



Samenspel in stedelijke vernieuwing

Investeringsbeslissingen van
woningcorporaties in stedelijke
vernieuwingswijken in samenwerking
met andere actoren

Nicole Plasschaert

Samenspel in stedelijke vernieuwing

Investeringsbeslissingen van
woningcorporaties in stedelijke
vernieuwingswijken in samenwerking
met andere actoren

Nicole Plasschaert



A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK

19#14

Design | Sirene Ontwerpers, Rotterdam

Figuren | mariëtte jongen vormgeving

Fotografie | Rufus de Vries (omslag en hoofdstukken m.u.v. H4)

ISBN 978-94-6366-216-1

ISSN 2212-3202

© 2019 Nicole Plasschaert

Digitale versie vrij verkrijgbaar op abe.tudelft.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Samenspel in stedelijke vernieuwing

Investeringsbeslissingen
van woningcorporaties in
stedelijke vernieuwingswijken
in samenwerking met
andere actoren

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 18 december 2019
om 15.30 uur precies

door

Nicole Catherine Henriette PLASSCHAERT
geboren op 18 juni 1973 te Nijmegen

Promotoren

Prof. dr. E. van der Krabben

Prof. dr. ir. V.H. Gruis

Technische Universiteit Delft

Manuscriptcommissie

Prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden

Prof. dr. P.J. Boelhouwer

Prof. dr. E. Buitelaar

Technische Universiteit Delft

Universiteit Utrecht

Voorwoord

Het waren roerige tijden in de corporatiesector toen ik in 2013 aan dit promotieonderzoek begon. De wijziging van de Woningwet was in voorbereiding en als gevolg van misstanden in delen van de sector werd een parlementaire enquête gehouden. Er stonden corporaties onder verscherpt toezicht als gevolg van te grote projectenportefeuilles, te risicovolle projecten of liquiditeitstekorten. De Vogelaarheffing was net afgeschaft en de verhuurderheffing werd ingevoerd. Bovendien werd duidelijk dat na 2014 de rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing volledig zou komen te vervallen. Investerings in de vernieuwing van achterstandswijken zouden voortaan geheel bekostigd moeten worden door woningcorporaties en marktpartijen, terwijl in de vijftien jaar daarvoor ruim 4 miljard euro door het Rijk beschikbaar was gesteld voor stedelijke vernieuwing.

Vanuit mijn werk bij woningcorporatie Portaal was ik intensief betrokken bij de vernieuwing van het centrumgebied van Kanaleneiland in Utrecht, één van de 40 Vogelaarwijken. De samenwerkingspartners werkten in een publiek-private samenwerking jarenlang aan grootschalige sloop-/nieuwbouwplannen voor dit gebied. In 2013 kwamen deze plannen echter op losse schroeven te staan en werd zelfs gesproken over een eventuele ontbinding van het samenwerkingsverband. Met verbazing aanschouwde ik de omslag die plaatsvond in de stedelijke vernieuwing, terwijl de noodzaak om te investeren in kwetsbare wijken niet was veranderd. Ik verwonderde mij over bepaalde investeringskeuzes van corporaties, die weinig inzichtelijk en moeilijk voorspelbaar waren. Ook vroeg ik mij af of en zo ja op welke wijze de vernieuwing van achterblijvende wijken in de nieuwe realiteit voortgezet kon worden. Veel projecten werden stilgelegd vanwege onduidelijkheid over de borging van corporatieleningen, waardoor ik de tijd kon nemen om mij te verdiepen in de vragen die mij bezighielden. Zo ontstond het idee om promotieonderzoek te gaan doen naar dit onderwerp om mijn kennis te verrijken en de praktijk verder te kunnen brengen. Binnen Portaal was ik in de gelukkige omstandigheid dat ik de ruimte kreeg om dit te doen.

Alhoewel ik opgegroeid ben in een academisch gezin met een hoogleraar als vader, heb ik nooit gedacht dat ik na mijn studie in Delft ooit zou gaan promoveren. Toen eenmaal het idee ontstond, na vijftien jaar praktijkervaring, heb ik dit uitgewerkt in een voorstel voor promotieonderzoek als buitenpromovenda. Ik vond Erwin van der Krabben van de Radboud Universiteit Nijmegen en Vincent Gruis van de Technische

Universiteit Delft bereid om mij te gaan begeleiden als promotoren. Dankzij het door hen in mij gestelde vertrouwen kon ik mijn idee tot uitvoering brengen, dat begon met het schrijven van een research proposal.

Na zes jaar hard werken en zwoegen is mijn onderzoek voltooid met dit boek als eindresultaat, waar ik erg trots op ben! Het viel niet altijd mee. Als buitenpromovenda stapte ik de wereld van de wetenschap binnen en het vergde nogal wat om de spelregels van de wetenschap te begrijpen en toe te passen. Mijn promotoren hebben mij daar goed doorheen geholpen en ook mijn vader heeft mij als mentor enorm gesteund. Het was bovendien een hele toer om de nodige tijd, ruimte en rust voor mijn onderzoek te vinden in mijn drukke leven naast mijn professionele carrière, mijn gezin, familie en vrienden. Het was jarenlang balanceren om alle bordjes tegelijkertijd draaiende te houden en nu zit het erop. Het heeft mij veel gebracht en ik hoop dat het de praktijk en u als lezer van dit boek ook wat brengt.

Nicole Plasschaert
Utrecht, september 2019

Inhoudsopgave

Index van tabellen 10

Index van figuren 11

1 Inleiding 13

- 1.1 Achtergrond en aanleiding 14
- 1.2 Probleemstelling en doelstellingen 20
- 1.3 Onderzoeksaanpak en methode 22
- 1.4 Begripsomschrijving 30
- 1.5 Relevantie van het onderzoek 33
- 1.6 Opbouw en leeswijzer 36

2 Investerings van corporaties in stedelijke vernieuwing 41

- 2.1 De Nederlandse woningmarkt 41
- 2.2 De rol van woningcorporaties 43
- 2.3 De Woningwet 49
- 2.4 Stedelijke vernieuwing 54
- 2.5 Investeringsstrategieën voor stedelijke vernieuwing 65
- 2.6 Stedelijke gebiedsontwikkeling 68
- 2.7 Tot slot 71

3 Theoretisch kader 75

- 3.1 Theoretische achtergrond 75
- 3.2 Institutioneel-economische benadering 77
- 3.3 Common-pool resources benadering 80
- 3.4 Institutional Analysis and Development framework 83
- 3.5 Tot slot 88

4 Verkennende casestudy 91

- 4.1 Inleiding 91
- 4.2 Opzet casestudy 92
- 4.3 Casus centrumgebied Kanaleneiland 95
- 4.4 Resultaten casestudy 108
- 4.5 Discussie en abstrahering 114
- 4.6 Vertaling naar de gamesimulaties 118
- 4.7 Conclusies 123

5 Samenspel corporatie en belegger 127

- 5.1 Inleiding 127
- 5.2 Achtergrond en speelveld 128
- 5.3 Interviews 131
- 5.4 Opzet gamesimulatie 137
- 5.5 Resultaten gamesimulatie 146
- 5.6 Conclusies 155

6 Samenspel corporatie en bouwer 161

- 6.1 Inleiding 161
- 6.2 Achtergrond en speelveld 163
- 6.3 Opzet gamesimulatie 167
- 6.4 Resultaten gamesimulatie 176
- 6.5 Interviews 186
- 6.6 Conclusies 193

7 Samenspel corporatie en gemeente 201

- 7.1 Inleiding 201
- 7.2 Achtergrond en speelveld 202
- 7.3 Interviews 205
- 7.4 Opzet gamesimulatie 208
- 7.5 Resultaten gamesimulatie 218
- 7.6 Conclusies 228

8 Inhoudsopgave

8	Conclusies, aanbevelingen en discussie	237
8.1	Conclusies	238
8.2	Reflectie en aanbevelingen voor nader onderzoek	247
8.3	Verwachtingen, discussie en overwegingen voor de praktijk	253
Bijlage A	Respondenten interviews casestudy	262
Bijlage B	Deelnemers gamesimulatie corporatie en belegger	263
Bijlage C	Deelnemers gamesimulatie corporatie en bouwer	264
Bijlage D	Deelnemers gamesimulatie corporatie en gemeente	265
	Samenvatting	267
	Summary	278
	Literatuur	291
	Over de auteur	299
	Dankwoord	301

Index van tabellen

- 1.1 Onderzoeksonderwerpen en methoden 25
- 2.1 Zeventig jaar stedelijke vernieuwing, Platform 31 (Uyterlinde et al., 2017) 55
- 2.2 Stedelijke vernieuwingsstrategieën, Platform 31 (Jansen et al., 2012) 65
- 2.3 Integrale versus organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar en Van der Wouden, 2012) 69
- 3.1 Definiëring fysieke kenmerken 85
- 3.2 Definiëring gemeenschapskenmerken 85
- 3.3 Definiëring gebruiksregels 86
- 4.1 Respondenten casestudy 93
- 4.2 Topiclijst interviews met beïnvloedende factoren 94
- 4.3 Geprognosticeerd en gerealiseerd aantal woningen Kanaleneiland Centrum 107
- 4.4 Fysieke kenmerken geoperationaliseerd in aannames 119
- 4.5 Gemeenschapskenmerken geoperationaliseerd in aannames 120
- 4.6 Gebruiksregels geoperationaliseerd in aannames 121
- 4.7 Investeringsgedrag geoperationaliseerd in aannames 122
- 5.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers 141
- 5.2 Rollen en korte toelichting op de doelen 141
- 5.3 Differentiatie woningbouwcategorieën 144
- 5.4 Fysieke kenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 149
- 5.5 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 151
- 5.6 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 153
- 6.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers 171
- 6.2 Rollen en korte toelichting op de doelen 172
- 6.3 Fysieke kenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 180
- 6.4 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 182
- 6.5 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 185
- 7.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers 213
- 7.2 Opties van de deelnemers en korte toelichting 213
- 7.3 Rollen en korte toelichting op de doelen 214
- 7.4 Thema's (trade-offs) en interventies 214
- 7.5 Fysieke kenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 223
- 7.6 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 224
- 7.7 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie 227

Index van figuren

- 1.1 Vereenvoudigd onderzoeksmodel 29
- 2.1 Tijdelijk rijksbeleid stedelijke vernieuwing (Uyterlinde et al., 2017) 55
- 2.2 Middelenaai per stedelijke vernieuwingsstrategie (Jansen et al., 2012) 66
- 3.1 Institutional Analysis and Development framework (Ostrom, 2011, p.10) 84
- 3.2 Interne structuur van een actiesituatie (Ostrom, 2005, p. 189) 87
- 4.1 Ligging van Kanaleneiland Centrum in Utrecht 95
- 4.2 Overzicht vernieuwingsgebied Kanaleneiland Centrum 97
- 4.3 Indicatief programma Vernieuwingsplan Kanaleneiland Centrum 2004 98
- 4.4 Masterplan Kanaleneiland Centrum (Mecanoo Architecten, 2006) 98
- 4.5 Samenwerkingsverband en actoren GEM Kanaleneiland 101
- 4.6 Juridische structuur GEM Kanaleneiland CV-BV 102
- 4.7 Fasering en deelgebieden Kanaleneiland Centrum 103
- 4.8 Kanaleneiland in beeld 2017 (Edwin Weers Fotografie) 107
- 4.9 Visualisatie eindbeeld Kanaleneiland Centrum 2018 108
- 5.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-belegger 145
- 5.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-belegger 148
- 6.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-bouwer 175
- 6.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-bouwer 179
- 7.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-gemeente 217
- 7.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-gemeente 221



1 Inleiding

De afgelopen decennia heeft stedelijke vernieuwing in Nederland, met als doel fysieke en sociale verbetering van achterblijvende wijken, ingrijpende veranderingen doorgemaakt. In 2015 kwam een einde aan het rijksbeleid stedelijke vernieuwing en de rijksbijdrage vanuit het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV). Woningcorporaties vormen een belangrijke speler in stedelijke vernieuwing, maar ook hun positie en rol is sterk in beweging. Met de herziening van de Woningwet in 2015 is een eind gekomen aan de verbreding van activiteiten die na de verzelfstandiging van woningcorporaties heeft plaatsgevonden. Woningcorporaties maken een terugtrekkende beweging richting hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Deze ingrijpende veranderingen roepen verschillende vragen op. Komt de continuïteit van stedelijke vernieuwing in het gedrang door het wegvallen van de rijksbijdrage? Kunnen corporaties binnen de huidige Woningwet nog steeds het voortouw nemen in stedelijke vernieuwing? Onder welke voorwaarden zijn marktpartijen bereid om de stedelijke vernieuwingsopgave op te pakken? Op welke wijze kan de integrale aanpak met sloop/nieuwbouw door woningcorporaties worden doorgezet in samenwerking met gemeenten en marktpartijen?

Dit proefschrift gaat in op de antwoorden op bovengenoemde vragen. Het geeft inzicht in het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken, waarbij de nadruk ligt op samenwerking met andere actoren. Onder investeringsgedrag wordt in dit onderzoek verstaan het gedrag dat actoren vertonen wanneer zij investeren, waarbij gedrag gedefinieerd wordt als het geheel van beslissingen van een actor als reactie op stimuli uit de omgeving. Investeringsgedrag gaat in dit onderzoek niet over concrete handelingen, maar over beslissingen waarbij actoren het voornemen hebben om te gaan investeren. De centrale vraag die wordt beantwoord in dit proefschrift is op welke wijze investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand komen en welke factoren hierin een rol spelen. Bij de start van het onderzoek in 2013 was duidelijk dat de rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing zou komen te vervallen, maar de herziene Woningwet werd pas op 1 juli 2015 van kracht. De nieuwe Woningwet blijkt grote effecten te hebben op de activiteiten van woningcorporaties en vormt een wezenlijk onderdeel van dit onderzoek.

In dit eerste hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de aanleiding van het onderzoek in paragraaf 1.1. In paragraaf 1.2 worden de probleemstelling en doelstellingen behandeld en in paragraaf 1.3 worden de onderzoeksaanpak en methode behandeld. De belangrijkste begrippen die in dit onderzoek centraal staan worden omschreven in paragraaf 1.4. Paragraaf 1.5 gaat over de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor het proefschrift in paragraaf 1.6.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Stedelijke vernieuwing levert een belangrijke bijdrage aan hoogwaardige woon- en leefmilieus in de stad door middel van fysieke investeringen in woningen, maatschappelijke voorzieningen, een gezond leefklimaat en openbare ruimte. In de breedste zin betreft het iedere vorm van vernieuwing van de bestaande stad, waarbij de nadruk ligt op het werken aan de vitaliteit van steden door het verval van wijken tegen te gaan (Platform31, 2019). In een beperktere definitie richt het zich op de herstructurering van achterblijvende wijken die zich om woningmarkt-technische redenen niet zelfstandig uit de neerwaartse spiraal kunnen ontworstelen (Winsemius, 2006). De definitie van de staatssecretaris van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) uit 1999 is vooral gericht op de fysieke aspecten van vernieuwing: “Het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving.” De aanpak van stedelijke vernieuwing richt zich op gebiedsniveau, met als doel om zowel fysieke als sociale verbetering tot stand te brengen.

De vernieuwing en herstructurering van naoorlogse wijken is een belangrijke maatschappelijke opgave in Nederland die vraagt om substantiële investeringen. Eén van de belangrijkste doelen is het transformeren van minder aantrekkelijke kwetsbare wijken met hoge concentraties van lage inkomens naar leefbare wijken die aantrekkelijk zijn voor verschillende inkomens- en doelgroepen (Gruis et al., 2009; 2010). Onderdeel van de stedelijke vernieuwingsopgave in Nederland is de sloop van een deel van de verouderde woningvoorraad en het vervangen door nieuwbouw. Woningcorporaties hebben het merendeel van de bestaande voorraad in stedelijke vernieuwingswijken in bezit en nemen meestal het voortouw in stedelijke vernieuwing. Het feit dat corporaties hierbij zowel sociale als marktactiviteiten

verrichten is volgens Priemus cruciaal gebleken voor de stedelijke vernieuwing (Harms, 2013). Het is voor de continuïteit van stedelijke vernieuwing van groot belang dat woningcorporaties blijven investeren in achterblijvende wijken. De veranderingen in de stedelijke ontwikkeling en vernieuwing in Nederland en in de rol en positie van woningcorporaties roepen vragen op over het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing. Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen nader toegelicht.

Stedelijke ontwikkeling en vernieuwing

Binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling heeft de afgelopen twintig jaar een ingrijpende verschuiving plaatsgevonden van grootschalige nieuwbouw op uitleglocaties naar vernieuwing van binnenstedelijke locaties. Buitelaar en Van der Wouden (2012) spreken over herdefiniëring van de planningscultuur in Nederland door het herontdekken van de stad, waarbij investeren in het bestaande belangrijker is geworden dan het uitbreiden van onze steden. De wijze waarop steden worden vernieuwd wordt meer organisch en vraagt om een andere manier van denken en werken in de planologische praktijk. Dit is wezenlijk anders dan de grootschaligheid waardoor de Nederlandse ruimtelijke planning veelal gekarakteriseerd wordt, zoals zichtbaar in de grote planmatige uitbreidingswijken op zogenoemde VINEX-locaties aan de rand van grote steden (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). Het integrale karakter blijft in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ongewijzigd, ondanks de decentralisatie van de ruimtelijke ordening (Min. van I&M, 2011). Dit vraagt om veel afstemming tussen de betrokken publieke en private actoren en maakt het complex. Om aan te kunnen sluiten op de nieuwe werkelijkheid zijn partijen op zoek naar een andere benadering in de gebiedsontwikkeling. Nieuwe samenwerkingsvormen en verdienmodellen worden verkend, waarbij de focus meer op gebruik en exploitatie komt te liggen dan op ontwikkeling (Min. I&M; 2012, 2014).

Ook binnen de stedelijke vernieuwing hebben grote veranderingen plaatsgevonden. De koers van landelijk beleid ter vernieuwing van steden en wijken is regelmatig gewijzigd. De aanvankelijke directe beleidssturing ging over in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde (Uyterlinde et al., 2017). De transformatie van bestaand stedelijk gebied in Nederland staat op de politieke agenda sinds de Nota Stedelijke Vernieuwing (Tommel, 1997), die voortkomt uit het Grotestedenbeleid (GSB). De introductie van het GSB van de jaren negentig tot begin jaren 2010 was een belangrijk omslagpunt. Het GSB beoogde een gebiedsgerichte en integrale aanpak en was gestoeld op een sociale, een economische en een fysieke pijler. Stedelijke vernieuwing richtte zich als één van de actieprogramma's op de fysieke pijler. De focus kwam te liggen op een overzichtelijk aantal wijken, als

voorbeeld voor de rest van de wijken. Na de 56-wijkenaanpak in 2003 werd gekozen voor nog meer focus door het selecteren van 40 krachtwijken. Naast rijksbijdragen vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd een flinke bijdrage van corporaties beoogd. Sinds het invoeren van het GSB lijken de Nederlandse steden zich in veel opzichten positief te ontwikkelen, zo blijkt onder meer uit de GSB-monitor. In 2015 kwam echter een einde aan de lange traditie van het rijksbeleid en werd de stedelijke vernieuwing afgerond verklaard. In onderzoek van Heijkers et al. (2012) wordt gesteld dat er sprake is van een keerpunt. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals ruimere bestemmingen, flexibelere voorschriften en regionale differentiatie. Daarnaast vraagt het veranderende karakter van stedelijke vernieuwing aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en businesscases, zoals uitbesteding van taken en revolverende fondsen. Tot slot vraagt de stedelijke vernieuwing van de toekomst om andere rollen, partijen en processen en komt de nadruk meer te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012). In deze veranderende rolverdeling raakt de gemeente vanuit een dominante rol, richtinggevend aan stedelijke vernieuwing, meer op de achtergrond in een meer faciliterende rol.

Beschikbare financiële middelen

Als gevolg van de financieel-economische crisis van 2008, ook wel de kredietcrisis genoemd, zijn de condities voor stedelijke gebiedsontwikkeling radicaal veranderd. Dit bleek onder meer uit de financiële tekorten van gemeentelijke grondbedrijven en de financieringsproblemen van projectontwikkelaars. Waar de meeste Nederlandse gemeenten de afgelopen decennia in staat zijn geweest om de kosten van stedelijke gebiedsontwikkeling te financieren uit de opbrengsten van diezelfde ontwikkelingen, is de betaalbaarheid van stedelijke herstructurering in gevaar gekomen (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008). De kosten wegen niet meer op tegen de opbrengsten uit de verkoop van bouwgrond, waardoor herontwikkeling van bestaand stedelijke gebied vaak veel duurder en verliesgevend is geworden. Dit probleem is door de kredietcrisis vergroot, waardoor plannen in de praktijk stil werden gelegd of geen doorgang konden vinden.

Naast de afgenomen financieringsruimte van private partijen worden er door de rijksoverheid sinds 2015 geen financiële middelen meer beschikbaar gesteld voor stedelijke vernieuwing. Waar grote steden vanaf 2000 vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) forse bijdragen van het Rijk hebben ontvangen ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing, zijn de rijksbijdragen hiervoor na 2014 volledig komen te vervallen. De publieke bijdragen vanuit het ISV-budget hadden een aanjaagfunctie en werden ingezet als 'trigger money' om een

multipliereffect teweeg te brengen. Gemeenten werden geacht zich te concentreren op een initiërende en regisserende rol en de publieke bijdragen moesten leiden tot private investeringen, waarbij elke ISV-euro 10 euro's van anderen moest vrijmaken. Naast de ISV-gelden werd in de wijkenaanpak een flinke bijdrage van de corporatiesector beoogd. Gedurende de looptijd van vijftien jaar (2000-2014) is uiteindelijk in totaal ruim 4 miljard euro ISV-budget beschikbaar gesteld, verdeeld over drie perioden (Uyterlinde et al., 2017). Eind 2015 verklaart Minister Blok van Wonen en Rijksdienst de stedelijke vernieuwing afgerond en wordt gesteld dat rijksinzet niet altijd nodig is.

Ook de investeringsruimte van woningcorporaties is verminderd. Corporaties hebben hun investeringsmogelijkheden drastisch bijgesteld, alhoewel zij de belangrijkste partner zijn in stedelijke vernieuwing als beoogde gebiedsregisseurs (De Zeeuw, 2018). In de wijkenaanpak werd corporaties zelfs de regierol toebedeeld. Na jarenlang onderhandelen met de corporaties over meer verplichtende gemeenschappelijke investeringsfondsen in de sector, maakte de toenmalig minister Vogelaar in 2008 een einde aan deze discussie. In het kader van haar krachtwijkenbeleid werd de zogenoemde Vogelaarheffing opgelegd aan woningcorporaties en kort daarna werden corporaties ook nog geconfronteerd met de opheffing van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting. De dreigende heffing of afroming van middelen zorgde voor veel onzekerheid onder woningcorporaties en voor een rem op investeringen (Helderman en Brandsen, 2011). De corporaties in de zogenoemde Vogelaarwijken deden de toezegging om gedurende tien jaar jaarlijks 250 miljoen te gaan investeren, waarvan het Rijk een kwart zou subsidiëren. Dit bedrag werd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting via een heffing bij de overige corporaties opgehaald. Na veel kritiek werd de Vogelaarheffing in 2012 afgeschaft. In 2013 kwam een algemene afroming op het vermogen van woningcorporaties, zonder duidelijke bestemmingsplicht. Dit is de zogenoemde verhuurdersheffing, die is opgelopen van 1,2 miljard euro in 2014 tot ruim 2 miljard in 2018 (Woonbond, 2017). Uitgangspunt is dat deze heffing op termijn betaald kan worden uit extra huurinkomsten door verruiming van het huurbeleid (Van der Heijden en Lamain, 2014).

Positie en rol van woningcorporaties

De positie en rol van woningcorporaties is sinds de veranderingen in de afgelopen decennia nog steeds sterk in beweging. Woningcorporaties zijn private non-profit organisaties die als vereniging of stichting betaalbare woningen bouwen, beheren en verhuren of verkopen. Daarnaast behoren ook activiteiten tot hun taken om wijken waarin zij bezit hebben leefbaarder te maken. De activiteiten van corporaties zijn vastgelegd in een wettelijk kader waarbinnen zij moeten werken. Woningcorporaties

hebben zich sinds hun verzelfstandiging in 1995 ontwikkeld van taakgerichte woningbeheerders tot maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten op een breed werkterrein (Van Overmeeren, 2014). Na verloop van tijd hebben corporaties met betrekking tot hun werkveld echter een terugtrekkende beweging gemaakt richting hun traditionele kernactiviteit (Nieboer en Gruis, 2011). Dit uitte zich in vermindering van inzet op commerciële activiteiten en maatschappelijk vastgoed, een grotere concentratie op lage-inkomensgroepen en meer nadruk op het versterken van bestaande producten en diensten. Volgens Nieboer en Gruis (2011) zijn de belangrijkste externe invloeden die deze beweging hebben veroorzaakt de daling van inkomsten uit de verkoop van woningen, de verruiming van de grondslag voor de vennootschapsbelasting, het meebetalen aan individuele huurtoeslag, het verplicht inflatievolgend huurbeleid en het wegvallen van borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) voor bepaalde typen projecten. Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn budgetten krappere geworden, waarmee de investeringsruimte verminderde en waardoor investeringsprogramma's werden herijkt.

Omdat woningcorporaties zich naast het bouwen en beheren van sociale huurwoningen, ook richtten op duurdere huurwoningen en koopwoningen ontstond discussie, mede vanwege de staatssteun die corporaties in het stelsel ontvangen omdat gemeenten en het Rijk garant staan voor leningen. De Europese Commissie stelde zich op het standpunt dat alleen 'Diensten van Algemeen Economisch Belang' (DAEB) voor staatssteun in aanmerking komen. Daarnaast ontstonden misstanden in delen van de corporatiesector met als gevolg een maatschappelijk debat. Dit leidde tot diverse onderzoeken, waaronder de parlementaire enquête woningcorporaties (2012-2014) met als resultaat een zeer kritisch eindrapport. Ondertussen was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. Deze herzieningswet werd verder aangescherpt via een zogenoemd novelle, mede onder invloed van verschillende onderzoeken. In 2015 werd de nieuwe Woningwet (Woningwet, 2015; Aedes, 2015) aangenomen en trad deze in werking, waarmee een eind is gekomen aan de verbreding van activiteiten van woningcorporaties. De effecten op de activiteiten van woningcorporaties zijn op de woningmarkt vooral zichtbaar in de ontwikkeling van de woningvoorraad en in investeringen van corporaties, waarbij een aantal trendbreuken zichtbaar is (Gruis, 2018). Zo nam in 2016 het aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen toe, terwijl tot 2015 juist het aandeel duurdere huurwoningen in de corporatievoorraad structureel toenam (BZK, 2018). Volgens prognoses van corporaties richten hun nieuwbouwplannen zich sterker op het segment betaalbare woningen onder de aftoppingsgrens (Steijvers et al., ABF 2018).

De ontwikkelingen in de activiteiten van corporaties zijn in lijn met het doel van de herziening van de Woningwet: 'terug naar de kerntaak', maar er zijn ook neveneffecten die vragen oproepen over de rol en mogelijkheden van corporaties (Gruis, 2018).

Onder andere het voorkomen van ruimtelijke segregatie is lastiger geworden terwijl dit juist één van de belangrijkste doelen was van het herstructureringsbeleid, als onderdeel van het voormalige stedelijke vernieuwingsbeleid, door onder meer het vergroten van de differentiatie in de woningvoorraad in bestaande wijken. In de huidige context zullen corporaties terughoudend zijn om te werken aan herdifferentiatie van bestaande wijken. Niet zozeer omdat dit formeel niet mag, maar omdat het sterk ontmoedigd wordt door de governance (markttoets), retoriek (terug naar de kerntaak) en de hoogte van de rendementseis bij de formele rendementstoets voor niet-DAEB investeringen (Gruis, 2018).

Toekomst van stedelijke vernieuwing

Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen is de aandacht voor het werken aan leefbare wijken in de stad verminderd. Met name de economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein zijn hiervan belangrijke oorzaken. Desalniettemin blijft investeren in de leefkwaliteit van de stad nodig. Met name op initiatief van het Rijk, provincies en gemeenten wordt gezocht naar nieuwe perspectieven om te komen tot een nieuwe aanpak voor stedelijke vernieuwing. Via uiteenlopende trajecten wordt door kennisorganisaties, platforms en professionals vanuit overheid en markt nagedacht over de stedelijke vernieuwing van de toekomst (Van Wijk en De Wildt, 2006; KEI, 2011; Holt et al., 2012; KEI en Nicis, 2012; Jansen et al., 2012; De Graaff et al., 2012). De stedelijke vernieuwing van de toekomst vraagt om een andere benadering gericht op een geleidelijke vorm van organische transformatie met kleinschalige ingrepen, waarbij de rol van de overheid minder sturend is en meer op uitnodiging. Hierbij passen termen als organische gebiedsontwikkeling, natuurlijke wijkvernieuwing en ontwikkelend beheer.

De zoektocht naar nieuwe perspectieven om na het GSB/ISV te komen tot stedelijke vernieuwing van wijken lijkt stroef op gang te komen en partijen zijn nog steeds zoekende naar nieuwe vormen van stedelijk ontwikkelen (Jonker-Verkaart, 2015). Het eind 2017 aangetreden kabinet zet de ingezette lijn door, zonder expliciet rijksbeleid voor de problematiek in stedelijke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Dit betekent dat de bal blijft liggen bij lokale spelers waaronder gemeente, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen (Uyterlinde et al., 2017). Nieuwe perspectieven en benaderingen zijn echter nog niet goed uitgewerkt en er is beperkt inzicht in de ontwikkeling van het investeringsgedrag van woningcorporaties in de stedelijke vernieuwing.

1.2 Probleemstelling en doelstellingen

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek kan als volgt worden samengevat.

In de stedelijke ontwikkeling en vernieuwing van wijken in Nederland vindt een aantal ingrijpende verschuivingen plaats. Ten eerste is de opgave veranderd van grootschalige nieuwbouw op uitleglocaties in vernieuwing van bestaand stedelijk gebied, waardoor investeren in het bestaande belangrijker is geworden. Tegelijkertijd is de koers van landelijk beleid ter vernieuwing van steden en wijken gewijzigd en overgegaan van directe beleidssturing in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde (Uyterlinde et al., 2017). Ten tweede zijn de beschikbare financiële middelen voor stedelijke vernieuwing aanzienlijk afgenomen, ondanks dat het vernieuwen van bestaand stedelijk gebied belangrijk blijft. Als gevolg van de financieel-economische crisis in 2008 zijn de condities van stedelijke gebiedsontwikkeling radicaal veranderd. Naast de afgenomen financieringsruimte van private partijen is de rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing na 2014 volledig komen te vervallen. Bovendien is de investeringsruimte van woningcorporaties aanzienlijk verminderd, alhoewel zij de belangrijkste partner zijn in stedelijke vernieuwing. Ten derde is de positie en rol van woningcorporaties ingrijpend veranderd en nog steeds sterk in beweging, mede als gevolg van de herziening van de Woningwet 2015. Woningcorporaties hebben met betrekking tot hun werkveld een terugtrekkende beweging gemaakt richting hun traditionele kernactiviteit: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen (Nieboer en Gruis, 2011). Hun focus verschuift van nieuwbouw naar ontwikkelend beheer van de bestaande voorraad met een mix van transformatie, renovatie, beheer en onderhoud. Corporaties richten hun nieuwbouwplannen sterker op het segment betaalbare huurwoningen onder de aftoppingsgrens (Steijvers et al., ABF 2018) en zijn in de huidige context terughoudender om te werken aan herdifferentiatie van bestaande wijken (Gruis, 2018).

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de aandacht voor het werken aan leefbare wijken in de stad verminderd. Met name de economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein zijn belangrijke oorzaken hiervan. Desalniettemin blijft investeren in de leefkwaliteit en vitaliteit van de stad nodig. Met het voortzetten van de ingezette lijn zonder rijksbeleid voor de problematiek

in achterblijvende wijken in de stad blijft de bal liggen bij lokale spelers waaronder gemeente, woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen (Uyterlinde et al., 2017). Met name investeringen door woningcorporaties, als belangrijkste partner in stedelijke vernieuwing, zijn voor de toekomst en continuïteit van stedelijke vernieuwing van belang. Het is echter de vraag wat het begrip stedelijke vernieuwing in de huidige context inhoudt en welke rol woningcorporaties en andere actoren daarin spelen. Op welke wijze investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing tot stand komen is onduidelijk en er is beperkt inzicht in de factoren die hierin een rol spelen. Het inzichtelijk maken van het investeringsgedrag van corporaties en van beïnvloedende factoren kan helpen om de voorspelbaarheid van investeringsbeslissingen in de complexe en dynamische omgeving van stedelijke vernieuwing te vergroten. Onderzoek naar woningcorporaties als investeerders in stedelijke vernieuwing is binnen de huidige kennisopbouw niet voorhanden en ook in recente literatuur zijn investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing onderbelicht. Er is onvoldoende kennis over de wijze waarop investeringskeuzes in de huidige context tot stand komen, welke beïnvloedingsrelaties daarbij van belang zijn en welke invloed andere actoren daarop uitoefenen. Onder welke voorwaarden investeren woningcorporaties in stedelijke vernieuwing en kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar door een andere samenwerkingswijze stimuleren om te investeren in vernieuwingswijken?

Doelstellingen

Dit promotieonderzoek beoogt bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de kennis op het gebied van investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken in samenwerking met gemeenten en marktpartijen. De eerste doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in de huidige context met de herziene Woningwet, waarbij de nadruk ligt op samenwerking met andere actoren. De tweede doelstelling is het inzichtelijk maken van factoren die investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren beïnvloeden.

Naast het bieden van inzicht is de achterliggende doelstelling van dit onderzoek een bijdrage te leveren aan oplossingen voor stedelijke vernieuwing in de praktijk. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen publieke en private partijen helpen om investeringen in de vernieuwing van bestaand stedelijk gebied los te krijgen door inzicht te bieden in de wijze waarop investeringskeuzes in stedelijke vernieuwing tot stand komen en welke invloed andere actoren daarop uitoefenen. Naar de toekomst toe vergroot dit de voorspelbaarheid van investeringen van woningcorporaties in

stedelijke vernieuwing en in de samenwerking met marktpartijen. Met deze kennis zouden publieke en private partijen beter en sneller in staat moeten zijn om te komen tot haalbare projecten in de stedelijke vernieuwing en om belemmeringen en risico's te reduceren.

Dit promotieonderzoek is maatschappelijk gestuurd van karakter en richt zich primair op de rol van de woningcorporatie als investeerder in stedelijke wijkvernieuwing. De insteek van het onderzoek is dat het eindresultaat nieuwe inzichten oplevert en bruikbaar is voor actoren in stedelijke vernieuwing en voor woningcorporaties in het bijzonder.

Vraagstelling

De centrale vraag die gesteld wordt om de doelstellingen te bereiken is als volgt.

Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?

1.3 Onderzoeksaanpak en methode

Typering onderzoek

Het onderzoek is door de geformuleerde probleemstelling en doelstellingen te typeren als praktijkgericht, dichtbij problemen en thema's die in het werkveld voorkomen. Het is niet gericht op het genereren van kennis om de kennis, zoals het geval is bij theoriegericht onderzoek, maar het gaat om het verkrijgen van kennis die gebruikt kan worden bij het veranderen van een deel van de samenleving (Swanborn, 1991). Het is gericht op een beter begrip van een probleem in de praktijk, namelijk de continuïteit van stedelijke vernieuwing zonder expliciet rijksbeleid voor de problematiek in achterblijvende wijken.

De onderzoeksvraag is breed geformuleerd en vraagt om een grote mate van generaliseerbaarheid en bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten. Dit houdt

in dat de diepgang en detaillering van de onderzoeksresultaten beperkt zijn. Het onderwerp van het onderzoek heeft te maken met de manier waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en de manier waarop zij zich op basis daarvan gedragen. Het onderzoek is daarmee kwalitatief van aard, waarbij het gaat om globale, beschrijvende vragen. Het is gericht op het vinden van de relevante variabelen van een verschijnsel (Swanborn, 1991), met name het ‘verschijnsel’ investeren in stedelijke vernieuwing. Het doel van kwalitatief onderzoek is meestal om een onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. Dit onderzoek richt zich op het onderzoeken en verklaren van relaties tussen oorzaak en gevolg, om de voorspelbaarheid van investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing te vergroten. Bij kwalitatief onderzoek richten toegepaste methoden zich op het perspectief van de bij het onderwerp betrokken mensen (Boeije, 2008). In dit onderzoek staat het perspectief van de woningcorporatie, als belangrijkste partner in stedelijke vernieuwing, centraal. Bezien vanuit de woningcorporatie richt dit onderzoek zich op de vraag van het ‘wat’ en ‘hoe’ van stedelijke vernieuwing in de huidige context. Het gaat niet over de onderliggende vraag van het ‘waarom’ van stedelijke vernieuwing, maar het gaat over afwegingen en keuzes in investeringen in stedelijke vernieuwing.

Onderzoeks aanpak

Om de doelstellingen van dit onderzoek te bereiken wordt de volgende centrale vraag van dit onderzoek beantwoord: “Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?”

De aanpak van het onderzoek wordt in stappen omschreven aan de hand van drie deelvragen, die als volgt zijn geformuleerd.

- 1 *Wat wordt verstaan onder stedelijke vernieuwing en wat is daarin de rol van woningcorporaties en andere actoren?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt het begrip stedelijke vernieuwing gedefinieerd en worden de ontwikkelingen beschreven vanaf het naoorlogse wijkvernieuwing tot aan de huidige wijkvernieuwing. De aard en omvang van de opgave en de sturing en rolverdeling van betrokken partijen worden in beeld gebracht, waarbij de nadruk wordt gelegd op de rol van woningcorporaties.
- 2 *Welke factoren beïnvloeden investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden factoren die van invloed zijn op investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing verkend en geanalyseerd. Factoren

die van invloed zijn op het investeringsgedrag van betrokken actoren en specifiek van woningcorporaties worden hierbij in beeld gebracht en gestructureerd aan de hand van een theoretisch denkkader.

- 3 Op welke andere wijze van samenwerken kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken?*

Op basis van de antwoorden op de twee voorgaande deelvragen wordt ingezoomd op de samenwerkingsrelatie tussen woningcorporaties en andere belangrijke actoren in het stedelijke vernieuwingsproces. Ten eerste wordt ingegaan op de samenwerkingsrelatie met beleggers. Ten tweede wordt de samenwerking met bouwers onderzocht, waarbij ook gekeken wordt naar de rol die ontwikkelaars daarin kunnen spelen. Ten derde komt de samenwerking met gemeenten aan bod. Per samenwerkingsrelatie worden veronderstellingen geformuleerd en getoetst.

Onderzoeksmethoden

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Hieronder wordt per deelvraag beschreven welke methoden zijn gehanteerd.

- 1 Wat wordt verstaan onder stedelijke vernieuwing en wat is daarin de rol van woningcorporaties en andere actoren?*

De aangewezen methode voor deze vraag is literatuuronderzoek, waarbij gegevens worden verzameld met behulp van inhoudsanalyse op basis van documenten, media en de werkelijkheid. Hierbij zijn gegevens gegenereerd uit wetenschappelijke literatuur, vakliteratuur, rapporten en web research. Ter ondersteuning is een beperkt aantal gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen. Om te komen tot een theoretisch kader als basis voor de analyse van de onderzoeksresultaten, zijn daarnaast door middel van literatuuronderzoek enkele theoretische perspectieven in beeld gebracht. Hierbij is de institutioneel-economische benadering en de zogenoemde common-pool resources (CPR) benadering bestudeerd. Vanuit deze perspectieven is gekozen voor het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom (2011) als denkkader voor dit onderzoek.
- 2 Welke factoren beïnvloeden investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren?*

Om grip te krijgen op beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing is een verkennende enkelvoudige casestudy verricht naar het centrumgebied van Kanaleneiland in Utrecht. De casestudy zorgt voor het opsporen van relevante variabelen. De langdurige looptijd van deze casus maakt een combinatie van terug- en vooruitkijken mogelijk. Deze casestudy is uitgevoerd op

basis van semigestructureerde diepte-interviews, ondersteund door inhoudsanalyse van met name besluitdocumenten en overeenkomsten. De onderzoeker had hierbij toegang tot het complete projectdossier van woningcorporatie Portaal, de werkgever van de onderzoeker. De resultaten van de casestudy zijn vertaald in meer algemene inzichten op een geabstraheerd niveau en gestructureerd aan de hand van het hierboven genoemde IAD-framework van Ostrom (2011) als denkkader.

