krijgen (interview Domijn, 2012). De vertegenwoordiger van De Woonplaats gaf echter aan dat de onrendabele top, die ze sinds de bruterings zelf moeten financieren met de verkoop van woningen, nog wel een probleem vormt. Woningen worden steeds

duurder en waar De Woonplaats vroeger een woning kon financieren door één woning te verkopen, moeten ze nu twee of drie woningen verkopen om de onrendabele top te kunnen financieren (interview De Woonplaats, 2011).

5.2.3 De gemeente Enschede

Tot slot is in dit onderzoek ook een vertegenwoordiger van het grondbedrijf van de gemeente Enschede benaderd. In lijn met de visie van de geïnterviewde marktpartijen en woningcorporaties gaf ook de gemeente Enschede aan dat meer verantwoordelijkheid van marktpartijen op het gebied van sociale woningbouw onrealistisch is.

Ten eerste werd aangegeven dat een marktpartijen rendement moeten maken. Het afkomen van de behaalde winst van deze partijen om dit te investeren in sociale woningbouw is volgens de vertegenwoordiger van het Enschedese grondbedrijf onrealistisch (interview grondbedrijf Enschede, 2011).

Daarnaast werd aangegeven dat het niet voorkomt dat een projectontwikkelaar zelf woningen beheert en exploiteert. Dit is de taak van een belegger of een woningcorporatie. Hoewel het idee dat marktpartijen zelf als eindgebruiker of exploitant zou optreden, dus als een soort woningcorporatie, niet heel realistisch werd geacht zouden volgens de vertegenwoordiger van het Enschedese grondbedrijf in dat geval wel dezelfde gunstige voorwaarden kunnen gelden die ook voor corporaties gelden (interview grondbedrijf Enschede, 2011).

5.3 Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw

Om het begrip ‘verantwoordelijkheid’, dat is ontleend aan Dubbink’s Direct Responsibility Model, verder uit te werken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de literatuur over CSR. Het concept CSR en de toepassing daarvan op sociale woningbouw is beschreven in paragraaf 2.5. In dit onderzoek is de omschreven definitie van CSR aan de verschillende benaderde partijen voorgelegd met als doel hun visie hierop te inventariseren. In deze paragraaf worden daarvan de resultaten gepresenteerd.

Ten aanzien van CSR op het gebied van sociale woningbouw zijn een aantal verwachtingen opgesteld. Van marktpartijen werd verwacht dat zij positief tegenover CSR zouden staan omdat het tot een verbetering van het imago kan leiden. Echter werd niet verwacht van marktpartijen dat zij bereid zijn om grote investeringen te doen aangezien deze niet of nauwelijks zijn terug te verdienen. Om die reden werd verwacht dat marktpartijen beperkt bereid zijn om te investeren in sociale woningbouw, zonder direct winstoogmerk. Van woningcorporaties en de gemeente werd verwacht dat zij positiever tegen CSR op het gebied van sociale woningbouw zouden staan dan marktpartijen.

Zij hebben namelijk beide de doelstelling om het publieke belang zo goed mogelijk te dienen en voor hen zou het gunstig zijn als ook marktpartijen aan deze doelstelling zouden bijdragen.

Hoewel de verschillende benaderde partijen vrijwel unaniem aangaven dat ze weinig heil zagen in het idee van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw, vond het idee van CSR wel enige weerklank.

Van de benaderde projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers gaven twee partijen aan dat ze al maatschappelijk actief zijn. Zo gaf een ontwikkelend bouwbedrijf aan dat ze, ingegeven door woningcorporaties, burgers betrekken bij de planontwikkeling. Daarbij worden bewoners geïnformeerd over wat er waar en wanneer wordt gebouwd. Ook worden burgers betrokken bij het meedenken over de ruimtelijke plannen (interview Koopmans, 2011). Een andere vertegenwoordiger gaf aan dat ze op verschillende terreinen maatschappelijk betrokken zijn. Zo geldt er binnen het bedrijf een duurzaamheidsprotocol waarin bijvoorbeeld is opgenomen dat medewerkers met energiezuinige leaseauto's moeten rijden, er alleen gebruik wordt gemaakt van fsc hout en dat er op de bouwplaats aan afvalscheiding wordt gedaan. Op het gebied van woningbouw wordt ingezet op het bouwen van woningen die minder co2 uitstoten. Daarnaast sponsort het bedrijf met kleine bedragen van ongeveer 5000 euro per jaar maatschappelijke instellingen. Net als het hierboven genoemde bedrijf worden ook bewoners betrokken bij de planvorming. Tot slot houdt dit bedrijf zich bezig met het creëren van leer- en werkplakken voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt (interview BAM woningbouw, 2011).

Hoewel door deze partijen dus maatschappelijk verantwoord wordt ondernomen gebeurt dit slechts op kleine schaal. De benaderde marktpartijen gaven allemaal aan dat het maken van rendement en het behalen van winst hun hoofddoelstelling is. Voor het bedrijf is continuïteit in de bedrijfsvoering van belang. Zodoende moet het eindresultaat van een project altijd een positief saldo laten zien. Dit houdt in dat sociale woningbouw in een gebiedsontwikkeling acceptabel is voor marktpartijen mits dit kan worden verevend met winstgevendende plandelen. Slechts sociale woningen bouwen, met een negatief eindresultaat is voor marktpartijen onhaalbaar (interview Trebbe, 2011). Of zoals een van de vertegenwoordigers aangaf: "Wij zijn natuurlijk geen filantropische instelling" (interview Koopmans, 2011).

Ook aan het grondbedrijf van de gemeente Enschede is het idee van CSR op het gebied van sociale woningbouw voorgelegd. De vertegenwoordiger van het grondbedrijf gaf aan dat CSR vooral denkbaar is op het gebied van werkgelegenheid. Marktpartijen zouden zich er volgens hem op kunnen toelagen om werkplaatsen te creëren voor starters op de arbeidsmarkt en herintreders. Hij gaf echter ook aan dat CSR op grote schaal, door bijvoorbeeld het afkomen van winst om dit in te zetten voor sociale woningbouw, onrealistisch is aangezien projectontwikkelaars en bouwbedrijven erop gericht zijn om rendement te maken (interview grondbedrijf Enschede, 2011).

5.4 Marktstructurering en sociale woningbouw

Tot slot is ook de mogelijkheid van marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* verkend als oplossingsrichting voor de problematiek omtrent sociale woningbouw. Deze oplossingsrichting voor de problematiek omtrent sociale woningbouw is voorgelegd aan de vertegenwoordigers van projectontwikkelaars, ontwikkelende bouwbedrijven en het grondbedrijf in de gemeente Enschede. Daarnaast is hoogleraar Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties George de Kam benaderd voor zijn visie op *inclusionary housing*. Hieronder wordt besproken welke resultaten dit heeft opgeleverd.

De verwachting voorafgaand aan het onderzoek was dat met name de gemeente positief zou reageren op de mogelijkheden van de nieuwe Wro en van het nieuwe instrumentarium dan ook veelvuldig gebruik zal maken. Ook van marktpartijen werd verwacht dat zij marktstructurering in plaats van marktregulering als een uitkomst zagen wegens meer flexibiliteit, de mogelijkheid tot het ontplooiën van eigen initiatieven en minder regelgeving.

5.4.1 Het nut van het stellen van locatie-eisen

Hoewel partijen het nut inzien van de mogelijkheden die het stellen van locatie-eisen biedt (interview BAM woningbouw, 2011; interview Trebbe, 2011; interview grondbedrijf Enschede, 2011) geeft een meerderheid aan dat dit geen nieuw fenomeen is (Koopmans, BAM, Trebbe). De gemeente heeft namelijk altijd de mogelijkheid gehad om aan een wijziging in het bestemmingsplan aan projectontwikkelaars de voorwaarde te verbinden dat in het plangebied sociale woningen worden gebouwd. Verschillende marktpartijen hebben aangegeven dat ze de noodzaak van gedifferentieerd bouwen, en dus dat er een bepaald gedeelte wordt vrijgemaakt voor sociale woningbouw, altijd zonder veel discussie hebben geaccepteerd (interview Koopmans, 2011; interview AM, 2011). Toch wordt het nut van dit instrument erkent. Vooral in gebieden waar de gemeente de grond zelf niet in handen heeft kan de gemeente zo namelijk toch invloed uitoefenen op wat er wordt gebouwd (interview Trebbe, 2011; interview grondbedrijf Enschede, 2011). Door een vertegenwoordiger van het grondbedrijf werd echter aangegeven dat hoewel het een bruikbaar instrument is aangezien de gemeente zo een stok achter de deur heeft, het eigenlijk een achterhaald middel is dat vooral ten tijde van de Vinex ontwikkeling erg welkom was geweest.