3 *Op welke andere wijze van samenwerken kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken?*

Om deze vraag te beantwoorden worden gamesimulaties toegepast als belangrijkste onderzoeksmethode ondersteund door interviews. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, zodat de resultaten vergeleken kunnen worden en enige mate van diepgang kennen. Gamesimulaties maken het mogelijk om in een gecontroleerde situatie te toetsen of door het variëren van bepaalde factoren het investeringsgedrag wordt beïnvloed. De resultaten en inzichten van de casestudy vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties en zijn vertaald in aannames ten behoeve van de zogenoemde 'serious games'. In totaal worden drie specifieke samenwerkingsrelaties tussen woningcorporaties en andere belangrijke actoren onderzocht. Voor deze samenwerkingsrelaties zijn drie deelvragen geformuleerd, die later in deze paragraaf aan bod komen. Per samenwerkingsrelatie zijn vijf veronderstellingen geformuleerd die diepgaand onderzocht worden in de gamesimulaties, ondersteund en aangescherpt door interviews. In totaal vinden drie verschillende gamesimulaties plaats ondersteund door diepte-interviews. Hierna wordt dieper ingegaan op gamesimulaties als onderzoeksmethode.

Tabel 1.1 geeft een overzicht weer van de onderzoeksonderwerpen, de gehanteerde onderzoeksmethoden en de daaraan gerelateerde hoofdstukken.

TABEL 1.1 Onderzoeksonderwerpen en methoden

Vraag	Onderwerp	Onderzoeksmethode	Hoofdstuk
1	Stedelijke vernieuwing, de rol van corporaties en overige actoren	Literatuuronderzoek ondersteund door gesprekken met ervaringsdeskundigen	Hoofdstuk 2
	Theoretische perspectieven voor stedelijke vernieuwing	Literatuuronderzoek	Hoofdstuk 3
2	Factoren van invloed op investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing	Verkenkende casestudy met diepte-interviews	Hoofdstuk 4
3	Samenwerkingswijze van woningcorporaties met andere actoren	Gamesimulaties ondersteund door diepte-interviews	Hoofdstuk 5, 6 en 7

Gamesimulaties

Een spelsimulatie kan omschreven worden als een specifieke vorm van nabootsing, een onderzoeksstrategie die onder de noemer 'experiment' valt. Verschuren en Doorewaard (2010) definiëren een dergelijke simulatie als een spel van dat deel van de werkelijkheid dat men wil bestuderen: “Zo'n spel bestaat grofweg uit een verzameling rollen. Per rol is er een aantal taken, bevoegdheden en voorschriften waaraan de rolspeler zich moet houden.” In een spelsimulatie krijgen spelers bepaalde instructies en informatie die bij het nemen van gedragsbeslissingen opgevolgd of naar eigen wens gebruikt kunnen worden. In de simulatie kunnen verschillende onverwachte gebeurtenissen ingepast worden, waarvan de gevolgen geanalyseerd kunnen worden. De context waarin het te onderzoeken verschijnsel optreedt wordt in de zogenoemde 'serious games' als vaststaand gegeven meegenomen. Het nadeel is dat slechts één of een beperkt aantal cases kan worden onderzocht, wat vragen met zich meebrengt over de mate waarin de resultaten in aanmerking komen voor generalisatie. Echter, volgens Flyvbjerg (2007) is een beperkt aantal cases, indien goed geselecteerd, te generaliseren naar een breder toepassingsbereik (analytische generalisatie). Door middel van triangulatie, waarbij een combinatie wordt toegepast van verschillende theorieën, methoden of databronnen om een probleemstelling te benaderen (Oates, 2005), wordt de validiteit van de onderzoeksresultaten vergroot. In dit onderzoek worden gamesimulaties gecombineerd met interviews en zorgt dit in combinatie met de evaluatie aan het eind van de gamesimulaties voor de nodige diepgang.

Een nadeel van deze methode is volgens Samsura et al. (2014) de simplificatie die nodig is tijdens de simulatie. De experimentele omgeving van de gamesimulatie vangt mogelijk niet alle complexiteiten binnen context gedreven processen zoals stedelijke vernieuwing. Bij het trekken van conclusies dient deze simplificatie in het achterhoofd gehouden te worden. Dit kan gedeeltelijk opgelost worden door in de evaluatie te reflecteren op de resultaten in relatie tot de praktijk.

Een voordeel van gamesimulaties is dat deze methode het mogelijk maakt om te experimenteren met alternatieve strategieën, zogenoemde 'what if' scenario's, die op dit moment nog niet of nauwelijks in de praktijk zijn ingevoerd. In een gecontroleerde omgeving wordt getoetst of door ingrijpen in bepaalde factoren het gedrag wordt beïnvloed. Tegelijkertijd kan met deze methode gebruik gemaakt worden van de ervaring van experts en professionals uit de praktijk. Vanwege het voordeel van het experiment ten opzichte van de casestudy en het vernieuwende karakter van deze methode binnen het vakgebied worden gamesimulaties in dit onderzoek ingezet als belangrijkste onderzoeksmethode.

Binnen de methode gamesimulaties zijn verschillende mogelijkheden, zoals de mate waarin de context in de simulatie wordt meegenomen. Gamesimulaties komen voort uit de speltheorie (game theory), een snel ontwikkelend onderdeel van de wetenschap waarin het nemen van beslissingen centraal staat. Deze theorie biedt een raamwerk waarbinnen strategische interactie tussen 'spelers', in dit geval actoren, bestudeerd wordt. Met behulp van modellen wordt geprobeerd de onderliggende interactie van 'spelers' die beslissingen nemen te begrijpen. Het dilemma van de gevangene (prisoner's dilemma) is een begrip uit de speltheorie als voorbeeld van de relatieve voordelen van samenwerken.

Aan de Radboud Universiteit Nijmegen wordt steeds meer onderzoek in de planologie gedaan op basis van gamesimulaties. Een voorbeeld waarin de context in grote mate is opgenomen in de simulatie is het onderzoek van Geuting (2011) naar marktstructurering als instrument voor ruimtelijke ordening. Nadeel hiervan is dat het aantal simulaties vanwege de beschikbare onderzoekstijd beperkt is. Een voorbeeld waarin nauwelijks tot geen context in de simulatie is opgenomen is het onderzoek van Samsura (2013) naar het besluitvormingsgedrag van belanghebbenden in grond- en vastgoedontwikkelingsprocessen. De speltheoretische benadering van Samsura kent een starre abstractie met formele kwantitatieve modellen. In het onderzoek van Root (2016) naar de financiering van investeringen in klimaatadaptatie is een deel van de context opgenomen in de gamesimulatie, waardoor deze meerdere malen uitgevoerd kon worden. Het voorliggende onderzoek lijkt tussen de vormen van Geuting en Root in te zitten.

Voor de gamesimulaties in dit onderzoek is kennis en ervaring opgedaan door de onderzoeker door deelname aan de summerschool van de International Simulation and gaming Association in 2014 in Delft. De opgedane kennis en ervaring is meegenomen in het ontwerp, de uitwerking en uitvoering van de gamesimulaties. Hierbij is in overleg met Peters de methodologie van Peters en Van de Westelaken (2014) gevolgd, geïnspireerd door onder andere Duke (1974). Aan de hand van deze methode wordt de complexe realiteit gereduceerd tot een eenvoudiger model, waarbij een viertal stappen wordt doorlopen. Kort samengevat gaat het om de volgende stappen.

1 Design specifications

In deze eerste ontwerpstep worden de doelen van de gamesimulatie omschreven;

2 System analysis

Hierin wordt de systeemanalyse met de deelnemers en rollen, relevante elementen uit de werkelijkheid en de uitgangssituatie (simulatieomgeving) in beeld gebracht;

3 Game design

In deze stap wordt de systeemanalyse met relevante elementen uitgewerkt en vertaald in het ontwerp van de game;

4 Game building

In deze laatste stap wordt de gamesimulatie in zijn geheel uitgewerkt en gebouwd.

Voorafgaand aan de uitvoering van de gamesimulaties heeft bij de eerste en derde simulatie een proefsimulatie plaatsgevonden met respectievelijk een groep masterstudenten van de Radboud Universiteit en een groep managers van woningcorporatie Portaal om het ontwerp van de gamesimulaties te testen. Naar aanleiding van deze proefsimulaties zijn beperkte aanpassingen doorgevoerd.

Onderzoekmodel

De focus van het onderzoek ligt op het investeringsgedrag van woningcorporaties. Vanwege het belang van investeringen door woningcorporaties voor de continuïteit van stedelijke vernieuwing wordt onderzocht hoe investeringsbeslissingen van corporaties tot stand komen in samenwerking met andere actoren en welke factoren hierop van invloed zijn. Met het eindigen van de publieke bijdragen voor stedelijke vernieuwing als 'trigger money' ligt de bal bij lokale spelers. Woningcorporaties zoeken als belangrijkste partner in stedelijke vernieuwing de samenwerking op met andere belangrijke actoren, mede in verband met hun terugtrekkende beweging richting hun kerntaak. Dit vraagt om andere rollen en processen, waarbij de nadruk meer ligt op samenwerking (Heijkers et al., 2012). Ten eerste op samenwerking met beleggers, gezien de opgave van middeldure huur in stedelijke vernieuwing en het terugtrekken van woningcorporaties naar hun kerntaak. Ten tweede op samenwerking met bouwers gezien de versterkte focus van corporaties op betaalbaarheid en hun verminderde investeringsruimte, wat vraagt om betaalbare oplossingen. Hierbij kunnen ook ontwikkelaars een rol spelen. Ten derde vraagt het om nauwe samenwerking met gemeenten binnen hun primaire woningmarktregio in het kader van lokale prestatieafspraken, zoals voorgeschreven door de herziene Woningwet. Het feit dat gemeenten meer op de achtergrond raken in een meer faciliterende rol, terwijl zij voorheen een dominante rol hadden richtinggevend aan stedelijke vernieuwing, is hierin een belangrijk gegeven.

Op basis van literatuuronderzoek naar de context, het theoretische kader en de verkennende casestudy is een vereenvoudigd model opgesteld dat de leidraad vormt voor dit onderzoek. In dit model ligt de focus op het verband tussen de samenwerking van corporaties met respectievelijk beleggers, bouwers en gemeenten

enerzijds en het investeringsgedrag van woningcorporaties anderzijds. De afhankelijke variabele in dit model is het investeringsgedrag van woningcorporaties dat beschreven kan worden aan de hand van verschillende indicatoren, zoals onder andere de aard en omvang van de investering. De onafhankelijke variabelen in dit model zijn te omschrijven als de wijze van samenwerking, ofwel het samenspel, met respectievelijk beleggers, bouwers en gemeenten. In dit samenspel met externe actoren is sprake van een onderlinge horizontale aansturing of beïnvloeding van partijen, waarbij het van belang is op welke wijze investeringskeuzes tot stand komen, welke beïnvloedingrelaties een rol spelen en welke invloed andere actoren daarop uitoefenen (Nieboer, 2009). De focus ligt hierbij met name op de zogenoemde gemeenschapskenmerken en gebruiksregels en in mindere mate op de fysieke kenmerken zoals gedefinieerd door Ostrom (2011) in het IAD-framework, dat als denkkader wordt gehanteerd in dit onderzoek. Volgens dit denkkader omvatten deze drie typen kenmerken de fysieke, sociale en institutionele omgeving die de context scheppen waarbinnen handelingen van actoren zich afspelen, in dit geval investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. Onder de fysieke kenmerken vallen onder meer de economische, demografische en planologische stand van zaken. De gemeenschapskenmerken hebben betrekking op de sociale en culturele context. De gebruiksregels zorgen voor overeenstemming tussen actoren over welke handelingen vereist, verboden of toegestaan zijn (Ostrom, 2005). In het theoretische hoofdstuk wordt dit nader toegelicht.

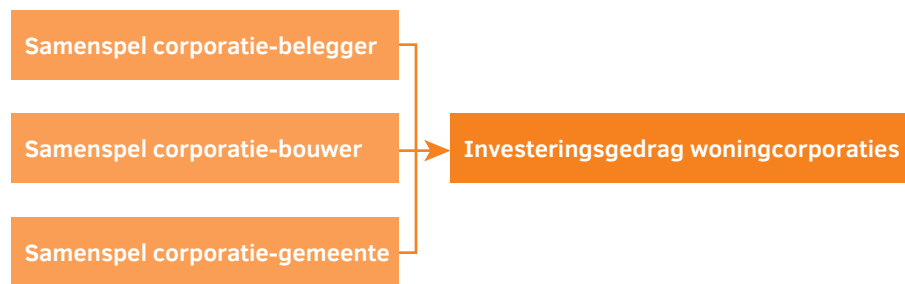


FIG. 1.1 Vereenvoudigd onderzoeksmodel

Samenwerkingsrelaties

Voor het onderzoeken van de derde deelvraag over de samenwerkingswijze tussen woningcorporaties en andere actoren zijn op basis van het onderzoeksmodel weergegeven in figuur 1.1 drie deelvragen geformuleerd. Deze drie deelvragen gaan in op de specifieke samenwerkingsrelaties met andere actoren.

Per samenwerkingsrelatie zijn vijf veronderstellingen opgesteld die diepgaand worden onderzocht aan de hand van een gamesimulatie en interviews. De drie deelvragen worden beantwoord in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

- A** *Samenspel corporatie en belegger*
Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, institutionele beleggers en gemeenten elkaar stimuleren om te investeren in nieuwe huurwoningen in het middensegment, teneinde daarmee bij te dragen aan gemengde wijken in stedelijke vernieuwing en een meer evenwichtige woningmarkt?
- B** *Samenspel corporatie en bouwer*
Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar stimuleren om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in het segment onder de aftoppingsgrens, teneinde daarmee bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens in stedelijke vernieuwingswijken?
- C** *Samenspel corporatie en gemeente*
Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?

1.4 **Begripsomschrijving**

In dit onderzoek staan enkele begrippen centraal die veelvuldig in dit proefschrift worden genoemd. Een aantal begrippen wordt in het tweede hoofdstuk van dit proefschrift uitgebreid toegelicht en behandeld. In voorliggende paragraaf worden de kernbegrippen van dit onderzoek kort omschreven, zodat de lezer die niet het volledige proefschrift leest op eenvoudige wijze bekend raakt met de wijze waarop deze begrippen worden gehanteerd in dit onderzoek.

Stedelijke vernieuwing

Het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving. Deze

definitie van stedelijke vernieuwing is met name gericht op de fysieke aspecten van vernieuwing en komt overeen met de definitie van de staatssecretaris van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) uit 1999.

Wijkvernieuwing

Het geheel van samenhangende inspanningen op het gebied van leefbaarheid, verbetering en/of vernieuwing van woningen, verbetering van de voorzieningen, waardoor de huurders van het gebied een kans op wooncarrière wordt geboden en waardoor de kwaliteit van woningen en woonomgeving in het gebied op een hoger niveau wordt gebracht. Het verschil met stedelijke vernieuwing is dat wijkvernieuwing ook in dorpen kan plaatsvinden.

Wijkaanpak

Samenhangende en wijkgerichte/gebiedsgerichte aanpak waarin de bewoner centraal staat, waarbij voor een bepaalde periode algemene en specifieke afspraken, ook van financiële aard, worden gemaakt met een aantal private en publieke organisaties. In deze periode worden concrete meetbare resultaten verwacht en gerealiseerd. De term wijk(en)aanpak is aan het begin van de 21^e eeuw in gang gezet en bekend geworden onder de naam Vogelaaraanpak, Prachtwijkaanpak, Probleemwijkaanpak, Krachtwijkpak, Aandachtswijkaanpak, kortweg de wijkaanpak.

Gebiedsontwikkeling

Het opnieuw en integraal invullen van een gebied met verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in dat gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen, met als resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten leidend tot kwaliteitsverhoging van het gebied.

Stedelijke gebiedsontwikkeling

Het actief ingrijpen in de ontwikkeling van stedelijke gebieden door overheden en andere organisaties waarbij de vier ingrediënten context, inhoud, actoren en middelen moeten leiden tot het uiteindelijke doel van de stedelijke gebiedsontwikkeling, namelijk kwaliteitsverhoging van het gebied waarmee waarde wordt

gecreëerd. Het betreft ontwikkeling van gebieden aan de rand van steden of op binnenstedelijke locaties.

Actoren

Actoren is een algemeen gehanteerd begrip waarmee belanghebbende individuen, instellingen of organisaties (waaronder overheden en woningcorporaties) worden aangeduid waarvan algemeen wordt aangenomen dat zij een doorslaggevende invloed hebben op een bepaald proces. In dit onderzoek gaat het specifiek om actoren in het proces die investeren in stedelijke vernieuwing: woningcorporaties, gemeenten, institutionele beleggers, ontwikkelaars en bouwers.

Investerings

Financiële verplichtingen die worden aangegaan met het doel daardoor een duurzame opbrengst te verwerven. In dit onderzoek gaat het om investeringen met als doel de leefkwaliteit te verbeteren en waarde te creëren in de stedelijke omgeving, waarbij het gaat om maatregelen op het gebied van wonen en ruimte in stedelijke vernieuwingswijken.

Investeringsgedrag

Gedrag dat actoren vertonen wanneer zij investeren, in dit verband in stedelijke vernieuwingswijken, waarbij gedrag gedefinieerd wordt als het geheel van beslissingen van een actor als reactie op stimuli uit de omgeving. Investeringsgedrag gaat in dit onderzoek niet over concrete handelingen, maar over beslissingen waarbij actoren het voornemen hebben om te gaan investeren. Het investeringsgedrag wordt in dit onderzoek beschreven en bestudeerd aan de hand van verschillende indicatoren: de aard, de omvang, het moment (timing), de looptijd en het rendement van de investering.

Investeringsbeslissing

Het nemen van beslissingen voor lange termijn met betrekking tot de aanwending van beschikbare investeringsruimte. In dit onderzoek gaat het over de keuze en het voornemen van actoren om te gaan investeren in stedelijke vernieuwing, waarbij de nadruk ligt op de totstandkoming van investeringsbeslissingen in samenwerking met andere actoren.

Samenwerking/ samenspel

Samenwerking gaat over coöperatie of afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke plannen, waarbij sprake is van een bewuste bundeling van krachten en waarbij naast eventuele individuele doelen ook een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Het tegenovergestelde van samenwerking is autonoom handelen, waarbij actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen. Samenspel, zoals verwoord in dit proefschrift, is de situatie waarin actoren hun gedrag op elkaar afstemmen en elkaar steunen, om samen een geheel te vormen.

1.5 Relevantie van het onderzoek

De relevantie van onderzoek kan gedefinieerd worden als de doeleinden en de bijdrage die de onderzoeker aan de kennisopbouw in het desbetreffende vakgebied wil leveren (Den Hertog en Van Sluijs, 1995). Het is onder te verdelen in de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan uitbreiding van de huidige wetenschappelijke kennis op het gebied van investeringsgedrag van private partijen in stedelijke vernieuwing en specifiek van woningcorporaties. Er is uiteenlopend onderzoek gedaan op het gebied van woningcorporaties, maar onderzoek met de focus op investeringen in stedelijke vernieuwing is niet voorhanden. Er is met name onderzoek verricht naar de rol en positie van woningcorporaties (bijv. Van der Schaar, 1987; Helderma, 2007) en naar vastgoedsturing en financiële sturing (Conijn, 1995; Gruis, 2001). Daarnaast is er onderzoek van Van den Broeke (1998), Straub (2001) en Dankert (2011) waarin het strategisch voorraadbeleid van corporaties centraal wordt gesteld. Nieboer (2009) richt zich naast het portefeuillebeleid ook op investeringskeuzes, maar stelt het beleid centraal. Nieboer concludeert dat de relatie tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzes zeer beperkt is. Volgens Nieboer kan de corporatie niet als één onverdeelde actor beschouwd worden en is het onjuist om te veronderstellen dat de corporatie investeringskeuzes in haar eentje maakt. Als externe actoren ook betrokken zijn, is er volgens Nieboer eerder sprake van een onderlinge horizontale

aansturing (of beïnvloeding) van partijen dan van een verticale aansturing, met name in herstructureringsgebieden met een wijkaanpak. Enkele vragen die Nieboer (2009) stelt voor verder onderzoek gaan over de wijze waarop de investeringskeuzes tot stand komen, welke beïnvloedingrelaties daarbij van belang zijn en welke invloed andere actoren daarop uitoefenen. Naast Nieboer hebben ook Conijn en Wolters (2002) onderzoek gedaan naar investeringen van woningcorporaties. In opdracht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) ontwikkelden zij een risico-analysemodel als instrument voor de analyse en prognose van de vermogenspositie van woningcorporaties. Dit model, dat de vermogenspositie centraal stelt, maakt het mogelijk om te rekenen met gedragsreacties op de ontwikkeling van de financiële positie van corporaties met behulp van enkele eenvoudige gedragshypothesen.

Ook in recente proefschriften over woningcorporaties blijven investeringen in stedelijke vernieuwing onderbelicht. Heemskerk (2013) onderzoekt de relatie tussen bestuurders en prestaties van woningcorporaties. Van Os (2014) richt zich op de allocatie van middelen en Van der Kuij (2014) brengt de organisatie van de activiteit vastgoedontwikkeling bij woningcorporaties in beeld. Van Overmeeren (2014) richt zich weliswaar op Vogelaarwijken, maar stelt gebiedsgericht voorraadbeleid en verschillende planningsbenaderingen centraal. Dit onderzoek draagt bij aan uitbreiding van de wetenschappelijke kennis op het gebied van investeringen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing. De veranderende context als gevolg van de beëindiging van het rijksbeleid voor wijken en de herziene Woningwet speelt hierin een belangrijke rol. De focus ligt in dit onderzoek niet op volkshuisvesting en woningcorporaties als maatschappelijke onderneming (zoals bijv. De Kam, 2006; Helderma, 2007; Gruis et al., 2008) maar meer op woningcorporaties als marktpartij en private investeerder.

Vanuit een breder en internationaal perspectief op investeringsgedrag van partijen is geschreven over investeringsgedrag van private investeerders in stedelijke herontwikkelingsprojecten in onder andere Groot-Brittannië (Adair et al., 1999), de Verenigde Staten (Malizia, 2003) en Frankrijk (Nappi-Choulet, 2006). Deze onderzoeken zijn met name gericht op binnenstedelijke bedrijventerreinen en commercieel vastgoed, waarbij belangrijke beweegredenen en besluitvormingscriteria zijn geanalyseerd en in beeld zijn gebracht. Belangrijke factoren die hieruit naar voren komen zijn verwacht rendement en risico, maar ook de tijdshorizon van de investering, het moment van investeren en de aanwezigheid van goede infrastructuur (Nappi-Choulet, 2006). Ook Ball (2011, 2014) heeft onderzoek gedaan naar investeringsgedrag van private marktpartijen in vastgoedmarkten, naast onderzoek naar samenwerkingsverbanden in stedelijke vernieuwing (2003, 2005). Onderzoek naar woningcorporaties als private investeerders, die als bijzondere maatschappelijke onderneming ook op maatschappelijk rendement moeten sturen, is echter niet voorhanden.

De toevoeging van dit onderzoek is ten eerste gelegen in het verbinden van de invalshoek vanuit private marktpartijen enerzijds en het perspectief van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming anderzijds. Ten tweede wordt met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de toepassing van het IAD-framework en de ontwerpprincipes van Ostrom (1990) op stedelijke vernieuwingswijken als zogenoemde common-pool resources (CPR) ofwel 'urban commons', te vertalen als stedelijk publiek goed. Parker et al. (2011) heeft een eerste aanzet gedaan om de ontwerpprincipes van Ostrom toe te spitsen op de 'urban commons' en dit onderzoek sluit daarop aan, gericht op stedelijke vernieuwing. Ten derde is het toepassen van gamesimulaties in combinatie met verdiepende interviews een methode die in de planologie nog beperkt wordt toegepast. Veelal worden casestudies als belangrijkste methode toegepast. Omdat met gamesimulaties sociale interacties geïnterpreteerd kunnen worden, wordt deze methode steeds vaker toegepast binnen dit vakgebied. Ook aan de Radboud Universiteit Nijmegen wordt steeds meer onderzoek gedaan op basis van gamesimulaties, zoals onderzoek van Geuting (2011), Samsura (2013) en Root (2016). Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de toepassing van gamesimulaties als methode in planologisch onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

Als gevolg van de ingrijpende veranderingen en ontwikkelingen zoals genoemd in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk is de aandacht voor het werken aan leefbare wijken significant verminderd. Belangrijke oorzaken hiervan zijn met name de financieel-economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor achterblijvende wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein. Investeren in de leefkwaliteit van kwetsbare wijken in de stad blijft echter nodig. Het dreigende stilvallen van de stedelijke vernieuwing in Nederland is een actueel maatschappelijk probleem dat leeft in de politiek en in de praktijk. Het kan immers grote gevolgen hebben voor de vitaliteit en leefbaarheid van achterblijvende wijken met een neerwaartse spiraal. De maatschappelijke relevantie van dit onderwerp wordt benadrukt door de verschillende lopende trajecten waarin gewerkt wordt aan een nieuwe toekomstagenda voor stedelijke vernieuwing, waaronder onderzoeksprogramma's vanuit de rijksoverheid en Platform 31 (voorheen KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing), gericht op nieuwe samenwerkings- en financieringsmodellen. Het probleem is het laatste decennium vergroot door de verminderde investeringsruimte en de terugtrekkende beweging van woningcorporaties richting hun kernactiviteit en door de herziening van de Woningwet.

Investerings door woningcorporaties zijn van groot belang voor de continuïteit van stedelijke vernieuwing van wijken. Corporaties hebben de afgelopen decennia een flinke bijdrage geleverd aan stedelijke vernieuwing en werden in de rol van beoogd gebiedsregisseurs beschouwd als de belangrijkste partner in stedelijke vernieuwing. In de huidige realiteit is het investeringsgedrag van woningcorporaties ingrijpend aan het veranderen en moeilijk te voorspellen. Het spanningsveld waarin corporaties moeten opereren tussen maatschappelijke en commerciële belangen speelt hierin een belangrijke rol. Er wordt steeds kritischer gekeken naar investeringen van corporaties en het is onduidelijk hoe dit zich in de huidige realiteit verder gaat ontwikkelen. Het inzichtelijk maken van het investeringsgedrag van corporaties en van factoren die daarop van invloed zijn kan helpen om de voorspelbaarheid van investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing te vergroten. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen publieke en private partijen in de praktijk helpen om investeringen in de vernieuwing van bestaand stedelijk gebied te realiseren.

1.6 Opbouw en leeswijzer

Dit proefschrift is opgebouwd uit een theoretisch deel en een empirisch deel. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in de theoretische hoofdstukken 2 en 3 achtereenvolgens de context en het theoretisch kader van het onderzoek behandeld. Daarna volgt het empirische deel met een verkennende casestudy in hoofdstuk 4 en drie verschillende gamesimulaties in de hoofdstukken 5, 6 en 7. Het laatste hoofdstuk sluit af met conclusies, aanbevelingen en discussie op grond van de bevindingen.

Na dit eerste hoofdstuk met algemene inleiding en beschrijving van het onderzoek op hoofdlijnen, gaat hoofdstuk 2 dieper in op de context van woningcorporaties en stedelijke vernieuwing in Nederland. Paragraaf 2.1 beschrijft de Nederlandse woningmarkt, paragraaf 2.2 gaat in op de rol van woningcorporaties en paragraaf 2.3 behandelt de Woningwet en de herziening van deze wet. In paragraaf 2.4 komen beleid en ontwikkelingen in de stedelijke vernieuwing uitgebreid aan bod. Paragraaf 2.5 gaat in op investeringsstrategieën van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing en in paragraaf 2.6 wordt de relatie gelegd met stedelijke gebiedsontwikkeling. Paragraaf 2.7 geeft een korte samenvatting weer van de context en beschrijft de focus van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 behandelt de theoretische perspectieven die in dit onderzoek centraal staan. In paragraaf 3.1 wordt de theoretische achtergrond geschetst, waarna in paragraaf 3.2 de institutioneel-economische benadering wordt toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de benadering van de zogenoemde 'common-pool resources', ofwel publiek goed. Na de behandeling van deze perspectieven wordt in paragraaf 3.4 het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom beschreven, dat gekozen is als denkkader voor dit onderzoek. Tot slot geeft paragraaf 3.5 een korte samenvatting van het hoofdstuk.

In hoofdstuk 4 wordt een verkennende casestudy naar de stedelijke vernieuwing van het centrumgebied Kanaleneiland in Utrecht behandeld. Deze enkelvoudige casestudy is uitgevoerd om grip te krijgen op beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. De resultaten en inzichten die volgen uit de casestudy vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties in de hoofdstukken 5, 6 en 7. Na de inleidende paragraaf 4.1 wordt in paragraaf 4.2 de casus in Kanaleneiland Centrum beschreven. Paragraaf 4.3 behandelt de opzet van de casestudy en paragraaf 4.4 de resultaten. In paragraaf 4.5 worden de resultaten bediscussieerd en geabstraheerd naar een algemeen niveau en in paragraaf 4.6 worden deze vertaald in aannames voor de drie gamesimulaties. De conclusies zijn weergegeven in paragraaf 4.7.

Hoofdstuk 5 gaat in op de samenwerking tussen woningcorporaties en institutionele beleggers, waarbij middeldure huur centraal staat. Na de inleidende paragraaf 5.1 wordt in paragraaf 5.2 de achtergrond en het speelveld in beeld gebracht. In paragraaf 5.3 worden de bevindingen van de interviews behandeld, die meegenomen zijn in het ontwerp van de gamesimulatie. In paragraaf 5.4 komt de opzet van de gamesimulatie aan bod, waarna in paragraaf 5.5 de resultaten van de gamesimulatie worden behandeld. Tot slot worden conclusies getrokken in paragraaf 5.6.

Hoofdstuk 6 gaat primair over de samenwerking tussen woningcorporatie en bouwer en daarnaast wordt ingegaan op de rol die ontwikkelaars hierin zouden kunnen spelen. Hierbij wordt ingegaan op ketensamenwerking en conceptwoningen. Na paragraaf 6.1 waarin het hoofdstuk wordt ingeleid, komt in paragraaf 6.2 de achtergrond en het speelveld aan bod. In paragraaf 6.3 wordt de opzet van de gamesimulatie toegelicht. Paragraaf 6.4 behandelt de resultaten van de gamesimulatie, gevolgd door verdiepende interviews die aan bod komen in paragraaf 6.5. In paragraaf 6.6 worden conclusies getrokken.

Hoofdstuk 7 gaat in op de samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten, waarbij de focus gelegd wordt op prestatieafspraken. Na de inleiding van dit hoofdstuk in paragraaf 7.1, wordt in paragraaf 7.2 de achtergrond en het speelveld

in beeld gebracht. In paragraaf 7.3 worden de resultaten van de interviews behandeld, die meegenomen zijn in het ontwerp van de gamesimulatie. De opzet van de gamesimulatie komt aan bod in paragraaf 7.4 en in paragraaf 7.5 worden de resultaten van de gamesimulatie uiteengezet. Vervolgens worden conclusies getrokken in de afsluitende paragraaf 7.6.

Hoofdstuk 8 sluit het proefschrift af met conclusies over het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing. In paragraaf 8.1 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en worden conclusies getrokken. In paragraaf 8.2 wordt gereflecteerd op de toegepaste onderzoeksmethode en worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek. In paragraaf 8.3 worden de verwachtingen van het onderzoek weergegeven en worden meer algemene uitspraken gedaan op grond van de bevindingen.



2 Investerings van corporaties in stedelijke vernieuwing

Dit hoofdstuk geeft de context weer van woningcorporaties in relatie tot de woningmarkt, stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling. Paragraaf 2.1 beschrijft de woningmarkt in Nederland. Paragraaf 2.2 gaat in op de rol van woningcorporaties en in paragraaf 2.3 komt de Woningwet aan bod. In paragraaf 2.4 wordt het begrip stedelijke vernieuwing gedefinieerd en worden de ontwikkelingen in stedelijke vernieuwing en beleid beschreven vanaf het naoorlogse wijkenbeleid tot aan de huidige wijkvernieuwing. Paragraaf 2.5 gaat in op investeringsstrategieën van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing, waarna in paragraaf 2.6 de relatie wordt gelegd met stedelijke gebiedsontwikkeling. Aan de hand daarvan wordt afgebakend waar dit onderzoek zich op richt. Tot slot geeft paragraaf 2.7 een korte samenvatting en conclusies.

2.1 De Nederlandse woningmarkt

Van de totale woningvoorraad in Nederland van circa 7,7 miljoen woningen in 2017 bestaat 43% uit huurwoningen (CBS, 2018). Bijna driekwart van alle huurwoningen is in het bezit van woningcorporaties, ofwel 30% van de totale woningvoorraad. Hoewel de omvang van de corporatievoorraad al jaren stabiel is op ongeveer 2,4 miljoen woningen, blijft de kwaliteit van de voorraad niet hetzelfde als gevolg van sloop en verkoop, nieuwbouw en aankoop. Het aantal corporatiewoningen nam door de crisis iets af, maar inmiddels investeren corporaties weer in onder andere nieuwe woningen (Aedes, 2018).

Sociale huurwoningen

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat de Nederlandse woningmarkt verhoudingsgewijs sterk gereguleerd is (VROM-raad, 2007). In geen enkel ander Europees land wordt de woningmarkt zo sterk gedomineerd door sociale huur als in Nederland, dat het hoogste percentage sociale huurwoningen kent in Europa (Whitehead en Scanlon, 2007). Dit is twee tot drie keer zo hoog als in andere West-Europese landen. Het percentage woningen in het bezit van huiseigenaren is echter niet uitzonderlijk hoog in vergelijking tot de rest van Europa. In 1970 werd iets meer dan een derde van het aantal Nederlandse woningen bewoond door een eigenaar; inmiddels is het aandeel opgelopen tot ruim de helft. Wat in toenemende mate ontbreekt zijn betaalbare woningen in het middensegment in de huur- of koopsector. Vooral Ierland en Engeland kenmerken zich door een groot eigenwoningbezit: grofweg driekwart van de bevolking is bewoner-eigenaar. Net als in Nederland kennen deze landen een zeer laag aandeel commerciële huurwoningen. In Duitsland woont daarentegen bijna de helft van de bevolking in een commerciële huurwoning en is het onderscheid tussen sociaal en commercieel inmiddels vervaagd. In Nederland spelen naast demografische en socio-economische redenen onder meer hypotheekrenteaftrek, de Nationale Hypotheek Garantie, riskante hypotheekvormen, stringente huurregulering, staatssteun en huurtoeslag een belangrijke rol (Aedes, 2013).

Bij het oplossen van de woningnood na de Tweede Wereldoorlog hebben woningcorporaties een doorslaggevende rol gespeeld (Rijksoverheid, 2015). Zij voorzien Nederland van een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningvoorraad. Daarnaast hebben corporaties wezenlijk bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van hun woningbezit en omgeving. De Woningwet van 1901 zorgde voor een nauwe band tussen de woningcorporaties en het Rijk. Tot 1940 werden 1 miljoen 'woningwetwoningen' gebouwd. Het aandeel van woningcorporaties in de totale woningvoorraad steeg na de oorlog spectaculair. De gedetailleerde aansturing vanuit het Rijk begon echter te knellen.

Dure huur- en koopwoningen

Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw werden woningcorporaties financieel en beleidsmatig zelfstandiger, maar ze bleven hun maatschappelijke taak behouden. Steeds meer maatschappelijke taken werden gaandeweg door corporaties uitgevoerd: investeren in de leefomgeving, openbare ruimte en ouderenhuisvesting en participeren in het wijkenbeleid. Tegelijkertijd richtten corporaties zich naast het bouwen en beheren van sociale huurwoningen, ook op duurdere huurwoningen

en koopwoningen. Zo werd geld, met de veelheid aan nieuwe activiteiten, ook voor andere doeleinden ingezet dan voor het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Hierover ontstond discussie, mede vanwege de staatssteun die woningcorporaties in het stelsel ontvangen omdat gemeenten en het Rijk garant staan voor leningen. De Europese Commissie stelde zich op het standpunt dat alleen 'Diensten van Algemeen Economisch Belang' (DAEB) voor staatssteun in aanmerking komen. Doordat corporaties ook diensten aanboden die niet van algemeen economisch belang (niet-DAEB) waren, werd niet voldaan aan de eisen van de Europese Commissie en kwam staatssteun terecht bij activiteiten waarvoor die niet is toegestaan.

Daarnaast ontstonden misstanden in delen van de corporatiesector. Er was sprake van incidenten door bestuurlijk falen en financieel wanbeheer. Er ontstond een maatschappelijk debat over beloningspraktijken en sommige corporaties namen onacceptabele risico's bij commerciële projecten. Dit leidde tot diverse onderzoeken. In 2012 onderzocht de commissie Hoekstra het toezicht op woningcorporaties. De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties deed in 2014 onderzoek naar het gehele stelsel met als resultaat een zeer kritisch eindrapport. Ondertussen was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. Deze herzieningswet werd, mede onder invloed van de verschillende onderzoeken en het regeerakkoord, verder aangescherpt via een zogenoemde novelle. Uiteindelijk werd de nieuwe Woningwet in december 2014 door de Tweede Kamer aangenomen en in maart 2015 door de Eerste Kamer. Dit maakte het mogelijk om de herziene Woningwet op 1 juli 2015 van kracht te laten worden (Rijksoverheid, 2015).

2.2 De rol van woningcorporaties

Woningcorporaties in Nederland zijn private non-profit organisaties die als vereniging of stichting betaalbare woningen bouwen, beheren en verhuren of verkopen. Daarnaast behoren ook activiteiten om wijken waarin zij bezit hebben leefbaarder te maken tot hun taken. Straub (2001) omschrijft de kernactiviteit van woningcorporaties als het verzorgen van woondiensten, in het bijzonder van mensen die niet zelfstandig in hun eigen woonbehoefte kunnen voorzien. De activiteiten van corporaties zijn vastgelegd in een wettelijk kader waarbinnen zij moeten werken. De overheid reguleert dit door de wettelijke regeling dat sociale huurwoningen vooral bedoeld zijn voor mensen met een laag inkomen. Een maandhuur van € 720,42 is

de maximale huur tot en met waar sprake is van een sociale huurwoning (prijspeil 2019). Met de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 zijn de regels voor toewijzing van sociale huurwoningen aangepast.

Wettelijk kader

Woningcorporaties moeten volgens de Woningwet ten minste 90% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep (Min. van BZK, 2017). Ten minste 80% daarvan moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot € 38.035 (prijspeil 2019). De inkomensgrens waar woningcorporaties rekening mee moeten houden wordt jaarlijks bij de Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (RTIV) aangepast. Deze ministeriële regeling bevat regelgeving voor de boekhouding van corporaties: regels met betrekking tot het register taxateurs, waardering op marktwaarde, 'de Verantwoordingsinformatie' (dVi) en het accountantsprotocol, de jaarrekening en het scheiden en splitsen. De RTIV geldt per 1 januari 2016 en is sindsdien meerdere keren geactualiseerd (Aedes, 2018).

Tot en met 2020 mogen corporaties binnen de 90% van de vrijgekomen sociale huurwoningen voor de doelgroep ten hoogste 10% toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot € 42.436 (prijspeil 2019). De overige 10% vrijkomende sociale huurwoningen mogen corporaties vrij toewijzen. Hierbij moeten zij geldende voorrangregels uit de plaatselijke huisvestingsverordening en de voorrangsregels uit het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) in acht nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij voorrang moeten geven aan mensen die door fysieke of psychische beperkingen moeilijk aan passende huisvesting kunnen komen (Min. van BZK, 2017). Het BTIV is een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB): een regeringsbesluit waarin details voor de uitvoering van een wet zijn vastgelegd (Aedes, 2018). Het BTIV vervangt het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De BBSH omvatte een uitwerking van de uitgangspunten van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. Deze nota uit 1989 van staatssecretaris Heerma vormt de juridische basis voor het functioneren van woningcorporaties (Platform31, 2014). De brutering was onderdeel van de hervormingen die hij in deze nota omschreef. De Wet balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting, ofwel de brutering, werd in het jaar 1995 van kracht (Toonen, 2017).

De kern van de door Heerma ingezette stelselherziening betrof het realiseren van een meer doelmatige besteding van het opgebouwd vermogen en het zoeken naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid (Helderman en Brandsen, 2011). Objectsubsidies werden afgebouwd door middel van huurstijgingen en het opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen

woningcorporaties te behouden of om verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijke element van deze hervormingen was dat de risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties. Deze risico's worden deels door de sector als collectief gedragen met behulp van het in 1984 opgerichte privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Leningen voor sociale huur worden meestal gewaarborgd door het WSW, gesteund door de overheid als achtervang zodat de rente laag gehouden kan worden. Aanbieders van sociale huurwoningen werken steeds meer met diverse partners om projecten uit te voeren in wijkvernieuwing (Brandsen et al., 2006).

Brutering

In 1995 werd het zogenoemde bruteringsakkoord ten uitvoer gebracht, de voorlopige climax van de stelselherziening (Helderman en Brandsen, 2011). De brutering zorgde voor een keerpunt in de geschiedenis van de volkshuisvesting en was voor de woningcorporaties en het Rijk op macroniveau een win-winsituatie. Enerzijds werd het Ministerie van VROM verlost van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting, anderzijds waren de woningcorporaties verzekerd van de overgebleven objectsubsidies. Vóór de brutering werden woningcorporaties door de overheid voornamelijk gestuurd via middelen. Sinds de brutering gaat het om sturing van maatschappelijk bestemde middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die nog wel als maatschappelijk bestemd vermogen worden aangemerkt. Op het vermogen rust immers nog altijd de in de Woningwet en het BBSH verankerde bestemmingsplicht (Helderman en Brandsen, 2011). Woningcorporaties zijn geen taakorganisaties, maar ook geen normale private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan aandeelhouders; het zijn hybride organisaties (Brandsen, 2006; Brandsen en Karré, 2010). De toezichthoudende taak van gemeenten verdween en het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties werd losgekoppeld van het financiële toezicht. Het volkshuisvestelijke toezicht werd ondergebracht bij het Ministerie van VROM, terwijl het financiële toezicht sinds 1998 is ondergebracht bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Doordat er na de brutering in de corporatiesector een wildgroei aan nieuwe juridische constructies en fusies ontstond, bleek goed toezicht geen overbodige luxe. Ook zijn woningcorporaties tal van verbindingen met collegacorporaties of andere partijen aangegaan, wat leidt tot de terugkerende vraag wat nu precies de kerntaken zijn van de woningcorporatie (Helderman en Brandsen, 2011).

Activiteiten

Brandsen et al. (2006) onderscheiden een zestal typen activiteiten van woningcorporaties, die aansluiten op het BBSH. Ten eerste de verhuur van sociale huurwoningen en ten tweede de verkoop van sociale huurwoningen. Het derde type activiteit dat onderscheiden wordt is zorg en ondersteuning en het vierde is extra dienstverlening aan huurders. Ten vijfde wordt onderscheiden de dienstverlening gericht op het niveau van de wijk en ten zesde wijkplanning en -beheer.

In het licht van de wens om tot een gelijk speelveld te komen in de woningmarkt, werden woningcorporaties ook wel beschouwd als concurrentieverstorende organisaties (Helderman en Brandsen, 2011). Bovendien verscheen in 2005 een brief van Eurocommissaris Kroes, van Mededingingsbeleid, waarin zij wees op onrechtmatige staatsteun aan woningcorporaties. Woningcorporaties kregen echter vanuit andere geledingen ook wel steun. Zo kregen woningcorporaties in verschillende rapporten en adviezen van de WRR (2004, 2005, 2006) en de VROM-raad (2006) een sleutelrol in de sociale investeringsagenda. Buurten of wijken zijn opnieuw ontdekt als aangrijpingspunt voor sociale en fysieke interventies en woningcorporaties hebben daarin als gebiedsgerichte maatschappelijke ondernemers een belangrijke taak gekregen. Aan woningcorporaties werd zelfs de regierol toebedeeld in de wijkaanpak. In een rapport stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) dat woningcorporaties door hun woningbezit en aanwezigheid in de buurt een belangrijke sociale infrastructuur bieden voor vraagstukken van maatschappelijke investeringen en het realiseren van sociale cohesie. Dit rapport uit 2005 ligt aan de basis van wat de wijkaanpak is gaan heten (Helderman en Brandsen, 2011).

Investerings in wijken

De allocatie van middelen van woningcorporaties naar die plaatsen waar de opgave het grootst is bleek echter niet eenvoudig. In het bruteringsakkoord was de financiële zelfstandigheid van corporaties expliciet gekoppeld aan het privaatrechtelijke karakter van corporaties, waarmee een radicale verevening van de vermogens werd uitgesloten. Daarom is het accent vooral op matching komen te liggen, waarbij vermogende woningcorporaties op vrijwillige basis financiële steun zouden verlenen aan de minder draagkrachtige collega's als de volkshuisvestingsopgave daartoe noopte (Helderman en Brandsen, 2004). Deze gedachte is echter nooit goed van de grond gekomen, ook omdat het soms moeilijk is vast te stellen of het om een minder draagkrachtige of minder daadkrachtige woningcorporatie gaat.

Sinds 2001 is jarenlang moeizaam onderhandeld tussen de woningcorporaties en het Ministerie over meer verplichtende gemeenschappelijke investeringsfondsen in de sector. In 2008 maakte de toenmalige minister Vogelaar in het kader van haar krachtwijkenbeleid een einde aan deze discussie door het opleggen van de zogenoemde Vogelaarheffing. Kort daarna werden corporaties ook nog geconfronteerd met de opheffing van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting. De Vogelaarheffing kon nog worden begrepen als een solidariteitsmaatregel, maar de verplichting tot vennootschapsbelasting werd door veel corporaties aangemerkt als een greep in de kas. Enkele corporaties kozen de weg naar de rechter met het verzoek om uit het bestel te stappen, maar tevergeefs. De dreigende heffing of afroaming van middelen zorgde voor veel onzekerheid onder woningcorporaties en daarmee voor een rem op investeringen (Helderman en Brandsen, 2011).

Al in 2005 wees Eurocommissaris Kroes op onrechtmatige staatsteun aan woningcorporaties in de Nederlandse volkshuisvesting, welke een gelijk speelveld in de woningmarkt zou ondermijnen. Woningcorporaties worden door de Commissie aangemerkt als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), welke niet in de beschermende positie geplaatst mogen worden ten opzichte van marktpartijen. Vooral de faciliteiten die aan woningcorporaties worden geboden via het publiekrechtelijke Centraal Fonds en de achtervang van de overheid bij het WSW worden aangemerkt als impliciete staatssteun, welke volgens de regels van het zogenoemde Altmark-arrest (2003) zijn verboden (Gruis en Priemus, 2008). Europa kreeg steun van partijen binnen Nederland en in 2009 sloot minister van der Laan een onderhandelingsakkoord met de Europese Commissie, waarmee de Tweede Kamer eind 2010 ondanks protesten akkoord ging. Vanaf 2011 moeten woningcorporaties minimaal 90 procent van de vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de doelgroep, wat tot veel onbegrip leidt bij de woningcorporaties. De borging van het WSW staat namelijk op het spel als corporaties zich niet aan de nieuwe toewijzingsregels houden. Bovendien baart het generieke karakter van de maatregel zorgen, omdat de woningmarkt zich kenmerkt door grote regionale verschillen. Maar vooral de kennelijke frictie tussen Europese regelgeving en het Nederlandse model van de maatschappelijke onderneming baart zorgen; het hybride model past kennelijk niet in de strikte scheiding tussen overheid en markt die Europa wenst (Helderman en Brandsen, 2011).

In 2012 schaft het kabinet de zogenoemde Vogelaarheffing af. Deze regeling voor bijzondere projectsteun voor de aanpak van veertig krachtwijken, de zogenoemde Vogelaarwijken, stamde uit 2007. De woningcorporaties in de veertig Vogelaarwijken deden de toezegging om gedurende tien jaar jaarlijks 250 miljoen euro te gaan investeren. Het Rijk zou daarvan een kwart, ofwel 75 miljoen euro, subsidiëren. Dit bedrag werd door het Centraal Fonds Volkshuisvesting via een heffing bij de

overige corporaties opgehaald. Vanaf het begin hadden veel corporaties kritiek op de heffing. Zo was er veel kritiek op het feit dat de steun alleen bestemd was voor een veertigtal wijken, terwijl de investeringsopgave in veel andere wijken en bijvoorbeeld de krimpgebieden niet minder groot was. Door de heffingen van 2008 en 2009 werd een streep gezet door de rechtbank in Den Haag, omdat corporaties volgens de rechter onvoldoende hadden kunnen anticiperen op deze heffingen. De staat zou tegen deze uitspraak in beroep gaan maar schaft de heffing later zelf af, zij het pas in 2012 (Woonbond, 2012). Overigens is daarvoor in de plaats gekomen een algemene afroaming op het vermogen van woningcorporaties, zonder duidelijke bestemmingsplicht. Dit is de zogenoemde verhuurderheffing, die in 2013 is ingevoerd. In het kader van een hervorming van de woningmarkt heeft de regering het huurbeleid verruimd en de verhuurderheffing geïntroduceerd voor verhuurders met meer dan tien gereguleerde huurwoningen. Deze heffing loopt op van 1,1 miljard euro in 2014 tot 1,7 miljard euro in 2017. Er wordt van uit gegaan dat deze heffing op termijn betaald kan worden uit extra huurinkomsten door de verruiming van het huurbeleid (Van der Heijden en Lamain, 2014).

Positie en rol

De positie en rol van woningcorporaties is sinds de veranderingen in de afgelopen decennia nog steeds sterk in beweging. Woningcorporaties hebben zich sinds hun verzelfstandiging in 1995, de bruterij, ontwikkeld van taakgerichte woningbeheerders tot maatschappelijke ondernemingen die zich inzetten op een breed werkterrein (Van Overmeeren, 2014). Na de bruterij worden corporaties vaak beschouwd als maatschappelijke ondernemingen (zie bijv. Boelhouwer, 1999; Gruis, 2005). Vervolgens maken woningcorporaties met betrekking tot hun werkveld echter een terugtrekkende beweging richting hun traditionele kernactiviteit: het beheren en ontwikkelen van woningen voor lage-inkomensgroepen (Nieboer en Gruis, 2011). Dit uit zich in vermindering van inzet op commerciële activiteiten en maatschappelijk vastgoed, een grotere concentratie op lage-inkomensgroepen en meer nadruk op het versterken van bestaande producten en diensten. De belangrijke externe invloeden die deze terugtrekkende beweging hebben veroorzaakt zijn volgens onderzoek van Nieboer en Gruis (2012) de daling van inkomsten uit de verkoop van woningen, de verruiming van de grondslag voor de vennootschapsbelasting, het meebetalen aan de individuele huurtoeslag, het verplicht inflatievolgend huurbeleid en het wegvallen van WSW-borging voor bepaalde typen projecten. Het gevolg van deze ontwikkelingen is krappere budgetten en daarmee verminderde investeringsruimte en herijkte investeringsprogramma's.

De brutering bracht ook neveneffecten met zich mee, die voorafgaand aan de hervorming niet voorzien waren. Zo nam onder meer de legitimiteit van woningcorporaties af als gevolg van het doorbreken van de financiële banden tussen woningcorporaties en de overheid (Toonen, 2017). Er kwam meer macht en vrijheid in besluitvorming te liggen bij het bestuur van woningcorporaties. In delen van de corporatiesector ontstonden misstanden door bestuurlijk falen en financieel wanbeheer. Zo leidde dit tot enkele grote schandalen in corporatiedossiers (NRC, 2014) waaronder het debacle rond Vestia, de grootste corporatie van Nederland. In 2012 kwam Vestia in grote liquiditeitsproblemen door overvloedig en speculatief gebruik van derivaten met een omvang van bruto 24 miljard euro. Omdat Vestia de rentedalingen niet kon opvangen, moest zij door de hele sector worden gered, ten koste van 2 miljard corporatievermogen (Pruijm, 2013). Naast het Vestia debacle hebben zich ook andere affaires afgespeeld zoals het cruiseschip SS Rotterdam van corporatie Woonbron en de vermoedelijke fraude van de bestuursvoorzitter bij corporatie Rochdale. Als gevolg van de vele excessen besloot de Tweede Kamer in 2013 tot het houden van een parlementaire enquête, met als doelstelling: "Inzicht verschaffen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties om te komen tot waarheidsvinding en beoordeling van het stelsel en zo bij te dragen aan ontwikkeling van toekomstbeleid" (CFV, 2013). In 2014 verscheen een zeer kritisch eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties. De uitkomst van dit rapport is meegenomen in de parallel lopende herziening van de Woningwet, zoals omschreven in de volgende paragraaf.

2.3 De Woningwet

In de periode van misstanden in delen van de corporatiesector was een wijziging van de Woningwet al enige tijd in voorbereiding. De Woningwet heeft betrekking op de volkshuisvesting in Nederland. De eerste wet is de Woningwet 1901, met als doel om bouw en bewoning van slechte en ongezonde woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. Deze wet werd enkele malen aangepast en vervangen. In 1965 trad de geheel nieuwe Woningwet 1962 in werking en vervolgens werd deze in 1992 vervangen door de Woningwet 1991. De aanvankelijke aanpassingen hadden onder meer te maken met ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, latere aanpassingen stonden in het teken van deregulering, vereenvoudiging en marktwerking.

Herziening van de Woningwet

Met de herziening van de Woningwet in 2015 werd getracht om de legitimiteit van de woningcorporatie terug te brengen (Toonen, 2017). Deze herzieningswet werd, mede onder invloed van de verschillende onderzoeken en het regeerakkoord, verder aangescherpt via een zogenoemde novelle (Rijksoverheid, 2015). Begin 2014 heeft Minister Blok deze wijziging (novelle) op het wetsvoorstel Herziening Woningwet gepubliceerd met onder andere een aanscherping van de wet- en regelgeving voor de corporatiesector. De Tweede Kamer heeft eerst het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties afgewacht alvorens deze novelle te behandelen. De besluitvorming inzake de herziening van de Woningwet en de meningsvorming van de Parlementaire Enquêtecommissie liepen lange tijd parallel en vloeiden op het laatste moment samen (Priemus, 2017). De aanbevelingen van de Enquêtecommissie vormden een belangrijke input in de finale besluitvorming van de Tweede en Eerste Kamer over de herziening van de Woningwet. Nadat de nieuwe Woningwet in december 2014 werd aangenomen door de Tweede kamer en in maart 2015 door de Eerste Kamer, werd deze uiteindelijk op 1 juli 2015 van kracht.

De Woningwet 2015 is erop gericht dat corporaties zich concentreren op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De wet focust inhoudelijk op een zestal aspecten, in vogelvlucht weergegeven in een publicatie van de rijksoverheid (Rijksoverheid, 2015). Ten eerste moet de nieuwe wet ertoe leiden dat woningcorporaties weer terugkeren naar hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Woningcorporaties mogen ten tweede ook overige taken op zich nemen, bijvoorbeeld de bouw van duurder huurwoningen in herstructureringswijken als er geen andere partijen zijn die dit willen doen. Omdat deze activiteiten geen Diensten zijn van Algemeen Economisch Belang (niet-DAEB), stelt de wet wel regels om niet-DAEB activiteiten in te kaderen zoals een markttoets. Ten derde moeten woningcorporaties hun bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid vastleggen in prestatieafspraken tussen gemeente, huurdersorganisatie en de woningcorporatie. De huurdersorganisatie is de lokale overlegpartner van de gemeente en de woningcorporatie. Bovendien moeten woningcorporaties één woningmarktregio kiezen als primair werkgebied, met als achterliggende gedachte dat de schaal van de woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak. Samenwerkende gemeenten kunnen de minister verzoeken om woningmarktregio's vast te stellen. Corporaties mogen bezit in andere regio's wel blijven beheren en herstructureren, maar nieuw bouwen buiten de kernregio op grond die niet van de corporatie is mag niet meer. Een gemeente kan overigens ontheffing bij de minister vragen als zij geen andere partij kan vinden

voor de gewenste bouwwerkzaamheden. Een voorbeeld hiervan is woningcorporatie Portaal, waarvoor de minister in 2016 in enkele regio's ontheffing heeft verleend.

De Woningwet 2015 focust zich ten vierde op het administratief scheiden of juridisch splitsen van DAEB- en niet-DAEB activiteiten. Woningcorporaties zijn verplicht hun DAEB-activiteiten los te koppelen van hun niet-DAEB activiteiten, zodat maatschappelijk bestemd vermogen daadwerkelijk wordt ingezet voor de maatschappelijke taken die zijn opgedragen aan woningcorporaties. Ook dienen corporaties hun bezit op marktwaarde te beoordelen. Ten vijfde stelt de herziene Woningwet regels aan de kwaliteiten van bestuurders en aan het interne toezicht van woningcorporaties, tezamen de 'governance'. Deze regels zijn erop gericht om de professionaliteit en integriteit van corporaties te bevorderen. Ten zesde focust de Woningwet zich op extern toezicht en sanering. De Autoriteit Wonen houdt integraal toezicht op alle toegelaten instellingen (woningcorporaties). Deze autoriteit valt onder de Inspectie voor Leefomgeving en Transport en beoordeelt het financiële en volkshuisvestelijke beleid, het beheer en de financiële situatie van woningcorporaties. Dit bevordert de gewenste professionalisering en het draagt bij aan de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de sector en de politiek. Het WSW, dat de leningen van corporaties borgt, staat nu onder toezicht van de minister. Ook heeft het WSW de saneringstaak van het CFV overgenomen.

Na invoering van de Woningwet 2015 bleek dat nog een aantal reparaties nodig was. Deze zijn deels geregeld in de Veegwet Wonen per 1 juli 2017 (Aedes, 2017). De Veegwet repareert een aantal punten in de Woningwet en leidt tot een verruiming van het werkgebied van corporaties. Deze reparaties hebben ook geleid tot aanpassingen in het onderliggende Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) en de Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (RTIV). Onderdeel hiervan is de vereenvoudiging van de markttoets, waardoor het in een aantal gevallen niet meer nodig is een volledige markttoets voor niet-DAEB activiteiten uit te voeren, onder meer bij herverkaveling van eigen grond.

Effecten op stedelijke vernieuwing

Het is de vraag of de scheiding of splitsing van DAEB- en niet-DAEB activiteiten een bedreiging is voor de activiteiten van de woningcorporatie. Kunnen corporaties een bijdrage blijven leveren aan stedelijke vernieuwing, het verbeteren van achterstandswijken en het bouwen van gemengde wijken? Volgens Priemus (emeritus-hoogleraar volkshuisvesting) is het feit dat de woningcorporatie zowel sociale als marktactiviteiten kan verrichten cruciaal gebleken voor de stedelijke vernieuwing en meer recent voor de krimpgebieden (Harms, 2013). Bezwaren van

de grootstedelijke woningcorporaties, verenigd in De Vernieuwde Stad, zijn ten eerste dat het beleid naar segmentatie neigt en niet onderkent dat corporaties een belangrijke functie hebben in het gemengd houden van volkswijken, waardoor belangrijke projecten voor stad en wijk vanwege hun gemengde karakter op lossen schroeven komen te staan. Ten tweede vrezen de corporaties dat de juridische splitsing zal leiden tot het weglekken van volkshuisvestelijk kapitaal van corporaties en problemen zal opleveren in de besturing van corporaties en hun overgang-BV's, waardoor de positie van corporaties op de kapitaalmarkt wordt aangetast (Harms, 2013). Ook tal van wethouders maakten zich zorgen toen de wijziging (novelle) op het wetsvoorstel Herziening Woningwet bekend werd. Hun zorgen waren gericht op de levensvatbaarheid van stedelijke vernieuwing, omdat corporaties daarbij meestal het voortouw hebben (Priemus, 2017).

Evaluatie van de Woningwet

In 2018 evalueerde de commissie-Van Bochove de Woningwet 2015 in opdracht van Aedes. De commissie onderzocht waar de wet corporaties wel en niet ondersteunt bij het werken aan hun maatschappelijke opgaven. Er wordt geconstateerd dat de beoogde doelen van de Woningwet grotendeels zijn gerealiseerd: de Woningwet legt concreet vast waar woningcorporaties zich wel en niet mee bezig mogen houden en zowel intern als extern toezicht is versterkt. De commissie constateert echter ook dat de wet is doorgeslagen naar stringente landelijke regels, waardoor de maatschappelijke opgaven in de knel komen: 'De Woningwet is een landelijk confectiepak dat lokaal knelt'. Geadviseerd wordt om de lokale driehoek van corporaties, gemeenten en huurders meer mogelijkheden te geven om lokaal maatwerk af te spreken. De kerntaak van de woningcorporatie kan lokaal preciezer worden vastgesteld als de landelijke regels flexibeler zijn. Knelpunten in de regionale woningmarkt kunnen dan makkelijker worden opgelost. Zo zouden corporaties bijvoorbeeld met lokale partners kunnen afspreken dat het in hun werkgebied ook tot hun kerntaak behoort om te zorgen voor middeldure huurwoningen. In het evaluatierapport wordt daarnaast een groot aantal aanbevelingen gedaan om de ingewikkelde wet simpeler en praktisch toepasbaar te maken. Zo wordt onder meer aanbevolen om corporaties ruimte te geven om flexibel bij te dragen aan samenwerkingsverbanden met andere partijen (Aedes, 2018).

Volgens Gruis (2018) heeft de recente geschiedenis uitgewezen dat een duidelijke taakafbakening nodig is, maar is de herziene Woningwet voor woningcorporaties toch een net iets te strak keurslijf. De ontwikkelingen in de activiteiten van corporaties brengen een aantal neveneffecten met zich mee, die vragen oproepen over de rol en mogelijkheden van woningcorporaties. Deze effecten laten zich het meest duidelijk

zien in de ontwikkeling van de woningvoorraad en investeringen van corporaties, waarin na de herziening een aantal trendbreuken zichtbaar is. Waar tot 2015 het aandeel duurdere huurwoningen in de corporatievoorraad structureel toenam, nam in 2016 het aandeel goedkope en betaalbare woningen juist toe (Min. van BZK, 2018). Nieuwbouwplannen van woningcorporaties richten zich sterker op het segment betaalbare woningen (tot de aftoppingsgrens) in plaats van op het segment duurdere huurwoningen. Terwijl op de hele markt de nieuwbouw van koopwoningen toeneemt nam de, sinds de crisis afgenomen, productie van koopwoningen door corporaties na de herziening nog verder af. De betaalbaarheid van de voorraad is nog meer een prioriteit geworden van woningcorporaties. Corporaties zullen in de huidige context terughoudend zijn om te werken aan herdifferentiatie van woonwijken en het valt sterk te betwijfelen of marktpartijen op grote schaal prioriteit gaan leggen bij huisvesting voor lagere middeninkomens (Gruis, 2018).

Aanpak van stedelijke vernieuwing

Naast het rijksbeleid is ook de financiële crisis van invloed geweest op woningcorporaties en hun aanpak van stedelijke vernieuwing. Onderzoek van Jansen et al. (2012) richtte zich op de omslag in de aanpak van stedelijke vernieuwing door woningcorporaties ten gevolge van de kredietcrisis. Hieruit blijkt een verband tussen de aanpak van stedelijke vernieuwing en de mate waarin de betreffende corporatie afhankelijk is van inkomsten uit projectontwikkeling en verkoop en daarmee ook van de lokale situatie op de woningmarkt. Corporaties zetten meer in op mogelijkheden met de bestaande voorraad woningen zoals renovatie en beheer en op leefbaarheid in de wijk (zie paragraaf 2.5). Strategieën verschuiven van grootschalige sloop-nieuwbouw naar een gefaseerde en meer situationele aanpak van sloop-nieuwbouw, waardoor aangesloten kan worden op het tempo dat de markt aankan. In het merendeel van de gevallen is de verschuiving echter veel drastischer en wordt gekozen voor een fundamenteel andere strategie. Alternatieve strategieën zijn (sociaal) beheer en doorexploiteren, marktontwikkeling, waarbij getracht wordt nieuwe doelgroepen te binden aan hetzelfde vastgoed, of renovatie in bewoonde staat. Deze verschuiving is structureel geworden en is versterkt door de herziening van de Woningwet.

2.4 Stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing in de breedste zin betreft iedere vorm van vernieuwing van de bestaande stad (Platform31, 2014). Vaak wordt stedelijke vernieuwing in een beperktere definitie gebruikt, namelijk als het vernieuwen van voor- en naoorlogse woonwijken en -buurten in de stad. In dit onderzoek hanteren we de definitie van de staatssecretaris van VROM uit 1999 gericht op de fysieke aspecten van vernieuwing, zoals geciteerd door Priemus (2002): “Het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving.”

Doelstellingen

De aanpak van stedelijke vernieuwing richt zich op gebiedsniveau, met als doel om zowel fysieke als sociale verbetering tot stand te brengen. Met stedelijke vernieuwing worden verschillende doelstellingen nagestreefd (Uyterlinde et al., 2017; De Zeeuw, 2018). Ten eerste differentiatie van de woningvoorraad, gericht op het realiseren van een divers woningaanbod in termen van huurniveau, verhouding koop/huur en woningtypologie en het verbeteren van de woningkwaliteit. Een tweede doelstelling is kwaliteitsverbetering van de woonomgeving en ten derde wordt het verbeteren van veiligheid nagestreefd. Een vierde doelstelling is emancipatie van kwetsbare groepen. Tot slot wordt ook het bouwen of samenvoegen van voorzieningen beschouwd als doelstelling.

De afgelopen decennia heeft de vernieuwing van steden in Nederland grote veranderingen doorgemaakt. Sinds de Woningwet van 1901 bestaat er al instrumentarium ter vernieuwing van steden en wijken, maar landelijk beleid kwam pas na de Tweede Wereldoorlog echt op gang (Uyterlinde et al., 2017). Sindsdien is regelmatig de koers gewijzigd en is er een ontwikkeling zichtbaar van kaalslag en reconstructie (wederopbouw) naar stadsvernieuwing, met daarna een ontwikkeling van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. De aanvankelijk directe beleidssturing ging over in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) eind jaren negentig van de vorige eeuw was een belangrijk omslagpunt. Kabinet-Rutte I en II hebben dit beleid daarna afgebouwd en omgevormd met de focus op initiatief van onderop. De belangrijkste ontwikkelingen in de tweede helft van de twintigste eeuw, waaruit het huidige beleid voortkomt, zijn weergegeven in tabel 2.1 (bewerking van Uyterlinde et al., 2017).

TABEL 2.1 Zeventig jaar stedelijke vernieuwing, Platform 31 (Uyterlinde et al., 2017)

Periode	Kernproblemen	Tijdvak	Rijksbeleid	Sturing
Naoorlogs wijkbeleid	Oorlogsschade, woningnood	1945 – 1970	Wederopbouw, sanering reconstructie	Rijk
	Woningkwaliteit, 19 ^e eeuwse wijken	1970 – 1995	Stadsvernieuwing	Rijk » gemeente
Grotestedenbeleid	Leefbaarheid, naoorlogse wijken, attractieve steden	1995 – 2014	GSB, ISV, wijkenaanpak	Gemeente, corporaties
Lokaal gestuurde wijkvernieuwing	Leefbaarheid, attractieve steden, dreigende segregatie, energietransitie	2015 – heden	Geen	Gemeente, corporaties, markt, burgers

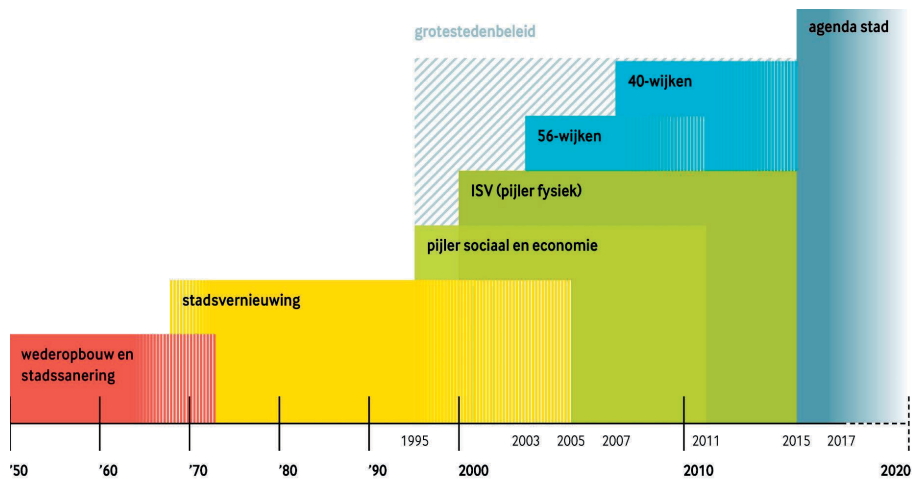


FIG. 2.1 Tijdslijn rijksbeleid stedelijke vernieuwing (Uyterlinde et al., 2017)

Uyterlinde et al. (2017) van Platform 31 hebben bijbehorende tijdslijn van achtereenvolgende beleidsprogramma's sinds de Tweede Wereldoorlog in beeld gebracht. Deze tijdslijn is weergegeven in figuur 2.1 (Uyterlinde et al., 2017).

Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)

Na de Tweede Wereldoorlog is alle aandacht in steden gericht op herstel van de oorlogsschade. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw werd het rijksbeleid gekenmerkt door sanering, krotopruijing en reconstructie (Helleman en Wassenberg, 2001). Vanaf 1968 verschijnen met een zekere regelmaat beleidsnota's die de vernieuwing van de steden problematiseren, stimuleren, dan wel temporiseren. De ambities verschillen van uiterst bescheiden naar megalomaan (Schuiling, 2007). In de jaren zeventig werd de term stadsvernieuwing geïntroduceerd, vooral gericht op herstel, behoud en vernieuwing van bestaande woningen en het directe woonmilieu. Als reactie op de kaalslagperiode waarin bewoners weinig hadden in te brengen en plaats moesten maken, komen de bewoners ineens centraal te staan en wordt het stadsvernieuwingsconcept geboren. Het beleid verschuift van sloop en reconstructie naar bouwen voor de buurt, gericht op vernieuwing, keuzevrijheid, maatschappelijke ontplooiing, basisdemocratie en gelijke kansen. Het voornaamste doel van de overheid is het aanpakken van de grote kwaliteitsachterstand in de verkrotte vooroorlogse wijken, waarbij men de fysieke aanpak in een sociale context plaatst. Met renovatie en nieuwbouw wordt aangesloten op de aanwezige bebouwing, sociale structuren en zittende bewoners. Het beleidsterrein volkshuisvesting wordt de dominante pijler van het stedelijke ontwikkelingsbeleid (Uyterlinde et al., 2017).

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig groeit de kritiek op de stadsvernieuwing, omdat de kwaliteit van de buurt als geheel niet wezenlijk verbeterde ondanks de betere woningen. De kritiek luidt dat de stadsvernieuwing te eenzijdig georiënteerd is op de aanwezige lage inkomensgroepen. Het besef ontstaat dat er meer gedifferentieerd moet worden gebouwd. Ook is er kritiek op het te fysieke karakter van het stadsvernieuwingsbeleid; kwaliteitsachterstanden in de woningvoorraad worden wel weggewerkt, maar de sociaaleconomische problemen blijven bestaan. Dit was aanleiding voor een beleid voor 'sociale vernieuwing', met de nadruk op het vergroten van de betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving en op het versterken van de sociale cohesie. De aandacht verschuift daardoor van fysieke ingrepen in woningen en woonomgeving naar het beheer van gebieden (Reijndorp, 1996). Begin jaren negentig vindt een omvangrijke evaluatie- en beleidsoperatie plaats ten aanzien van het *Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst* (BELSTATO). Hierin worden de resultaten tussen 1980 en 1990 geëvalueerd, een nieuwe behoefteanalyse opgesteld en het beleid voor de jaren negentig uitgezet. Er is voor meer dan 47 miljard euro geïnvesteerd, waarvan 90 procent voor het wonen, waarbij het Rijk 35 procent heeft gesubsidieerd (Heerma, 1990). Vooral de omvangrijke aanvullende nieuwbouw op functieverandering-locaties is een verrassing. De rijksbijdrage kan gezien de succesvolle resultaten worden verlaagd van 35 naar 25 procent. De te brede definitie moet ingeperkt worden tot het inhalen

van achterstanden, mede gezien de noodzakelijke bezuinigingen. De afbouw van de stadsvernieuwing wordt aangekondigd per 2005 (Schuiling, 2007).

De stadsvernieuwing verschuift ondertussen langzaam van binnenstad en 19^e-eeuwse wijken naar de wijken gebouwd tussen 1900 en 1945, die minder gemengd zijn qua functies en grootschaliger qua complexen. De aanpak blijft nog steeds vooral curatief, gericht op het inhalen van allerlei achterstanden. In deze periode doen zich echter ook ernstige problemen voor met de Nederlandse conjunctuur en met grootstedelijke werkloosheid. De klassieke stadsvernieuwing met de focus op stenen en wonen schiet te kort en in 1983 wordt het Forum voor Stedelijke Vernieuwing opgericht. Het stedelijke vernieuwingsdenken slaat aan en wordt gecombineerd met het pleiten voor Publiek-Private Samenwerking (PPS). De overheid wil en kan de kar in financiële zin niet alleen trekken en verwacht veel van samenwerking met het bedrijfsleven, alleen prefereert het bedrijfsleven echter bewonerloze herbestemmingslocaties boven markttechnisch moeilijke lage inkomenswijken (Schuiling, 2007).

Grotestedenbeleid (1995-2015)

In 1995 leidde de brede erkenning voor de problemen in de stad tot een convenant dat de basis vormde voor het Grotestedenbeleid (GSB), gebaseerd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak. Dit convenant werd door vijftien grote steden en het kabinet getekend. Doel van dit beleid was de versterking van de economische en sociale (infra-)structuur van steden, met name gericht op de terreinen werk, leefbaarheid, veiligheid, onderwijs en zorg. In 1997 liet de herijkingsoperatie van BELSTATO zien dat al de helft van het in 1990 geraamde programma was uitgevoerd; mede daardoor kon de rijksbijdrage verder bijgesteld worden van 25 naar 10 procent. Ondanks dat de stadsvernieuwing eindig verklaard was per 2005, kwamen de naoorlogse wijken toch op de agenda vanwege de grote opgave. Wellicht om dat te maskeren, werd de al wat oudere term stedelijke vernieuwing verrassenderwijs van stal gehaald (Schuiling, 1997). Dit zou leiden tot de vaststelling van de Nota Stedelijke Vernieuwing (Min. van VROM, 1997), waarmee het Grotestedenbeleid werd verbreed. Deze nota betekende eigenlijk een doorstart na het eerder aangekondigde einde van de stadsvernieuwing (Schuiling, 2007). Met de Nota Stedelijke Vernieuwing werd invulling gegeven aan de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid, dat daarnaast gestoeld was op een sociale (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg) en economische (werk en economie) pijler. Het Grotestedenbeleid loopt uiteindelijk twee decennia door, waarbinnen de focus lijkt te verschuiven naar het niveau van de stad (Uyterlinde et al., 2017). In de praktijk blijft de aanpak in stedelijke achterstandswijken echter een belangrijke pijler van het beleid. Met name in de

laatste periode van het GSB wordt de wijkgerichte aanpak steeds dominanter. Vanuit verschillende departementen wordt een impuls gegeven aan wijkgericht beleid, waaronder bijvoorbeeld de 56-wijkenaanpak.

De hoofddoelstelling van de Nota Stedelijke Vernieuwing is het streven naar de vitale stad. In de nota wordt geconstateerd dat voor een gezonde toekomst van de stad een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad noodzakelijk is. Het zwaartepunt ligt bij de differentiatie van wijken of buurten, die bereikt kan worden via herstructurering, volgens de Nota een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing: “Herstructurering is een opgave, gericht op vergroting van differentiatie van woon- en werkmilieus, daar waar de woonkwaliteit en de leefbaarheid onder druk staan. Het behelst dan ook meer dan de aanpassing van de woningvoorraad en de directe woonomgeving. Ook infrastructuur, groenvoorzieningen, bedrijvigheid en overige voorzieningen binnen de wijk komen bij herstructurering aan de orde.” (Min. van VROM, 1997). In tegenstelling tot stadsvernieuwingsgebieden gaat het in de naoorlogse wijken minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling (Uyterlinde et al., 2017).

In 2000 is in de Wet Stedelijke Vernieuwing de wettelijke grondslag vastgesteld voor toewijzing van budgetten voor stedelijke vernieuwing aan gemeenten. Vanaf dat jaar ontvangen 30 grote steden een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) rechtstreeks van het Rijk. Nog eens ruim honderd steden ontvangen ISV-geld. Het ISV is een bundeling van grotendeels bestaande subsidieregelingen, die vervangen wordt door een integrale doeluitkering. Het GSB kent drie brede doeluitkeringen (BDU's): fysiek, sociaal en economie. Het ISV betreft de fysieke BDU en is gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het binden van midden- en hoge inkomens aan de stad. Met het ISV verstrekt de rijksoverheid elke vijf jaar een budget aan gemeenten ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing (Uyterlinde et al., 2017).

Het is niet de bedoeling dat gemeenten de investeringen volledig zelf financieren; zij worden geacht zich te concentreren op een initiërende en regisserende rol. De bedoeling is dat de publieke bijdragen een aanjaagfunctie hebben en een multipliereffect teweegbrengen, leidend tot private investeringen van vastgoedbeleggers, woningcorporaties, bedrijven en eigenaar-bewoners. ISV is als het ware ‘trigger money’, waarbij wordt uitgegaan van een multiplier van 1 staat tot 10: elke ISV-euro moet 10 euro's van anderen vrijmaken. De looptijd van ISV is vijftien jaar, verdeeld over drie perioden. Voor de eerste periode (2000-2004) gaat het om 1,8 miljard euro (ISV1). Voor de tweede periode (2005-2009) is een budget van 1,5 miljard euro beschikbaar (ISV2) en voor de laatste periode (2010-2014)

ongeveer 800 miljoen euro (Uyterlinde et al., 2017). Na 2014 is de rijksbijdrage volledig komen te vervallen.