5.4.2 Voorkeur voor de minnelijke weg

Zoals hierboven is aangegeven wordt door verschillende partijen het nut ingezien van *inclusionary housing*. De gemeente heeft hiermee een stok achter de deur en in gebieden waar zij zelf geen grond in handen heeft kan ze zo toch invloed uitoefenen op het type woningen dat wordt gebouwd. Toch

heeft dit instrument niet de voorkeur. Niet alleen bij het grondbedrijf maar ook door ontwikkelaars werd aangegeven dat de minnelijke weg, dus via privaatrechtelijk onderhandelde afspraken, wordt verkozen boven het stellen van locatie-eisen in het exploitatieplan (interview grondbedrijf Enschede, 2011; interview AM, 2011). Ten eerste kost het opstellen van een exploitatieplan veel tijd en geld. Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien wat gepaard gaat met veel ambtelijke inzet (interview grondbedrijf Enschede, 2011). Ten tweede gaf een marktpartij aan ze in plaats van de harde eis die wordt gesteld liever zien dat er via gezamenlijk overleg wordt gekomen tot de bepaling van woningbouwcategorieën. Via een wens of een advies kan het proces zo flexibeler verlopen (interview AM, 2011).

5.4.3 Het belang van een goed verdienmodel

Een ander punt dat van belang is bij het stellen van locatie-eisen is dat er een goed verdienmodel onder moet zitten (interview Trebbe, 2011). Sociale woningbouw is namelijk niet winstgevend en om het exploitatiesaldo positief te kunnen krijgen moet dit worden verevend met winstgevende plandelen. Dit is in de huidige markt echter lastig. Hoewel er vroeger vaak sprake was van meerdere projecten die gelijktijdig in ontwikkeling waren en die aan elkaar konden worden gekoppeld voor tussenplanse verevening, staan projecten in de huidige markt meer op zichzelf waardoor deze mogelijkheid uitblijft (interview BAM, 2011).

5.4.4 Kanttekening bij het stellen van locatie-eisen

Door George de Kam (interview, 2012) worden een aantal kanttekeningen geplaatst bij *inclusionary housing*. Een eerste punt dat hij noemt en dat raakt aan de noodzaak van een goed verdienmodel, is dat er een overschot nodig is om sociale woningbouw te kunnen financieren. Er moet kunnen worden verevend. In de huidige markt is dit problematisch aangezien veel projecten niet meer van de grond komen of fors worden uitgefaseerd. Dit hoeft niet te betekenen dat *inclusionary housing* daarom van de baan is. In een opgaande markt kan er namelijk weer ruimte zijn voor dit instrument. Een tweede punt dat door De Kam (interview, 2012) wordt genoemd heeft te maken met eigendomsrechten. Doordat de gemeente locatie-eisen stelt wordt de bewegingsvrijheid van grondeigenaren ingeperkt. Hun eigendomsrechten worden hiermee aangetast. De vraag is in hoeverre dit gerechtvaardigd is. Tot slot kan volgens De Kam (interview, 2012) worden afgevraagd of publieke doelen, in dit geval sociale woningbouw, door een toevallige ontwikkelaar moeten worden bekostigd of door de samenleving als geheel.

5.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk is ingegaan op de visie van de verschillende partijen die zijn betrokken bij sociale woningbouw in de gemeente Enschede op de in het theoretisch kader opgestelde oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw. De vraag of marktpartijen meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw moeten en kunnen nemen stond hierbij centraal. Dit idee is verder uitgewerkt aan de hand van theorie over CSR. Een derde oplossingsrichting die is besproken is de mogelijkheid van marktstructurering. Hieronder worden de resultaten die in dit onderzoek uit de interviews naar voren zijn gekomen kort samengevat.

5.5.1 De verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw

Op de vraag of marktpartijen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen op het gebied van sociale woningbouw gaven de benaderde partijen unaniem aan dat ze hier weinig in zagen. Hiervoor werden de volgende argumenten genoemd:

- Er is geen gelijk speelveld tussen marktpartijen en woningcorporaties;
- Marktpartijen nemen hun verantwoordelijkheid al door mee te werken aan sociale woningbouw wanneer dit in een plangebied is opgenomen;
- Marktpartijen verkeren zelf momenteel in financieel zwaar weer;
- Marktpartijen handelen op basis van winst oogmerk en zijn geen filantropische instelling;
- Marktpartijen moeten rendement maken en het afkomen van winst voor sociale woningbouw is onrealistisch.

5.5.2 Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw

Het idee van CSR op het gebied van woningbouw vond meer weerklank. Twee marktpartijen gaven aan al maatschappelijk verantwoord te ondernemen door bijvoorbeeld burgers te informeren en te laten meedenken in het planproces. Ook werd gesproken van bedrijfsvoering volgens een duurzaamheidprotocol, het op kleine schaal sponsoren van maatschappelijke instellingen en het creëren van leer- en werkplekken voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Ook bij het Enschedese grondbedrijf werd gesteld dat maatschappelijk verantwoord ondernemen denkbaar is in termen van het creëren van werkplaatsen voor bijvoorbeeld starters en herintreders, maar dat CSR op grote schaal door bijvoorbeeld het afkomen van winst ten behoeve van sociale woningbouw onrealistisch is.

5.5.3 Marktstructurering en sociale woningbouw

Hoewel het nut van het stellen van locatie-eisen wordt erkent worden hierbij een aantal kanttekening geplaatst. Deze worden hieronder opgesomd:

- Het is geen nieuw fenomeen. Aan een bestemmingsplanwijziging kan door de gemeente namelijk al de voorwaarde worden gesteld dat in een plangebied sociale woningbouw wordt opgenomen;
- Het argument is handig als stok achter de deur maar is min of meer achterhaald. Ten tijde van de Vinex was het zeer welkom geweest;
- Het bereiken van overeenstemming over sociale woningbouw via de minnelijke weg geniet de voorkeur boven het opstellen van een exploitatieplan;
- Het opstellen en jaarlijks herzien van een exploitatieplan kost veel tijd, geld en ambtelijke inzet;
- Er is een overschot nodig om sociale woningbouw te kunnen financieren. In de huidige markt is dit lastig. In een opgaande markt heeft *inclusionary housing* meer kans van slagen;
- Het stellen van locatie-eisen is een beperking van de eigendomsrechten van grondeigenaren;
- Het is discutabel of een toevallige projectontwikkelaar moet betalen voor sociale woningbouw en niet de samenleving als geheel.

6| Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 en 5 zijn de resultaten van het onderzoek besproken. In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken ten aanzien van deze resultaten. Deze conclusies worden vergeleken met de verwachtingen die in hoofdstuk 3 zijn opgesteld. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de doelstelling van het onderzoek. De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om marktpartijen meer betrokken te maken bij de realisatie van sociale woningbouw
door
op basis van wetenschappelijke literatuur verschillende oplossingsrichtingen voor te dragen aan de partijen die betrokken zijn bij (sociale)woningbouw in Enschede en hun visie hierop in kaart te brengen.

Bij deze doelstelling is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

6.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Achtereenvolgens zullen de conclusies ten aanzien van het Direct Responsibility Model, CSR en marktstructurering als oplossingsrichtingen worden besproken. Deze conclusies worden getrokken door de onderzoeksresultaten te vergelijken met de opgestelde verwachtingen.

6.2.1 Het Direct Responsibility Model en sociale woningbouw

Verwachtingen

- **Marktpartijen:** Van marktpartijen werd verwacht dat zij negatief zouden reageren op het Direct Responsibility Model als oplossing voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw. Zij verkeren zelf momenteel namelijk in financieel zwaar weer.

- **Gemeente Enschede:** Van de gemeente Enschede werd juist verwacht dat zij positief zou reageren op de toepassing van het Direct Responsibility Model op het gebied van sociale woningbouw. In een periode van grote financiële tegenslag zou het namelijk een uitkomst zijn voor de gemeente als ze in haar taken wordt ontlast en marktpartijen een financiële bijdrage zouden leveren op het gebied van sociale woningbouw.
- **Woningcorporaties:** Ook van woningcorporaties werd verwacht dat zij het als een uitkomst zouden zien als marktpartijen meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw zouden nemen. Op financieel gebied kunnen zij namelijk steeds minder verwachten van de gemeente en dit gat zou door marktpartijen kunnen worden opgevuld.

Marktpartijen

De projectontwikkelaars en de ontwikkelende bouwbedrijven gaven unaniem aan dat zij weinig zagen in meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw. Hiervoor werden een aantal argumenten genoemd.

Ten eerste werd aangegeven dat er geen sprake is van een gelijk speelveld tussen marktpartijen en woningcorporaties. Omdat een marktpartij nooit aantrekkelijker kan financieren dan een woningcorporatie is het volgens hen voor een marktpartij lastig om sociale woningen op de markt te brengen. Woningcorporaties, die van verschillende voordelen kunnen profiteren, zouden dit beter kunnen doen.

Een tweede argument dat werd gegeven is dat marktpartijen hun verantwoordelijkheid op het gebied van sociale woningbouw in principe al nemen. Hoewel sociale woningbouw geen rendabel product is wordt namelijk wel geaccepteerd dat die bij een gedifferentieerde gebiedsontwikkeling hoort. Het verlenen van medewerking kan worden gezien als het nemen van verantwoordelijkheid.

Een derde argument dat tegen meer verantwoordelijkheid voor sociale woningbouw werd aangedragen heeft te maken met de economische crisis en de gevolgen die dit heeft voor marktpartijen. Door de crisis loopt het aantal opdrachten terug waardoor veel bedrijven zelf momenteel in financieel zwaar weer verkeren. In deze situatie is het van hen teveel gevraagd om in onrendabele producten als sociale woningbouw te investeren.

Een laatste argument dat werd genoemd is dat marktpartijen handelen met een winst oogmerk en geen filantropische instellingen zijn. Het past dus niet bij de aard van een marktpartij om in sociale woningbouw te investeren. Dit is de taak van een woningcorporatie.

De gemeente Enschede

De vertegenwoordiger van het grondbedrijf van de gemeente Enschede gaf aan dat hij niets zag in de voorgestelde oplossing. Hij verwerpt deze oplossing ten eerste omdat het maken van winst een drijfveer is voor marktpartijen en dat afroming van de behaalde winst voor investeringen in sociale woningbouw onrealistisch is. Ten tweede werd door hem gesteld dat het de taak van beleggers of woningcorporaties is om woningen te beheren en exploiteren en niet van een projectontwikkelaar of een ontwikkelend bouwbedrijf.

Woningcorporaties

Tot slot is ook aan de vertegenwoordigers van deze corporaties de mogelijkheid van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw voorgelegd. In lijn met de benaderde marktpartijen gaven zij aan dat zij dit idee in de praktijk onuitvoerbaar vinden. Daarvoor werden de volgende argumenten genoemd:

In de eerste plaats gaf zowel de vertegenwoordiger van woningcorporatie Domijn als de vertegenwoordiger van woningcorporatie De Woonplaats aan dat het van projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven teveel is gevraagd om bij te dragen aan sociale woningbouw. De vertegenwoordigers stellen namelijk dat marktpartijen momenteel zelf te kampen hebben met de financiële crisis. Marktpartijen hebben volgens de woningcorporaties moeite om het hoofd boven water te houden, en al klinkt het idee van gedeelde verantwoordelijkheid als een goed concept, op dit moment is het volgens hen erg onrealistisch (interview De Woonplaats, 2012; interview Domijn, 2012).

Ten tweede werd door de vertegenwoordiger van woningcorporatie Domijn aangegeven dat woningcorporaties zelf prima in staat zijn om sociale woningbouw te realiseren en dat ze daarom geen hulp van marktpartijen nodig hebben. Daarnaast gaf hij aan dat het probleem omtrent de financiering van sociale woningbouw zelfs wel meevalt. Met name de financiering van de onrendabele top is door woningcorporatie Domijn nog wel rond te krijgen (interview Domijn, 2012). Door de vertegenwoordiger van De Woonplaats werd echter gesteld dat de onrendabele top nog steeds moeizaam gaat. Woningen worden steeds duurder en waar De Woonplaats vroeger een woning kon financieren door één woning te verkopen, moeten ze nu twee of drie woningen verkopen om de onrendabele top te kunnen financieren (interview De Woonplaats, 2011).

Conclusie 1

a) Marktpartijen

Het onderzoek wijst uit dat marktpartijen het Direct Responsibility Model als oplossing unaniem afwijzen. De verwachting ten aanzien van de opinie van marktpartijen is hiermee bevestigd.

b) De gemeente

Van de gemeente werd verwacht dat zij positief zou reageren op het Direct Responsibility Model. Uit het onderzoek is echter gebleken dat deze oplossingsrichting door het grondbedrijf als onrealistisch wordt beschouwd. De verwachting ten aanzien van de opinie van de gemeente kan daardoor niet worden bevestigd.

c) Woningcorporaties

Tot slot werd ook van de woningcorporaties verwacht dat zij het Direct Responsibility Model als een uitkomst zouden zien. De onderzoeksresultaten laten echter zien dat ook zij dit model onuitvoerbaar vinden. Daarmee is ook de verwachting ten aanzien van de opinie van woningcorporaties niet bevestigd.

6.2.2 Corporate Social Responsibility en sociale woningbouw

Verwachtingen

- **Marktpartijen:** Bedrijven zijn gebaat bij een positief imago. Aangezien CSR in positieve zin bijdraagt aan het imago werd verwacht dat marktpartijen welwillend tegenover CSR op het gebied van sociale woningbouw staan. Echter hebben marktpartijen het behalen van winst als hoofddoelstelling. Samen met het feit dat voor publieke doelen grote investeringen nodig zijn die niet of nauwelijks zijn terug te verdienen, is met dit gegeven de verwachting bijgesteld. Marktpartijen zouden weliswaar positief tegenover CSR staat, maar slechts op kleine schaal en niet in de zin van grote maatschappelijke investeringen.
- **De gemeente Enschede:** Van de gemeente werd verwacht dat zij CSR juist als een uitkomst zou zien. De gemeente heeft namelijk als doelstelling om het publieke belang zo goed mogelijk te dienen. Als een marktpartij maatschappelijk verantwoord onderneemt dan draagt dit bij aan het behalen van de doelstelling van de gemeente.
- **Woningcorporaties:** Ook van woningcorporaties werd verwacht dat zij positief

zouden reageren op CSR als oplossingsrichting. Zij hebben net als de gemeente een sociale doelstelling. Ook voor woningcorporaties geldt dus dat wanneer marktpartijen maatschappelijk verantwoord ondernemen er een bijdrage wordt geleverd aan het behalen van deze doelstelling.

Marktpartijen

Zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden zien de benaderde partijen vrijwel unaniem geen heil in het idee van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw. Echter vond CSR meer weerklank. Twee van de benaderde projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven gaven aan al maatschappelijk actief te zijn. Zo worden bewoners geïnformeerd over de bouwplannen en worden burgers betrokken bij het meedenken over de ruimtelijke projecten. Andere elementen van maatschappelijk ondernemerschap die werden genoemd zijn de bedrijfsvoering volgens een duurzaamheidprotocol, het op kleine schaal sponsoren van maatschappelijke instellingen en het creëren van leer- en werkplekken voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Hoewel er dus in bepaalde mate kan worden gesproken van CSR gebeurt dit slechts op kleine schaal. Alle benaderde marktpartijen gaven aan dat het maken van winst hun hoofddoelstelling is en dat maatschappelijke bijdragen slechts mogelijk zijn wanneer dit niet tot een negatief saldo leidt.