Het feit dat de aanpak van de stedelijke vernieuwing nog niet voorspoedig verloopt, is voor minister Kamp (VROM) in 2003 aanleiding om maatregelen te nemen om de voortgang te stimuleren. Dit doet hij onder de noemer *Actieprogramma Herstructurering*, waarmee focus wordt aangebracht binnen het Grotestedenbeleid. De focus komt te liggen op een overzichtelijk aantal wijken, die als voorbeeld kunnen dienen voor de rest. Door de 30 grootste gemeenten worden hiervoor 56 wijken voorgedragen. Met de 56-wijkenaanpak maakt VROM in 2003 een vertaling van de programmasturing in het ISV naar ondersteuning van de lokale uitvoering, bekostigd uit ISV-gelden. Dit gebeurt op wijkniveau omdat daar de problemen het meest tastbaar zijn. Bovendien is dat het aangewezen schaalniveau waarop samenwerkingscontracten afgesloten konden worden tussen met name de gemeente en corporaties. Het ministerie hoopte zo te komen tot versnelling, hogere ambities, voorbeeldwerking en inzet van de juiste middelen op de juiste plek. Na de 56-wijkenaanpak kiest het nieuwe kabinet in 2007 voor nog meer focus onder de noemer *Actieplan Krachtwijken*. Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie scherpt de wijkenaanpak aan en selecteert 40 wijken in 18 steden op basis van wetenschappelijk onderbouwde kengetallen. Hiervoor wordt in het regeerakkoord een miljard euro uitgetrokken tot 2012, met als doel om deze wijken binnen acht tot tien jaar om te vormen tot zogenoemde 'prachtwijken'. Bovendien wordt een bijdrage van de corporatiesector beoogd van 750 miljoen per jaar. Aanvullend op deze 40 krachtwijken, wijst het Rijk in 2009 en 2010 nog 37 zogeheten '40-pluswijken' aan en stelt daarvoor 60 miljoen euro beschikbaar, om te voorkomen dat deze afglijden naar het niveau van de 40 aandachtswijken. De investeringen in de 40 krachtwijken en 37 40-pluswijken zijn aanvullend op de investeringen in het kader van het Grotestedenbeleid (Uyterlinde et al., 2017).

De hoge financiële ambities van de krachtwijkenaanpak worden niet behaald. De 40 aandachtswijken krijgen inderdaad extra geld maar het meeste geld wordt door een afdwongen heffing ingebracht door woningcorporaties, ook door corporaties die geen bezit hebben in de aangewezen wijken. In 2011 wordt de zogenoemde Vogelaarheffing alweer afgeschaft, na veel gesteggel tussen het Rijk en de corporaties en bezwaren vanuit Europa. Ook het nieuwe kabinet stelt vanaf 2012 geen extra middelen meer beschikbaar voor de aandachtswijken. Naast politieke oorzaken is ook de economische crisis, die in 2008 inzette, debet aan het temperen van de ambities van het wijkenbeleid. Woningcorporaties stellen hun investeringsmogelijkheden hierdoor drastisch bij, alhoewel zij de belangrijkste partner zijn in de aanpak. De motor achter de vernieuwing stagneert: herstructureringsprojecten worden in de wacht gezet of afgeblazen. Het wijkenbeleid

is uiteindelijk slechts vier jaar ondersteund in plaats van tien jaar. In die periode is in het kader van het krachtwijkenbeleid in totaal ruim 1 miljard euro besteed in de 40 aandachtswijken samen (Permentier et al., 2013).

Na 2011 beperkt het Rijk zich tot een kennis- en partnerfunctie ten aanzien van de Wijkenaanpak. Deze rol wordt na 2014 versterkt door de beëindiging van het ISV. Minister Blok van Wonen en Rijksdienst verklaart de stedelijke vernieuwing eind 2015 afgerond, waarmee een einde komt aan een lange beleidstraditie van publiek ingrijpen in de ontwikkeling van kwetsbare wijken. Volgens een verkenning van OTB (Arnoldus et al., 2005) zal stedelijke vernieuwing echter permanent aan de orde zijn, omdat er altijd wijken zijn aan de onderkant van de hiërarchie met een neerwaartse spiraal. Gesteld wordt dat rijksinzet niet altijd nodig is en dat dit afhankelijk is van het ambitieniveau van het Rijk en van de vraag of de eerstverantwoordelijke partijen dat ambitieniveau kunnen halen. Het vervallen van rijksbijdragen betekent dat investeringen in de stedelijke vernieuwing voortaan geheel bekostigd moeten worden door corporaties en marktpartijen zonder aanjaaggelden van het Rijk. Het is de vraag of deze veronderstelling realistisch is, zeker in tijden van crisis waarin plannen niet of nauwelijks van de grond komen. Rijksbijdragen kunnen dan juist vaak doorslaggevend zijn voor het realiseren van plannen. Ook woningcorporaties kunnen hierin een doorslaggevende rol spelen, echter hun mogelijkheden om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken zijn als gevolg van de Woningwet 2015 aanzienlijk teruggebracht.

Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2015 tot heden)

Na de beëindiging van het GSB/ISV krijgt het werken aan wijken gestalte zonder financiering en beleidskaders vanuit het Rijk. Met de afbouw van het ISV is de verschuiving van centraal naar lokaal al geleidelijk ingezet. De economische crisis (2008-2015), de ingezakte woningmarkt, de versobering van de verzorgingsstaat en het veranderde rijksbeleid op het gebied van wonen en sociaal domein drukken een stempel op het leefklimaat in wijken. Voor zover wijkgerichte programma's zijn voortgezet verschuift de focus van een voornamelijk fysieke vernieuwing (voor de voordeur) naar een gebiedsgerichte sociale inzet op huishoudensniveau (achter de voordeur).

Verschillende steden richten hun vizier in 2016, aan het einde van de crisis, weer op het vitaal maken en houden van kwetsbare wijken. De transitie van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing luidt een periode in waarin steden volop zoeken naar nieuwe vormen van samenwerken. Hierbij lijkt ook de inperking en terugtrekking van de corporatiesector, als gevolg van de nieuwe Woningwet in 2015, de dynamiek in de stedelijke vernieuwing blijvend te veranderen. In 2015 kondigde Minister

Blok aan dat het Rijk via het instrument van 'City Deals' steden gaat ondersteunen om tot vernieuwende aanpakken van stedelijke opgaven te komen. Steden kunnen ondersteuning krijgen vanuit het programma Agenda Stad, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie, stedelijke veiligheid en de circulaire stad. In 2017 verkent het G32 Stedennetwerk een mogelijke City Deal over wijkvernieuwing, maar het programma blijkt daarvoor onvoldoende concrete aanknopingspunten te bieden (Uyterlinde et al., 2017).

Als gevolg van de economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein is de aandacht voor het werken aan leefbare wijken verminderd. Investeren in de leefkwaliteit blijft echter nodig, maar de zoektocht naar nieuwe perspectieven om na het GSB/ISV tot stedelijke vernieuwing van wijken te komen komt stroef op gang. Volgens Jonker-Verkaart (2015) zoeken partijen nog naar nieuwe vormen van stedelijk ontwikkelen. Initiatieven zijn kleinschaliger en minder sterk fysiek georiënteerd dan de wijkvernieuwingsprogramma's van weleer. Traditionele werkwijzen worden afgewisseld met nieuwere, meer experimentele aanpakken. Wijkvernieuwing 'nieuwe stijl' verloopt niet meer volgens een lineair proces, maar eerder via een kort cyclisch proces, waarin denken en doen elkaar sneller afwisselen en niet altijd in dezelfde volgorde plaatsvinden. Dit sluit aan op eerder onderzoek van Heijkers et al. (2012) naar de toekomst van stedelijke vernieuwing na 2014, waarin gesteld wordt dat er vanwege de vele ingrijpende veranderingen sprake is van een keerpunt in de stedelijke vernieuwing in Nederland. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt ten eerste om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals bijvoorbeeld ruimere bestemmingen, flexibelere voorschriften en regionale differentiatie. Andere voorbeelden zijn nieuwe instrumenten zoals Bedrijven Investerings Zones (BIZ) om gezamenlijke investeringen los te maken in bedrijventerreinen en daarvan afgeleide Woon Investerings Zones (WIZ) in woongebieden. Ten tweede vraagt dit aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en daaraan gekoppeld businesscases, zoals meer efficiency door uitbesteding van taken, prikkels voor bewoners en revolverende fondsen als 'trigger money'. Ten derde vraagt dit om andere rollen, partijen en processen in de stedelijke vernieuwing. Overheid, ondernemers, organisaties en burgers krijgen wezenlijk andere rollen dan voorheen en de nadruk zal veel meer komen te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012).

In 2017 zijn gemeenten volgens Uyterlinde en Gastkemper (2017) nog steeds zoekende naar nieuwe manieren van werken, maar worden daarbij wel degelijk stappen voorwaarts gezet. Uit verschillende praktijkvoorbeelden blijkt dat ingespeeld wordt op de veranderde realiteit: initiatieven zijn kleinschalig van opzet, met fors minder overheidsmiddelen, dichtbij de leefwereld van de burger en waar

mogelijk in samenspraak of interactie met die burger. De meeste initiatieven zijn ontwikkeld vanuit een sectoraal perspectief en fysieke interventies zijn schaars, terwijl het de vraag is of een overwegend kleinschalige en sociaal georiënteerde wijkaanpak volstaat om de opkomende integrale problematiek het hoofd te bieden. Geconcludeerd wordt dat een sectorale benadering voor urgente, veelomvattende vraagstukken, zoals de verduurzamingsopgave, te kort schiet en dat daarvoor creatieve en grondig doordachte werkwijzen en strategieën nodig zijn op de juiste schaalniveaus en met de juiste samenwerkingspartners. Het eind 2017 aangetreden kabinet zet de ingezette lijn door, zonder rijksaandacht voor de problematiek in stedelijke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Dit betekent dat de bal blijft liggen bij lokale spelers waaronder gemeente, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen (Uyterlinde et al., 2017).

Effecten van het beleid

Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (Permentier et al., 2013) heeft het krachtwijkenprogramma geen of nauwelijks invloed gehad op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van deze wijken. Koster en Van Ommeren (2018) constateren echter dat het veel bekritiseerde krachtwijkenbeleid geen weggegooid geld is. Gekeken naar vergelijkbare wijken zijn de huizenprijzen van koopwoningen gestegen en staan deze huizen minder lang te koop. Krachtwijken zijn volgens Koster en Van Ommeren (2018) aantrekkelijker geworden door de investering, omdat de huizenprijzen en verkooptijd goede maatstaven zijn van aantrekkelijkheid van de buurt. Ook uit recent onderzoek van Zwiens (2018) blijkt dat het stedelijke vernieuwingsbeleid (1997-2014) aantoonbaar succes heeft geboekt in het verminderen van sociaaleconomische segregatie. Sloop en nieuwbouw blijkt niet alleen bij te dragen aan het verbeteren van de leefomgeving van achterstandsbuurten, maar ook aan het doorbreken van concentraties van bewoners met sociaaleconomische achterstanden. Deze bevindingen sluiten aan op verschillende evaluatiestudies naar de meerwaarde van het GSB/ISV, waaruit blijkt dat dit aantoonbaar resultaat heeft gehad (Ecorys, 2006; Marlet en Van Woerkens, 2010; Rigo, 2012). De steden met GSB/ISV-budget staan er beter voor dan vóór het ingezette beleid, wat deels het gevolg is van dat beleid. Geconcludeerd kan worden dat de overheidsinvesteringen van het GSB/ISV en daaraan gerelateerde programma's goede opbrengsten hebben gehad, maar dat de effectiviteit van de sociale programma's en interventies vanuit het krachtwijkenbeleid moeilijker te meten zijn op wijkniveau. Dit komt onder meer door de lange incubatietijd van sociale investeringen en doordat de effecten beïnvloed worden door talloze contextuele factoren (Uyterlinde et al., 2017). Dit betekent echter niet dat deze sociale investeringen geen positieve invloed hebben gehad.

Sturing en rolverdeling

De sturingsfilosofie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) sluit aan op het Grotestedenbeleid en wordt uitgedrukt in de drie kernthema's integratie, interactie en innovatie (Priemus, 2002; Klapwijk et al., 2001), uitgewerkt als volgt.

- 1 Integratie door bundeling van beleid en geldstromen, maar ook door eenheid in beleid, financiële kaders, monitoring en verantwoording.
- 2 Interactie door samenwerking tussen bestuurslagen onderling en met de particuliere sector, waarbij de ISV-gelden bedoeld zijn als katalysator van investeringen door particuliere partijen, met name woningcorporaties.
- 3 Innovatie slaat op het vernieuwende en experimentele karakter van het ISV en op de vernieuwing die het beoogt te stimuleren. De sturingsfilosofie zelf is vernieuwend en daagt de steden uit tot originaliteit en creativiteit in het opstellen van een ontwikkelingsprogramma en in de inhoudelijke uitwerking van het stedelijke vernieuwingsbeleid.

Met het veranderen van de vernieuwingsopgave veranderde ook de rolverdeling tussen betrokken partijen. Volgens Van der Schaar (2005) leidde het verdwijnen van de traditionele stadsvernieuwing tot discussie over de rol van partijen bij de revitalisering van de bestaande stad. Waar de gemeente voorheen een dominante rol had in de planvorming, verwerving van vastgoed, uitgifte van projecten aan vooral woningcorporaties, èn in de bekostiging van die projecten uit rijkssubsidies lagen de verhoudingen bij de aanpak van de naoorlogse woonwijken vanaf eind jaren tachtig anders. De sturingsmogelijkheden van het investeringsgedrag van woningcorporaties als gevestigde eigenaren na de verzelfstandiging waren beperkt en met de beperkte subsidiestromen was het gedrag van partijen nauwelijks te beïnvloeden. De gemeente is daardoor meer op de achtergrond geraakt op zoek naar een nieuwe, meer faciliterende rol in plaats van een dominante rol richtinggevend aan stedelijke vernieuwing. Woningcorporaties en gemeenten blijven echter op elkaar aangewezen. De gemeente vanwege de publiekrechtelijke instrumenten en ruimtelijke kaderstelling voor projecten; de corporaties vanwege de beschikkingsmacht over hun vastgoed, de financiële middelen voor (onrendabele) investeringen en hun lokale beleidsnetwerken. Commerciële marktpartijen hebben als vastgoedeigenaar soms positie met vastgoed, maar lijken soms buiten het lokale beleidsnetwerk te staan. Dit geldt ook voor ontwikkelaars die bij de planvorming en –realisatie een voet aan de grond proberen te krijgen, vooral bij ingrijpende transformatieprojecten van de bestaande woningvoorraad. Doordat zij minder gevestigd vastgoedbelang hebben, hopen zij in staat te zijn een nieuw elan in het proces te brengen en het tempo en

ambitieniveau te verhogen. Tegelijkertijd zijn zij door deze buitenstaanderpositie niet vanzelfsprekend aanwezig (Van der Schaar, 2005).

Publiek-private samenwerking

Vanaf het begin van de jaren negentig verschijnen er rapporten over publiek-private samenwerking (PPS) bij de stedelijke vernieuwing. Wolting et al. (2012) definiëren publiek-private samenwerking als een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. In het kader van deze definitie kan stedelijke vernieuwing worden opgevat als een 'project'. Publiek-private samenwerkingsmodellen variëren in deze rapporten van de traditioneel hiërarchische sturende rol van de gemeente, via joint ventures naar concessiesystemen met vooraf open concurrentieverhoudingen. Ideeën voor een organisatorische verankering van samenwerking tussen partijen zijn al lang in omloop. Discussie over stadsvernieuwingscorporaties en stedelijke herverkaveling bij particulier bezit werd volgens Van der Schaar (2005) al in de jaren zeventig gevoerd en is eind jaren negentig weer opgepakt met pleidooien voor afzonderlijke vehikels voor de wijkaanpak, zoals een wijkontwikkelingsmaatschappij met een gezamenlijke grond- en/of vastgoedexploitatie.

Een geïntegreerde gebiedsaanpak lijkt het aangewezen kader voor coördinatie tussen de verschillende partijen en door de verschillende beleidskokers heen (Van der Schaar, 2005). Over doelstellingen en beleidsprogramma's van de stedelijke vernieuwing bestaat echter onduidelijkheid en ongelijkheid van opvattingen. Sommigen zien herstructurering vooral als middel om de concurrentiepositie van een gebied te versterken en het opbrengstpotentieel te vergroten, wat leidt tot ingrijpende fysieke herstructureringsplannen. Anderen zien herstructurering als middel voor sociale stijging en doorstroming van opkomende middenklassen binnen de wijk, wat leidt tot aanboddifferentiatie aansluitend op de lokale woningvraag. Ook zijn er mensen die fysieke ingrepen helemaal niet zien zitten omdat sociale problemen niet met fysieke middelen opgelost zouden moeten worden. Deze discussie maakt het lastig om succes of falen te benoemen en vormt een complicerende factor in het onderhandelingspel en de roldefinitie van actoren. In de praktijk wordt de rolverdeling steeds onderhandeld waarbij gemeenten en corporaties vaak vasthouden aan traditionele rollen. Commerciële partijen haken af door de hoge voorinvesteringen en onduidelijke rendementsperspectieven. De verdeling van kosten en baten is een lastig onderwerp dat niet bevorderlijk is voor een integrale aanpak, en vergt bovendien veel voorbereidingstijd en overleg. De starheid en veroudering van plannen neigen ondanks een integrale aanpak soms

naar een ouderwetse blauwdruk, waardoor een gebiedsgerichte benadering in de praktijk soms lastig is te verwezenlijken (Van der Schaar, 2005).

2.5 Investeringsstrategieën voor stedelijke vernieuwing

Om tot een besluit te komen over een investeringsstrategie voor stedelijke vernieuwing is kennis en afweging van alternatieven een belangrijk onderdeel. Voor het maken van keuzes op strategisch niveau binnen woningcorporaties wordt door Van der Flier en Gruis (2002) het model van Ansoff gezien als een goed toepasbaar middel. Dit model is een strategisch hulpmiddel bij het formuleren van strategieën waarbij product en markt aan elkaar gekoppeld worden. Het geeft inzicht in de mogelijke strategische keuzes tussen bestaande en nieuwe markten en bestaande en nieuwe producten. In onderhavig onderzoek wordt de categorisering van Jansen et al. (2012) aangehouden op basis van de matrix van Ansoff toegepast op stedelijke vernieuwingsstrategieën, zoals weergegeven in tabel 2.2. Deze categorisering wordt gebruikt om aan te duiden waar de focus van dit onderzoek ligt.

TABEL 2.2 Stedelijke vernieuwingsstrategieën, Platform 31 (Jansen et al., 2012)

	Vastgoed	
Huurders/Klanten	Bestaand	Nieuw (vernieuwd)
Bestaand	1. (Sociaal) Beheer	3. (Laag niveau) Renovatie
Nieuw (vernieuwd)	2. Marktontwikkeling	4. Sloop/nieuwbouw

Investeringsstrategieën

De strategieën van woningcorporaties voor stedelijke vernieuwing zijn in deze matrix gecategoriseerd in vier hoofdstrategieën. De strategieën onderscheiden zich door de focus op bestaand of nieuw (of vernieuwd) vastgoed enerzijds en op bestaande ('zittende') huurders of nieuwe klanten anderzijds. Er vindt marktsegmentatie plaats door of te richten op nieuwe klanten of nieuwe woningtypen of een combinatie van beiden. Volgens Jansen et al. (2012) gaat het bij stedelijke vernieuwing om een

combinatie van product en markt en tussen vraag en aanbod. Dit komt overeen met de bevindingen van Musterd et al. (1999), die omschrijven dat het functioneren van een buurt of woningcomplex sterk afhangt van de locatie van de buurt op stadsniveau en van de wijze waarop het product aansluit op vraag en aanbod in de markt. Het geheel of gedeeltelijk afstoten van lopende projecten wordt als vijfde strategie genoemd. Per strategie zijn verschillende instrumenten of middelen denkbaar. Onderstaand overzicht in figuur 2.2, de zogenoemde middelenwaaier, geeft een aardig beeld van mogelijke alternatieven per stedelijke vernieuwingsstrategie. Het overzicht is echter niet volledig; er zijn meerdere alternatieve strategieën en innovaties denkbaar.

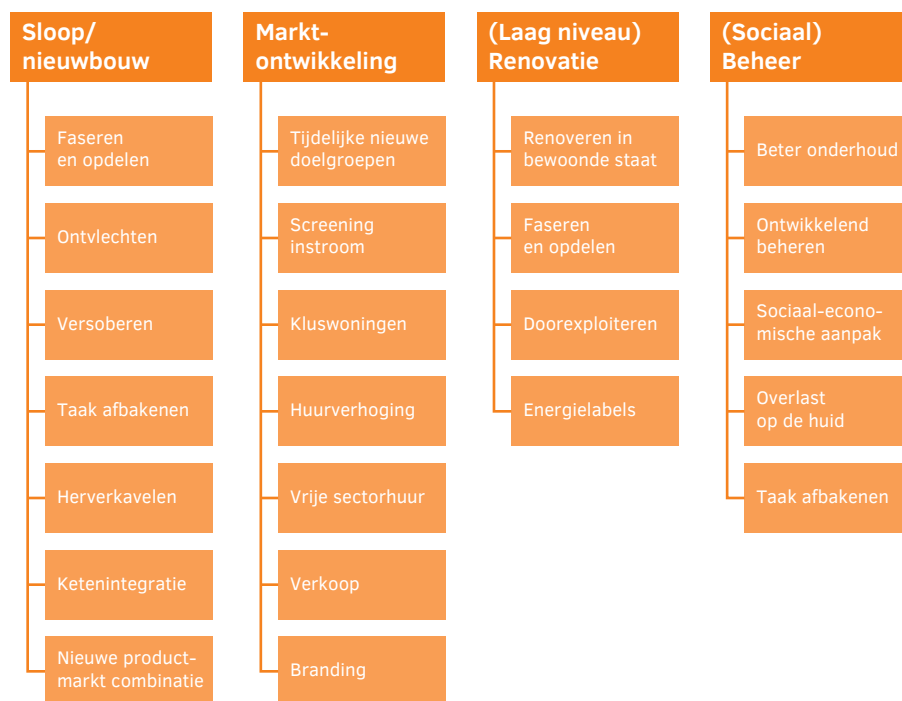


FIG. 2.2 Middelenwaaier per stedelijke vernieuwingsstrategie (Jansen et al., 2012)

De eerste strategie, sloop/nieuwbouw, is gericht op nieuwe doelgroepen en nieuwe woningen. Instrumenten om deze strategie door te zetten zijn bijvoorbeeld faseren en opdelen, ontvlechten of ketenintegratie. Marktontwikkeling is als tweede strategie gericht op bestaand vastgoed waarin nieuwe doelgroepen worden aangetrokken, die tijdelijk of permanent zijn. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan

kluswoningen en huurverhoging naar vrije sector huur, waardoor hogere-inkomensgroepen worden aangetrokken. Bij de derde strategie, te weten renovatie, wordt uitgegaan van laag niveau renovatie waarbij bestaande huurders blijven zitten in een vernieuwd product. Als sprake is van hoog niveau renovatie waarbij alleen het casco gehandhaafd blijft en de woningen worden gesplitst of samengevoegd voor nieuwe huurders, dan hoort deze strategie feitelijk thuis in de sloop/nieuwbouw strategie. Er is dan immers sprake van een nieuwe doelgroep en nieuw of vernieuwd vastgoed. De vierde strategie, (sociaal) beheer, richt zich op bestaande huurders en bestaande woningen bijvoorbeeld door middel van beter onderhoud, ontwikkelend beheer of een sociaal-economische aanpak. Deze strategie is qua kostenintensiteit het minst kostenintensief. Daarna volgen marktontwikkeling, renovatie op laag niveau en het meest kostenintensief is sloop/nieuwbouw of hoog niveau renovatie (Jansen et al., 2012).

Na de crisis in 2008 heeft een ingrijpende verandering van strategie plaatsgevonden in stedelijke vernieuwingsgebieden van woningcorporaties. Er heeft een grote verschuiving of omslag plaatsgevonden van grootschalige fysieke ingrepen met sloop/nieuwbouw naar (sociaal) beheer, marktontwikkeling, renovatie of naar doorzetting van sloop/nieuwbouw op een kleinschalige manier. Voor de crisis was sloop/nieuwbouw in 75% van de door Jansen et al. onderzochte gebieden de dominante aanpak, na de crisis nog maar 20%. Waar sloop/nieuwbouw nog wordt doorgezet wordt de aanpak gefaseerd, opgedeeld in kleinere onderdelen en versoberd en worden taken (weer) bij andere partners neergelegd. Ook worden besparingen soms gerealiseerd door ketenintegratie (Jansen et al., 2012).

Binnen het palet aan investeringsstrategieën in stedelijke vernieuwing richt dit onderzoek zich op vernieuwingsgebieden waar de strategie sloop/nieuwbouw nog wordt doorgezet, met de focus op nieuwe doelgroepen en nieuwe woningen. Instrumenten en middelen zoals faseren, herverkavelen en ketenintegratie worden nader verkend. De nadruk ligt hierbij op het investeringsgedrag van woningcorporaties in verband met de omvang van hun bezit in stedelijke vernieuwingswijken en vanwege de kansen die dat biedt ten aanzien van het doorzetten van deze strategie voor stedelijke vernieuwing.

2.6 Stedelijke gebiedsontwikkeling

Vanwege de gebiedsgerichte benadering en de samenwerking van meerdere actoren, is stedelijke vernieuwing ook te beschouwen als een bijzondere vorm van (stedelijke) gebiedsontwikkeling. In de verschillende definities van de term gebiedsontwikkeling ligt de nadruk, net als bij stedelijke vernieuwing, zowel op de integratie van verschillende functies als op de samenwerking van meerdere actoren. Het begrip 'gebiedsontwikkeling' dook in zijn huidige vorm voor het eerst op in 1995 (De Zeeuw, 2018). Enerzijds gaat gebiedsontwikkeling over het opnieuw en integraal invullen van een gebied met verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie (Min. van I&M en BZK, 2011). Anderzijds gaat het over de manier van samenwerken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen (Franzen en De Zeeuw, 2009), met als resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten. Dit kunnen ruimtelijke projecten zijn in uitleggebieden of in bestaand stedelijk gebied. Door het realiseren van grootschalige ruimtelijke projecten in bestaand stedelijk gebied wordt uitvoering gegeven aan stedelijke vernieuwing. Volgens De Zeeuw (2007) is gebiedsontwikkeling de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.

Bij gebiedsontwikkeling zijn proces en inhoud volgens De Zeeuw (2018) onlosmakelijk met elkaar vervlochten en gaat het steeds om vijf ingrediënten. Ten eerste gaat het om een geografisch begrensd gebied. Ten tweede gaat het om meerdere functies, inclusief openbare ruimte. Aanzet tot verandering ingegeven door marktvrage, maatschappelijk en/of particulier belang is het derde ingrediënt. Het vierde ingrediënt is procesaanpak, programmering en planvorming om de veranderingen in het vastgoed (grond en/of gebouwen) te realiseren. Ten vijfde gaat gebiedsontwikkeling over publieke of private partijen die hiertoe het initiatief nemen en investeringscapaciteit weten te organiseren. Van al deze ingrediënten is ook sprake bij stedelijke vernieuwing. Het valt daarmee binnen de definitie die Wolting et al. (2012) hanteren voor gebiedsontwikkeling, die dit omschrijven als een containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkeling in landelijk en stedelijk gebied. Omdat het bij stedelijke vernieuwing niet alleen gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van bestaand stedelijke gebied maar ook om economische en sociale ontwikkelingen, valt dit ook onder het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling zoals gedefinieerd door Van 't Verlaat (2008). Het gaat hierbij om het actief ingrijpen in de ontwikkeling van stedelijke gebieden door overheden en andere organisaties. De vier ingrediënten context, inhoud, actoren en middelen moeten leiden tot het uiteindelijke doel: kwaliteitsverhoging van het gebied waarmee waarde wordt gecreëerd.

Binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling heeft een ingrijpende verschuiving plaatsgevonden van nieuwbouw op uitleglocaties naar vernieuwing van binnenstedelijke locaties. Buitelaar en Van der Wouden spreken in 2012 over herdefiniëring van de planningscultuur in Nederland door het herontdekken van de stad, waarbij investeren in het bestaande belangrijker is geworden dan het uitbreiden van onze steden. De wijze waarop dit gebeurt wordt meer organisch en vraagt om een andere manier van denken en werken in de planologische praktijk (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). Dit is anders dan de grootschaligheid waardoor de Nederlandse ruimtelijke planning veelal gekarakteriseerd wordt, zoals zichtbaar in de grote planmatige VINEX-locaties. In tabel 2.3 (Buitelaar en Van der Wouden, 2012) wordt integrale gebiedsontwikkeling afgezet tegenover organische gebiedsontwikkeling.

TABEL 2.3 Integrale versus organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar en Van der Wouden, 2012)

	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Geleidelijk
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine bouwers/ ontwikkelaars en particulieren (CPO)
Rol gemeente	Actief en risicodragend	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Het integrale karakter blijft in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ongewijzigd, ondanks de decentralisatie van de ruimtelijke ordening (Min. van I&M, 2011). Dit vraagt om veel afstemming tussen de vele betrokken publieke en private actoren, wat gebiedsontwikkeling complex maakt. Bovendien zijn de condities van stedelijke gebiedsontwikkeling door de economische crisis radicaal veranderd, wat onder meer blijkt uit de financiële tekorten van gemeentelijke grondbedrijven en de financieringsproblemen van projectontwikkelaars. Waar de meeste Nederlandse gemeenten de afgelopen decennia in staat zijn geweest om de kosten van stedelijke gebiedsontwikkeling te financieren uit de opbrengsten van diezelfde ontwikkelingen, komt de betaalbaarheid van de stedelijke herstructurering in gevaar (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008). Omdat de kosten niet meer opwegen tegen de opbrengsten uit de verkoop van bouwgrond is herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied vaak veel duurder en verliesgevend. Door de kredietcrisis is dit probleem vergroot.

Om op deze nieuwe werkelijkheid te kunnen aansluiten zijn partijen op zoek naar een andere benadering in de gebiedsontwikkeling. Hiervoor worden in uiteenlopende onderzoeken, publicaties en handreikingen termen gebruikt als Gebiedsontwikkeling 3.0 en Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl (Min. van I&M; 2012, 2014). Nieuwe samenwerkingsvormen en verdienmodellen worden verkend, waarbij de focus meer op gebruik en exploitatie komt te liggen dan op ontwikkeling. De actoren verschuiven van enkele grote spelers naar een breder palet aan spelers en de werkwijze verandert van sturen en ordenen naar samenwerken en faciliteren. Ook in de stedelijke vernieuwing is sprake van een keerpunt als gevolg van de vele ingrijpende veranderingen (Heijkers et al., 2012). Dit keerpunt is aanleiding geweest voor onderhavig onderzoek. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals bijvoorbeeld ruimere bestemmingen, flexibelere voorschriften en regionale differentiëring. Ten tweede vraagt dit aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en businesscases, zoals meer efficiency door uitbesteding van taken en revolverende fondsen als triggermoney. Ten derde vraagt dit om andere rollen, partijen en proces, waarbij de nadruk meer komt te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012). De (eigendoms-)positie van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken biedt hierbij kansen voor woningcorporaties om een bemiddelende en stimulerende rol te vervullen en te fungeren als katalysator van de stedelijke vernieuwing van de toekomst.

De focus van dit onderzoek naar vernieuwing van bestaand stedelijke gebied ligt volgens de typering van Buitelaar en Van der Wouden (2012) vooral op integrale gebiedsontwikkeling en niet zozeer op organische gebiedsontwikkeling. Het richt zich met name op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder deze integrale aanpak door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren doorgezet kan worden. Woningcorporaties zijn in stedelijke vernieuwingsgebieden vaak de meest aangewezen partij om een integrale gebiedsaanpak door te kunnen zetten, omdat zij in de regel veel bezit hebben in deze gebieden en belang hechten aan waardeontwikkeling en verbetering van leefbaarheid.

2.7 Tot slot

In dit hoofdstuk is allereerst een beeld geschetst van de sterk gereguleerde Nederlandse woningmarkt, die met het hoogste percentage sociale huurwoningen in Europa sterk gedomineerd wordt door sociale huur. Van de totale woningvoorraad is ongeveer 30% in het bezit van woningcorporaties, wat neerkomt op ongeveer 2,4 miljoen woningen. Woningcorporaties bedienen daarmee als private marktpartij een aanzienlijk deel van de woningmarkt. Zij dienen als non-profitorganisatie echter een publiek belang en worden beperkt door stringente wet- en regelgeving, zowel formeel als informeel. De positie en rol van woningcorporaties is de afgelopen decennia sterk in beweging. Sinds hun verzelfstandiging hebben corporaties zich ontwikkeld van taakgerichte woningbeheerders tot maatschappelijke ondernemingen, maar zij maken met betrekking tot hun werkveld weer een terugtrekkende beweging richting hun traditionele kernactiviteit: het beheren en ontwikkelen van woningen voor lage-inkomensgroepen. Dit is in lijn met de herziene Woningwet 2015, waarmee getracht wordt de legitimiteit van woningcorporaties terug te brengen. Het is de vraag of woningcorporaties binnen de huidige Woningwet nog steeds het voortouw kunnen nemen in stedelijke vernieuwing, omdat zij nu beperkt zijn in hun marktactiviteiten (niet-DAEB).

Ook de stedelijke vernieuwing heeft in Nederland de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt, zoals geschetst in paragraaf 2.4. In het naoorlogse wijkenbeleid wijzigde de koers eerst van kaalslag en reconstructie (wederopbouw) naar stadsvernieuwing. Daarna volgde een ontwikkeling van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing, waarbij de directe beleidssturing van het Rijk over ging in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) tot begin jaren 2010, gebaseerd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, was daarin een belangrijk omslagpunt. De focus kwam te liggen op een overzichtelijk aantal wijken, die als voorbeeld kunnen dienen voor de rest. Na de 56-wijkenaanpak in 2003 werd gekozen voor nog meer focus, door het selecteren van 40 krachtwijken. Naast de ISV-gelden die het Rijk hiervoor ter beschikking stelde, werd hierin een flinke bijdrage van de corporatiesector beoogd. In 2015 komt een einde aan de lange traditie van rijksbeleid gericht op de vernieuwing van kwetsbare wijken: de Minister van Wonen en Rijksdienst verklaart de stedelijke vernieuwing afgerond.

Met het veranderen van de vernieuwingsopgave veranderde ook de rolverdeling tussen betrokken partijen. De gemeente is vanuit een dominante rol, richtinggevend aan stedelijke vernieuwing, meer op de achtergrond geraakt in een meer faciliterende

rol. De sturingsmogelijkheden van het investeringsgedrag van woningcorporaties waren na de verzelfstandiging beperkt, maar woningcorporaties en gemeenten blijven op elkaar aangewezen: de gemeente vanwege haar publiekrechtelijke instrumenten en ruimtelijke kaderstelling voor projecten; de corporaties vanwege de beschikkingsmacht over hun vastgoed, de financiële middelen voor investeringen en hun lokale beleidsnetwerken. Commerciële marktpartijen hebben minder gevestigd vastgoedbelang en zijn door hun buitenstaanderpositie niet vanzelfsprekend aanwezig.

Stedelijke vernieuwingsstrategieën worden volgens Jansen et al. (2012) enerzijds gericht op bestaand of nieuw vastgoed en anderzijds op huidige of nieuwe bewoners. De strategie waarop de focus van dit onderzoek ligt is sloop/nieuwbouw, gericht op nieuwe doelgroepen en op nieuw vastgoed. Middelen passend bij deze strategie zijn bijvoorbeeld faseren, opdelen en ketenintegratie. Stedelijke vernieuwing kan ook worden beschouwd als gebiedsontwikkeling in de bestaande stedelijke context, waarbij de nadruk ligt op de integratie van verschillende functies en op de samenwerking van meerdere actoren. Door het realiseren van grootschalige ruimtelijke projecten in bestaand stedelijk gebied wordt uitvoering gegeven aan stedelijke vernieuwing. Hierbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar ook om sociale en economische ontwikkelingen. Binnen de gebiedsontwikkeling richt dit onderzoek zich vooral op integrale gebiedsontwikkeling en niet zozeer op organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar en Van der Wouden, 2012). De focus ligt op de wijze waarop en de voorwaarden waaronder deze integrale aanpak door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren doorgezet kan worden met sloop/nieuwbouw als hoofdstrategie. Hiermee wordt getracht de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden: “Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?”

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretische kader van dit onderzoek behandeld op basis waarvan de onderzoeksresultaten verklaard en geanalyseerd worden. Hierbij wordt ingegaan op twee theoretische perspectieven die centraal staan in dit onderzoek: ten eerste de institutioneel-economische benadering en ten tweede de benadering van de zogenoemde ‘common-pool resources’, ofwel publiek goed. Uit deze benaderingen volgt het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom (2011) als denkkader voor onderhavig onderzoek.



3 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk behandelt de theoretische perspectieven die in dit onderzoek centraal staan. In paragraaf 3.1 wordt de theoretische achtergrond geschetst. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het perspectief van de institutioneel-economische benadering. De context van onderhavig onderzoek kent een hoge mate van institutionalisering: de sterk gereguleerde woningmarkt enerzijds en de stringente wet- en regelgeving voor woningcorporaties als maatschappelijke onderneming anderzijds. Als gevolg van deze institutionalisering zijn met name woningcorporaties en de overheid belangrijke actoren die in de huidige situatie veel invloed hebben op de woningmarkt en de stedelijke vernieuwing.

In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het andere perspectief dat centraal staat in dit onderzoek: de benadering van de zogenoemde ‘common-pool resources’, ofwel publiek goed. Vanuit de bijzondere rol van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming pakken zij het probleem op van kwetsbare wijken in bestaand stedelijk gebied, waarin voorheen publiek werd ingegrepen. In het gedachtegoed van Ostrom (1990) kan het maatschappelijke probleem van de leefbaarheid in stedelijke vernieuwingswijken beschouwd worden als een ‘urban commons’ probleem, waarvoor een interventie gewenst is. Vanuit deze theoretische perspectieven is gekozen voor het zogenoemde Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom als denkkader voor dit onderzoek, op basis waarvan de analyse van de onderzoeksresultaten plaatsvindt. In paragraaf 3.4 wordt het IAD framework nader toegelicht. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 een korte samenvatting van het theoretische kader gegeven.

3.1 Theoretische achtergrond

De ruimtelijke ordening is decennialang gebaseerd geweest op de gedachte dat de ruimte in de stad een soort publiek goed is dat door de overheid moet worden aangeboden en beheerd (Van der Krabben en Melik, 2015). De planologische wetenschap gaat vooral over de vraag hoe de overheid dat dan zou moeten doen. Nederlandse steden zijn daarbij vaak ondernemend te werk gegaan en hebben onder

andere ontwikkelaar gespeeld en zelf bouwgrond gerealiseerd op basis van actief gemeentelijk grondbeleid. Er zijn tenminste twee alternatieve benaderingen voor deze 'ruimtelijke orde als publiek goed'-benadering (Van der Krabben et al., 2014).

Vanuit de economische wetenschappen is er allereerst de rechtseconomische benadering van Nobelprijswinnaar Coase (1960), op basis waarvan planologen de ruimte kunnen ordenen door 'markten in rechten' te creëren. Verwant aan deze stroming van de rechtseconomie is de zogenoemde 'nieuwe institutionele economie', gericht op de wisselwerking tussen instituties en marktwerking. De term nieuwe institutionele economie (NIE) is geïntroduceerd door Williamson (1975). In de NIE staan de rol en gevolgen van instituties bij economische handelingen, zoals een transactie of investering, centraal. De NIE legt de nadruk op het handelen van mensen binnen een kader van regels; een markt kan nu eenmaal niet werken zonder regels (Segeren et al., 2005). De rechtseconomie en de nieuwe institutionele economie zijn twee verwante stromingen die voortkomen uit de institutionele benadering, die in paragraaf 3.2 nader wordt toegelicht.

Naast de bovengenoemde institutioneel-economische benadering is er ten tweede het perspectief vanuit de 'common-pool resources' van Ostrom, een andere Nobelprijswinnaar in de economie. Common-pool resources (CPR) zijn schaarse goederen waarvan iedereen gebruik kan maken, ofwel 'publiek goed' (in tegenstelling tot een privaat goed). Overheidsregulering en marktwerking spelen in deze benadering, net zoals in de stedelijke vernieuwing, een belangrijke rol. In de CPR-benadering leidt overmatig gebruik tot de teloorgang van dat publieke goed en is daarom een interventie gewenst (Van der Krabben en Melik, 2015). Ostrom (1990) laat zien dat zelfregulering of -beheer van CPR door de belanghebbenden als interventie vaak een goed alternatief vormt voor publiek ingrijpen, mits aan een aantal institutionele voorwaarden wordt voldaan. De CPR-benadering wordt in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

Het vraagstuk van stedelijke vernieuwing, de woningmarkt en de betrokken actoren wordt in hoge mate gekenmerkt door institutionalisering, wat onder andere tot uiting komt in alle wetten, voorschriften, regels en afspraken die het kader vormen waarbinnen de actoren handelen. De totstandkoming van investeringen in stedelijke vernieuwing kan vanuit institutioneel perspectief beschouwd worden als een economische transactie, waarbij het investeringsgedrag van de actoren wordt beïnvloed en gestructureerd door verschillende instituties. Door het analyseren van de dynamiek in de percepties, interacties en handelingen van de actoren in stedelijke vernieuwing vanuit institutioneel perspectief kan inzicht verkregen worden in de samenwerking, processen en instituties in relatie tot het investeringsgedrag van de actoren.

Aan de institutionele benadering ligt het begrip 'institutie' ten grondslag, waarvoor in de literatuur verschillende definities worden gehanteerd. North (1990) definieert instituties als door de mens bedachte constructies van beperkingen, ofwel structuren, die de interacties tussen actoren vormgeven. Dit kunnen zowel formele als informele regels zijn, die om normatieve, cognitieve of materiële redenen gevolgd worden door actoren. Formele instituties zijn bijvoorbeeld wet- en regelgeving, besluitvormingsregels, overeenkomsten en contracten. Voorbeelden van informele instituties zijn gedragsregels en gezamenlijke gewoonten. Kenmerkend voor instituties is dat ze gecreëerd zijn door mensen en dat ze interacties tussen personen organiseren en construeren. Het zijn (on)geschreven regels of afspraken, die de handelingsruimte van actoren bepalen.

Er worden ook meer uitgebreide definities van instituties gehanteerd, zoals de definitie van Ostrom (2005): 'Institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighbourhoods, markets, firms, sports leagues, churches, private associations, and governments at all scales.' Instituties zorgen voor sociale, economische en politieke stabiliteit in de maatschappij. Instituties worden gevormd door beleid en zijn tegelijkertijd van invloed op het beleid (Helderman, 2007). Instituties zijn als het ware de spelregels binnen een gemeenschap, door mensen bedacht, die beperkingen opleggen aan hun economische, sociale en politieke interactie en gedrag en daardoor onzekerheden reduceren (Hazeu, 2000). Zij geven structuur aan de relatie tussen individuen, groepen en organisaties als onderdeel van de staat, de gemeenschap of markt (Hall, 1986). Instituties zijn echter niet voor eens en altijd een gegeven; zij worden aangepast onder invloed van veranderingen in de omgeving waarin ze hun functie vervullen (Hazeu, 2000).

3.2 Institutioneel-economische benadering

Vanuit institutioneel perspectief zijn er twee nauw verwante benaderingen toegepast in grond- en vastgoedmarkten (Geuting, 2011). Beide benaderingen zijn in de vorige paragraaf al even kort genoemd en worden in deze paragraaf nader toegelicht: ten eerste de rechtseconomie en ten tweede de nieuwe institutionele economie (NIE).

De rechtseconomie, internationaal aangeduid als Law & Economics, staat kort gezegd voor een economische benadering van de rechtswetenschap. Deze stroming

houdt zich met name bezig met economische analyses van het recht. Ronald Coase wordt gezien als de grondlegger van de rechtseconomie. Coase (1960) toonde met zijn analyse aan dat in de economische theorie het begrip 'social cost' een probleem was. Met social cost worden kosten bedoeld, verbonden aan de productie van goederen, die worden afgewenteld op derden zonder dat deze derden daarvoor worden gecompenseerd. Volgens Coase zijn publieke goederen het gevolg van onvolledig geformuleerde eigendomsrechten over dat goed, waardoor het goed in het publieke domein blijft. Voorbeelden hiervan zijn de openbare ruimte en het parkeren in de binnenstad. De oplossing van Coase voor goederen in het publieke domein is om er volledige eigendomsrechten aan toe te kennen (door de overheid), waardoor het een privaat goed wordt. Rechtseconomie is pragmatisch in zowel de benadering van het recht als de economie (Needham, 2006). In Nederland legden Needham (2006) en Segeren et al. (2005) belangrijke grondslagen voor een rechtseconomisch perspectief op de ruimtelijke ordening met aandacht voor eigendom. Tussen de rechtseconomie en de NIE is overlap, maar het verschil lijkt vooral te zitten in het feit dat rechtseconomie meer gericht is op de institutie van het formele recht en dat de NIE meer soorten instituties betreft. De literatuur in beide werkvelden verschilt enigszins op grond van deze verschillen in focus (Buitelaar en Needham, 2007). In dit onderzoek gaat het niet zozeer om de institutie van het eigendomsrecht, maar om meerdere soorten instituties en wordt daarom de benadering van de NIE gevolgd.

De NIE analyseert het handelen van actoren vanuit het perspectief van de transactie en heeft primair betrekking op 'ruil' en op de instituties die ruil binnen en buiten markten faciliteren. Het betreft een kwestie van wederkerigheid: 'voor wat, hoort wat' (Hazeu, 2000). Daar waar de neoklassieke economie primair gericht is op prijs- en marktmechanismen met de nadruk op rationaliteit, legt de NIE de nadruk op de sociale en wettelijke normen en regels die ten grondslag liggen aan economische handelingen. Dit is ook een belangrijk onderscheid tussen beide theorieën: in de neoklassieke benadering staan prijs en volume van goederen centraal en in de nieuwe institutionele economie staat het ruilproces centraal, ofwel de transactie. Verondersteld wordt dat een complexer geheel van principes en criteria de totstandkoming van de transactie beïnvloed. De NIE legt de nadruk op het lerende vermogen van individuen en groepen en op de sociale en historische ontwikkeling van sociale systemen: op evolutie in plaats van rationaliteit alleen. Daarnaast is er ook aandacht voor de wederzijdse beïnvloeding van instituties en individuen (Geuting, 2011). De NIE stelt dat actoren niet volledig rationeel handelen, waardoor instituties noodzakelijk zijn om een smeermiddel te vormen bij transacties. Hoe meer informatie en zekerheden instituties creëren, hoe lager de transactiekosten zijn (Hazeu, 2000).

De transactiekostentheorie is een belangrijk onderdeel van de nieuwe institutionele economie (Williamson, 1998; 2000). Deze theorie omschrijft hoe partijen kosten

moeten maken om tot een transactie te komen. Transactiekosten zijn noodzakelijke kosten die boven op de productie komen, zoals kosten voor informatieverschaffing, onderhandeling, contractvorming, et cetera (North, 1990). De wijze waarop en de mate waarin economische transacties zo optimaal mogelijk georganiseerd kunnen worden, staat onder invloed van instituties. Instituties kunnen zeer uiteenlopend zijn en beïnvloeden ook elkaar. De nieuwe institutionele economie onderscheidt bij een transactie drie belangrijke mechanismen: prijs, vertrouwen en opgelegde regels. Afhankelijk van de marktstructuur (markt, netwerk of hiërarchie) spelen deze mechanismen een meer of minder belangrijke rol bij het tot stand komen van een transactie (Segeren et al., 2005).

Vanuit het perspectief van de NIE is uiteenlopende literatuur toegespitst op de ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en woningbeleid (Ball 1983, 2003, 2006; Furubotn en Richter 1991; Healey 1991, 1992; Guy en Henneberry 2000, 2002). Het proces van vastgoedontwikkeling wordt in deze studies voornamelijk als proces van sociale interacties beschouwd, binnen én met structuren van formele en informele instituties (Geuting, 2011). Hierbij is veel aandacht voor de wijze waarop actoren opereren in het ontwikkelingsproces en voor de eigen motieven, kenmerken, doelstellingen en beperkingen van de actoren (Pryke en Lee, 1995). De nadruk ligt hierbij op de relaties tussen de verschillende actoren zoals tussen projectontwikkelaars en bouwers, bouwers en beleggers, et cetera. Healey (1991, 1992) besteedt veel aandacht aan deze benadering en richt zich vanuit een institutioneel perspectief op de complexiteit van het ontwikkelingsproces. In literatuur meer toegespitst op de grondmarkt, wordt pas sinds de jaren negentig de grondmarkt in Nederland echt als een 'markt' beschouwd (Kruijt et al., 1990; Needham, 1992). Dit heeft geleid tot institutioneel-economisch onderzoek naar de grondmarkt (onder andere: Van der Krabben, 1995; Needham en De Kam, 2004; Segeren et al., 2005; Buitelaar, 2004; Needham et al., 2011). Hierbij worden de 'uitkomsten' op de grondmarkt beïnvloed door allerlei instituties op die markt, zoals onder andere regelgeving maar ook de mate van transparantie van de markt (Van der Krabben, 2011).

De totstandkoming van een investeringsbeslissing in stedelijke vernieuwing kan vanuit institutioneel-economisch perspectief worden beschouwd als een economische (meervoudige) transactie, waarbij het investeringsgedrag van de actoren wordt beïnvloed en gestructureerd door allerlei instituties. Als gevolg van de institutionalisering zijn met name woningcorporaties en de overheid belangrijke actoren die in de huidige situatie veel macht in handen hebben; zij hebben grote invloed op de woningmarkt en stedelijke vernieuwing in Nederland. Er is flink geïnvesteerd in stedelijke vernieuwingswijken en zowel corporaties als de overheid zijn daar in grote mate verantwoordelijk voor (Arts, 2014).

3.3 Common-pool resources benadering

Het tweede perspectief is de benadering van stedelijke vernieuwingswijken als zogenoemde 'common-pool resources', ofwel publiek goed: de commons. Overmatig gebruik van de commons leidt tot de teloorgang van dat goed: een 'tragedy of the commons'. Deze term gebruikte Hardin in 1968 in een invloedrijk artikel, waarbij hij als voorbeeld van zo'n tragedie verwees naar lokale gemeenschappen die gebruik maken van gemeenschappelijke weidegronden waarbij de 'tragedy of the commons' leidt tot overbegrazing. Moderne voorbeelden van deze tragedies zijn ontbossing, het leegvissen van zeeën en de enorme verstedelijking in sommige delen van de wereld (Van der Krabben et al., 2014). In dergelijke sociale dilemma's of tragedies conflicteert het eigenbelang op korte termijn met het groepsbelang op lange termijn, waarbij door onzekerheid van het handelen van anderen veelal wordt gekozen voor individueel boven gemeenschappelijk gewin. Om deze tragedies te voorkomen zou volgens Hardin (1968) een interventie noodzakelijk zijn, die grenzen stelt aan de vrijheden van individuen. Dit kan ofwel doordat de overheid ingrijpt en grenzen stelt aan het gebruik van de commons, ofwel doordat individuele eigendomsgrenzen aan de commons worden toegekend door middel van privatisering (Van der Krabben et al., 2014).

Elinor Ostrom (1990) heeft in haar werk aangetoond dat er een alternatief is voor deze twee soorten interventies, namelijk door zelfregulering of –beheer. Gemeenschappen zijn vaak heel goed in staat om zelf onderling afspraken te maken over het zorgvuldig beheer van de commons, blijkt uit wereldwijd onderzoek. Niet alleen met het doel om het gebruik van de commons op een rechtvaardige manier onder te verdelen, maar ook om uitputting van de commons te voorkomen. Ostrom (1990) identificeerde op basis van deze ervaringen een achttal 'institutional design principles', ofwel ontwerpprincipes, die gezamenlijk kunnen zorgdragen voor duurzaam (lange termijn) collectief beheer van de 'commons'. Het aantrekkelijke van deze principes is misschien wel dat ze zo voor de hand liggen (Van der Krabben et al., 2014). Een belangrijk principe is dat er sprake moet zijn van duidelijk afgebakende grenzen, ofwel duidelijke definities van wat de gemeenschappelijke middelen zijn en wie de actoren zijn. Andere belangrijke principes zijn dat er een vorm van democratische (collectieve) besluitvorming moet zijn, dat de gemeenschappelijke zeggenschap erkend wordt door autoriteiten buiten de groep en dat er steeds zwaarder wordende sancties toegepast kunnen worden voor diegenen die de regels overtreden. Daarnaast is het van belang dat regels afgestemd zijn op de lokale omstandigheden en dat er een systeem is om het gedrag van de actoren te monitoren. Bovendien moet er een goedkope en laagdrempelige vorm van arbitrage

zijn bij geschillen of conflicten. Tot slot moet er bij grootschalige 'commons' sprake zijn van een gelaagd systeem met kleinere lokale groepen als laagste niveau van de organisatie (Ostrom, 1990). Volgens Ostrom zijn deze acht principes essentieel bij het organiseren en managen van de commons.

De ontwerpprincipes van Ostrom zijn op grote schaal bestudeerd en toegepast op uiteenlopende publieke goederen, met name in traditionele samenlevingen gericht op het beheer van natuurlijke hulpbronnen, zoals agrarisch gebied in ontwikkelingslanden. Alhoewel het werk van Ostrom vooral is gebaseerd op onderzoek naar het beheer van natuurlijke hulpbronnen kan ook de stad, in al haar facetten, beschouwd worden als een (kunstmatige) common pool resource (Van der Krabben et al., 2014). Vanuit dit perspectief kan de leefbaarheid van de stad worden opgevat als een common pool resource, ervan uitgaande dat die leefbaarheid een schaars goed is. In Nederland wordt immers de woningvoorraad schaars en de stad steeds drukker, waardoor de leefbaarheid in gevaar wordt gebracht. De leefbaarheid in de stad zal op een gegeven moment uitgeput raken, indien te veel mensen er gebruik van willen maken (Van der Krabben et al., 2014). Ook de openbare ruimte in een woonwijk kan als een common pool resource worden gezien, of de ruimte die er is voor nieuwbouw op een lokale kantorenmarkt. Het maatschappelijke probleem van de leefbaarheid in stedelijke vernieuwingswijken kan vanuit deze benadering opgevat worden als 'urban commons' probleem, ofwel stedelijk publiek goed, waarvoor een interventie gewenst is. De vraag is of de ontwerpprincipes van Ostrom gericht op zelforganisatie ook toegepast kunnen worden in een complexe en dynamische stedelijke omgeving en hoe deze principes dan zouden moeten werken om mogelijke 'tragedies of the urban commons' te voorkomen.

In het ruimtelijk domein kan zelforganisatie gedefinieerd worden als een strategie of proces dat gebaseerd is op spontane, lokale interacties tussen stakeholders onder voorwaarden die door de stakeholders zelf zijn vastgesteld, zonder interventie door de overheid (Portugali, 2000). Deze spontane bottom-up samenwerking leidt vaak tot een duurzame en meer efficiënte ruimtelijke ontwikkeling (Healey, 2003). Ook in de internationale literatuur is er aandacht voor zogenoemde 'tragedies of the urban commons' (McGuire, 2006; Foster, 2011; Parker et al., 2011). Parker et al. (2011) hebben een eerste aanzet gedaan om de ontwerpprincipes van Ostrom, gericht op 'traditional commons' zoals agrarisch gebied, toe te spitsen op 'urban commons' in een stedelijke context. Volgens Parker et al. (2011) zijn er vier specifieke kenmerken te onderscheiden die van belang zijn in een complexe stedelijke context. Ten eerste is de indirecte waarde van de 'urban commons' van belang, ten tweede de definiëring van de zogenoemde middelen. Een derde factor is openheid, dit speelt een belangrijke rol in verband met de mobiliteit van actoren in een stedelijke context. Ten vierde speelt sectoroverschrijdende samenwerking een belangrijke rol.

Dit kan als kans gezien worden, waarbij de overheid een belangrijke faciliterende rol kan vervullen (Parker et al., 2011). Ondanks deze aanzet van Parker ontbreekt het aan een serieuze poging om de ontwerpprincipes van Ostrom concreet toe te passen op de 'urban commons' (Foster en Iaione, 2017). Foster en Iaione (2017) veronderstellen dat deze niet zondermeer toegepast kunnen worden in een complexe stedelijke context zonder noemenswaardige aanpassingen.

In de ruimtelijke ordening in Nederland zou gesteld kunnen worden dat zelforganisatie een reactie is op de trend van de terugtrekkende overheid die het beheer en de ontwikkeling van ruimte in de stad, misschien wel primair vanwege financiële overwegingen, steeds meer overlaat aan particuliere organisaties (Van der Krabben et al., 2014). In plaats van een overheids- of marktgestuurde ruimtelijke ordening zou een zelfregulerende ruimtelijke ordening een goed alternatief kunnen zijn, mits aan een aantal institutionele voorwaarden wordt voldaan (Van der Krabben, 2013). Door onzekerheid van het handelen van anderen kan het eigenbelang van de stakeholders echter conflicteren met het collectieve belang op lange termijn, waardoor gekozen wordt voor individueel boven gemeenschappelijk gewin. Om dit te doorbreken kan het helpen als een partij als de gemeente de eerste stap zet (Buitelaar et al., 2008; Buitelaar, 2015). Maar waar in stedelijke vernieuwingswijken voorheen publiek werd ingegrepen en waar de herontwikkeling stopt, lijkt de woningcorporatie vanwege haar bijzondere rol als maatschappelijke onderneming de meest aangewezen partij om de eerste stap te zetten. Door het probleem van kwetsbare wijken in stedelijk gebied als eerste op te pakken kunnen woningcorporaties andere partijen in beweging brengen en stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing.

Vanuit de benadering van de NIE en de common-pool resources is gekozen voor het Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Ostrom als denkkader voor dit onderzoek. In de volgende paragraaf wordt dit framework uiteengezet.

3.4 Institutional Analysis and Development framework

Ostrom heeft vanaf de jaren tachtig het Institutional Analysis and Development (IAD) framework ontwikkeld om het gedrag van verschillende individuen te kunnen begrijpen en de invloed van de institutionele inrichting te analyseren. Het IAD framework helpt de complexiteit, werking en verandering van instituties en situaties te begrijpen en biedt een kader, waarin de dynamiek van percepties en (inter)acties van actoren gekoppeld wordt aan externe variabelen (McGinnis, 2011; Ostrom, 2011). Volgens Ostrom (2011) identificeert een kader de elementen en algemene relaties tussen de onderdelen van een institutionele analyse en vormt het een basis voor diagnostisch en prescriptief onderzoek. De elementen in een kader helpen om de juiste vragen te stellen voor verdere analyse (McGinnis, 2000), waarmee het geschikt is voor dit onderzoek dat tot doel heeft om in algemene zin de elementen, beïnvloedende factoren en relaties tussen de actoren in beeld te brengen.

Het IAD framework is met uiteenlopende theorieën verenigbaar en breed toepasbaar: “Economic theory, game theory, transaction cost theory, social choice theory, covenantal theory and theories of public goods and common-pool resources are all compatible with the IAD-framework” (Ostrom, 2011, p. 8). De laatstgenoemde theorie gaat over dilemma’s van collectieve actie in economische en maatschappelijke vraagstukken, die in de vorige paragraaf is behandeld. De onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen de actoren spelen in dit denkkader een belangrijke rol. Instituties zijn volgens Ostrom nodig om collectieve en maatschappelijke problemen op te lossen, waarbij collectieve actie ondernomen wordt. Kenmerkend voor deze situaties is dat individuen onafhankelijke keuzes maken waarbij zij het maximeren van het eigen belang op korte termijn boven andere uitkomsten stellen, ondanks dat zij daardoor uiteindelijk slechter af zijn (Huurneman, 2012). De noodzaak om te investeren in stedelijke vernieuwing kan worden beschouwd als collectief en maatschappelijk probleem, dat vraagt om investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing als collectieve actie van de actoren. Dit sluit goed aan op de uitgangspunten van het IAD framework. De focus van het IAD-framework ligt bovendien, net zoals in dit onderzoek, op gedrag en (inter)acties van actoren. Het biedt een kader waardoor de dynamiek van percepties en (inter)-acties van actoren gekoppeld worden aan externe variabelen. Daarnaast belicht het IAD framework de sociale en culturele kant van samenwerkingsvormen, aan de hand waarvan de percepties en (inter)acties van de actoren kunnen worden bestudeerd en verklaard. Op basis daarvan kunnen de onderzoeksresultaten worden vergeleken en geëvalueerd worden in relatie tot de praktijk.

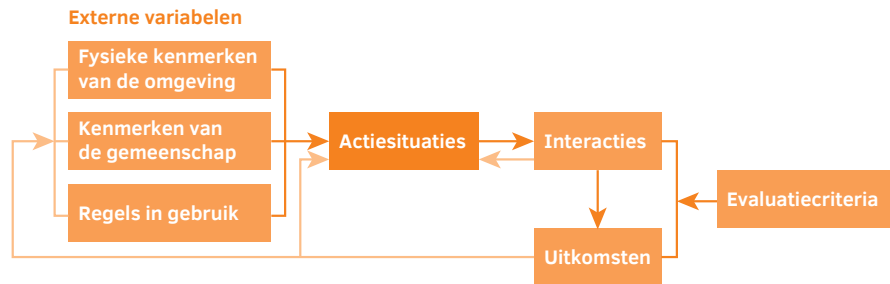


FIG. 3.1 Institutional Analysis and Development framework (Ostrom, 2011, p.10)

Figuur 3.1 geeft de verschillende onderdelen en de werking van het IAD framework schematisch weer (Ostrom, 2011). De centrale component van het IAD framework wordt gevormd door de zogenoemde 'actiesituatie', die een beschrijving geeft van de complexe situatie en de verschillende betrokken actoren (McGinnis, 2011; Ostrom, 2005, 2011). De actiesituatie wordt beïnvloed door een drietal externe variabelen. Ten eerste de fysieke kenmerken van de omgeving zoals de woningmarkt (fysiek), ten tweede de gemeenschapskenmerken (sociaal) en ten derde de gebruiksregels, ofwel de 'rules-in-use' (institutioneel). Deze situatie resulteert in patronen van interacties en uitkomsten, die vervolgens aan een evaluatie worden onderworpen. De verschillende onderdelen van het IAD framework worden hierna verder toegelicht.

Externe variabelen

De actiesituatie wordt beïnvloed door drie externe variabelen, die samen de fysieke, sociale/culturele en institutionele omgeving bevatten en de context scheppen waarin de handelingen van actoren plaatsvinden (McGinnis, 2011). De externe variabelen worden door Ostrom als volgt gedefinieerd en omschreven.

- 1 De fysieke kenmerken van de omgeving omvatten de eigenschappen van de context waarbinnen de actiesituatie zich voordoet en die niet aan regels gebonden zijn. Hieronder vallen onder meer de economische, demografische en planologische stand van zaken. Volgens Ostrom (2005, 2011) bakenen de fysieke kenmerken de volgende zaken af: de fysiek mogelijke acties, de bereikbare uitkomsten en de informatie die voorhanden is.
- 2 De gemeenschapskenmerken hebben betrekking op zowel de sociale als de culturele context die een actiesituatie beïnvloedt. Hieronder vallen onder meer de mate van vertrouwen en wederkerigheid tussen de actoren, de gedeelde opvattingen, het sociaal kapitaal en het culturele repertoire (McGinnis, 2011).

- 3 De gebruiksregels, ofwel regels in gebruik, creëren voorspelbaarheid en orde in relaties en gedrag van individuen (McGinnis, 2011). Deze regels kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn en zorgen voor overeenstemming tussen de actoren over welke handelingen vereist, verboden of toegestaan zijn (Ostrom, 2005). Veel van dergelijke regels zijn ongeschreven en zelfs niet vastgelegd als regels, waardoor het moeilijk is om deze te achterhalen (Ostrom, 2011).

De drie externe variabelen worden hierna in het kader van dit onderzoek nader omschreven op basis van definities van Ostrom (2011) en McGinnis (2011). Hierbij zijn de definities van Arts (2014) als basis gebruikt en vervolgens zijn deze toegespitst op dit onderzoek.

TABEL 3.1 Definiëring fysieke kenmerken

Variabele	Definitie
Economie	Kenmerken van de woningmarkt (vraag en aanbod) en financiële stand van zaken van alle actoren op de woningmarkt; in het bijzonder van corporaties, marktpartijen en consumenten
Demografie	Kenmerken van de bevolking, heeft onder meer betrekking op huishoudensgrootte, leeftijd en inkomen.
Planologie	De ruimtelijke opzet van de wijk en van de bebouwing

TABEL 3.2 Definiëring gemeenschapskenmerken

Variabele	Definitie
Vertrouwen	De mate waarin actoren zeker zijn dat andere deelnemers geen voordeel halen uit hun kwetsbaarheden en/of hulp bieden als dat nodig is. Of dat anderen hun afspraken nakomen, ook als dat niet direct in hun belang is.
Beschikbare middelen	De verdeling van middelen onder betrokken actoren.
Samenstelling en omvang	Het aantal actoren en variatie in belangen en opvattingen.
Wederkerigheid	De gedragsnorm die deelnemers aanmoedigt om met partijen samen te werken waarmee ze eerder hebben samengewerkt.
Gedeelde opvattingen	De mate waarin deelnemers dezelfde kernwaarden of doelen delen met andere deelnemers.
Sociaal kapitaal	Eenzijds middelen waar een individu beroep op kan doen in termen van vertrouwen op anderen om steun of hulp te bieden in tijden van nood. Anderzijds het totale aanbod van potentiële steun voor een groep, het gevolg van stabiele netwerken van belangrijke interacties tussen deelnemers.
Culturele repertoire	Het geheel van strategieën, normen, regels en andere praktijken die beschikbaar zijn voor deelnemers inzake processen van overleg en implementatie.

TABEL 3.3 Definiëring gebruiksregels

Variabele	Definitie
Grensregels	Regels die invloed hebben op het aantal deelnemers, hun attributen en hulpbronnen, of zij vrij kunnen toetreden en de voorwaarden als ze willen uittreden.
Positieregels	Regels die de posities van de betrokken actoren vaststellen.
Keuzeregels	Regels die betrekking hebben op handelingen die actoren op bepaalde momenten mogen of (niet) moeten nemen, heeft voor corporaties onder meer betrekking op de nieuwe Woningwet en op prestatieafspraken met de gemeente.
Aggregatie-/ controleregels	Regels die invloed hebben op de mate van controle die een actor in een bepaalde positie uitoefent in de keuze voor een handeling.
Informatieregels	Regels die betrekking hebben op welke informatie beschikbaar is voor actoren.
Pay-off regels	Regels die de kosten en opbrengsten beïnvloeden die toegewezen worden aan bepaalde combinaties van handelingen en resultaten. Daarnaast stellen ze de positieve en negatieve prikkels voor handelingen van actoren vast in de vorm van beloningen en sancties.
Scoperegels	Regels die de mogelijke uitkomsten afbakenen die kunnen worden beïnvloed en die handelingen koppelen aan specifieke uitkomsten.

Actiesituatie

De actiesituatie vormt de kern van het IAD framework en wordt door Ostrom als volgt omschreven: 'the social spaces where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another, or fight' (2011, p. 11). Een actiesituatie omhelst alle aangelegenheden waar minimaal twee actoren door middel van potentiële acties tot een uitkomst kunnen komen (Ostrom, 2005). De actie duidt hierbij op het gedrag waar actoren een inhoudelijke en instrumentele betekenis aan toeschrijven (Ostrom, 2011). Een actiesituatie bestaat uit meerdere variabelen die onderling met elkaar zijn verbonden, zoals schematisch weergegeven in figuur 3.2.

Onderdeel van de actiesituatie zijn allereerst de actoren, die zowel uit individuele personen als uit een groep kunnen bestaan. De actoren hebben specifieke posities verworven waardoor zij in staat zijn om, binnen hun keuzemogelijkheden, bepaalde handelingen uit te voeren. De handelingen van de actoren leiden vervolgens binnen een bepaalde scope tot mogelijke uitkomsten, die afhankelijk zijn van de informatie die de actoren tot hun beschikking hebben en van de mate waarin zij controle kunnen uitoefenen op de verhouding tussen deze handelingen en de uitkomsten. Ook de bijbehorende kosten en baten, positief of negatief, zijn van invloed op de mogelijke uitkomsten en daarmee op de actiesituatie (Ostrom, 2011).

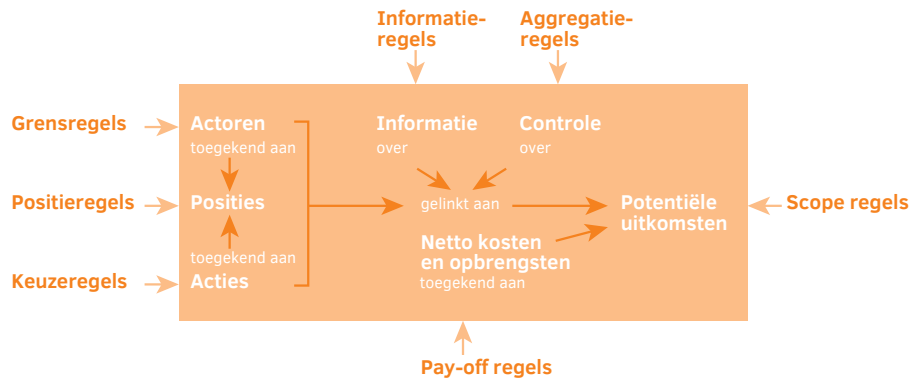


FIG. 3.2 Interne structuur van een actiesituatie (Ostrom, 2005, p. 189)

In een actiesituatie verrichten actoren handelingen om tot een bepaald resultaat te komen. De gebruiksregels staan in de analyse van instituties centraal en beïnvloeden ook de structuur van de actiesituatie. Deze formele of informele regels structureren de relaties van de betrokken actoren en verklaren de handelingen en de uitkomsten. De keuze van een actor voor een specifieke handeling ligt ten grondslag aan de regels die in een bepaalde situatie van kracht zijn. De gebruiksregels zijn integraal verbonden met elkaar; het effect van een verandering in een bepaalde regel kan afhankelijk zijn van de andere regels (Ostrom, 2011). De actiesituatie vormt samen met de externe variabelen een belangrijk onderdeel van het IAD framework voor dit onderzoek. De interacties, de uitkomsten en de evaluatiecriteria vormen de laatste onderdelen van het IAD framework, zoals hierna wordt omschreven.

Interacties, uitkomsten en evaluatiecriteria

Uit de actiesituatie vloeien interacties voort tussen actoren, zoals samenwerking, op basis waarvan uitkomsten van een proces worden bereikt. De interacties vormen daarmee het resultaat van de actiesituatie. De actiesituatie vormt echter niet het eindpunt van het kader; het is van belang dat hetgeen zich in de actiesituatie heeft voorgedaan wordt benoemd, geïnterpreteerd en geëvalueerd. Aan de hand van evaluatiecriteria beoordelen de actoren vervolgens in hoeverre de behaalde uitkomsten naar tevredenheid zijn en in welke mate de uitkomsten voldoen aan hun doelstelling (McGinnis, 2011; Ostrom, 2011). Tevens wordt op basis van de evaluatiecriteria bepaald of de uitkomsten voor verbetering vatbaar zijn. Bij de evaluatie wordt niet alleen gekeken naar de uitkomsten, maar ook naar het proces dat daaraan voorafging (Ostrom, 2005; 2011). Hierbij kunnen ook alternatieve uitkomsten, die in een andere institutionele context mogelijk zouden zijn, worden

doorgelicht. De evaluatiecriteria die worden toegepast zijn divers; er worden vaak afwegingen gemaakt in relatie tot de mate waarin de uitkomst legitiem, duurzaam of efficiënt is (McGinnis, 2011; Ostrom, 2011).

Aan de hand van de institutionele regels in het IAD framework, ofwel de 'rules-in-use', wordt in dit onderzoek het proces om tot investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing te komen bestudeerd en geanalyseerd. De focus ligt hierbij op de interactie, wederzijdse beïnvloeding en wijze van samenwerking tussen de actoren om tot een gezamenlijke investeringsbeslissing te komen. De nadruk ligt dus niet zozeer op de uitkomst, maar meer op het proces van samenwerking om tot een beoogde uitkomst te komen. Vanuit de institutionele benadering kan dit proces van samenwerking beschouwd worden als een actiesituatie waarin corporaties, gemeente en private marktpartijen komen tot investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing om een gemeenschappelijk resultaat te bereiken, waarmee tevens in de individuele doelstellingen van de actoren wordt voorzien. Om dit inzichtelijk te maken en te analyseren wordt het IAD framework toegepast.

3.5 Tot slot

De gedachte dat de ruimte in de stad een publiek goed is dat door de overheid moet worden aangeboden en beheerd is decennialang de basis geweest van de ruimtelijke ordening in Nederland (Van der Krabben en Melik, 2015). Alternatieve benaderingen voor deze 'ruimtelijke orde als publiek goed'-benadering zijn ten eerste de institutioneel-economische benadering en ten tweede de zogenoemde 'common-pool resources' benadering.

Het eerste perspectief is de institutioneel-economische benadering. Vanuit dit perspectief zijn er twee nauw verwante benaderingen toegepast in grond- en vastgoedmarkten: de rechtseconomie en de nieuwe institutionele economie (NIE). Tussen deze twee benaderingen zit overlap, maar het verschil lijkt vooral te zitten in het feit dat rechtseconomie meer gericht is op de institutie van het formele recht en dat de NIE meer soorten instituties betreft. In dit onderzoek gaat het om meerdere soorten instituties in lijn met de benadering van de NIE. In de NIE staat het ruilproces centraal, ofwel de transactie. Vanuit de NIE wordt de totstandkoming van een investeringsbeslissing in stedelijke vernieuwing beschouwd als een economische (meervoudige) transactie waarbij het investeringsgedrag van de actoren wordt

beïnvloed en gestructureerd door instituties, met de nadruk op de sociale en wettelijke normen en regels. De NIE stelt dat actoren niet volledig rationeel handelen, waardoor instituties noodzakelijk zijn om een smeermiddel te vormen bij transacties.

Het tweede perspectief is de benadering van de 'common-pool resources' van Ostrom (1990). Common-pool resources (CPR) zijn schaarse goederen waarvan iedereen gebruik kan maken, ofwel 'publiek goed'. Overheidsregulering en marktwerking spelen in deze benadering, net zoals in de stedelijke vernieuwing, een belangrijke rol. In de CPR-benadering leidt overmatig gebruik tot de teloorgang van dat publieke goed en is daarom een interventie gewenst (Van der Krabben en Melik, 2015). Ostrom (1990) laat zien dat zelfregulering of -beheer van CPR door de belanghebbenden als interventie vaak een goed alternatief vormt voor publiek ingrijpen, mits aan een aantal institutionele voorwaarden wordt voldaan.

Vanuit deze twee theoretische invalshoeken is gekozen voor het zogenoemde Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Elinor Ostrom als denkkader voor dit onderzoek. Het IAD framework is met uiteenlopende theorieën verenigbaar en breed toepasbaar, onder andere bij dilemma's van collectieve actie in economische en maatschappelijke vraagstukken. De onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen de actoren spelen in dit denkkader een belangrijke rol. Ostrom heeft het IAD framework ontwikkeld om het gedrag van verschillende individuen te kunnen begrijpen en de invloed van de institutionele inrichting te analyseren. Het IAD framework helpt de complexiteit, werking en verandering van instituties en situaties te begrijpen. Het biedt bovendien een kader, waarin de dynamiek van percepties en (inter)acties van actoren gekoppeld worden aan externe variabelen: fysieke, sociale en institutionele kenmerken. Vanuit de CPR-benadering wordt in dit onderzoek het IAD framework toegepast op de 'urban commons', waarbij getoetst wordt of de ontwerpprincipes van Ostrom ook geschikt kunnen zijn om toe te passen in een complexe en dynamische stedelijke context.



4 Verkennende casestudy

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken werd ingegaan op de context en het theoretisch kader. Hierna volgt het empirische deel van het onderzoek met allereerst een verkennende casestudy in voorliggend hoofdstuk, gestructureerd op basis van het IAD framework van Ostrom (2011) zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Deze enkelvoudige casestudy is uitgevoerd om grip te krijgen op beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. De resultaten en inzichten die volgen uit de casestudy vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties, die aan bod komen in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

In dit hoofdstuk wordt de casus Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland in Utrecht behandeld. Het betreft een stedelijke gebiedsontwikkeling met als hoofdstrategie sloop/nieuwbouw, aansluitend op de focus van dit onderzoek. Het gebied omvatte aan het begin van de vernieuwing significant corporatiebezit van twee woningcorporaties, gecombineerd met commerciële en maatschappelijke functies. Het gelijkwaardige bezit en positie van de woningcorporaties Portaal en Mitros in het gebied als vertrekpunt, maakt vergelijkende analyse en onderzoek naar wederzijdse beïnvloeding mogelijk. De vernieuwing wordt gekenmerkt door een complexe samenwerkingsvorm met publieke en private actoren en een lange looptijd, waarbinnen veel contextuele veranderingen hebben plaatsgevonden waaronder de economische crisis in 2008. De interacties tussen de actoren lijken veel invloed te hebben gehad op de investeringsbeslissingen en uitkomsten van de vernieuwing.

De casestudy is uitgevoerd op basis van interviews met de betrokken actoren, ondersteund door inhoudsanalyse en studie van besluitdocumenten, overeenkomsten en het complete projectdossier dat beschikbaar was vanuit woningcorporatie Portaal.

De geanalyseerde documenten zijn niet opgenomen in dit proefschrift, maar wel beschikbaar via de auteur. De casestudy heeft plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2015. Begin 2019 heeft een laatste update van de informatie plaatsgevonden in overleg met de actoren.

In de volgende paragraaf wordt de opzet van de casestudy uiteengezet. Paragraaf 4.3 geeft een beschrijving van de casus in Kanaleneiland Centrum, de investeringsopgave en de samenwerkingsvorm. In paragraaf 4.4 worden de resultaten van de interviews behandeld. In paragraaf 4.5 worden de resultaten bediscussieerd en geabstraheerd naar een algemeen niveau, waarna deze in paragraaf 4.6 worden vertaald in aannames ten behoeve van de gamesimulaties. De conclusies zijn weergegeven in paragraaf 4.7.

4.2 Opzet casestudy

In deze paragraaf wordt de opzet toegelicht van de casestudy. De eerste stap is inhoudsanalyse van besluitdocumenten, overeenkomsten en het projectdossier van woningcorporatie Portaal. Vervolgens zijn interviews gehouden met de belangrijkste actoren om een compleet beeld te krijgen van de vernieuwing van het centrumgebied van Kanaleneiland. De aanpak, werkwijze en respondenten van de interviews worden hierna nader omschreven.

Respondenten

In totaal zijn zeven interviews gehouden met personen die betrokken zijn of zijn geweest bij genomen investeringsbeslissingen in de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum, vanuit hun rol als directeur of manager. De respondenten zijn weergegeven in tabel 4.1. De namen van de respondenten zijn opgenomen in bijlage A.

TABEL 4.1 Respondenten casestudy

Actor	Organisatie	Functie
Woningcorporatie	Stichting Portaal	Directeur
Woningcorporatie	Mitros	Directeur
Gemeente	Gemeente Utrecht	Manager
Ontwikkelaar en bouwer	Proper Stok/ Heijmans Vastgoed	Directeur
Onafhankelijke directeur GEM	Planeta Advies (ingehuurd)	Directeur
Institutionele belegger	Syntrus Achmea Vastgoed	Manager
Onderwijsinstelling	ROC Midden Nederland	Directeur

Werkwijze

Er is gekozen voor een semigestructureerde vorm van interviews met verdiepende vragen aan de hand van een lijst met onderwerpen (topiclijst), zodat de resultaten van de verschillende actoren vergeleken kunnen worden en een grotere mate van diepgang kennen. Als belangrijkste vraag werd gesteld: “Wanneer en waardoor zijn investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitgevallen en welke suggesties zijn er voor verbetering of voor het ombuigen van negatieve investeringsbeslissingen in positieve?” De focus van de interviews is gelegd op de volgende vijf hoofdonderwerpen: omgevingsfactoren, organisatie, samenwerking, financiering en contractvorm. Elk hoofdonderwerp is onderverdeeld in subonderwerpen. Per onderwerp is de vraag voorgelegd hoe relevant of bepalend het volgens de respondent is geweest in relatie tot de genomen investeringsbeslissing van de actoren, met name van de corporaties. De nadruk ligt weliswaar op het investeringsgedrag van de corporaties, maar dit kan niet los gezien worden van de investeringsbeslissingen van de andere actoren. In de interviews zijn daarom ook verdiepende vragen gesteld over wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid van actoren en de gezamenlijkheid van investeringsbeslissingen. Tabel 4.2 geeft de beïnvloedende factoren (hoofdonderwerpen) en topics (subonderwerpen) weer gestructureerd aan de hand van de drie externe variabelen van het IAD-framework van Ostrom: fysieke kenmerken, kenmerken van de gemeenschap of samenwerking en de zogenoemde regels in gebruik (zie paragraaf 3.4).