De gemeente Enschede

Ook door het Enschedese grondbedrijf werd gesteld dat maatschappelijk verantwoord ondernemen denkbaar is in termen van het creëren van werkplaatsen voor bijvoorbeeld starters en herintreders, maar dat CSR op grote schaal door bijvoorbeeld het afkomen van winst ten behoeve van sociale woningbouw onrealistisch is.

Woningcorporaties

Tot slot zagen de benaderde woningcorporaties weinig heil in CSR op het gebied van sociale woningbouw. Ze gaven ten eerste aan dat het onrealistisch is om in deze slechte economische tijd een extra bijdrage van marktpartijen te vragen voor sociale woningbouw. Daarnaast gaf de vertegenwoordiger van Domijn aan dat woningcorporaties zelf prima in staat zijn om zonder hulp van marktpartijen sociale woningbouw te realiseren.

Conclusie 2

a) Marktpartijen

Het onderzoek wijst uit dat marktpartijen gematigd positief tegenover CSR staan. Twee marktpartijen gaven aan zelf al maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Echter gaven alle marktpartijen aan dat het maken van winst hun hoofddoelstelling is en dat van maatschappelijk verantwoord ondernemen slechts sprake kan zijn wanneer er sprake is van een positief eindresultaat. CSR op het gebied van sociale woningbouw is voor marktpartijen dus alleen op kleine schaal denkbaar, wanneer het niet leidt tot een financieel verlies. De verwachting ten aanzien van de opinie van marktpartijen over CSR op het gebied van sociale woningbouw is hiermee bevestigd.

b) De gemeente Enschede

Van de gemeente Enschede werd verwacht dat CSR positief zou worden ontvangen, aangezien het een bijdrage levert aan het behalen van de maatschappelijke doelstelling van de gemeente. De vertegenwoordiger van het Enschedese grondbedrijf gaf echter aan dat hij CSR slechts op kleine schaal denkbaar acht en dat CSR op grote schaal onrealistisch is. De verwachting ten aanzien van de opinie van de gemeente Enschede over CSR op het gebied van sociale woningbouw is dan ook niet bevestigd.

c) Woningcorporaties

Tot slot werd ook van de woningcorporaties verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord ondernemerschap van marktpartijen op het gebied van sociale woningbouw als een uitkomst zouden zien. Echter gaven ook woningcorporaties aan dat deze oplossingsrichting onrealistisch is. Daarnaast werd aangegeven dat woningcorporaties het prima zonder hulp van marktpartijen af kunnen. Ook de verwachting ten aanzien van de opinie van woningcorporaties over CSR kan dus niet worden bevestigd.

6.2.3 Marktstructurering en sociale woningbouw

Verwachtingen

- Marktpartijen: Van marktpartijen werd verwacht dat zij inclusionary housing als een uitkomst zouden zien. Zij zijn namelijk gebaat bij minder regelgeving. Daarnaast zijn marktpartijen bij de toepassing van dit instrument vrijer in hun keuzes en hebben ze meer mogelijkheden om zelf initiatieven te ontplooiën.

- De gemeente Enschede: Van de gemeente werd verwacht dat ze positief tegenover marktstructurering staat en veel gebruik maakt van de mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen. Het instrument biedt met name uitkomst bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling waar de gemeente vaak geen grond in handen heeft.

Marktpartijen

De benaderde marktpartijen gaven aan dat ze het nut van de mogelijkheid van het stellen van locatie-eisen erkennen. Echter werd gesteld dat dit geen nieuw fenomeen is aangezien de gemeente altijd al de mogelijkheid heeft gehad om aan een bestemmingsplanwijziging de voorwaarde te verbinden dat er sociale woningbouw in het plangebied wordt opgenomen. Toch wordt het als een handig instrument gezien, vooral in gebieden waar de gemeente niet zelf de grond in handen heeft.

De gemeente Enschede

Bij het Enschedese grondbedrijf werd aangegeven dat hoewel ze het een bruikbaar instrument vinden als stok achter de deur er nog niet veel gebruik van is gemaakt. Echter is het volgens de vertegenwoordiger van het grondbedrijf een min of meer achterhaald middel dat erg welkom was geweest ten tijde van de Vinex.

Zowel het Enschedese grondbedrijf als de projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers gaven aan dat ze de voorkeur gaven aan het bereiken van overeenstemming over sociale woningbouw via de minnelijke weg boven het stellen van locatie-eisen via het exploitatieplan. Het opstellen van een exploitatieplan kost namelijk veel tijd, geld en ambtelijke inzet.

Een ander punt dat van belang is bij het stellen van locatie-eisen is dat er een goed verdienmodel onder moet zitten. Aangezien sociale woningbouw onrendabel is moet dit kunnen worden verevend met winstgevend plandelen om een positief exploitatiesaldo te krijgen. Met name bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarop steeds meer wordt ingezet, is dit nogal een probleem. Ook in de huidige markt vormt verevening een probleem. Projecten staan steeds meer op zichzelf waardoor deze mogelijkheid uitblijft.

Tot slot noemt hoogleraar George de Kam een aantal kanttekeningen bij *inclusionary housing*. Ten eerste moet er een overschot zijn om sociale woningbouw te kunnen financieren. Dit sluit aan op het eerder genoemde punt van de noodzaak van een goed verdienmodel. In de huidige markt waarin projecten moeilijk van de grond komen is dit echter problematisch. In een opgaande markt zou *inclusionary housing* meer kans van slagen hebben. Ten tweede wordt door het stellen van locatie-eisen de bewegingsvrijheid van grondeigenaren en daarmee hun eigendomsrechten beperkt.

De vraag is in hoeverre dit gerechtvaardigd is. Tot slot is het de vraag of publieke doelen zoals sociale woningbouw door een toevallige ontwikkelaar moeten worden bekostigd of door de samenleving als geheel.

Conclusie 3

a) Marktpartijen

Van marktpartijen werd verwacht dat zij marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* als gunstig zouden ervaren aangezien er langs die weg sprake is van minder regelgeving en meer bewegingsvrijheid. De onderzoeksresultaten laten zien dat deze verwachting deels is uitgekomen. Het nut van de mogelijkheid van het stellen van locatie-eisen wordt erkend. Echter werd aangegeven dat het geen nieuw fenomeen is en dat het instrument alleen goed inzetbaar is in een opgaande markt waarin onrendabele plandelen kunnen worden verevent. Bovendien geniet het bereiken van een overeenkomst over sociale woningbouw via de minnelijke weg de voorkeur boven de werking van het exploitatieplan.

b) De gemeente Enschede

Ook van de gemeente werd verwacht dat zij *inclusionary housing* als een uitkomst zouden zien en hier dan ook veelvuldig gebruik van maakt. In principe is deze verwachting niet uitgekomen. Hoewel ook de gemeente net als de benaderde marktpartijen het nut van het instrument inziet, gaf de vertegenwoordiger van het grondbedrijf echter aan dat ze het instrument beter had kunnen gebruiken ten tijde van de Vinex. Daarnaast gaf ook de gemeente Enschede aan dat het bereiken van een overeenstemming via de minnelijke weg de voorkeur geniet aangezien het opstellen en het jaarlijks herzien van een exploitatieplan veel tijd, geld en ambtelijke inzet kost.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden op basis van het gevoerde onderzoek en de getrokken conclusies drie aanbevelingen gedaan. De eerste twee aanbevelingen hebben betrekking op het onderzoek zelf. De derde aanbeveling komt voort uit de gevonden resultaten.

6.3.1 Ander type onderzoek

In dit onderzoek is een enkelvoudige case study uitgevoerd in de gemeente Enschede. Aangezien de resultaten uit een enkelvoudige case study lastig te generaliseren zijn wegens de contextafhankelijkheid wordt de externe validiteit van het onderzoek aangetast. De eerste aanbeveling is dan ook om in een eventueel vervolgonderzoek meerdere cases te onderzoeken,

zodat algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan. In plaats van een case study zou ook een survey kunnen worden uitgevoerd. De kwantitatieve data die wordt gegenereerd middels enquêtes kan dan als basis dienen voor ‘hardere’ onderzoeksresultaten. Zo kan bijvoorbeeld de houding ten opzichte van een bepaalde oplossingsrichting in cijfers worden uitgedrukt. Dit maakt het makkelijker om het beleid hierop af te stemmen.

6.3.2 De schaal van het onderzoek

De tweede aanbeveling heeft te maken met de omvang van het onderzoek. Zoals is aangegeven is er sprake van een beperkte externe validiteit van het onderzoek. Dit heeft voor een groot deel te maken met de omvang van het onderzoek. In dit onderzoek zijn één gemeente, twee woningcorporaties en vier marktpartijen betrokken. Hierdoor kunnen alleen uitspraken op lokale schaal worden gedaan. Om op landelijke schaal uitspraken te kunnen doen over de houding ten opzichte van de oplossingsrichtingen zouden meer actoren in het onderzoek moeten worden betrokken.

6.3.3 Onderzoek naar de reden van de afwijzende houding

De laatste aanbeveling is gebaseerd op de gevonden onderzoeksresultaten. Tegen de vooraf opgestelde verwachtingen in wezen vrijwel alle benaderde partijen de toepassing van het Direct Responsibility Model op het gebied van sociale woningbouw als oplossingsrichting af. Ook CSR op het gebied van sociale woningbouw werd als onnodig beschouwd. Dit roept vragen op. Met name de vraag waarom zowel de gemeente als de woningcorporaties afwijzend reageren. Zij zijn er, gezien de financiële problemen waarmee zij te maken hebben, beide bij gebaat dat marktpartijen een financiële bijdrage leveren aan sociale woningbouw. Een eventueel vervolgonderzoek zou erop gericht kunnen zijn om te achterhalen waarop de weerstand van de gemeente en de woningcorporaties ten opzichte van meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw is gebaseerd.

6.4 Reflectie

Tot slot wordt in deze laatste paragraaf een reflectie op het onderzoek gegeven. In de eerste plaats zal worden gereflecteerd op de gebruikte theorieën. Ten tweede zal worden ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Hier wordt onder andere ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. Tot slot zal worden stilgestaan bij de relevantie van het onderzoek.

6.4.1 Theorie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de theoretische inzichten van Dubbink (2003) en Needham (2005; 2006) en literatuur over CSR. Het werk van Dubbink en Needham bleek vooral bruikbaar om de gebruikelijke manier waarop sociale woningbouw wordt gerealiseerd te kwalificeren. Een tweede reden waarom deze theorieën zijn toegepast is dat met name Dubbink (2003), in lijn met de gesignaleerde problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw, een uitvoerig onderbouwde kritische verhandeling geeft van de bestaande praktijk. Tot slot is het werk van Dubbink en Needham zeer bruikbaar geweest omdat hierin concrete alternatieven worden voorgesteld die in dit onderzoek gebruikt zijn als oplossingsrichtingen. Van de literatuur over CSR is gebruik gemaakt omdat het goed aansluit op het werk van Dubbink (2003). Aangezien Dubbink op het concept verantwoordelijkheid niet heel diep ingaat bleek de literatuur over CSR erg geschikt om dit gat op te vullen.

Bij de gebruikte theorieën kunnen echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is het Direct Responsibility Model van Dubbink (2003) vrij abstract. Zoals eerder aangegeven wordt het centrale begrip verantwoordelijkheid nauwelijks uitgediept. Ten tweede was het lastig om CSR toe te passen op sociale woningbouw. Er bestaat namelijk geen consensus over wat CSR precies inhoudt en welke effect CSR op de prestaties van bedrijven heeft. Tot slot is de scheidslijn tussen marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* en marktregulering erg dun. De locatie-eis, hoewel men vrij is in de keuze om hieraan te voldoen, kan worden opgevat als een verplichting. In het onderzoek werd bijvoorbeeld door een respondent aangegeven dat men in plaats van een eis liever een advies of wens had gezien waarover onderhandeld kan worden.

6.4.2 Het onderzoek

In deze thesis is door middel van een case study onderzocht hoe verschillende partijen die zijn betrokken bij sociale woningbouw in de gemeente Enschede aankijken tegen mogelijke oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw. De case study bleek een geschikte onderzoeksmethode aangezien de methode de ruimte biedt om uitvoerig aandacht te besteden aan de onderzoekscontext. Hierdoor werd het mogelijk om stil te staan bij bijvoorbeeld verschuivingen in de relaties tussen de verschillende actoren, condities waaronder marktpartijen bereid zijn bij te dragen aan sociale woningbouw en de lokale omstandigheden waaronder de actoren opereren. Een nadeel van een case study dat vaak wordt genoemd is dat de gevonden resultaten moeilijk te generaliseren zijn, juist omdat deze erg contextafhankelijk zijn (Flick, 2009). Dit tast de validiteit van het onderzoek aan. Dat geldt ook voor de resultaten van dit onderzoek. Echter is de Enschedese context geen uniek geval. Meerdere Nederlandse gemeenten

kampen met dezelfde financiële problemen die voortkomen uit het effect van de vastgoedcrisis op het gemeentelijke grondbedrijf. Ook hebben meerdere Nederlandse gemeenten de sociale grondprijs verhoogd. Hoewel de resultaten uit dit onderzoek in principe niets zeggen over de situatie in andere Nederlandse gemeenten, geven ze een indicatie voor mogelijke resultaten wanneer dit onderzoek in andere gemeenten met een vergelijkbare context wordt uitgevoerd.

Het onderzoek wordt gekenmerkt door de kwalitatieve aard. De belangrijkste data is verzameld door middel van het houden van semi-gestructureerde interviews. De aard van dit type interview maakt dat sommige antwoorden ver van de vragen kwamen te liggen. Ook werden zeer uiteenlopende antwoorden gegeven wat de onderlinge vergelijking soms bemoeilijkte. Dit had kunnen worden voorkomen door gestructureerde interviews te houden. De reden dat voor het houden van semi-gestructureerde interviews is gekozen is echter dat dit een geschikte manier is om inzichtelijk te maken hoe verschillende actoren denken over de voorgestelde oplossingsrichtingen. Hoewel semi-gestructureerde interviews lang van aard zijn en de analyse van de interviews een arbeidsintensief proces is, draagt dit type interview bij aan een zeer compleet beeld van de opinie van de betrokken actoren.

6.4.3 Onderzoeksrelevantie

Tijdens het schrijven van dit onderzoek verschenen constant berichten in de media over het functioneren van woningcorporaties, het falende grondbeleid van Nederlandse gemeenten, sociale woningbouw en de woningmarkt in het algemeen. Het werd duidelijk dat sociale woningbouw niet alleen onder druk staat wegens de verhoogde grondprijs, maar ook door bijvoorbeeld het slecht functioneren van het bestuur van woningcorporaties en steeds strengere regelgeving. Daarnaast is dit onderzoek uitgevoerd tegen een achtergrond van een overheid die zich steeds verder terugtrekt en meer verantwoordelijkheid eist van marktpartijen. Nu de gemeente en het Rijk steeds meer hun handen aftrekken van de sociale woningbouwsector is reist de vraag of woningcorporaties in staat zijn om zonder steun van derden goed te blijven functioneren.

De Kam en Needham (2002) gaven eerder aan dat wanneer woningcorporaties in het grondbeleid geen steun meer krijgen van gemeenten en hierdoor alleen kwalitatief lage sociale woningbouw in termen van ligging en stedenbouwkundige opzet kan worden gerealiseerd, er een maatschappelijk probleem ontstaat. Door verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw te onderzoeken wordt met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan het voorkomen van het dreigende maatschappelijke probleem.