TABEL 4.2 Topiclijst interviews met beïnvloedende factoren

Variabelen	Factoren	Onderwerpen (topics)
Fysieke kenmerken		
Fysieke omgeving	Economische kenmerken	Woningmarkt, waardeperspectief
	Demografische kenmerken	Huishoudens, inkomens
	Planologische kenmerken	Ruimtelijke opzet, ligging
Gemeenschapskenmerken		
Organisatie	Actoren	Aantal, type, belang en posities
	Zeggenschap	Control en verdeling zeggenschap
	Flexibiliteit	Toe- of uitbreiding samenwerking
Samenwerking	Gedeelde opvattingen	Visie, ambitie, sentiment
	Commitment	Drive, emotionele motieven
	Relatiekwaliteit	Vertrouwen, wederkerigheid, gevoel
	Transparantie	Open boeken, uitwisseling
	Handelingen andere actoren	Wederzijdse beïnvloeding
Gebruiksregels		
Contractvorm	Juridische structuur	Aparte entiteit
	Afspraken en regels	Wijze van vastleggen, formaliteit
	Flexibiliteit om te wijzigen	Meebewegen met de tijd
Financiering	Inbreng van middelen	Vastgoed, vermogen, kennis
	Verdeling	Kosten en opbrengsten, risico's
	Pay-off regels	Prestatiebeloningen, sancties
	Zekerheden	Garanties, investeringen anderen
	Innovativiteit	Revolving fund, gebiedsaandelen

Abstrahering

De resultaten van de interviews zijn deels specifiek gericht op de casus in Kanaleneiland Centrum (zie paragraaf 4.4) en deels geabstraheerd naar een meer algemeen niveau, mede op basis van meningen van de respondenten (zie paragraaf 4.5). Op basis daarvan zijn de resultaten en inzichten vertaald in aannames voor de gamesimulaties (zie paragraaf 4.6), waarna in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk conclusies getrokken worden.

4.3 Casus centrumgebied Kanaleneiland

In deze paragraaf wordt het Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland beschreven, een plan uit 2003 om de stedelijke herstructureringslocatie in het zuidwesten van Utrecht te vernieuwen. Aanleiding voor dit vernieuwingsplan was de sociaal-maatschappelijke problematiek en de eenzijdige bevolkingssamenstelling en woningvoorraad in Kanaleneiland. Door de komst van VINEX-wijk Leidsche Rijn werd Kanaleneiland meer onderdeel van de stad Utrecht en zag men kansen voor een meer stedelijk en gevarieerd woonmilieu met draagkrachtigere bewoners. Uitgangspunt van het plan was om de negatieve spiraal waarin het centrum van Kanaleneiland verkeerde, te doorbreken.

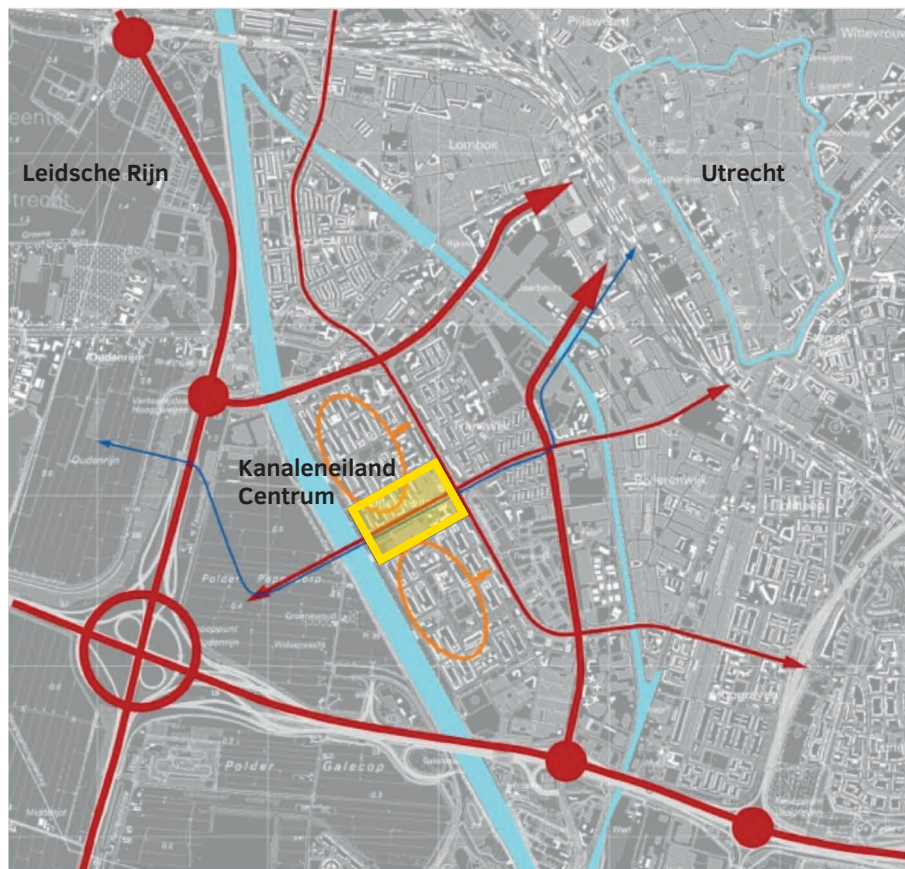


FIG. 4.1 Ligging van Kanaleneiland Centrum in Utrecht

Vernieuwingsplan

De wijk Kanaleneiland is in de jaren zestig gebouwd als uitbreiding van de stad Utrecht en is primair een woonwijk met een groot aandeel portiekflats in de sociale huur. Het centrumgebied van Kanaleneiland omvat daarnaast een winkelcentrum en een onderwijsgebouw van het Regionaal Opleidingen Centrum (ROC). Het Vernieuwingsplan Centrumgebied werd in 2003 vastgesteld in de vorm van een globaal plan met daarin op hoofdlijnen de stedenbouwkundige invulling van het gebied. Het plan was gebaseerd op de sloop van 450 sociale huur- en 50 koopwoningen, waarvoor in de plaats 1.300 tot 1.700 nieuwbouwwoningen in de koop- en huursector gerealiseerd zouden worden. Naast woningbouw omvatte het plan uitbreiding van het winkelcentrum met circa 12.000 m² en uitbreiding van het ROC met circa 30.000 m² en 200 parkeerplaatsen. Het plan werd gekenmerkt door een centrum-stedelijk gedifferentieerd woonmilieu met hoge dichtheid en een vrij ambitieus aantal nieuwbouwwoningen. Er werd aanvankelijk gerekend met een indicatief stedenbouwkundig programma van circa 1.700 woningen, bestaande uit appartementen, stadswoningen en gebouwd parkeren in ondergrondse garages. Later werd uitgegaan van circa 1.300 woningen in de vorm van appartementen (75%) en stadswoningen (25%). In plaats van een centrumgebied met 100% sociale huur, had men een gemengd programma voor ogen om de leefbaarheid te verbeteren: 23% in het sociale segment, 67% in het goedkope en middensegment en 10% in het dure segment.

Het Vernieuwingsplan is tot stand gekomen door samenwerking van de gemeente met een vijftal betrokken partners: ROC Midden Nederland, eigenaar Ceylonstaete van het winkelcentrum, woningcorporaties Mitros en Portaal en ontwikkelaar Proper Stok (later Heijmans). Eind 2003 stemde het college van burgemeester en wethouders met dit vernieuwingsplan in. Gelijktijdig werd ingestemd met de nota Randvoorwaarden 'As Kanaleneiland' als basis voor verdere uitwerking door de initiatiefnemers, met daarin de uitgangspunten, randvoorwaarden en wensen vanuit de diverse beleidsvelden van de gemeente (Structuurplan, 2005). Het plan werd in 2006 uitgewerkt tot een ambitieus masterplan en beeldkwaliteitsplan. Uitgangspunt hierbij was om eerst te bouwen (eerste fase) en daarna te slopen (tweede fase), zodat huurders van de sloopwoningen in één verhuisbeweging over konden gaan naar de nieuwbouw.



FIG. 4.2 Overzicht vernieuwingsgebied Kanaleneiland Centrum

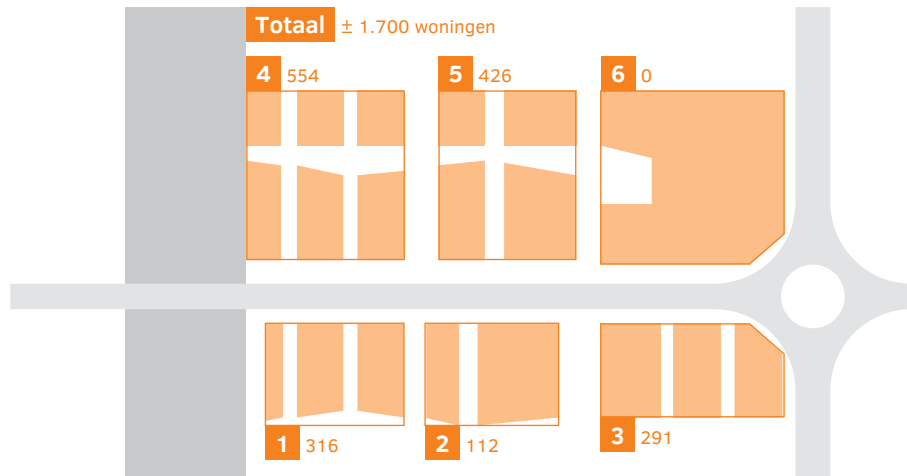


FIG. 4.3 Indicatif programma Vernieuwingsplan Kanaleneiland Centrum 2004

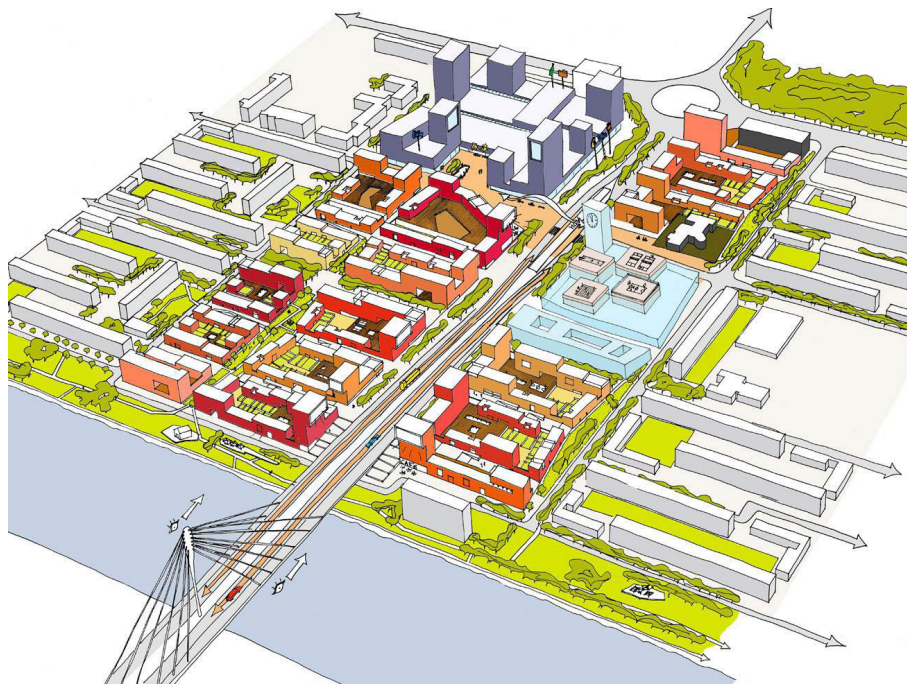


FIG. 4.4 Masterplan Kanaleneiland Centrum (Mecanoo Architecten, 2006)

Publiek-private samenwerking

De vernieuwing van Kanaleneiland Centrum werd in gang gezet door een prijsvraag, uitgeschreven door de gemeente. Ontwikkelaar Proper Stok, later overgenomen door ontwikkelende bouwer Heijmans, heeft deze prijsvraag gewonnen met een plan van architect Mecanoo. Dit plan heeft Proper Stok vervolgens samen met de gemeente en woningcorporaties Portaal en Mitros uitgewerkt tot het Vernieuwingsplan, wat heeft geleid tot een publiek-private samenwerking (PPS) van de gemeente, Proper Stok, Portaal en Mitros. Vanuit deze PPS beoogden partijen het vernieuwingsproject te realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, in lijn met de definitie van Wolting et al. (2012). Uitgangspunt van deze min of meer duurzame samenwerking was dat gemeenschappelijke producten en/of diensten zouden worden ontwikkeld en risico's, kosten en opbrengsten zouden worden gedeeld, zoals ook omschreven in de definitie van Klijn en Teisman (2000). Zo hadden partijen in de intentieovereenkomst eind 2002 vastgelegd dat de grondexploitatie voor gezamenlijke rekening en risico van de gemeente, ontwikkelaar en corporaties gevoerd zou gaan worden.

De veronderstelde meerwaarde van deze samenwerkingsvorm is dat publieke doelen sneller gerealiseerd kunnen worden en dat de samenwerking door een betere prijs-kwaliteitverhouding kostenvoordelen met zich meebrengt. De (inhoudelijke) synergie van kennis en expertise van partijen kan versterkt worden waardoor de kwaliteit toeneemt. Tenslotte kan een inhoudelijke meerwaarde bereikt worden wanneer ook nieuwe producten worden gerealiseerd, die zonder de samenwerking niet tot stand zouden zijn gekomen (Klijn et al., 2006). In plaats van te 'verbinden' door PPS als alliantievorm zijn er in de Nederlandse praktijk echter talloze voorbeelden die uit liepen op 'scheiden', waarbij van kennisdeling en verrijking niet veel terecht kwam (Eversdijk en Korsten, 2008). Dit pleit niet zozeer voor alliantie-PPS maar meer voor de contractuele vorm van PPS ofwel concessie-PPS, gericht op scheiding van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en verbinding via een juridische lijn (Van den Hof, 2006). In Kanaleneiland Centrum is de alliantie-PPS echter niet uitgelopen op 'scheiden', al is er door de partners wel een exit-scenario verkend in tijden dat de samenwerking dreigde vast te lopen.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

Voor de herstructurering van Kanaleneiland Centrum is gekozen voor een specifieke vorm van publiek-private samenwerking die opereert als zelfstandige organisatie: een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Binnen een WOM wordt door publieke en private partijen samen gewerkt aan en geïnvesteerd in de realisatie van voornamelijk

fysieke herstructurering van wijken, met de focus op gelijkwaardigheid tussen partijen in de samenwerking. Het doel van een dergelijke organisatie is het coördineren en leiden van herontwikkelingen en het doen en/of aantrekken van nieuwe investeringen in probleemgebieden. Achterliggende gedachte is dat het oprichten van een WOM de samenwerking tussen verschillende partijen verbetert en het transformatieproces versnelt. Verondersteld werd dat een WOM toegevoegde waarde zou creëren vanwege het bundelen van kennis, expertise en belangen van meerdere partijen en het delen van risico's en verantwoordelijkheden (VROM Raad, 2002). Dit speelde ook in Kanaleneiland Centrum, al was het fiscale voordeel van een WOM minstens zo belangrijk om voor deze organisatievorm te kiezen. Een WOM is te onderscheiden ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden door de volgende kenmerken (Tweede Kamer, 2002a; Berenschot, 2002; 2003), die ook in Kanaleneiland Centrum aan de orde waren.

- 1 Risicodragende participatie van partijen in een gezamenlijk opgerichte entiteit
- 2 De gezamenlijke entiteit stuurt het proces
- 3 De gezamenlijke entiteit is gericht op een integrale aanpak, vanuit de fysieke insteek, van een substantiële (in tijd en omvang) herstructureringsopgave

Actoren

De betrokken partners hebben in 2006 een samenwerkingsovereenkomst getekend om te komen tot de oprichting van de Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) Kanaleneiland als aparte juridische entiteit. De vier aandeelhouders brachten ieder hun middelen en expertise in op gelijkwaardige basis: de gemeente Utrecht, woningcorporatie Portaal, woningcorporatie Mitros en ontwikkelaar Proper Stok (later Heijmans). Het belang van de gemeente Utrecht als publieke partij is met name politiek en maatschappelijk. Woningcorporaties Portaal en Mitros dienen als semipublieke partijen primair een maatschappelijk belang en sturen op maatschappelijk rendement. Als maatschappelijke onderneming moeten zij hun keuzes naar de buitenwereld goed kunnen verantwoorden. Gemeente en corporaties delen hun langetermijnbelang. Ontwikkelaar Proper Stok heeft als private partij en commerciële beursgenoteerde onderneming primair een bedrijfseconomisch belang, sturend op financieel rendement en meer gericht op de korte termijn. Bij de oprichting van het samenwerkingsverband werd ontwikkelaar Proper Stok als private partij geselecteerd vanwege haar kennis en expertise op het gebied van maatschappelijke gebiedsontwikkeling, maar vrij snel daarna werd Proper Stok overgenomen door Heijmans. Gaandeweg veranderde daardoor hun belang in de samenwerking en werd hun focus steeds meer gericht op bouwproductie. Dit is overigens niet ten koste gegaan van de meer maatschappelijke component van hun bijdrage.

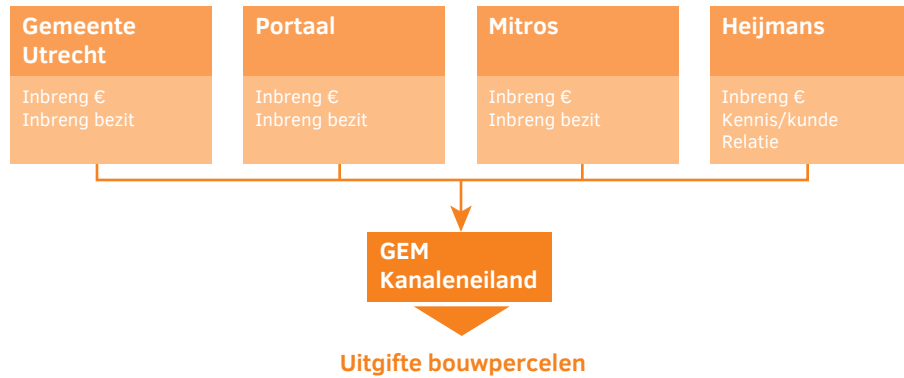


FIG. 4.5 Samenwerkingsverband en actoren GEM Kanaleneiland

Juridische structuur

De rechtsvorm van de GEM Kanaleneiland is een CV-BV-constructie, bestaande uit een commanditaire vennoot (CV) en een beherend vennoot (BV). Dit wordt over het algemeen beschouwd als de meest optimale rechtsvorm voor wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) waarin overheid, corporatie(s) en marktpartij(en) participeren (Kort, 2011). De commanditaire ofwel stille vennoot (CV) verwerft de gronden en heeft slechts een financiële inbreng. De besloten ofwel beherende vennoot (BV) is verantwoordelijk voor de beheersactiviteiten. In de jaarlijkse vergadering van Aandeelhouders (AVA) en van Vennoten (VVV) wordt de jaarrekening vastgesteld. De aandelen zijn bij de oprichting van de GEM Kanaleneiland evenredig verdeeld onder de vier aandeelhouders: 25% per partij.

Voor de opstalontwikkeling is Ontwikkelings-Combinatie Kanaleneiland (OCK) opgericht door Proper Stok, Portaal en Mitros in de vorm van een Vennootschap Onder Firma (VOF), op basis van een gelijke verdeling van winst en risico's, ofwel 33,3% per partij. De gemeente maakte geen onderdeel uit van deze OCK. Onderwijsinstelling ROC en de eigenaar van het winkelcentrum, waren indirect betrokken als belanghebbende partijen bij de vernieuwing van het gebied maar niet als formele partner in het samenwerkingsverband. Na de realisatie van de eerste fase (Vlek 1 en Vlek 3) heeft de OCK in de praktijk geen rol meer in de herontwikkeling gespeeld. De herontwikkeling van de tweede fase (Vlek 4 en Vlek 5) werd in delen opgeknipt en door de individuele partijen afzonderlijk opgepakt.

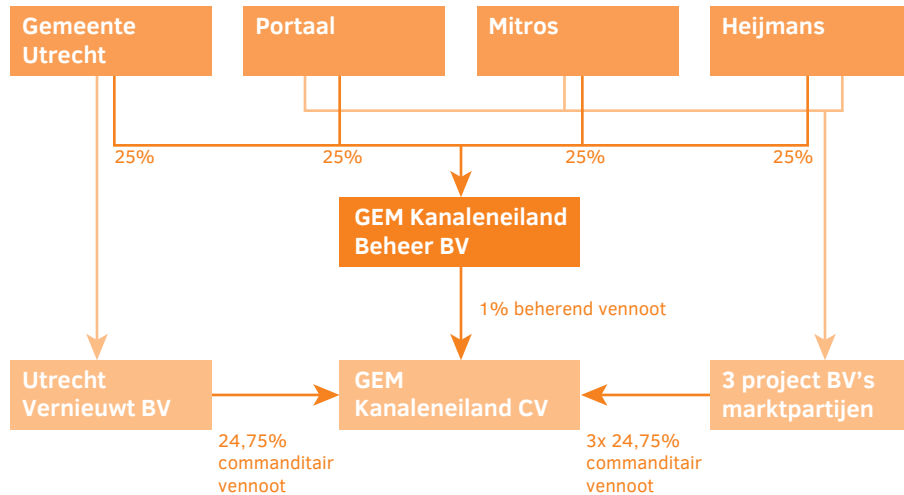


FIG. 4.6 Juridische structuur GEM Kanaleneiland CV-BV

Grondeigenaren

Omdat het plan gebaseerd was op ‘eerst bouwen’ (eerste fase) en ‘daarna slopen’ (tweede fase) werden de gronden voor de eerste fase als eerste ingebracht. Om de eerste fase te kunnen realiseren heeft de gemeente Utrecht een sportveld (Vlek 1) en voormalige school (Vlek 3) ingebracht. De gronden en het vastgoed van de tweede fase (Vlek 4 en 5) zijn na voltooiing van de eerste fase door woningcorporaties Portaal en Mitros ingebracht, op een aantal particuliere woningen na die verworven zijn door de Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) Kanaleneiland. Ontwikkelaar Proper Stok, later Heijmans, heeft geen gronden of vastgoed ingebracht.

Uitgangspunt was dat de woningcorporaties hun gronden en vastgoed in de tweede fase leeg zouden inbrengen, zonder zittende huurders. Tijdens de herontwikkeling is de koers voor de tweede fase gewijzigd van sloop-nieuwbouw naar renovatie met beperkte sloop-/nieuwbouw en is het corporatiebezit gerenoveerd. Desondanks hebben de corporaties hun gronden en vastgoed alsnog ingebracht in de GEM. Omdat het traject veel langer heeft geduurd dan verwacht, zijn de woningen na uithuizing van de oorspronkelijke huurders jarenlang tijdelijk verhuurd tot de start van de renovatie. Heijmans heeft uiteindelijk als ontwikkelend bouwbedrijf zowel de renovatie van de portiekflats ter hand genomen als de nieuwbouw in de tweede fase. De deelgebieden Vlek 2 (ROC) en Vlek 6 (winkelcentrum) maakten geen onderdeel uit van de GEM, alhoewel dit bij aanvang van het vernieuwingsplan wel de intentie was.

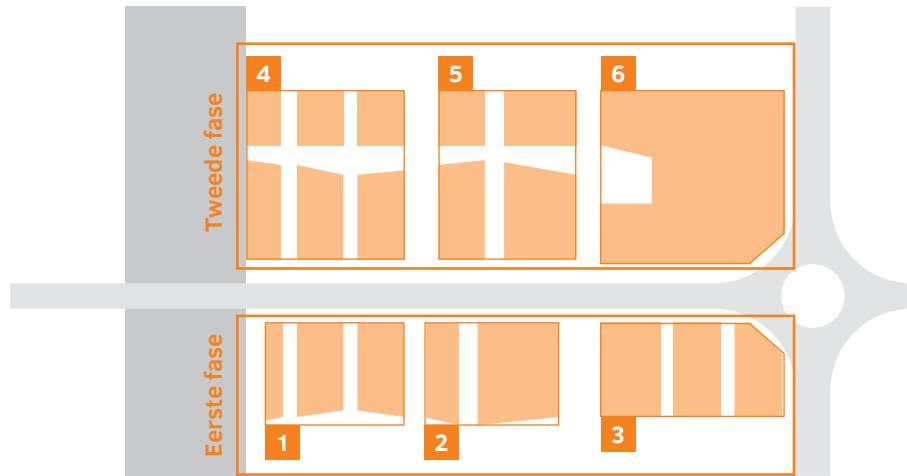


FIG. 4.7 Fasering en deelgebieden Kanaleneiland Centrum

Organisatie

De GEM-organisatie werd opgebouwd uit een project- en stuurgroep met daarin een vertegenwoordiging van alle partijen. Bij de oprichting van de GEM werd een onafhankelijke externe GEM-directeur aangesteld om de GEM aan te sturen namens de aandeelhouders en als voorzitter te fungeren van de projectgroep- en stuurgroepvergaderingen. De stuurgroep werd gevormd door directeuren van de vier samenwerkingspartijen, dan wel vertegenwoordigers met beslissingsbevoegdheid. De projectgroep werd gevormd door ontwikkelaars en projectmanagers. Naast de GEM-directeur werd aanvankelijk een externe administrateur en secretaresse ingehuurd voor werkzaamheden voor de GEM, maar deze werkzaamheden werden gaandeweg overgenomen door eigen medewerkers van de samenwerkingspartijen om externe kosten te besparen. Ingegeven door financiële overwegingen is ook de externe GEM-directeur op enig moment tijdelijk vervangen door een tweekoppige directie vanuit de eigen organisaties van de samenwerkingspartners, die elk half jaar zou rouleren. Dit pakte niet goed uit door belangenverstrengeling en onvoldoende vertrouwen tussen partijen. Vervolgens is opnieuw een externe GEM-directeur aangesteld met als focus het gemeenschappelijke belang en het komen tot realisatie.

Investeringsopgave

De totale investering van de grondexploitatie werd bij oprichting van de GEM geraamd op circa 50 miljoen euro. Voorwaarde bij oprichting was een financieel sluitende grondexploitatie, wat betekent dat de exploitatie van het gebied niet meer zou mogen kosten dan de opbrengsten. De investering ofwel de kosten van de grondexploitatie waren opgebouwd uit de kosten voor het verwerven en bouwrijp maken van alle gronden, het leveren van bouwrijpe kavels en het woonrijp maken (inrichten) van het gebied. In deze investering was de inbrengwaarde van het corporatiebezit niet meegerekend. Uitgangspunt was namelijk dat de woningcorporaties de grond onder een deel van de nieuwe sociale huurwoningen in de eerste fase om niet zouden krijgen in ruil voor het inbrengen van hun gronden en vastgoed in de tweede fase. Dit is in een ander daglicht komen te staan na de gewijzigde koers van sloop-/nieuwbouw naar renovatie, toen bleek dat grootschalige sloop-/nieuwbouw in de tweede fase financieel niet meer haalbaar was. Het merendeel van het bezit van de corporaties werd als gevolg daarvan niet meer gesloopt en kreeg daardoor alsnog een bepaalde waarde, terwijl dit bij sloop niet het geval was. Door gebruik te maken van deze waarde hebben de aandeelhouders de grondexploitatie uiteindelijk, na een langdurig heroverwegingstraject, opnieuw sluitend gekregen. Dit was een voorwaarde voor de oprichting en de financiering van de GEM Kanaleneiland.

De totale investering van de opstalontwikkeling zou volgens de oorspronkelijke plannen ruim 200 miljoen bedragen. Na herijking van de plannen is het aantal nieuwbouwwoningen aanzienlijk gereduceerd in verband met de haalbaarheid en de afzetrisico's. Bovendien werd het opbrengend vermogen per woning fors naar beneden bijgesteld als gevolg van de economische crisis en de afzetbaarheid. De plannen waren aanvankelijk gericht op het midden- en hoge segment en zijn gaandeweg verschoven naar het lage en middensegment om de afzetbaarheid te vergroten. De stichtingskosten in de eerste fase lagen gemiddeld op een niveau van 2 ton euro per nieuwbouwwoning exclusief btw. De renovatiekosten in de tweede fase zitten op een aanzienlijk lager niveau, namelijk minder dan 1 ton per woning.

Financiering

Voorwaarde voor oprichting van de GEM Kanaleneiland was een financieel sluitende grondexploitatie. De vier aandeelhouders hebben bij oprichting ieder een miljoen euro aan eigen vermogen ingebracht. Het overige deel van de voorinvesteringen is extern gefinancierd door de BNG op basis van het eigen vermogen van de aandeelhouders en aanvullende zekerheden zoals afnamegaranties van de

ontwikkende partijen en hypotheekgaranties, met het in te brengen corporatiebezit als onderpand. Een groot deel van de investeringen was noodzakelijk om de eerste fase te kunnen realiseren. Dit moest deels met opbrengsten uit de tweede fase terugverdiend worden, met alle risico's van dien waaronder een risicovolle cashflow met een zogenoemde 'badkuip' van forse voorinvesteringen. Bovendien legde deze vorm een flink beslag op het vermogen van de aandeelhouders gedurende de gehele looptijd van de gebiedsontwikkeling, terwijl onzeker was of het ingebrachte kapitaal uiteindelijk terugverdiend zou worden.

De opstalontwikkeling werd op basis van een gelijke verdeling voorgefinancierd door de drie ontwikkelende partijen van de OCK. Door de economische crisis en afzetproblemen van de koopwoningen werd het afgesproken voorverkooppercentage voor realisatie van het eerste deelplan (Vlek 1) niet gehaald. Na fasering van het eerste deelplan werd gestart met de bouw van de huurwoningen die door de woningcorporaties werden afgenomen. Omdat de woningcorporaties als 'achtervang' fungeerden voor de koopwoningen en een groot deel voorfinancierden tot het moment van verkoop aan particulieren, kon vervolgens ook met de bouw van de koopwoningen worden gestart. Uitgangspunt voor deze achtervangconstructie was dat de onverkochte woningen bij oplevering overgedragen zouden worden aan de woningcorporaties tegen een gereduceerde prijs. Bovendien heeft de betrokken bouwer een beperkt deel van de woningen afgenomen met daar tegenover de zekerheid op omzet. Bij oplevering hebben de ontwikkelende partijen besloten om door te gaan met de verkoop aan particulieren tegen gereduceerde prijzen, totdat alle koopwoningen waren verkocht. De woningcorporaties hebben daardoor uiteindelijk geen extra woningen afgenomen, maar hebben wel als katalysator gefungeerd voor de realisatie van het eerste deelplan.

Fasering en realisatie

De realisatie van de eerste fase is in 2009, na het begin van de economische crisis, gefaseerd gestart met de bouw van sociale huurwoningen. Het eerste deelplan (Vlek 1), dat onderdeel uitmaakt van de eerste fase, is ondanks de crisis geheel gerealiseerd conform de oorspronkelijke opzet. In 2012 werd het eerste deelplan opgeleverd met circa 275 nieuwbouwwoningen, ondergronds parkeren en openbaar gebied. Enkele jaren daarna was ook het volgende deelplan (Vlek 3) van de eerste fase gereed. Dit deelplan werd in 2015 opgeleverd met een nieuw onderwijsgebouw voor het ROC, een wijkservicecentrum en bibliotheek, circa 155 nieuwbouwwoningen, ondergronds parkeren en openbaar gebied. Het oorspronkelijke onderwijsgebouw van het ROC (Vlek 2) werd nog minstens tien jaar in stand gehouden met het idee om daar op lange termijn ook woningbouw te gaan realiseren. Momenteel is

dit een multifunctioneel gebouw gereserveerd voor tijdelijke functies, waarin het Krachtstation Kanaleneiland is gevestigd met studentenkamers, een sportschool, een lunchroom, een pop-up bioscoop, ateliers en studio's.

De tweede fase omvatte de beoogde sloop van circa 450 corporatiewoningen en 50 particuliere woningen, verdeeld over 8 portiekflats en 8 blokken met eengezinswoningen. Hiervoor in de plaats zou een zeer ambitieus aantal nieuwbouwwoningen komen. Als gevolg van de crisis heeft een ingrijpend heroverwegingstraject plaatsgevonden in de jaren 2012 en 2013 met de betrokken partners, omdat de sloop-/nieuwbouw financieel niet meer haalbaar was. Vervolgens heeft in de tweede fase een omslag plaatsgevonden van grootschalige sloop-/nieuwbouw naar een meer organische benadering met een combinatie van renovatie van de bestaande portiekflats en slechts beperkte sloop en nieuwbouw. De afzonderlijke delen van de herontwikkeling werden door de partners verdeeld en voor hun rekening genomen. Heijmans verkreeg een 'right of first refusal' in onderdelen van de tweede fase om zelf op risico uit te nemen, te ontwikkelen en te realiseren. In 2015 is Heijmans gestart met de renovatie van de portiekflats. Realisatie van de 8 portiekflats heeft gefaseerd plaatsgevonden, waarbij de ene helft verkocht is aan particulieren en de andere helft aan een belegger voor de verhuur in de vrije sector. In 2016 is de nieuwbouw gestart en gerealiseerd door Heijmans, bestaande uit dure huurappartementen met parkeren voor een belegger en een beperkt aantal eengezinswoningen voor de vrije verkoop. Daarnaast is een beperkt aantal bestaande eengezinswoningen bestempeld als kluswoning. Met het gereedkomen van de nieuwbouw, gerenoveerde portiekflats en klus-eengezinswoningen zal de gebiedsontwikkeling eind 2019 zo goed als afgerond zijn, ruim 15 jaar na de vaststelling van het oorspronkelijke vernieuwingsplan. De GEM zal naar verwachting eind 2019 kunnen worden opgeheven met een sluitend resultaat van de grondexploitatie, waarbij de aandeelhouders hun oorspronkelijke inleg aan eigen vermogen weer terug krijgen. De uitbreidingsplannen voor het winkelcentrum in Vlek 6 hebben uiteindelijk slechts in beperkte mate doorgang gevonden, omdat daaraan nauwelijks meer behoefte was.

TABEL 4.3 Geprognoseerd en gerealiseerd aantal woningen Kanaleneiland Centrum

Deelplan	Oorspronkelijk programma 2009 aantal woningen nieuwbouw				Gerealiseerd programma 2019 aantal woningen incl. Renovatie (515)			
	sociale huur	vrije sector huur	vrije sector koop	totaal	sociale huur	vrije sector huur	vrije sector koop	totaal
Vlek 1	102		147	249	102	35	140	277
Vlek 2			112	112				-
Vlek 3	54		277	331	51	121	9	181
Vlek 4	100		482	582		243	149	392
Vlek 5	46		344	390		244	149	393
Vlek 6			96	96				-
Totaal	302	-	1.458	1.760	153	643	447	1.243
	17%	0%	83%	100%	12%	52%	36%	100%



FIG. 4.8 Kanaleneiland in beeld 2017 (Edwin Weers Fotografie)



FIG. 4.9 Visualisatie eindbeeld Kanaleneiland Centrum 2018

4.4 Resultaten casestudy

De resultaten van de casestudy specifiek voor Kanaleneiland Centrum zijn hieronder per variabele samengevat en gestructureerd weergegeven op basis van de drie externe variabelen van het IAD framework van Ostrom (2011). De resultaten zijn met name gebaseerd op interviews met de betrokken actoren, ondersteund door inhoudsanalyse en studie van besluitdocumenten en overeenkomsten. In de volgende paragraaf zijn de resultaten geabstraheerd naar een meer algemeen niveau.

Fysieke kenmerken

De fysieke omgeving wordt gekenmerkt door economische, demografische en planologische factoren van het vernieuwingsgebied, ofwel de omgevingsfactoren. De economische kenmerken zijn hiervan het meest bepalend geweest voor de investeringsbeslissingen van de actoren. Als gevolg van de ingestorte woningmarkt

en kredietcrisis met hoogtepunt in 2008, werd het eerste deelplan opgeknipt en gefaseerd gerealiseerd. Omdat de verkoop van woningen stagneerde besloten partijen in 2009 te starten met de bouw van de sociale huurwoningen voor de woningcorporaties en onderliggende parkeergarage. De gedachte was dat als de vernieuwing eenmaal zichtbaar werd na de start van de bouw, dat de verkoop van de koopwoningen dan wel zou gaan lopen. Toen de verkoop van de eerste fase met koopwoningen in hetzelfde jaar nog startte, bleef deze echter dramatisch achter. Als de bouw voor 1 juli 2010 zou starten, werd een subsidie toegekend door het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) in het kader van de tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten. De afgesproken voorverkoop van 70% werd echter ondanks verkoop-stimulerende maatregelen en prijsverlagingen niet bereikt. Partijen besloten vervolgens om te starten op basis van een zogenoemde achtervangconstructie door de woningcorporaties, waarbij Portaal en Mitros ieder de helft van de onverkochte woningen bij oplevering zouden afnemen. De afnameprijs zou circa 70% van de VON-prijs bedragen en de corporaties zouden de woningen eerst gaan verhuren en later verkopen. Tijdens de realisatie van de eerste fase met koop is het merendeel van de onverkochte woningen alsnog verkocht aan een belegger voor de vrije sector. De achtervangwaarde die de woningcorporaties hiervoor hadden gereserveerd viel daardoor vrij. Hun investeringsruimte werd bij de laatste fase met koop van het eerste deelplan opnieuw ingezet als een soort revolverend fonds, om opnieuw een substantieel deel van de woningen in achtervang te nemen. Daarom kon ook met deze laatste fase gestart worden, waarbij opnieuw subsidie verleend werd bij start bouw voor 1 januari 2011. Om te kunnen starten met de bouw was bovendien de uitvoerende bouwer bereid om een beperkt deel van de woningen in achtervang te nemen.

Het investeringsgedrag van de woningcorporaties in combinatie met de ongunstige woningmarkt lijkt in het eerste deelplan doorslaggevend te zijn geweest voor de investeringsbeslissingen. In een gunstige woningmarkt zou het investeringsgedrag van de woningcorporaties veel minder van invloed zijn geweest. In de deelplannen daarna heeft de woningmarkt ook grote invloed gehad. Deelplannen zijn opgeknipt en opgepakt door de individuele partners en er heeft een ingrijpende omslag plaatsgevonden in de aanpak en aard van de investeringen. In plaats van grootschalige sloop-/nieuwbouw met ondergronds parkeren werden Vlek 4 en 5 complexgewijs aangepakt op basis van een mix van transformatie, renovatie, beperkte sloop-/nieuwbouw en parkeren op maaiveld.

De demografische kenmerken zijn in mindere mate dan de economische kenmerken van invloed geweest op de investeringsbeslissingen. Het imago van Kanaleneiland als achterstandswijk belemmerde particuliere kopers en beleggers aanvankelijk om te investeren. De investeringen van de woningcorporaties hebben als een soort vliegwielen

gefungeerd in de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum, waardoor particuliere kopers en beleggers op een later moment alsnog in beweging kwamen om te kopen.

De planologische kenmerken zijn in die zin van belang geweest, dat het vernieuwingsplan van het centrumgebied voldoende ruimte bood om de vernieuwing per deelgebied en bouwblok aan te pakken. Het opknippen in behapbare deelplannen of blokken die gefaseerd gerealiseerd konden worden heeft partijen gestimuleerd om door te gaan.

Gemeenschapskenmerken

De organisatie en samenwerking zijn belangrijke onderdelen van de zogenoemde gemeenschapskenmerken. Zowel de organisatie als de samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalend zijn voor het investeringsgedrag.