Ook op wetenschappelijk gebied is dit onderzoek als relevant te beschouwen. Met de toepassing van theoretische inzichten van Dubbink (2003) en het CSR concept op het gebied van

sociale woningbouw is nog geen ervaring opgedaan. Aangezien de nieuwe Wro pas in 2008 is ingevoerd, en gemeenten hiervan nog weinig gebruik hebben gemaakt, is ook marktstructuren op het gebied van sociale woningbouw een thema waar nog geen empirische kennis over bestaat. Dit onderzoek levert dus een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur door het hiaat dat bestaat omtrent deze theoretische concepten op het gebied van sociale woningbouw op te vullen.

Literatuur

Alexander, E.R. (2005), Institutional transformation and planning: From institutionalization theory tot institutional design. *Planning theory*, 4 (3), 209-223.

Arts, B. & P. Leroy (eds.) (2006), *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.

Babbie, E. (2004). *The Practice of Social Research*. 10th edition. London: Thomson Wadsworth.

Berns, S.W., Celik, H., Michiels, B.F. & M. Schenk (2011), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011.

Boelhouwer, P. (2002), Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector. *Urban Studies*, 39 (2), 219-235.

Buitelaar, E., Mertens, H., Needham, B. & G. de Kam (2006), *Sturend vermogen en woningbouw. Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*. Utrecht: DGW/NETHUR.

Buitelaar, E. (2007), *The costs of land use decisions. Applying transaction cost economics to planning and development*. Oxford: Blackwell.

Buitelaar, E., Segeren, A. & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van Woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Buitelaar, E. (2010a), *Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Buitelaar, E. (2010b), *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt*. Ruimte & Maatschappij.

Buitelaar, E. & G. de Kam (2011), The emergence of inclusionary housing: continuity and change in the provision of land for social housing in the Netherlands. *Housing Theory and Society*, 1-19.

Buuren, P.J.J. Van, Gier, A.A.J., De, Nijmeijer, A.G.A. & J. Robbe (2010), *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

Calavita, N. & A. Mellach (2009), Inclusionary housing, incentives and land value recapture. *Land lines*, 15-21.

Carroll, A.B. (1991), The pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business horizons*. 1-20

Carroll, A.B. (1999), Corporate Social Responsibility. Evolution of a definitional construct. *Business & Society*, 38 (3), 268-295.

Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.

Crane, A., McWilliams, A., Matten, D., Moon, J. & D.S. Siegel (2008), *The Oxford handboek of Corporate Social Responsibility*. New York: Oxford University Press.

Dahlsrud, A. (2008), How Corporate Social Responsibility is defined: an analysis of 37 definitions. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 15, 1-13.

Davis, K. (1973), The case for and against business assumption of social responsibility. *Academy of Management Journal*, 16, 312-322.

Dieleman, F. (1996), The quiet revolution in Dutch housing policy, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 87 (3), 275–282.

Dubbink, W. (2003). *Assisting the Invisible Hand. Contested Relations Between Market, State and Civil Society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Evans, A.E. (2004), *Economics, real estate and the supply of land*. Oxford: Blackwell.

Flick, U. (2009), *An introduction to qualitative research* (4e editie). Londen: Sage.

Frankema, K.M. & A.B. Fortuijn (1997), De kwalitatieve datamatrix als analyse-instrument. *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 42 (4), 448-459.

Gemeente Enschede (2011a), Meerjarenperspectief grondbedrijf 2011. Deel 1A en deel 1B.

Gemeente Enschede (2011b), Nota Grondbeleid 2010-2013.

Groetelaers, D.A., Haffner, M.E.A., Van der Heijder, H.M.H., Korthals Altes, W.K., & T. Tasan-Kok (2009), Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun. *Vastgoedrecht*, 2, 47-53.

Groot, A.D., De (1961), *Methodologie, grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Den Haag: Mouton & Co.

Grünschloß, C. (2010), CSR policy modeling of Western European companies in Japan as a strategic tool. (Doctoral dissertation, Heinrich-Heine University Düsseldorf, 2010).

Hodgson, G.M. (2006), What are institutions? *Journal of economic issues*, 11 (1), 1-25.

Kam, G. De & B. Needham (2002), Woningcorporaties op de grondmarkt. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 8 (3), 35-40.

Kempen, R. van & H. Primus (2002) Revolution in social housing in the Netherlands: possible effects of new housing policies. *Urban studies*, 39 (2), 237-253.

Linssen, E. & A. Mersie (2007), *Verevening op woningbouwlocaties*. Nijmegen: Metrum.

Leroy, P., Horlings, I. & B. Arts (2009), 'Het ontbrekende hoofdstuk. Theorie en samenleving als inspiratiebron voor een goede vraagstelling' Hst in Bleijenbergh, I.L., Korzilius, H.P.L.M., Vennix, J.A.M. [et al.] (ed.), Voer voor Methodologen - Een Liber Amicorum voor Piet Verschuren. Utrecht: Lemma.

Leuvensteijn, M. van & V. Shestalova (2006), *Investeringsprikkels voor Woningcorporaties*. Den Haag: Centraal Planbureau

Needham, B. (1997), Land policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 87, 291–296.

Needham, B & G. de Kam (2004), Understanding how land is exchanged: Co-ordination mechanisms and transaction costs. *Urban studies*, 41 (10), 2061-2076.

Needham, B. & A. Segeren (2005), An institutional analysis of land markets. Paper presented at the 45th Congress of the European Regional Science Association. Vrije Universiteit Amsterdam.

Needham, B. (2005), Een andere marktwerking. *Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

Needham, B., Segeren, A. & E. Buitelaar (2011), Institutions in theories of land markets: Illustrated by the Dutch market for Agricultural land. *Urban studies*, 48 (1), 161-176.

North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

Priemus, H. (1995), How to abolish social housing? The Dutch case. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19 (1), 145-155.

Priemus, H. (1996), Recent changes in the social rented sector in the Netherlands. *Urban studies*, 33 (10), 1891-1908.

Robson, C. (2002), *Real world research* (2e editie). Oxford: Blackwell.

Salet, W. (1999), Regime shifts in Dutch housing policy. *Housing studies*, 14 (4), 547-557.

SDU (2009), *Handboek grondzaken*. Den Haag: Sdu Uitgever.

Segeren, A, B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

Saunders, M., Lewis, P. & A. Thornhill (2009), *Research methods for business students. Fifth edition*. Essex: Pearson Education Limited.

Schaar, J. van der (2006), *Verzelfstandiging van woningcorporaties. Dynamiek in beleid en organisaties*. Amsterdam: Rigo.

Vennix, J.A.M. (2009), *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. Derde editie*. Essex: Pearson.

Verschuren, P. & H. Doorewaard (2007), *Het ontwerpen van onderzoek*. Den Haag: Lemma.

Wildt, R. de & T. Luijkx (2011), *Onrendabele nieuwbouw. Investerings in de sociale huursector*. Amsterdam: Rigo.

WSW (2009), Trendrapportage 2008-2013. Investerings, kasstromen en financiering.
http://www.wsw.nl/uploads/media/84_Trendrapportage%202008-2013.pdf

Yin, R.K. (1984), *Case study research: design and methods*. Londen: Sage

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

Yin, R.K. (2004), *The case study anthology*. London: Sage.

Internet sites

KEI

http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=107

NOS <http://nos.nl/artikel/329903-lot-griekenland-in-handen-van-banken.html>

WSW <http://www.wsw.nl/overwsw>

Bijlagen

Bijlage 1 Kwalitatieve datamatrix

Thema's	Vertegenwoordigers			
	Koopmans	BAM woningbouw	AM	Trebbe
Belang	Bouwproductie	Bouwproductie	Bouwproductie	Bouwproductie
Strategie	Verwerven grondposities	Verwerven grondposities Laatste jaren beperkt door vraaguitval Op zoek naar nieuwe markten, particuliere markt betreden met onderhoudsabonnementen	Verwerven grondposities	Verwerven grondposities
Relatie met gemeente	Laatste tijd veel onderhandeling. Grondprijs staat ter discussie		Goed Nauwe samenwerking bij diverse projecten Woonvisie samen opgesteld	Goed
Relatie met corporaties	Samen bouwen en ontwikkelen Corporaties zijn risicomijdender geworden	Intensief, 75% omzet bij corporaties Niet alleen bouwen, steeds vaker ook onderhoud		
Dubbele petten	Merkbaar maar niet hard te maken. Gevoel dat gemeenten erop aansturen	Merkbaar in veel gemeenten. Geven vaak eigen posities de	Merkbaar Gemeente is speler maar kan	Speelt in algemene zin wel maar nadrukkelijk niet in Enschede.

probleem	om eigen grondposities de voorkeur te geven	voorkeur.	zelf ook grondprijs vaststellen	Veel andere gemeenten geven voorrang aan eigen grondposities
Invloed crisis	Afname opdrachten Verandering in opdrachtuitgifte Meer aanbesteding	Aantal opdrachten neemt af Vraag neemt af daardoor steeds meer aanbesteding Kleine bedrijven gaan failliet		Projectontwikkeling is moeilijker
CSR en verantwoordelijkheid marktpartijen	Lastig, Koopmans is een bedrijf met winstoogmerk Wel maatschappelijk betrokken, ingegeven door corporatie. Bijv. burgers betrekken bij planontwikkeling Wij zijn geen filantropische instelling	Op kleine schaal Sponsoring maatschappelijke instellingen Mensen uit de buurt aan werk helpen	Voor 90% projecten geldt al een verplicht percentage swb. Dit is fijn want zekerheid dat woningen door corporatie worden afgenomen.	Ontwikkelaar/bouwer kan nooit aantrekkelijker financieren dan corporatie. Wij zijn op bankfinanciering aangewezen en banken zijn nu terughoudend. Uit eigen middelen lukt het bouwers en projectontwikkelaars ook niet want ze hebben beperkt eigen vermogen
Projectontwikkelaars en maatschappelijke verantwoordelijkheid	Swb is geen rendabel product toch altijd geaccepteerd dat swb bij gebiedsontwikkeling hoort. Swb is ook prettig want garantie dat deel woningen verkocht is	Dat zou bijna betekenen dat wij corporatie worden Wij hebben invloed op bouwprijs en grondprijs. Grondprijs ligt bij gemeente. Bouwprijs met innovatieve concepten verlagen. Wij gaan geen huurwoningen bouwen, zelf investeren en verhuren. Onder dezelfde gunstige condities zouden we wellicht swb realiseren.	Geen gelijk speelveld dus lastig voor marktpartijen om swb op de markt te brengen Ander financieringsmodel lastig, wellicht erfpachtconstructies	
Nieuwe Wro	Geen verandering merkbaar Geen discussie over, swb als plandeel	Niet merkbaar	Dagelijks mee te maken. Harde eis voor swb zou advies of wens	Geen nieuw fenomeen. Al tientallen jaren afspraken over percentages swb in plangebied

	geaccepteerd, gaat vanzelf. Instrument wordt niet veel ingezet	moeten zijn in overleg.		Echter geen overbodig instrument, inzetbaar wanneer gemeente grond zelf niet in handen heeft
Onrendabele top		Is te hoog doordat eindwaarde niet in berekening wordt meegenomen	Bestaat wel maar is te hoog. Bovendien daalt de onrendabele top	Is een vorm van conservatief rekenen maar wordt aan corporaties opgelegd door het WSW

Thema's	Vertegenwoordigers			Expert
	Grondbedrijf Enschede	Domijn	De Woonplaats	George de Kam
Belang	Financiële vertaling ruimtelijk beleid Bouwrijpe grond als product	Huisvesten mensen met een laag inkomen	Huisvesten mensen met een laag inkomen	
Strategie	Verwerven grondposities (tot voor kort) met strategisch verwervingskrediet Nu ipv actief grondbeleid situationeel grondbeleid Er wordt meer aan de markt overgelaten Verkrappen aan de onderkant en verbreden aan de bovenkant	Verwerven grondposities (tot voor kort) Woningbestand met 100 woningen per jaar verkleinen wegens krimp Woningen te koop aanbieden	Verwerven grondposities (tot voor kort) Actief woningen verkopen Minder vervangende nieuwbouw dan sloop wegens krimp	
Relatie met gemeente		De relatie met de gemeente is goed. Maar vroeger kregen corporaties vooral de slechtere locaties. Corporaties hebben nu zelf veel grond in hun bezit (Domijn ook). Bij Domijn houdt men rekening met krimp op termijn in oost Nederland. Daarom wordt ingezet op woningverkoop een meer sloop dan er wordt teruggebouwd. Hierdoor is Domijn een	Momenteel redelijk goed Veel overleg en afstemming In samenwerking Woonvisie 2025 opgesteld Relatie is veranderd, overheid probeert marktpartijen te activeren om problemen op te lossen Wij willen dat gemeente meer faciliteert ipv reguleert Niet eens met verkrappingsbeleid gemeente, woningmarkt is geen	

		aantrekkelijke partner voor de gemeente. In de huidige gespannen markt is de corporatie een van de weinigen die ruimte kan bieden. Marktpartij heeft deze mogelijkheid niet, die kan alleen maar woningen toevoegen.	sturingsmiddel	
Relatie met corporaties/ ontwikkelaars	Door de crisis zoeken partijen elkaar meer op en proberen elkaar te helpen		Wij investeren veel dus we hebben veel contact met ontwikkelaars Geen sprake meer van concurrentie op de grondmarkt	
Dubbele petten probleem	Geen waarborging dat gemeente met voorkennis handelt en zo winst maakt Doen we bewust Wij hebben een preferentie positie en daar maken we gebruik van Gebeurt in veel meer gemeentes Er is dus sprake van belangenverstrengeling Nu niet meer aan de orde, actueel toen economisch tij nog goed was	Vooraf marktpartijen ondervinden hier hinder van. Corporatie heeft invloed gehad op prioriteringslijst.	Merkbaar Grondbedrijf wil uitbreidingswijken waar ze belang in hebben zoveel mogelijk realiseren terwijl inbreiding nodig is	
Invloed crisis CSR en verantwoordelijkheid	Uiteindelijk zijn ontwikkelaars en bouwers er op gericht om rendement te maken	Corporaties kunnen het zelf prima.	Mogelijk model: marktpartijen die woning terugbouwt mee laten betalen aan sloop	Het is een interessant idee, maar waarschijnlijk is het lastig om in de praktijk te brengen.

marktpartijen	Dat rendement afromen om sociale aspecten te ondersteunen daar geloof ik niet in Wel: leerling werkplaatsen faciliteren en mensen met een uitkering aan een baan helpen		Is in huidige situatie compleet onhaalbaar Maatschappelijke bijdrage is leuk concept maar niet realistisch momenteel omdat ontwikkelaars het moeilijk hebben	Mvo en CSR hebben namelijk een vrijwillig karakter en het kan marktpartijen niet worden verplicht om bij te dragen aan sociale woningbouw. De vraag is op welke manier marktpartijen getriggerd kunnen worden. Daarnaast is het beheer van sociale woningen een vak apart. Ontwikkelaars hebben vooral ervaring met het bouwen van woningen maar niet met het beheer daarvan.
Projectontwikkelaars en maatschappelijke verantwoordelijkheid	Ontwikkelaar houdt geen vastgoed in bezit, dat doet een corporatie of een belegger Een ontwikkelaar gaat niet zelf exploiteren	Meer verantwoordelijkheid van marktpartijen op het gebied van swb is niet nodig, corporaties kunnen het zelf prima. Met de problematiek omtrent de financierbaarheid van sociale woningbouw valt het wel mee. Commerciële partijen hebben nu al moeite dus aan de financiering van sociale woningbouw kunnen zij al helemaal niet bijdragen. Pensioenfondsen is wellicht wel in staat om swb te financieren. Deze partij gaat er van uit dat de woning na 15 jaar verkocht wordt. Echter geen sociale woningbouw	Niet reëel om extra bijdrage te vragen aangezien er nauwelijks nieuwe swb nodig is in Enschede Marktpartij kan wel met vernieuwend concept komen Wij zetten in op aanbesteding, verkort de procesduur Ook: 'total cost of ownership' – Bouw, beheer en onderhoud in één Marktpartij als inverteerder in swb zie ik niet zitten, het is niet voor niets swb Logisch want corporaties legt er ook geld op toe Huursegment net boven de 650	