In de organisatie van de GEM Kanaleneiland is het aantal actoren op sommige momenten een belemmerende factor geweest, omdat investeringsbeslissingen genomen moesten worden op basis van unanimiteit. De eigen dynamiek, het benodigde draagvlak en bestuurlijke goedkeuring van alle vier de samenwerkingspartners compliceerde de besluitvorming en werkte soms belemmerend, zeker bij lastige beslissingen. De verschillende soorten actoren vulden elkaar goed aan; door de betrokkenheid van zowel private als (semi-)publieke partijen werd gestuurd op financieel en maatschappelijk rendement. De gemeente hoeft niet noodzakelijkerwijs onderdeel uit te maken van de juridische entiteit, maar moet wel faciliteren. Proper Stok, later Heijmans, zorgde als marktpartij voor de nodige daadkracht en scherpte in de investeringsbeslissingen. De corporaties handelden vanuit hun maatschappelijke en langetermijnbelang in het gebied en waren daardoor bereid om als eerste te investeren en een stap extra te zetten. Zo waren zij bereid om eventueel verlies te nemen in de grondexploitatie, alleen dan wel op een gelijkwaardige manier in relatie tot de andere actoren. Het merendeel van het eigendom in het vernieuwingsgebied was immers in handen van Portaal en Mitros. Het positieve effect van investeringen in het centrumgebied op de waardeontwikkeling van hun bezit in de omliggende wijk speelde daarbij ook een rol. Gaandeweg de vernieuwing veranderde de posities van de actoren, waarbij met name de veranderende positie van de corporaties als gevolg van de nieuwe Woningwet van invloed is geweest op hun investeringsgedrag in de gebiedsontwikkeling. Zij richtten zich meer op hun kerntaak en durfden minder grote risico's aan te gaan. De onafhankelijke GEM-directeur zette partijen aan tot het nemen van investeringsbeslissingen vanuit het gezamenlijke projectbelang en vervulde een bemiddelende rol tussen de partijen.

De zeggenschap in de GEM Kanaleneiland lag bij vier partijen waarbij investeringsbeslissingen over de gebiedsontwikkeling op basis van unanimiteit genomen moesten worden. De zeggenschap en besluitvorming over de opstalontwikkeling was in de Ontwikkel Combinatie Kanaleneiland (OCK) op dezelfde wijze georganiseerd maar dan met drie partijen. Dit werkte soms complicerend en belemmerend in de besluitvorming. Gaandeweg de vernieuwing veranderde dit en werd de zeggenschap per deelgebied (Vlek 3) of bouwblok (In Vlek 4 en 5) toegewezen aan de afzonderlijke samenwerkingspartners. Dit vereenvoudigde en versnelde besluitvorming.

De flexibiliteit om toe of uit te treden in de GEM was zeer beperkt omdat partijen zich gecommitteerd hadden aan de gebiedsontwikkeling door het oprichten van een juridische entiteit met een externe financiering. Dit verplichtte partijen min of meer om te investeren en belemmerde hen om eruit te stappen, bijvoorbeeld bij tegenspoed of spanningen. Om in te kunnen spelen op veranderingen gedurende de lange looptijd hadden partijen soms behoefte aan meer flexibiliteit. De GEM werd af en toe als een strak keurslijf ervaren.

In de samenwerking van de GEM Kanaleneiland lijken aspecten als gedeelde opvattingen, commitment, relatiekwaliteit en transparantie vrij bepalend te zijn geweest in relatie tot de investeringsbeslissingen in de vernieuwing. Aan het begin van de vernieuwing deelden de samenwerkingspartners een duidelijk geformuleerde gezamenlijke visie over het eindbeeld en de kwaliteit. Na verloop van tijd hadden partijen de visie en het beoogde doel van de vernieuwing niet meer scherp op hun netvlies en liepen de beelden daarover uiteen. Het gezamenlijke heroverwegingstraject dat in 2011 in gang werd gezet bracht daar verandering in. De visie werd opnieuw gedeeld, herijkt en bijgesteld op basis van de contextuele veranderingen, wat positief heeft bijgedragen aan het investeringsgedrag.

Het commitment van de samenwerkingspartners om de vernieuwing samen voor elkaar te krijgen wordt door alle partijen als zeer belangrijk ervaren. De drive en de wil om er een gezamenlijk succes van te maken zette partijen in het eerste deelgebied aan om hun nek uit te steken en om ondanks de crisis te starten met de bouw. Gaandeweg speelden ook emotionele motieven van de partners een rol om door te gaan, zoals het imago en de reputatie van partijen en politieke overwegingen van de gemeente.

De relatiekwaliteit speelde eveneens een belangrijke rol in de investeringsbeslissingen. Aan het begin van de vernieuwingervaarden partijen een prettige samenwerkingsrelatie, waarbij partijen elkaar wat gunden (geven en nemen). Er was naast formeel ook informeel contact met korte lijnen. Later ontstonden

er spanningen en conflicten in de samenwerkingsrelatie en stelden partijen zich zakelijker en formeler op. Het begon te schuren en partijen vertrouwden elkaar niet meer. Er ontstond onbegrip tussen partijen, versterkt door verschillen in cultuur. Bij een slepend conflict tussen de gemeente en de corporaties over tijdelijke huuropbrengsten van het corporatiebezit werd zelfs een advocaat ingeschakeld. Dit belemmerde partijen om tot gezamenlijke beslissingen te komen. Later stelden partijen opnieuw een onafhankelijke GEM-directeur aan, die een bemiddelende rol speelde tussen partijen en de nadruk legde op het gemeenschappelijke belang.

Transparantie hangt nauw samen met de relatiekwaliteit en wordt door de samenwerkingspartners ook als een belangrijke factor ervaren. Wanneer partijen open hun belang en gevoeligheden op tafel leggen, wekt dit vertrouwen bij de andere partijen. In de praktijk kan dit effectief werken en tot een oplossing leiden. Zo waren de belangen van de partners gedurende het heroverwegingstraject van Vlek 4 en 5 verdeeld en hielp het om daarover open kaart te spelen. Renovatie in plaats van sloop-/nieuwbouw was aanvankelijk niet voor alle partijen bespreekbaar. Transparantie over cijfers en berekeningen was essentieel om tot een gezamenlijke beslissing te komen over de koerswijziging. Het inschakelen van een externe adviseur of een second opinion kan hierbij helpen.

Handelingen van andere actoren werkten binnen de GEM Kanaleneiland niet uitgesproken stimulerend of belemmerend in relatie tot de genomen investeringsbeslissingen. De meningen over het belang van wederzijdse beïnvloeding zijn verdeeld; volgens enkelen speelde dit niet echt een rol. Volgens anderen was de invloed wel groot als andere partijen zich bereid toonden om te investeren, dit was bijvoorbeeld het geval bij de corporaties onderling en bij de beleggers die overgingen tot investeren in Kanaleneiland.

Gebruiksregels

In relatie tot de regels en afspraken binnen de samenwerking spelen de contractvorm en financiering een belangrijke rol. De gekozen contractvorm van de GEM speelde een belangrijke rol in de investeringsbeslissingen die genomen werden. De juridische structuur van de Wijk Ontwikkelings Maatschappij (WOM) in de vorm van een CV-BV-constructie bood enerzijds weinig ruimte. Anderzijds schept een dergelijke aparte entiteit ook verplichtingen en noodzaakt partijen tot investeren. Dit is als het ware te vergelijken met een huwelijk, waardoor je minder snel uit een relatie stapt dan als je samenwoont. De fiscale en financiële voordelen van de WOM stimuleerde partijen om te investeren.

De afspraken en regels vastgelegd in het contract van de GEM en OCK boden weinig flexibiliteit om mee te bewegen met veranderingen in de tijd, zoals op het moment dat de crisis begon en de woningmarkt instortte. Uiteindelijk zijn partijen hier wel uit gekomen door zelf afwijkende en aanvullende afspraken te maken over voorwaarden en garanties, bijvoorbeeld bij de realisatie van Vlek 1. Achteraf gezien was een kader op hoofdlijnen als een soort anker voor de partners voldoende geweest, met ruimte om zaken rond te krijgen.

Flexibiliteit om te wijzigen binnen een meer open contractvorm zou wellicht beter hebben gewerkt, zoals samenwerkingsafspraken op hoofdlijnen. Aan de andere kant gingen partijen door de gekozen contractvorm wel sneller over tot investeren, ook bij tegenspoed en spanningen. Bij een vrijblijvendere contractvorm was dit minder snel gebeurd.

Bij de financiering speelden de inbreng van middelen, de verdeling, pay-off regels en zekerheden een belangrijke rol. Innovativiteit in de financiering van de GEM was niet aan de orde en speelde daarom geen rol, alhoewel een revolverend fonds stimulerend kan werken om de eerste investeringen in een wijkontwikkeling los te krijgen. Zo functioneerde de achtervangconstructie door de woningcorporaties in Vlek 1 vergelijkbaar.

De inbreng van middelen moet zowel rationeel als emotioneel gelijkwaardig zijn, anders werkt dit belemmerend. Binnen de GEM Kanaleneiland voelde dit voor de corporaties als ongelijkwaardig, zij hadden het gevoel dat zij meer hadden ingebracht dan de andere partners. De corporaties hadden hun bezit in de tweede fase ingebracht in de vorm van gronden en vastgoed. Dit leek niet in verhouding te staan tot wat de andere aandeelhouders hadden ingebracht; de gemeente had grond ingebracht in de eerste fase en Proper Stok (later Heijmans) bracht alleen marktkennis en expertise in. Dit leidde gaandeweg tot getouwtrek en 'terugonderhandeling', zoals discussie over de tijdelijke huuropbrengsten van het corporatiebezit voordat dit werd ingebracht in de GEM. De gezamenlijk externe financiering bij de BNG dwong de aandeelhouders van de GEM om te investeren; eruit stappen kon niet zomaar.

De verdeling van kosten, opbrengsten en risico's was in principe gelijk onder de aandeelhouders en besluiten daarover werden gezamenlijk genomen. Gaandeweg werkte dit belemmerend, omdat de partijen er toen het moeilijk werd anders in zaten. Heijmans was bereid om als marktpartij meer risico's te nemen en een grotere rol in de ontwikkeling en realisatie op zich te nemen. Zo hebben zij de ontwikkeling en realisatie van Vlek 3 naar zich toe getrokken van de OCK voor eigen rekening en risico. Ook in de deelgebieden daarna (Vlek 4 en 5) is de ontwikkeling en realisatie individueel toebedeeld aan partijen. Dit stimuleerde partijen om delen naar zich toe

te trekken en over te gaan tot investeren. Als de grootste risico's echter nog niet in kaart zijn gebracht laat staan beheerst, zal individueel toebedelen aan actoren lastig gaan en kan dit juist belemmerend werken.

Beloningen voor prestaties of sancties bij niet nagekomen afspraken speelden binnen de samenwerking niet echt een rol. Financiële prikkels hebben in sommige gevallen wel het laatste zetje gegeven toen bijna alle lichten op groen stonden in combinatie met een zekere tijdsdruk. Dit was het geval bij de start van de bouw van de eerste en tweede fase koopwoningen in het eerste deelgebied (Vlek 1), waarbij subsidie vanuit het tijdelijke stimuleringsfonds woningbouwprojecten doorslaggevend is geweest om voor een bepaalde datum te starten met de bouw. Subsidie van de provincie versterkte deze financiële prikkel.

Zekerheden hebben partijen in het eerste deelgebied over de brug geholpen om toch te starten met de realisatie, ondanks de crisis en gestagneerde woningmarkt. De achtervang door Portaal en Mitros kan als een afnamegarantie beschouwd worden, waardoor partijen de zekerheid hadden dat de woningen verkocht zouden worden en niet leeg zouden komen te staan. Ook de uitvoerende bouwer heeft bijgedragen door middel van een afnamegarantie van een beperkt aantal woningen, waarmee het totale risico voldoende onder controle was. Hiervoor moest echter wel een bepaalde prijs betaald worden ten koste van het rendement, omdat de woningen voor een aanzienlijk lagere prijs in achtervang werden afgenomen.

4.5 Discussie en abstrahering

De resultaten van de casestudy leveren op een geabstraheerd niveau meer algemene inzichten op. Deze geabstraheerde vertaling van de resultaten wordt in deze paragraaf beschreven, gestructureerd op basis van de externe variabelen van het IAD framework van Ostrom (2011).

Fysieke kenmerken

De fysieke context wordt als belangrijk ervaren, waarbij met name de economische kenmerken (woningmarkt, waardeperspectief) van grote invloed, zelfs doorslaggevend, kunnen zijn. Een sterke regionale woningmarkt met

gunstig economisch perspectief en potentiële waardesprong zijn bepalend voor investeringen door marktpartijen en ook door corporaties, hetzij in mindere mate. De demografische kenmerken waaronder de sociaal-economische klasse (inkomens) zijn niet bepalend, maar kunnen investeringen door marktpartijen in aandachtswijken wel belemmeren in verband met onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de wijk. Dit werkt voor woningcorporaties juist stimulerend vanwege hun maatschappelijke doelstelling. Planologische kenmerken lijken minder relevant, maar de ruimtelijke opzet en bebouwing moet wel mogelijkheid bieden voor een gefaseerde aanpak per blok of deelgebied zodat investeringsbeslissingen opgeknipt kunnen worden in hanteerbare investeringen en risico's, toe te delen aan individuele partijen.

Gemeenschapskenmerken

De gemeenschapskenmerken, ofwel de sociale en culturele context, lijken zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Zowel organisatie als samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalen of investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitpakken. Voor de samenwerking zijn met name van belang gedeelde opvattingen en commitment, de mate van vertrouwen (relatiekwaliteit, transparantie) en wederkerigheid (gunfactor) tussen de actoren. Een duidelijk geformuleerde gezamenlijke visie en ambitie van de actoren over het eindbeeld wordt zelfs gezien als voorwaarde om tot gezamenlijke investeringsbeslissingen te komen. Door de lange doorlooptijd van wijkontwikkelingen bestaat het risico dat de opvattingen en visies van partijen na verloop van tijd door allerlei veranderingen uiteen gaan lopen. Het is dan zaak om tussentijds de gezamenlijke visie te blijven delen, herijken en zo nodig bij te stellen. Commitment van partijen hangt hiermee samen: de wil om samen de middelen te vinden en er een succes van te maken, waarbij ook emotionele motieven zoals imago, reputatie en politiek een rol spelen. Ook de relatiekwaliteit (vertrouwen) en transparantie zijn zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Als er geen goed gevoel bij en vertrouwen is in de andere partijen, zoals in andermans berekeningen, belemmert dit in hoge mate het nemen van investeringsbeslissingen. Het extern valideren van eigen berekeningen kan hierbij helpen. Transparantie en openheid over belangen en cijfers (open boeken) stimuleert partijen om te investeren. Spanningen en conflicten kunnen beter uitgesproken worden. In de relatie spelen wederkerigheid en de gunfactor tussen actoren (geven en nemen) een belangrijke rol. Als het schuurt komt men niet tot gezamenlijke investeringsbeslissingen. Niet alleen formeel maar ook informeel contact helpt een goede relatie op te bouwen en vast te houden. Als partijen hun relatie niet op het spel willen zetten, dan zullen zij zich eerder conformeren aan investeringsbeslissingen omwille van de samenwerkingsrelatie. Dit speelt met name tussen corporaties en gemeenten die op elkaar zijn aangewezen, maar ook bij langdurige

samenwerkingsrelaties met (keten-)partners. Handelingen van andere actoren en wederzijdse beïnvloeding lijkt een minder relevante factor. Investeringsbereidheid en zekerheid op investeringen door gemeente en marktpartijen worden echter wel gezien als een belangrijke factor. Een belegger zal niet snel als eerste in een wijkontwikkeling investeren; investeringen door corporaties en gemeente kunnen stimulerend werken.

Voor de organisatie is met name van belang het aantal, het belang en de posities van actoren, maar ook de cultuur en zeggenschap. Het aantal actoren moet niet te groot zijn omdat dit het besluitvormingsproces compliceert en vertraagt. Elke partij heeft een eigen dynamiek en besluitvormingsproces dat belemmerend werkt. De optelsom van de verschillende belangen moet kloppen en leiden tot een eenduidige gezamenlijke visie. De partij die het merendeel van een gebied in eigendom heeft, zal sneller en een hoger bedrag investeren. Qua type actoren is betrokkenheid van zowel private als (semi-) publieke actoren een voorwaarde: marktpartijen helpen om de scherpte in investeringsbeslissingen te krijgen, corporaties en gemeente hebben oog voor het maatschappelijk rendement.

De veranderende posities van partijen gedurende de looptijd werken in hoge mate belemmerend of vertragend op investeringsbeslissingen, met name de veranderde positie van de corporatie ten gevolge van de nieuwe Woningwet. Ook verschillen in cultuur tussen corporaties, gemeente en marktpartijen kunnen belemmerend of vertragend werken door bijvoorbeeld onbegrip of wantrouwen. Zeggenschap werkt belemmerend als dit op basis van unanimiteit over het gehele plan is ingericht. Beter is om de zeggenschap te verdelen en per deelgebied bij één partij neer te leggen, zodat eerder en eenvoudiger investeringsbeslissingen genomen kunnen worden. Een onafhankelijke projectdirecteur die de belangen stroomlijnt kan het nemen van investeringsbeslissingen bespoedigen, mits hij of zij voldoende ruimte en mandaat krijgt van de samenwerkingspartners.

Gebruiksregels

De gebruiksregels lijken een bepalende factor voor het investeringsgedrag, waarbij met name de contractvorm en de financiering een belangrijke rol spelen. Bij de contractvorm is van belang de wijze waarop vastgelegd is welke acties de actoren kunnen nemen en welke handelingen wel of niet zijn toegestaan. Een dichtgetimmerde contractvorm zonder ruimte en flexibiliteit om mee te bewegen met de tijd en interne dynamiek van actoren belemmert het nemen van investeringsbeslissingen. Een kader op hoofdlijnen met ruimte om zaken rond te krijgen zou voldoende moeten zijn. Het moet echter niet vrijblijvend zijn, omdat

partijen bij tegenspoed of spanningen anders niet snel overgaan tot investeren. Een aparte juridische entiteit (WOM) kan investeringsbeslissingen stimuleren, omdat partijen daar bewust voor kiezen en omdat het verplichtingen schept waardoor partijen minder snel zullen uitstappen. Het kan echter als belemmerend worden ervaren als alle beslissingen op basis van unanimitieit genomen moeten worden.

Naast de contractvorm is de financiering van belang, met name als het gaat om de inbreng van middelen en de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. De inbreng van middelen door partijen, zowel materieel (vastgoed, vermogen) als immaterieel (kennis), moet gelijkwaardig zijn of voelen (zowel rationeel als emotioneel), anders belemmert dit partijen in hoge mate om investeringsbeslissingen te nemen. Als actoren het gevoel hebben dat zij in verhouding meer inbrengen dan anderen leidt dit tot getouwtrek en 'terugonderhandeling' wat besluitvorming belemmert en frustrereert. Het opknippen in deelplannen en individueel (per bouwblok) aanpakken en toedelen aan actoren inclusief kosten, opbrengsten en risico's stimuleert en versnelt het nemen van investeringsbeslissingen. Voorwaarde is dan wel dat partijen risico's durven te nemen, ook al zijn deze nog niet gedekt. Een afnamegarantie door een woningcorporatie of marktpartij kan helpen om (afzet-)risico's beheersbaar te maken. Als er geen zekerheid is op investeringen door andere partijen, zoals gemeente of corporaties, kan dit investeringsbeslissingen belemmeren. Innovatieve financieringsconstructies zijn (nog) onvoldoende uitgewerkt. Om de eerste investeringen los te krijgen in een wijkontwikkeling kan een revolverend fonds helpen.

De regels waar woningcorporaties zich aan moeten houden zijn als gevolg van de nieuwe Woningwet behoorlijk gewijzigd, waardoor de positie van corporaties in wijkontwikkelingen is veranderd. Zij trekken zich terug naar hun kerntaak, ook al mogen zij volgens de letter van de wet meer doen dan dat. Corporaties grijpen de nieuwe wet aan om risicovolle investeringen niet meer te doen, wat investeringen in stedelijke vernieuwing belemmert. De scope, ofwel de regels die de mogelijke uitkomsten afbakenen die kunnen worden beïnvloed, kan gaandeweg wijzigen door veranderingen in de tijd. Zodra de gezamenlijke visie niet tussentijds wordt bijgesteld, werken steeds verder uiteenlopende beelden van actoren over de uitkomst belemmerend en vertragend op investeringsbeslissingen. In de casus van Kanaleneiland Centrum is het eindbeeld na een langdurig proces bijgesteld van grootschalige sloop-/nieuwbouw naar een mix van renovatie en beperkte sloop-/nieuwbouw, waarbij het financiële resultaat bepalend is geweest voor de investeringsbeslissingen.

4.6 Vertaling naar de gamesimulaties

In deze paragraaf worden de resultaten van de casestudy en de geabstraheerde inzichten vertaald naar aannames die gedaan zullen worden in de gamesimulaties, waarbij de indicatoren deels als vaststaand worden beschouwd (context) en deels als variabel (variabelen). Deze worden hierna per externe variabele toegelicht en schematisch geoperationaliseerd.

Met name de factoren die beïnvloedbaar zijn door de betrokken actoren zijn interessant om te onderzoeken in de gamesimulaties. Deze factoren vallen voornamelijk onder de gemeenschapskenmerken en gebruiksregels. De fysieke kenmerken, zoals de woningmarkt, zijn echter ook van invloed op het speelveld waarbinnen actoren handelen. In de experimenten moet dan ook rekening gehouden worden met deze indicatoren, omdat deze mogelijk de 'what if'-scenario's beïnvloeden. Daarom wordt in de evaluatie van de gamesimulaties de vraag voorgelegd aan partijen of het tot andere investeringskeuzes en beslissingen had geleid als de fysieke kenmerken anders waren geweest, bijvoorbeeld bij een stagnerende woningmarkt in plaats van een gunstige woningmarkt. Op deze manier kan toch informatie verkregen worden over de factoren die niet beïnvloedbaar zijn en in de gamesimulaties als vaststaand (context) worden beschouwd.

Fysieke kenmerken

De fysieke kenmerken worden in de gamesimulaties als vaststaand beschouwd. Dit vormt het kader en de context waarbinnen de actoren handelen. Deze zijn geoperationaliseerd in de vorm van basisaannames, zoals weergegeven in onderstaande tabel. Er wordt uitgegaan van een relatief gunstige regionale woningmarkt. Dit wordt immers als randvoorwaarde gezien voor positieve investeringsbeslissingen en is niet te beïnvloeden door de actoren. Zowel woningcorporaties als andere betrokken actoren zijn geïnteresseerd in het gebied en bereid om te investeren in nieuwbouw mits zij daarvoor mogelijkheden hebben. Uitgangspunt is een beschikbare ontwikkellocatie voor woningbouw in een middelgrote stad met demografische groei, waaraan de betrokken gemeente planologische medewerking verleent. Het betreft een verouderde wijk die vernieuwd wordt en waar de gemeente een gemengde wijk voor ogen heeft. Er wordt aangenomen dat er vraag is naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen en dat het vernieuwingsgebied is gelegen in een wijk met veel lage en middeninkomens. Bovendien wordt aangenomen dat de locatie op te delen is in deelplannen die afzonderlijk opgepakt en gerealiseerd kunnen worden.

TABEL 4.4 Fysieke kenmerken geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Economie	Vast	Relatief gunstige regionale woningmarkt met economische groei en potentiële waardeontwikkeling.
Demografie	Vast	Stad met demografische groei en vraag naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen. Vernieuwingswijk met veel lage en middeninkomens.
Planologie	Vast	Beschikbare vernieuwingslocatie voor woningbouw in middelgrote stad, opdeelbaar in deelplannen.

Gemeenschapskenmerken

De sociale en culturele context lijkt zeer bepalend te zijn voor het investeringsgedrag, met name de wijze waarop de actoren zich organiseren en samenwerken. Het aantal en type actoren met wie zij een investeringsbeslissing nemen is in de game daarom variabel en bepalen de actoren zelf. Dit geldt ook voor de mate van wederkerigheid en de gunfactor tussen actoren. Bovendien bepalen de actoren zelf of zij hun visie en belangen (financieel en maatschappelijk) naar elkaar uitspreken en of zij daarbij zoeken naar gedeeldheid en tegenstrijdigheid. Hebben de actoren een basaal vertrouwen in elkaar of hebben zij koudwatervrees onderling, bijvoorbeeld corporaties versus beleggers? Committeren zij zich gezamenlijk aan de investeringsopgave en zijn de actoren transparant naar elkaar? Laten de actoren zich in hun investeringskeuze beïnvloeden door de keuzes van anderen? Al deze indicatoren die samenhangen met de gemeenschapskenmerken zijn variabel in de game, met uitzondering van de middelen en de cultuur. De middelen die de actoren beschikbaar krijgen om te investeren staan vast. Ook de cultuur kan als vaststaand worden beschouwd, omdat de actoren cultuurverschillen als het ware meenemen vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring bij gemeente, woningcorporatie of marktpartij.

TABEL 4.5 Gemeenschapskenmerken geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Relatiekwaliteit	Variabel	Relatie en vertrouwen is in de basis goed, maar de ontwikkeling in de game en de mate en wijze van contact en vastlegging van afspraken (formeel en informeel) hangt af van de actoren zelf.
Transparantie	Variabel	Actoren bepalen zelf de mate van transparantie over belangen en cijfers: houden zij de kaarten tegen de borst of leggen zij deze open op tafel?
Middelen	Vast	De middelen die de actoren beschikbaar krijgen om te investeren staan vast en krijgen zij mee in hun rolbeschrijving.
Aantal actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf het aantal actoren met wie ze een investeringsbeslissing nemen.
Type actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf met welk type actoren ze een investeringsbeslissing nemen (corporatie of marktpartij).
Wederkerigheid	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij inzetten op een langdurige samenwerkingsrelatie of op een eenmalige transactie.
Gedeelde opvattingen	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij hun visie, opvattingen en financiële en maatschappelijke belangen uitspreken en of zij (blijven) zoeken naar gedeeldheid en tegenstrijdigheid en zich gezamenlijk committeren.
Cultuur	Vast	Cultuurverschillen tussen actoren (gemeente, corporaties, marktpartijen) nemen de actoren mee vanuit hun eigen praktijkervaring en staan in die zin vast.

Gebruiksregels

De contractvorm en de wijze waarop de actoren vastleggen welke handelingen verplicht, toegestaan en verboden zijn, lijken bepalend voor het investeringsgedrag. Welke afspraken, zowel formeel als informeel, maken de actoren met elkaar? Dit kunnen de actoren zelf invullen en is variabel in de game. Zij bepalen zelf met wie zij samenwerken, wie toe- of uittreedt tot een samenwerkingsverband en onder welke voorwaarden. Richten de actoren een aparte juridische structuur op of is er een flexibelere contractvorm met ruimte en flexibiliteit om mee te bewegen met veranderingen in de tijd? Actoren bepalen zelf zeggenschapsverdeling en ook hoe de kosten, opbrengsten en risico's verdeeld worden. Pakken zij de totale investeringsopgave gezamenlijk op of individueel in delen? Ook het schaalniveau (scope), de looptijd en fasering bepalen de actoren zelf. Bovendien is het aan de actoren om te bepalen in welke mate zij informatie met elkaar delen over berekeningen en waarden. Al deze indicatoren die samenhangen met de

gebruiksregels zijn variabel in de game, met uitzondering van de wetgeving en de posities van de actoren. De nieuwe Woningwet per 2015 is een vaststaand gegeven in de game, waarbinnen de actoren moeten opereren. Deze wet kan echter wel op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, zoals ook in de praktijk gebeurt. Ook de posities van de actoren staan vast in de game. Eigendomsposities krijgen de actoren mee in hun rolbeschrijving. De posities van de actoren in brede zin worden in belangrijke mate bepaald door de nieuwe Woningwet en nemen zij ook mee vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring.

TABEL 4.6 Gebruiksregels geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	Variabel	Actoren bepalen zelf mogelijke toe- en uitbreiding tot een samenwerkingsverband, de juridische structuur, de contractvorm en eventuele voorwaarden.
Posities actoren	Vast	Eigendomsposities staan vast en krijgen de actoren mee in hun rolbeschrijving. Posities van de actoren in brede zin worden in belangrijke mate bepaald door de nieuwe Woningwet en staan daarmee vast, maar zijn wel verschillend te interpreteren.
Wetgeving	Vast	De nieuwe Woningwet krijgen de actoren als vaststaand gegeven mee. In de evaluatie wordt ingegaan op de situatie van voor de wetswijziging.
Keuzes actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf met elkaar welke investeringskeuzes zij maken en welke handelingen zij toestaan en welke niet.
Informatie	Variabel	Actoren bepalen zelf in welke mate zij informatie over berekeningen en waarden met elkaar delen.
Zeggenschapsverdeling	Variabel	Actoren bepalen zelf de zeggenschapsverdeling, wie waarover beslist, welke beslismomenten er zijn en het detailniveau waarover besluiten genomen worden.
Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling	Variabel	Actoren bepalen zelf hoe de kosten, opbrengsten en risico's verdeeld worden en of deze gezamenlijk worden gedragen of individueel toegedeeld per deelplan.
Scope	Variabel	Actoren bepalen zelf het schaalniveau, de looptijd en fasering en de mate van flexibiliteit bij veranderingen gedurende de looptijd.

Investeringsgedrag

Bij het variëren van de bovenstaande indicatoren is het de vraag welk effect dit heeft op het investeringsgedrag; primair van woningcorporaties en secundair van de andere actoren. Het investeringsgedrag wordt in de experimenten beschouwd als afhankelijke variabele, omdat verondersteld wordt dat dit in belangrijke mate bepaald wordt door de onafhankelijke variabelen die hierboven schematisch zijn uitgewerkt. Om het investeringsgedrag te kunnen onderzoeken in de gamesimulaties, is deze in tabel 4.7 uitgewerkt in meetbare indicatoren.

TABEL 4.7 Investeringsgedrag geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Aard investering	Variabel	Actoren bepalen zelf waarin zij investeren: niet-DAEB of DAEB, onder of boven de aftoppingsgrens en of zij in vastgoed investeren of ook in openbare ruimte.
Omvang investering	Variabel	Actoren bepalen zelf hoeveel van hun beschikbare middelen zij investeren.
Looptijd investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij een investering doen gedurende een korte of lange looptijd.
Moment investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij bij aanvang investeren, bij grondaankoop of start bouw of bij oplevering. Actoren bepalen zelf of zij als eerste partij investeren in het gebied of dat ze pas investeren na zekerheid op investeringen door andere partijen.
Rendement investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij een marktconform financieel rendement eisen of dat zij een lager dan marktconform financieel rendement accepteren ten gunste van maatschappelijk rendement of bijdrage.

4.7 Conclusies

De casestudy naar Kanaleneiland Centrum in Utrecht levert resultaten en inzichten op over factoren die van invloed zijn op investeringsbeslissingen. Deze resultaten en inzichten zijn geabstraheerd naar een meer algemeen niveau en vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties.

Resultaten en inzichten

De fysieke context wordt als belangrijk ervaren, waarbij met name de economische kenmerken van grote invloed en zelfs doorslaggevend kunnen zijn. Een sterke regionale woningmarkt met gunstig economisch perspectief en potentiële waardesprong zijn bepalend voor investeringen door marktpartijen en ook door corporaties, zij het in mindere mate. Fysieke factoren zijn echter niet beïnvloedbaar door de actoren. Met name de factoren waar de actoren wel invloed op hebben, zijn interessant om te onderzoeken in de gamesimulaties. Deze factoren vallen voornamelijk onder de zogenoemde gemeenschapskenmerken en gebruiksregels volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Beiden lijken bepalend te zijn voor het investeringsgedrag van de actoren. De gemeenschapskenmerken, ofwel de sociale en culturele context, lijken zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Zowel organisatie als samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalen of investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitpakken. Voor de samenwerking zijn met name van belang gedeelde opvattingen en commitment, de mate van vertrouwen (relatiekwaliteit, transparantie) en wederkerigheid (gunfactor) tussen de actoren. Voor de organisatie is met name van belang het aantal, het belang en de posities van actoren, maar ook de cultuur en zeggenschap. De gebruiksregels lijken eveneens een bepalende factor voor het investeringsgedrag te zijn, waarbij met name de contractvorm en de financiering een belangrijke rol spelen. Bij de contractvorm is van belang de wijze waarop vastgelegd is welke acties de actoren kunnen nemen en welke handelingen zijn toegestaan of niet. Bij de financiering zijn met name de inbreng van middelen en de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's van belang.

Vertaling naar de gamesimulaties

De aannames in de gamesimulaties zijn gestructureerd en geoperationaliseerd aan de hand van de drie externe variabelen van het IAD framework. De fysieke kenmerken worden in de gamesimulaties als vaststaand beschouwd. Er wordt uitgegaan van een relatief gunstige regionale woningmarkt. Er wordt aangenomen dat er vraag is naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen en ook dat de vernieuwingslocatie op te delen is in deelplannen die afzonderlijk opgepakt en gerealiseerd kunnen worden. De indicatoren die samenhangen met de sociale en culturele context zijn variabel in de game, met uitzondering van de middelen en de cultuur. De beschikbare middelen van de actoren staan vast en ook de cultuur kan als vaststaand worden beschouwd, ervan uitgaande dat de actoren cultuurverschillen vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring meenemen. De overige indicatoren die samenhangen met de gemeenschapskenmerken zijn variabel in de gamesimulaties waaronder het aantal en type actoren waarmee samengewerkt wordt, wederkerigheid, de gedeeldheid van de visie en transparantie. Ook de indicatoren die samenhangen met de gebruiksregels zijn variabel in de game, met uitzondering van de wetgeving en de posities van de actoren die als vaststaand worden beschouwd op basis van de herziene Woningwet 2015. Welke afspraken de actoren met elkaar maken, zowel formeel als informeel, en op welke wijze zij deze vastleggen is variabel. Zo kunnen de actoren onder meer zelf bepalen hoe de zeggenschap, kosten, opbrengsten en risico's worden verdeeld. Ook de scope en flexibiliteit om tot een samenwerkingsverband toe- of uit te treden mogen de actoren zelf bepalen alsmede welke handelingen zijn toegestaan en welke niet.



5 Samenspel corporatie en belegger

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerking tussen woningcorporaties en beleggers waarbij middeldure huur, ofwel middenhuur, centraal staat. Er wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, institutionele beleggers en gemeenten elkaar stimuleren om te investeren in nieuwe huurwoningen in het middensegment, teneinde daarmee bij te dragen aan gemengde wijken in stedelijke vernieuwing en een meer evenwichtige woningmarkt?” Met huurwoningen in het middensegment, ofwel middenhuur, wordt in dit onderzoek bedoeld middeldure huurwoningen met een maandhuur vanaf de tweede aftoppingsgrens. Deze grens geldt voor huishoudens van drie of meer personen en wordt jaarlijks verhoogd. De tweede aftoppingsgrens lag in 2016 op circa € 630 en is de afgelopen jaren opgetrokken naar circa € 650 (prijsspeil 2019). De minimum- en maximumgrenzen van middenhuur verschillen regionaal. In het algemeen wordt € 1.000 als maximumgrens gehanteerd (VNG, 2017).

Om inzicht te krijgen in deze vraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

- Onder welke voorwaarden zijn institutionele beleggers bereid om te investeren in het middensegment vanaf de tweede aftoppingsgrens?
- Hoe is het voor woningcorporaties acceptabel te maken om zich terug te trekken tot aan de tweede aftoppingsgrens voor drie- en meerpersoonshuishoudens?

- Draagt samenwerking tussen institutionele beleggers en corporaties bij aan meer investeringen in het middensegment in stedelijke vernieuwingswijken?
- Op welke wijze kan de gemeente hieraan bijdragen?

In relatie tot deze deelvragen zijn vijf veronderstellingen geformuleerd op basis van literatuuronderzoek en interviews. Deze worden diepgaand onderzocht aan de hand van een gamesimulatie. De interviews en gamesimulatie hebben plaatsgevonden in de eerste helft van 2016. Op basis van de bevindingen van de gamesimulatie en de interviews wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord en worden conclusies getrokken.

In de volgende paragraaf wordt allereerst de achtergrond en het speelveld in beeld gebracht, waarna in paragraaf 5.3 de interviews worden behandeld. In paragraaf 5.4 en 5.5 komen de opzet en resultaten van de gamesimulatie aan bod. In paragraaf 5.6 worden tot slot conclusies getrokken.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen in samenwerking met Inge Oortgiesen in het kader van haar masterthesis *Huisvesting voor middeninkomens* (Oortgiesen, 2016) waaruit enkele passages en tabellen zijn overgenomen of bewerkt.

5.2 Achtergrond en speelveld

De nieuwe Woningwet die op 1 juli 2015 (Woningwet, 2015) in werking is getreden, heeft ingrijpende gevolgen voor woningcorporaties. Met de herziening wordt verbetering beoogd van het functioneren van woningcorporaties als ondernemingen met een louter maatschappelijke taak (Franzen, 2015). Woningcorporaties dienen zich, krachtens hun doelstellingen, te richten op sociale huurwoningen voor lage inkomens met een huurprijs onder de liberalisatiegrens van € 720,42 (prijsspeil 2019). Van vrijgekomen sociale huurwoningen moet minimaal 80% worden toegewezen aan de primaire doelgroep, dit zijn huishoudens met een inkomen lager dan € 38.035 (prijsspeil 2019). Aan huishoudens met een inkomen tussen de € 38.035 en € 42.436 (prijsspeil 2019) mag 10% worden toegewezen, dit zijn de middeninkomens. De overige 10% mag vrij worden toegekend, waarbij voorrang wordt verleend aan bijzondere doelgroepen. Naast deze wetgeving is per 1 januari 2016 ook de passendheidstoets ingevoerd, waarbij tenminste 95% van de huishoudens

die in aanmerking komen voor huurtoeslag (met onder andere een jaarinkomen van maximaal € 22.700, prijspeil 2019) recht hebben op een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Deze grens ligt op € 607,46 voor één- en tweepersoonshuishoudens en op € 651,03 voor drie- en meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2019).

Om oneerlijke concurrentie tussen private en publieke partijen tegen te gaan wordt met veranderende regelgeving getracht een 'level playing field' (gelijk speelveld) te creëren. Ook vanuit de Europese Unie wordt in grote mate belang gehecht aan meer concurrentie. Zo zou er volgens de Europese Commissie sprake zijn geweest van staatssteun, omdat woningcorporaties voordeel genieten van overheidsmaatregelen waardoor mededinging wordt verstoord. Onder andere staatsgaranties voor leningen bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) werden beschouwd als staatssteun, maar ook steun vanuit het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de verkoop van overheidsgrond door gemeenten tegen een prijs onder de marktwaarde.

Door de nieuwe Woningwet dienen corporaties zich administratief of juridisch te splitsen in twee aparte bedrijfsonderdelen. In de primaire tak worden de zogenoemde Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) uitgevoerd, waarvoor via geborgde leningen staatssteun gegeven wordt. In de secundaire tak worden alle 'niet-DAEB-activiteiten' ondergebracht, zoals geliberaliseerde en te liberaliseren huurwoningen, winkels en bedrijfspanden. Deze laatste tak moet binnen een redelijke termijn marktconform worden geherfinancierd. In bepaalde omstandigheden zijn nieuwe niet-DAEB-activiteiten toegestaan, mits ze bijdragen aan de uitvoering van de kerntaak. Dit is bijvoorbeeld het geval bij herstructurering van sociale woningcomplexen tot vrijesector- of koopwoningen en wanneer er geen marktpartijen zijn die dezelfde activiteit willen uitvoeren.