		maar eerder woningen met een huur tussen de 700 en 800 euro.	e/mnd draait ook voor geen meter Wellicht beleggers maar dat gebeurt niet veel, zij kopen alleen de neusjes van de zalm van corporaties	
Nieuwe Wro	Wel vier keer exploitatieplan opgesteld maar nog geen gebruik gemaakt van mogelijkheid inclusionary housing Heeft te maken met verkrappingsbeleid Exploitatieplan is mooi maar eigenlijk een achterhaald middel, was interessant instrument geweest ten tijde van de Vinex Ik ben niet zo van de exploitatieplannen, jaarlijks herzien kost veel tijd en ambtelijke inzet Ik heb liever dat we er minnelijk uitkomen Afvragen of kosten ambtelijke inzet opwegen tegen de mogelijkheid om kosten bij ontwikkelaar te verhalen			Dit is een vorm van marktstructurering. Hier kleven wel een aantal voor en nadelen aan vast. Ten eerste is er een overschot nodig om te kunnen financieren dus die instrument is alleen bruikbaar in een opgaande markt. Ook is het de vraag in hoeverre je eigendomsrechten mag inperken. Ten derde kan worden afgevraagd of publieke doelen door de hele samenleving of door een toevallige ontwikkelaar moeten worden bekostigd.
Onrendabele top	Is een mythe, op basis daarvan is de sociale grondprijs verhoogd naar 80 tot	De onrendabele top is door Domijn nog wel te financieren.	Corporaties moeten de waarde van hun bezit op een bepaalde	De onrendabele top hangt af van de berekeningsmethodiek.

	90 procent van de marktwaarde	De corporatie moet volgens een bepaald business model rekenen. De huur levert een bedrijfswaarde op, de netto contante waarde. Dit is onvoldoende om alles te bekostigen. Het verschil is de onrendabele top. De reken parameters zijn door de overheid opgelegd.	manier vaststellen, vastgesteld door het WSW Daar komt de onrendabele top uit voort Zodra je de marktwaarde gaat berekenen is er geen sprake van een onrendabele top, die heb je alleen maar in de bedrijfswaarde berekening die wij opgelegd krijgen Een woning bouwen wordt steeds duurder Verkoop van het aantal woningen daalt	De gehanteerde parameters worden aan corporaties opgelegd. De uitgangspunten zijn variabel maar de onrendabele top bestaat wel degelijk. Ontwikkelaars zijn hoogst waarschijnlijk niet in staat om sociale woningen te realiseren zonder een onrendabele top. Volgens mij is er zelfs sprake van corporatiesteun aan de gemeente en niet andersom. Ik denk dat er dan ook geen sprake is van staatsteun aan corporaties.
Alternatief financieringsmodel swb				Er zijn landen zonder aanbodsteun zoals de VS en Noorwegen, waar alleen sprake is van huursubsidie. Maar daarbij is dus ook oversheidssubsidie nodig. Financiering middels een tegemoedkoming voor aanbieders is ook mogelijk. Een goedkopere grondprijs voor marktpartijen is hiervan een voorbeeld. Hierbij is het echter de vraag wie de grond in het bezit heeft. De gemeente steeds minder. In de VS wordt gebruik gemaakt van inclusionary housing.

Bijlage 2 Case study protocol

Achtergrond

Bestaand onderzoek

Het actief gemeentelijk grondbeleid staat onder druk (Buitelaar, 2010). De financiering van sociale woningbouw staat hiermee onder druk. Dit blijkt uit eerder onderzoek van Segeren (2007). Hij geeft aan dat doordat het actief grondbeleid onder druk staat gemeenten minder bereid zijn om zoals gebruikelijk grond voor sociale woningbouw goedkoop door te verkopen aan woningcorporaties. Woningcorporaties betalen nu dus steeds hogere prijzen voor bouwgrond. Daarnaast staat de financiering van sociale woningbouw onder druk omdat woningcorporaties steeds meer moeite hebben om de onrendabele top te financieren, zo blijkt uit onderzoek van De Wildt & Luijkx (2011).

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om marktpartijen meer betrokken te maken bij de realisatie van sociale woningbouw
door

op basis van wetenschappelijke literatuur verschillende oplossingsrichtingen voor te dragen aan de partijen die betrokken zijn bij (sociale)woningbouw in Enschede en hun visie hierop in kaart te brengen.

Vraagstelling

Hoofdvraag:

Welke mogelijkheden bestaan er om marktpartijen meer te betrekken bij de realisatie van sociale woningbouw in Enschede en hoe kijken de verschillende partijen die betrokken zijn bij sociale woningbouw hier tegen aan?

Deelvragen:

- 1) Hoe kan de huidige praktijk van de realisatie van sociale woningbouw worden gekwalificeerd en waarom is deze praktijk niet langer geschikt?
- 2) Welke alternatieven voor de huidige manier van werken worden er in de wetenschappelijke literatuur omschreven?

- 3) Welke partijen kunnen er op de markt voor woningbouw worden onderscheiden en wat zijn hun belangen en strategieën?
- 4) Wat is de houding van de gemeente Enschede, woningcorporaties en projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven in Enschede ten opzichte van de verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering van sociale woningbouw?

Verwachtingen

Van de gemeente en woningcorporaties wordt verwacht dat zij positief reageren om meer verantwoordelijkheid van marktpartijen voor sociale woningbouw. Van marktpartijen wordt echter verwacht dat zij omdat ze zelf momenteel in financieel zwaar weer verkeren minder positief tegenover dit idee staan.

Marktstructurering in de vorm van *inclusionary housing* is een oplossingsrichting waarvan wordt verwacht dat met name de gemeente hier positief op reageert en hier dus veel gebruik van zal maken. Ook van marktpartijen wordt verwacht dat zij doordat er minder sprake is van regulering positief reageren op deze oplossingsrichting.

Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek is een single holistic case study uitgevoerd. In de gemeente Enschede zijn verschillende oplossingsrichtingen voor de problematiek omtrent de financiering voor sociale woningbouw aan de betrokken actoren voorgelegd. Voorafgaand aan het onderzoek zijn ten aanzien van de opinie van de betrokken actoren verwachtingen opgesteld.

Data verzameling

In dit onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews gehouden. De informatie uit de interviews is aangevuld met informatie uit verschillende beleidsdocumenten, waaronder de nota grondbeleid 2011-2013 van de gemeente Enschede en het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf 2011 van de gemeente Enschede.

Data analyse

Nadat de interviews zijn getranscribeerd is de verzamelde informatie gecodeerd en ingevoerd in een datamatrix. De datamatrix geeft per thema aan wat de verschillende betrokken actoren hierover in de interviews hebben gezegd.

Beperkingen

Aangezien enkelvoudige case studies lastig te generaliseren zijn, wordt de externe validiteit van het onderzoek aangetast. De resultaten van dit onderzoek laten slechts de opinie zien van de betrokken actoren in de gemeente Enschede. Het zegt dus niets over andere actoren in andere gemeenten. Een kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat de situatie in de gemeente Enschede vergelijkbaar is met die van andere middelgrote gemeentes in Nederland. In heel Nederland staat het actief grondbeleid onder druk en voor een groot deel van de Nederlandse gemeenten geldt dat de gemeentelijke grondbedrijven onder druk staan ten gevolge van de vastgoedcrisis. Ook speelt de problematiek omtrent de financiering van de onrendabele top landelijk en niet alleen in Enschede. Hoewel dit onderzoek dus een lage externe validiteit heeft, geven de resultaten wel een indicatie van hoe het er in andere Nederlandse gemeenten voorstaat.