De veranderde wetgeving roept veel vragen op bij woningcorporaties: welke activiteiten nemen zij nog wel ter hand en welke niet meer? Worden de taken die corporaties niet meer of in mindere mate op zich nemen opgevangen door marktpartijen? Wie neemt de bouw van huurwoningen in de middeldure huur van € 700 tot € 900 op zich? Met name deze laatste vraag wordt steeds urgenter omdat er een grote behoefte bestaat aan middeldure huurwoningen. Het kabinet wil scheefwonen (circa 25% van de huurders in een sociale huurwoning heeft een te hoog inkomen) tegengaan en de doorstroming op de woningmarkt bevorderen. De IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed) pleit voor een 'level playing field' omdat tegen corporatiewoningen van 100 vierkante meter voor € 500 à € 600 niet op te concurreren valt. Deze sociale huurprijs is immers niet marktconform in relatie tot het woonproduct. Uitgangspunt van de verhuurdersheffing en de herziene Woningwet is dat corporaties niet concurreren met marktpartijen, door de nieuwbouw van koopwoningen en geliberaliseerde

huurwoningen moeilijk te maken. Het is echter de vraag of beleggers het segment met een maandhuur tussen de € 700 en € 900 op zich willen nemen, ook al is de behoefte aan dit segment groeiende en het aanbod beperkt. Uit onderzoek van de Stec Groep (Arts, 2016) naar vrije sector huur, blijkt het aandeel van dit segment in Nederland gemiddeld slechts 6% van de totale woningvoorraad te zijn. Dit is extreem weinig in vergelijking tot andere landen. Volgens Arts (2016) is er een steeds grotere autonome behoefte naar vrijesectorhuur, met name in stedelijke gebieden. Ondanks dat 75% van de gemeenten vrijesectorhuur belangrijk vindt, is de inzet van gemeenten nog niet voldoende om in de sterke vraag te voorzien. Naast het labelen van concrete locaties voor vrijesector huur, is passend grondprijnsbeleid een bottleneck. Slechts 17% van de gemeenten heeft specifiek grondprijnsbeleid voor vrijesectorhuurwoningen. Dit zijn met name de grote gemeenten. Volgens Arts (2016) kan de meerderheid van de gemeenten nog veel meer doen om de realisatie van vrijesectorhuur te stimuleren. Het gaat dan om specifiek beleid, extra en kwalitatief goede nieuwbouwlocaties, een zogenoemd 'bidbook' met potentiële locaties die gemeenten te bieden hebben voor beleggers, maar ook om passend grondprijnsbeleid om businesscases rond te krijgen.

Volgens Franzen (2015) is het beeld van hoe corporaties met de regelgeving in de praktijk omgaan gedifferentieerd. Factoren die hierin een rol spelen zijn de lokale woningmarkt en vraag, de financiële situatie en solvabiliteit, maar ook de ambities van de corporaties. Woningcorporatie zijn als gevolg van de veranderde wetgeving op zoek naar een nieuwe legitimatie en missie. Dit leidt tot een nieuwe positionele oriëntatie van woningcorporaties, waarbij een corporatie zich bijvoorbeeld terugtrekt uit het marktsegment en zich richt op de onderkant van de huursector tot aan de huurtoeslaggrens van € 640,14 (prijnspeil 2018). Huren boven de huurtoeslaggrens van woningen in sociale complexen in de portefeuille worden dan waar mogelijk verlaagd en overige woningen worden afgestoten.

Het verder brengen van herstructurering en realiseren van gemengde wijken vraagt om samenwerking tussen corporaties en beleggers. Volgens Franzen (2015) is samenwerking tussen beleggers en corporaties het meest kansrijk op lokaal niveau, met als voorbeeld het Eindhovense Stadionkwartier waar corporatie Laurentius in samenwerking met belegger Amvest 500 woningen heeft gerealiseerd, deels sociaal en deels vrije sector. Naast een samenwerking op één locatie is ook een programmatische samenwerking op meerdere locaties denkbaar, waarbij partijen zich voor langere tijd aan elkaar committeren.

Samenwerking tussen corporaties en beleggers is echter nog geen gemeengoed en veel vragen zijn nog onbeantwoord. Kunnen woningcorporaties en beleggers samen een oplossing bieden voor de huisvestingsproblematiek in het middensegment

en daarmee bijdragen aan een meer evenwichtige woningmarkt? Hoe kunnen woningcorporaties in samenwerking met beleggers aan stedelijke vernieuwing bijdragen met gemengde wijken voor lage en middeninkomens? Wie pakt wat dan op en hoe is de rolverdeling? Welke afspraken worden gemaakt en hoe worden deze vastgelegd? In de volgende paragrafen wordt antwoord gegeven op deze vragen. De focus ligt hierbij op het onderzoeken van samenwerkingsvormen die zich in de praktijk nog niet of nauwelijks voordoen, maar die wel voor de hand liggen gezien het positieve effect op investeringsbeslissingen.

Dit onderzoek richt zich vooral op institutionele beleggers, die gedefinieerd kunnen worden als instellingen, zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, die het onder hun beheer vallende kapitaal zelf beleggen of uitbesteden aan derden. In stedelijke vernieuwing gaat het om institutionele beleggers die investeren in vastgoed, met als doel om beleggingsinkomsten en waardegroei van geïnvesteerd vermogen te realiseren.

5.3 Interviews

Respondenten

In totaal hebben twintig semigestructureerde interviews plaatsgevonden. De respondenten zijn directeuren, managers en adviseurs werkzaam bij negen grootstedelijke woningcorporaties in verschillende regio's. Daarnaast directeuren, managers en acquisiteurs van zeven beleggers: zes institutionele beleggers en één particuliere belegger. Tot slot zijn enkele deskundigen geïnterviewd van een gemeente, een kennisinstituut en de branchevereniging van woningcorporaties (Aedes). Alle interviews hebben plaatsgevonden in 2016.

Bevindingen woningcorporaties

Woningcorporaties mogen nog steeds actief zijn in het hoge middensegment (boven de liberalisatiegrens van € 720,42 prijspeil 2019) mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, waaronder een markttoets. Binnen de mogelijkheden van de nieuwe

Woningwet hanteren woningcorporaties verschillende strategieën in de huisvesting van middeninkomens.

In de eerste plaats zijn er woningcorporaties die zelf investeren in sociale huur (onder de liberalisatiegrens van € 720,42) en die andere partijen het middensegment vanaf de liberalisatiegrens laten oppakken. Ten tweede zijn er woningcorporaties die zich verder terugtrekken door hun investeringen in sociale huur voor de primaire doelgroep te beperken tot de onderkant onder de tweede aftoppingsgrens (€ 651,03 prijspeil 2019). Zij laten de categorieën daarboven door andere partijen oppakken, dus ook de bovenkant van de sociale huurcategorie. De derde strategie die woningcorporaties hanteren is het zelf oppakken van investeringen in sociale huur en het gezamenlijk met marktpartijen oppakken van investeringen in het middensegment. Dit laatste doen zij alleen wanneer marktpartijen geen interesse hebben in het zelfstandig bedienen van dit segment.

Deze mogelijke strategieën worden alle drie gehanteerd, blijkt uit de interviews. De eerste strategie is het meest in lijn met de visie van het Rijk op de kerntaak van woningcorporaties. Woningcorporaties kiezen hiervoor vanwege de grote druk op de onderkant van de markt en omdat zij er voor deze doelgroep willen zijn. De gemeente vraagt daar ook om en het bedienen van deze doelgroep vraagt al de nodige inspanningen. Dit neemt niet weg dat deze corporaties zich ook medeverantwoordelijk voelen voor gemengde wijken. Daar willen zij aan bijdragen door verkoop van bestaand bezit, maar dat komt niet goed op gang doordat er weinig nieuwe locaties beschikbaar zijn om dit te compenseren.

Woningcorporaties die de tweede strategie hanteren trekken zich nog verder terug en beperken hun investeringen in het huursegment onder de eerste aftoppingsgrens, omdat deze grens bij de doelgroep past en de nieuwe Woningwet deze oriëntatie heeft versterkt. Zij geven aan dat de scheve prijs-kwaliteitverhouding van huurwoningen in het middensegment een imperfectie veroorzaakt in de woningmarkt. Corporaties bieden immers nieuwbouw met relatief hoge kwaliteit voor een lage prijs, waar beleggers niet mee kunnen concurreren. Door zich terug te trekken tot de eerste aftoppingsgrens bieden zij meer ruimte voor de markt om te investeren. Dit vergroot het gat op de woningmarkt, waarna marktpartijen worden uitgedaagd om dit op te vullen. Corporaties die deze strategie hanteren vinden niet-DAEB in de toekomst ook niet bij hun passen. Deze strategie kan versterkt worden als zij actief zijn in gemeenten met links beleid of in landelijk gebied. De huisvestingsproblematiek van middeninkomens speelt zich vooral af in de steden en is daarbuiten minder groot.

Corporaties die de derde strategie hanteren pakken het middeldure huursegment samen met marktpartijen op en dragen daar zo nodig extra aan bij vanuit hun niet-

DAEB tak. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de samenstelling van gemengde wijken en voor doorstroming van het huurdersbestand. Deze corporaties bieden hiermee huurders de kans om wooncarrière te maken. Bovendien zetten zij investeringen in niet-DAEB vaak bewust in om wijkontwikkeling te stimuleren, met name in aandachtswijken waarin marktpartijen geen interesse hebben. De corporatie vervult in deze wijken een pioniersrol. Zij willen daar ook aan bijdragen omdat de gemeente voor hun een rol ziet weggelegd in de huisvesting van middeninkomens, door de grote druk op de woningmarkt. Als aan deze vraag niet op gemeentelijk niveau voldaan kan worden, kijken zij ook op regionaal niveau. Dit doen zij om ervoor te zorgen dat middeninkomens ook een geschikte woning kunnen vinden, bijvoorbeeld in grote gemeenten waar in de (binnen-)stad geen passende woonruimte beschikbaar is.

Uit de interviews blijkt dat het werkgebied en de woningmarktregio waarin een corporatie actief is in belangrijke mate bepalend is voor de investeringskeuze in het middensegment. Corporaties in stedelijk gebied met een overspannen woningmarkt zijn eerder bereid om in het middensegment te investeren, omdat de problematiek van de middeninkomens zich met name daar afspeelt en er krapte is in de markt. Daarnaast blijken woningcorporaties die actief zijn in dezelfde stad veelal dezelfde strategie te hanteren en de rol aan te nemen die de gemeente hun vraagt te vervullen. Corporaties fungeren dan als verlengstuk van het gemeentelijk woonbeleid. De linkse of rechtse oriëntering van de gemeenteraad is daarmee ook van invloed op het handelen van corporaties: voert betaalbaar wonen de boventoon of prijsgericht grondbeleid? Gemeenten kijken naast de prijs tegenwoordig steeds meer naar creativiteit en kwaliteit, waardoor de hoogte van grondbedingen minder leidend wordt. Zij staan meer open voor gedifferentieerde grondprijzen en ook programmeren komt op gang in plaats van faciliteren. Naast gemeentelijke politiek speelt de landelijke politiek en de onzekerheid daarvan een rol in het wel of niet behouden of uitbreiden van de niet-DAEB tak.

Naast bovengenoemde externe factoren spelen ook interne factoren een rol. De actuele vastgoedportefeuille en oorspronkelijke omvang van de niet-DAEB tak van een corporatie is mede bepalend voor hun investeringskeuze in het middensegment. Een van oudsher ontstane grote niet-DAEB tak biedt meer mogelijkheden voor middeninkomens en ook verkoop aan beleggers kan daaraan bijdragen. Binnen het onderscheid dat Gruis (2008) maakt tussen bestendige en vernieuwende corporaties zullen bestendigers eerder investeren in sociale huur onder de aftoppingsgrens, terwijl vernieuwers eerder het middensegment zullen oppakken samen met andere marktpartijen. Corporaties die de lage middeninkomens willen bedienen tot aan de liberalisatiegrens zitten hier tussenin.

Bevindingen beleggers

Institutionele beleggers hebben een afgeleide maatschappelijke doelstelling en zullen niet vanuit maatschappelijke overwegingen investeren in het middensegment, maar vanuit financiële overwegingen. Opvallend is dat de portefeuille van veel beleggers voor een groot deel uit gereguleerde huur bestaat. Nieuwe investeringen in het lage en hoge middensegment kunnen voor beleggers aantrekkelijk zijn vanuit verschillende overwegingen en strategieën. Ten eerste zijn er beleggers die actief investeren in het lage middensegment (tot de liberalisatiegrens van € 720,42) vanwege het relatief stabiele rendement en beperkte risico. In de tweede plaats zijn er beleggers die actief investeren in het lage middensegment zodat de huurprijs na een bepaalde exploitatieperiode opgeschroefd kan worden. Ten derde zijn er beleggers die (zo goed als) alleen willen investeren vanaf het hoge middensegment (boven de liberalisatiegrens van € 720,42), maar wel geïnteresseerd zijn en sporadisch investeren in lagere segmenten.

Het merendeel van de beleggers voert de derde optie uit en is met name geïnteresseerd in de acquisitie van huurwoningen in het geliberaliseerde segment. De verhuurdersheffing en politieke onzekerheid weerhouden hen gereguleerde huurwoningen te acquireren. Hun interesse om te acquireren in het lage en hoge middensegment is wel aanwezig wanneer er combinaties te maken zijn, complexen op termijn te liberaliseren zijn of wanneer de gemeente een percentage sociaal meegeeft. De andere twee strategieën worden ook ingezet door beleggers, maar in mindere mate. Eén van de beleggers is zeer geïnteresseerd in het gereguleerde huursegment omdat dit deel van de portefeuille het, zelfs met de verhuurdersheffing, zeer goed doet. Deze belegger gaat ook samenwerkingen aan met woningcorporaties om bezit uit te ruilen. Daarbij moet wel de prijs-kwaliteitverhouding in evenwicht zijn: de kwaliteit van middeldure huurwoningen moet passend zijn bij de huurprijs. Een andere belegger ervaart dat het aan de bovenkant van de markt steeds drukker wordt en kiest er sinds kort bewust voor om gereguleerde woningen te acquireren vanwege het verdienmodel dat er in zit. Deze gereguleerde huurwoningen, zowel nieuwbouw als recente bestaande bouw, worden op termijn naar de vrije sector overgebracht. Dit is met name interessant in wijken waar een grote waardesprong wordt verwacht.

Uit de interviews blijkt dat de investeringskeuze van institutionele beleggers in het middensegment met name te maken heeft met het fonds, wanneer daar sprake van is, waarvoor zij beleggen. De beslisriteria van het fonds, waaraan nieuwe beleggingen moeten voldoen, zijn dan bepalend. Beleggers hebben meer keuzevrijheid in het segment dat zij bedienen als zij niet voor een extern fonds werken. Investeren in het middensegment is in combinatie met het lage verhuurrisico

financieel goed rendabel, alleen door de politieke onzekerheid van het gereguleerde segment komt de rendementseis weer hoger te liggen. Beleggers kunnen concessies doen in exploitatieduur en huurprijzen, maar er moet natuurlijk wel een zeker rendement gemaakt worden.

Samenwerking corporaties en belegger

Omgevingsfactoren spelen in de samenwerking tussen corporaties en beleggers een belangrijke rol. De huidige aantrekkelijke woningmarkt wordt steeds krappere waardoor beleggers ook geïnteresseerd raken in lagere huursegmenten. Dit biedt kansen voor samenwerking met corporaties, die het middensegment aan marktpartijen willen overlaten. Toch vragen woningcorporaties zich af of institutionele beleggers ook geïnteresseerd zijn in slechtere wijken met verouderd bezit. De herziening van de Woningwet biedt zowel kansen als belemmeringen voor samenwerking tussen corporaties en beleggers. Het feit dat corporaties zich terugtrekken naar hun kerntaak geeft enerzijds meer ruimte voor andere partijen en dwingt tot samenwerking om gedifferentieerde wijken te kunnen creëren. Anderzijds maakt het zaken zoals uitwisseling van bezit en het splitsen van juridisch en economisch eigendom van complexen moeilijker.

Ook organisatiefactoren spelen een belangrijke rol in de samenwerking. De uitgangssituatie van corporaties en institutionele beleggers komt aardig overeen: beiden hebben een langetermijnvisie en willen waarde creëren in een gebied. Dit gedeelde belang biedt perspectief voor samenwerking. Er zit echter een verschil in de belangrijkste waarde die zij als uitgangspunt hanteren. Institutionele beleggers zijn primair uit op financieel rendement, terwijl dit voor corporaties een randvoorwaarde is en zij zich richten op maatschappelijk rendement. Dit kan leiden tot onbegrip tussen beide partijen. Zolang partijen elkaar echter respecteren in ieders speelveld en complementair proberen te zijn aan elkaar hoeft dit een samenwerking niet te belemmeren. Ze moeten elkaar wel iets te bieden hebben voor een samenwerking. Cultuurverschil tussen beleggers en corporaties is een veel genoemde belemmering in de samenwerkingsrelatie. Dit kan het opbouwen van vertrouwen in de weg staan, bijvoorbeeld door verschil in snelheid van besluitvorming. Beleggers geven aan dat elke investering zijn momentum heeft, vooral binnen de vastgoedmarkt. Wanneer besluitvorming te lang duurt, wat bij corporaties nog weleens het geval is, kan de kans voorbij zijn. Beleggers pakken geregeld ook het sociale segment op binnen een gebied als dit verplicht wordt gesteld, omdat besluitvorming bij corporaties in de ogen van beleggers vertragend werkt. De relatie tussen corporaties en beleggers zou versterkt kunnen worden door gezamenlijke platforms of overlegtafels. Ondanks het genoemde cultuurverschil zijn beleggers en corporaties wel tevreden

over eerdere samenwerkingen met elkaar. Corporaties ervaren beleggers in de regel als transparant. Als de samenwerking via een ontwikkelaar loopt, kan dit de transparantie verminderen. De samenwerking met gemeenten wordt door veel corporaties als goed ervaren. De gemeente kent de lokale corporaties, waardoor zij meer natuurlijke partners zijn van de gemeente dan beleggers. Voor beleggers is deze samenwerking minder natuurlijk en geldt vaak: onbekend maakt onbemind. Bovendien is het afbreukrisico van wethouders groot en hebben zij last van de grote doorstroming in het ambtelijk apparaat, wat niet bevorderlijk is voor het maken van afspraken.

Tenslotte spelen financieringsfactoren een belangrijke rol in de samenwerking tussen corporaties en beleggers. Gezamenlijke fondsen van beleggers en corporaties in Nederland lijken niet goed te werken; het creëren van een fonds waar zowel corporaties als beleggers woningen in onderbrengen gebeurt weinig. Het opstellen en onderhouden van een fonds brengt relatief hoge kosten met zich mee, terwijl de zeggenschap over de portefeuille afneemt. Een andere mogelijkheid om bij te dragen aan de huisvesting van middeninkomens is de verkoop van relatief dure complexen van corporaties aan beleggers. Dit valt eigenlijk niet binnen de kerntaak, maar heeft als voordeel dat corporaties de huur van deze woningen dan niet meer hoeven af te toppen. Marktpartijen kunnen vervolgens een hogere huurprijs voor deze woningen vragen. In de praktijk gebeurt deze complexmatige verkoop echter nauwelijks. Beleggers bieden volgens corporaties te weinig doordat er verschillende afslagen berekend worden en een hogere rendementseis wordt gehanteerd. Voordelen voor beleggers van het gereguleerde huursegment zijn het lage verhuurrisico en de lage mutatiegraad. Bovendien is er minder concurrentie van andere partijen. Nadelen zijn de politieke onzekerheid en de verhuurdersheffing. Dit blijven belemmeringen waarmee rekening gehouden wordt in de rendementseis. Bij nieuwbouw kan gedifferentieerder grondprijnsbeleid samenwerking en nieuwe investeringen stimuleren. Door per locatie of woningcategorie aan te geven wat de opbrengst moet zijn, kunnen partijen zelf differentiatie aanbrenge in het woningbouwprogramma. Dit spreekt zowel corporaties als beleggers aan.

Het verbinden van voorwaarden aan huursprongen en verkoop is voor beleggers en corporaties over het algemeen geen probleem. Hiermee kan waarde gecreëerd worden voor beleggers en kunnen er tegelijkertijd maatschappelijke doelen worden behaald.

Enkele corporaties zien het alleen investeren in DAEB als nadeel voor toekomstige investeringen, omdat investeringen gedeeltelijk gefinancierd worden uit leningen en dat samenhangt met de solvabiliteit van de corporatie. Niet-DAEB woningen hebben over het algemeen een hogere waarde en bieden daarmee dekking voor de verstrekking van leningen. Wanneer de niet-DAEB tak krimpt, kan dit het aantrekken van leningen bemoeilijken.

5.4 Opzet gamesimulatie

Om het samenspel en de wederzijdse beïnvloeding tussen corporatie en belegger nader te onderzoeken is een gamesimulatie ontwikkeld met een fictieve casus als uitgangssituatie. In deze simulatie zijn relevante elementen voor het investeringsgedrag meegenomen als variabelen. In deze paragraaf wordt allereerst de methode beschreven die gevolgd is om tot deze simulatie te komen. Vervolgens wordt het ontwerp en de inhoud beschreven en de rollen en doelen van de deelnemers van de gamesimulatie. De bevindingen van de interviews zijn meegenomen in het ontwerp van de gamesimulatie.

Methode

Om tot de gamesimulatie te komen is een stappenplan gevolgd, dat gebaseerd is op de methodologie van Peters en Van de Westelaken (2014) geïnspireerd door onder andere Duke (1974). Doel van deze methode is het reduceren van de complexe realiteit tot een eenvoudiger model. De gevolgde stappen zijn kort samengevat in het eerste hoofdstuk bij de omschrijving van de onderzoeksmethoden in paragraaf 1.4.

Doelen van de gamesimulatie

Als eerste stap is het doel van de gamesimulatie geformuleerd; dit is tweeledig. Het eerste doel is het inzichtelijk maken van de verschillende rollen die woningcorporaties en institutionele beleggers voor zichzelf en elkaar zien in de huisvesting van de lage en hoge middeninkomens. Dit komt in de gamesimulatie naar voren in de uitgesproken voorkeuren, afspraken en investeringskeuzes die partijen maken ten aanzien van de aard, de omvang en de timing van de investeringen. Het tweede doel is het inzichtelijk maken van het verloop van de samenwerking tussen corporaties en institutionele beleggers en van de wederzijdse beïnvloeding van partijen door keuzes, houding en gedrag van anderen. Dit komt in de game met name naar voren in de gedeelde opvattingen, commitment, relatiekwaliteit en transparantie van de deelnemende partijen en in de gehanteerde strategieën om bepaalde doelen te behalen.

Vanuit de rol van de gemeente is in de gamesimulatie onderzocht hoe zij omgaat met tegenstrijdige volkshuisvestelijke en financiële belangen binnen de gemeente en hoe andere partijen daarop reageren. Het volkshuisvestelijke belang is om

de gemeentelijke woonvisie te realiseren met voldoende sociale en middeldure huur, terwijl het financiële belang is om de grondopbrengsten te maximaliseren. Daarnaast is onderzocht in hoeverre het toepassen van meer gedifferentieerde woningbouwcategorieën partijen stimuleert om te investeren. Dit kan op twee manieren. Ten eerste via privaatrechtelijke weg door eisen te stellen aan het te realiseren programma bij gronduitgifte. Ten tweede via publiekrechtelijke weg door specifieke woningbouwcategorieën voor te schrijven in bestemmingsplannen.

Belangrijk onderdeel van de gamesimulatie is de evaluatie aan het eind, waarin terugkoppeling plaats heeft gevonden op inhoudelijke aspecten van het investeringsgedrag en op houding, gedrag en onderlinge beïnvloeding van de deelnemers. Daarnaast vond terugkoppeling plaats van de deelnemers over het realiteitsgehalte van de game. Tenslotte werd in de evaluatie inzicht verkregen in de effecten van de gewijzigde Woningwet op het handelen van de woningcorporaties en in de reactie hierop van andere partijen in het spel.

Veronderstellingen

In relatie tot de onderzoeksvraag en deelvragen van dit hoofdstuk (zie paragraaf 5.1) zijn vijf veronderstellingen geformuleerd over het samenspel tussen corporatie en belegger op basis van de interviews en literatuuronderzoek.

- 1 Institutionele beleggers zijn bereid om te investeren in het middensegment als zij directe samenwerkingsafspraken met woningcorporaties maken over wie welke huurcategorie bedient en met welk product, zodat zij niet in elkaars vaarwater zitten.
- 2 Corporaties zijn bereid zich terug te trekken tot het segment onder de aftoppingsgrens als zij directe samenwerkingsafspraken met beleggers maken over de huurcategorie daarboven in combinatie met garanties over de termijn waarna zij mogen verkopen, over de huurverhoging en de voorwaarden bij toewijzing.
- 3 Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om te investeren in bepaalde huurcategorieën door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen en door privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan de realisatie van huurcategorieën.
- 4 Gemeenten kunnen de haalbaarheid van en daarmee de investeringen in middeldure huur positief beïnvloeden door te differentiëren in grondprijzen per huurcategorie.

- 5 Samenwerkingsafspraken tussen corporaties en beleggers over investeringen in middeldure huur worden eerder belemmerd door cultuurverschil en relatiekwaliteit dan door verschil in inhoudelijke opvattingen.

Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht in de gamesimulatie. Per veronderstelling wordt hierna aangegeven hoe deze naar voren komt in de game.

- 1 Institutionele beleggers zijn bereid om te investeren in het middensegment als zij directe samenwerkingsafspraken met woningcorporaties maken over wie welke huurcategorie bedient en met welk product, zodat zij niet in elkaars vaarwater zitten.

Dit wordt afgemeten aan de keuzes die beleggers maken in de game over:

- de omvang, aard en moment van hun investering in relatie tot de corporaties;
- de gestelde voorwaarden en zekerheden voor de investeringsbeslissing;
- de samenwerkingspartners, -vorm en -duur;
- de samenwerkingsafspraken met woningcorporaties;
- de mate van transparantie over belangen, opvattingen en cijfers;
- de mate van beïnvloeding door andere actoren.

- 2 Corporaties zijn bereid zich terug te trekken tot het segment onder de aftoppingsgrens als zij directe samenwerkingsafspraken met beleggers maken over de huurcategorie daarboven in combinatie met garanties over de termijn waarna zij mogen verkopen, over de huurverhoging en de voorwaarden bij toewijzing.

Dit wordt afgemeten aan de keuzes die corporaties maken in de game over:

- de omvang, aard en moment van hun investering in relatie tot de beleggers;
- de gestelde voorwaarden en zekerheden voor de investeringsbeslissing;
- de samenwerkingspartners, -vorm en -duur;
- de samenwerkingsafspraken met beleggers;
- de mate van transparantie over belangen, opvattingen en cijfers;
- de mate van beïnvloeding door andere actoren.

- 3 Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om te investeren in bepaalde huurcategorieën door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen, door privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan de realisatie van huurcategorieën.

Dit wordt in de game en evaluatie afgemeten aan:

- de reactie van de deelnemers op de invoering en de mogelijkheden die dit biedt voor het behalen van de doelstellingen van corporaties en beleggers.

- 4 Gemeenten kunnen de haalbaarheid van en daarmee de investeringen in middeldure huur positief beïnvloeden door te differentiëren in grondprijzen per huurcategorie.

Dit wordt in de game en evaluatie afgemeten aan:

- *de reactie van de deelnemers op de invoering en de mogelijkheden die dit biedt voor het behalen van de doelstellingen van corporaties en beleggers.*

- 5 Samenwerkingsafspraken tussen corporaties en beleggers over investeringen in middeldure huur worden eerder belemmerd door cultuurverschil en relatiekwaliteit dan door verschil in inhoudelijke opvattingen.

Dit wordt in de game en evaluatie afgemeten aan:

- *de gedeelde opvattingen en het commitment van partijen;*
- *de mate van transparantie over belangen, opvattingen en cijfers;*
- *de invloed van de relatiekwaliteit tussen de actoren op het investeringsgedrag;*
- *de strategie, houding en gedrag van corporaties richting beleggers en vice versa.*

Deelnemers en rollen

De deelnemers van de gamesimulatie zijn allen professionals die werkzaam zijn in de praktijk. De selectie en samenstelling van de groep deelnemers heeft plaatsgevonden op basis van kennis en kunde met als uitgangspunt dat de participanten zoveel mogelijk representatief moeten zijn voor woningcorporaties, beleggers en gemeenten actief in stedelijke vernieuwing van wijken. Met dit vertrekpunt is een groep van circa twintig personen via eigen en vak-gerelateerde netwerken benaderd, waarvan er dertien hebben deelgenomen aan de gamesimulatie. In de spelsituatie kregen zij zoveel mogelijk een vergelijkbare rol als de functie die zij in de werkelijkheid vervullen waarin zij investeringsbevoegd zijn. Van de dertien deelnemers zijn er vier werkzaam bij woningcorporaties, vier bij institutionele beleggers, vier deelnemers zijn actief in de onderzoeks- of advieswereld en één deelnemer werkt bij de gemeente. De deelnemers hebben in het algemeen in de praktijk een belangrijke functie binnen hun organisatie. In de praktijk zijn dit veelal hoogopgeleide mannen en (beperkt) vrouwen met ruime en relevante werkervaring in de sector van corporaties, gemeentes, beleggers of ontwikkelaars. Enkele deelnemers hebben in de loop van hun carrière meerdere rollen in de praktijk ervaren wat de representativiteit vergroot. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de respondenten met functies, organisaties en rollen.

De rollen van de deelnemers zijn uitgewerkt in een omschrijving van de visie, doelen, mogelijke strategieën en middelen per deelnemer. Er is gekozen voor twee tot drie deelnemers per partij die gezamenlijk hun rol invullen, om het uitspreken

van gedachten en overwegingen over de invulling van hun rol en hun keuzes te stimuleren. Aan de gamesimulatie namen dertien spelers deel in de rol van vijf fictieve partijen: twee woningcorporaties, twee beleggers en een gemeente. Deze zijn weergegeven in tabel 5.1.

TABEL 5.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers

Rollen	Gemeente Oppidum	Woningcorporatie Stabulum	Woningcorporatie Woonpoort	Institutionele belegger Merére	Institutionele belegger Accipiter
Deelnemers	3	3	3	2	2

In de gamesimulatie zijn twee woningcorporaties ingebracht, waarvan één met een bestendigende en behoudende rolbeschrijving en één met een vernieuwende rolbeschrijving. De eerste is volgens de bestendigende rolbeschrijving met name geïnteresseerd in het lage segment tot de tweede aftoppingsgrens en ziet vooral voor andere partijen een rol weggelegd in de huisvesting van de middeninkomens. De tweede is volgens de vernieuwende rolbeschrijving vooral geïnteresseerd in de woningen tot en met de liberalisatiegrens in niet-DAEB wanneer partijen daarin geen interesse hebben. Vernieuwende corporaties zien een rol voor zichzelf in de huishoudens van de middeninkomens, in tegenstelling tot bestendigende corporaties. De meegekregen financiële en maatschappelijke doelen zijn hierna kort samengevat per fictieve rol in tabel 5.2.

TABEL 5.2 Rollen en korte toelichting op de doelen

Rol	Korte toelichting op de doelen
Woningcorporatie Stabulum	Bestendiger, wil terug naar de kerntaak met een focus op de tweede aftoppingsgrens en wil beperkt risico's dragen. "Doen waar je goed in bent." Wil investeringen door andere partijen te stimuleren om waardestijging op lange termijn te realiseren.
Woningcorporatie Woonpoort	Vernieuwer, stelt een wijkgerichte en integrale aanpak centraal en wil hiervoor graag samenwerkingspartners vinden. Richt zich met name op het huursegment tot de liberalisatiegrens maar is indien nodig bereid ook in het hogere segment te investeren vanuit de niet-DAEB tak. Wil samenwerking en investeringen door andere partijen stimuleren om waardestijging op lange termijn te realiseren.
Belegger Merére en Accipiter	Willen graag voet aan de grond krijgen in deze gemeente en hun vastgoedportefeuille uitbreiden met vooral woningen in het duurdere huursegment.
Gemeente Oppidum	Wil dat de partijen het gewenste woningbouwprogramma realiseren en hier een goede grondprijs voor betalen aan de gemeente. Kosten en risico's moeten vooral bij andere partijen komen te liggen.

Ontwerp van de gamesimulatie

Belangrijke elementen die in de gamesimulatie zijn meegenomen zijn de verschillende huursegmenten met de nadruk op het realiseren van middeldure huur, de woningmarkt, gemengde wijken, de gewijzigde Woningwet en passendheidsnorm, gemeentelijk woon- en grondprijnsbeleid, maatschappelijke en financiële belangen van de actoren en de samenwerking tussen gemeente, corporaties en beleggers.

De context en variabelen die als uitgangspunt zijn meegenomen in de game zijn uitgewerkt in paragraaf 4.6 van het vorige hoofdstuk en komen voort uit het theoretisch kader en de ondersteunende casestudy. De variabelen die bepalend zijn of in meer of mindere mate van invloed zijn op investeringsbeslissingen zijn zodanig geoperationaliseerd, dat deze meetbaar zijn en getoetst kunnen worden in de gamesimulatie.

In de gamesimulatie is een aantal aannames gedaan. Ten eerste wordt uitgegaan van een gunstige regionale woningmarkt met economische en demografische groei. De wijk is gelegen in een middelgrote stad in de Randstad, wat representatief is voor de huidige situatie in veel stedelijke vernieuwingswijken. Ten tweede wordt uitgegaan van een gemeente die het initiatief neemt om gedifferentieerde woningbouwcategorieën in te voeren en toe te passen. In de praktijk zien we dat gemeenten hier steeds meer voor open staan. Ten derde wordt aangenomen dat er een beschikbare locatie is voor woningbouw in stedelijk gebied in eigendom van de gemeente. In de praktijk is dit echter niet vanzelfsprekend en ontbreekt het vaak aan geschikte locaties, dit terwijl beleggers en corporaties voldoende ruimte hebben om te investeren. De vierde en laatste aanname is dat partijen geïnteresseerd zijn in het gebied, het belang inzien van gemengde wijken en bovendien de noodzaak inzien om middeninkomens te huisvesten. In de praktijk zien we dat beleggers steeds meer interesse tonen in dergelijke locaties en in het lage middensegment vanwege krapte op de woningmarkt en de beperkte beschikbaarheid van aantrekkelijke locaties om in te investeren. Omdat beleggers risico's mijden investeren zij echter niet snel als eerste in een herontwikkelingsgebied in een verouderde wijk waarvan de waardeontwikkeling onzeker is. Zowel beleggers als corporaties erkennen wel de noodzaak van passende huisvesting voor middeninkomens in met name stedelijk gebied, alleen het is de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt.

Bouwen van de gamesimulatie

De laatste stap is het uitwerken en 'bouwen' van de gamesimulatie. Dit betekent concreet het uitwerken van het programma en van de informatie voor de deelnemers in de vorm van documenten, die zij deels vooraf en deels tijdens de game ontvingen. Het programma bestond uit een introductie met korte presentatie, de spelsimulatie zelf met daarna een presentatie van het resultaat door de deelnemers en tot slot evaluatie en discussie. Voor de gamesimulatie is een geschikte ruimte georganiseerd met opstelling van de partijen en audioapparatuur om de data te kunnen registreren. Tijdens de gamesimulatie werden opnames gemaakt en was er ondersteuning indien daar behoefte aan was. De evaluatie en discussie aan het eind vond plaats in een plenaire sessie. Daarnaast zijn individuele evaluatieformulieren uitgereikt en ingevuld door de deelnemers.

Voorafgaand aan de gamesimulatie ontvingen de deelnemers een uitnodigingsbrief van de gemeente om het gesprek aan te gaan en een korte rolbeschrijving. Hierbij was informatie gevoegd over de casus en de gewenste woningdifferentiatie. Daarnaast ontvingen zij een krantenbericht, waarin de problematiek rondom het huisvesten van de middeninkomens en de context waarin de gamesimulatie zich afspeelt in beeld is gebracht. Op de dag van de gamesimulatie zelf kregen de deelnemers een uitgebreide rolbeschrijving met daarin meer achtergrondinformatie over de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn, de beschikbare middelen, de financiële en maatschappelijke doelen, een indicatieve prijslijst en invulformulieren voor grondovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten om gemaakte afspraken met andere partijen in vast te leggen.

Over de fictieve casus *Trajectum* in de stad Oppidum is de volgende informatie verstrekt.

Het voormalig industrieterrein Trajectum, dat een oppervlakte van 6 hectare beslaat, is door de gemeente Oppidum bouwrijp gemaakt. De gemeente en de corporaties zien hier graag een woningbouwprogramma tot stand komen waar er voor verschillende doelgroepen ruimte is om te wonen. Zo kan er aan de huidige woonopgave worden voldaan en er aan een evenwichtigere woningmarkt worden gewerkt. Hiervoor is samenwerking tussen verschillende partijen cruciaal. Er wordt verwacht dat, door het aantrekken en combineren van lagere, midden en hogere inkomens naar Trajectum, dit een positief effect heeft op de waardeontwikkeling en leefbaarheid van de gehele wijk. De maximale toekomstige verdichting is 450 woningen op de 6 hectare. Voor de 150 koopwoningen die in de wijk gebouwd zullen worden, is reeds een ontwikkelaar geselecteerd. Dit betekent dat er nog afspraken gemaakt moeten worden over de 300 resterende woningen.

De gemeente vraagt de partijen om een gedifferentieerd woningbouwprogramma te realiseren om onder andere aan de vraag van de middeninkomens te voldoen die nu tussen wal en schip vallen op de woningmarkt. Om de partijen in de gesprekken en onderhandelingen over dit thema te laten praten, is er besloten om een verdere differentiatie in woningbouwcategorieën in te voeren. In bestemmingsplannen is het mogelijk om onderscheid te maken tussen sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap, maar dit wordt niet voldoende geacht om alle doelgroepen te huisvesten en gemengde wijken te creëren. Daarom is een verdeling aangereikt voor de woningbouwcategorieën zoals weergegeven in tabel 5.3 gebaseerd op bedragen met als prijspeil 2016, het jaar waarin de gamesimulatie werd gehouden.

TABEL 5.3 Differentiatie woningbouwcategorieën

Woningbouwcategorie	Aandeel binnen Trajectum
Sociale huur laag (tot € 628 per maand)	1/6
Sociale huur hoog (tot € 710 per maand)	1/6
Vrije sector huur laag (tot € 850 per maand)	1/6
Vrije sector huur hoog (tot € 1.000 per maand)	1/6
Koop	1/3

De context waarin de gamesimulatie zich afspeelt en de problematiek rondom het huisvesten van de middeninkomens is in beeld gebracht in de vorm van een krantenbericht dat zij voorafgaand aan de game ontvingen, zoals weergegeven in figuur 5.1.



Pleidooi: meer samenwerking tussen belegger & corporatie
Pagina 4



Mismatch tussen gemeentelijk woon- en grondbeleid
Pagina 6



Burgerinitiatief wint aan populariteit
Pagina 8



Zon en wolken
Temp: 24 C°
Wind: ZW3

vrijdag 24 juni 2016 | Oplage 200.000

Weinig middeldure huur

De Nederlandse woningmarkt telt weinig huurwoningen in het middensegment (huur tussen ca. 700 en 900 euro).

door PBL

Slechts 6% van de woningvoorraad is een geliberaliseerde huurwoning van de commerciële sector. De grootste vraag naar deze huurwoningen is te verwachten van jonge huishoudens tot 35 jaar met

een midden- tot hoger inkomen. Vooral bij deze doelgroep is een vraag naar geliberaliseerde huurwoningen te verwachten. Zij verdienen te veel voor een sociale huurwoning, maar kunnen niet altijd een woning kopen omdat ze de hypotheek niet rondkrijgen, bijvoorbeeld omdat ze geen vast arbeidscontract hebben. Soms ook kiezen deze jonge huishoudens bewust voor een huurwoning omdat ze zich nog niet willen settelen in een koopwoning. Tot 2025 zal deze groep jongerehuishoudens nog groeien; in de regio Amsterdam-

Utrecht nog langer. De vraag naar dit type huurwoningen zal zich vooral voordoen in de Randstad, Arnhem/Nijmegen, de stadsregio Groningen en de stedelijke regio's van Brabant. Ook onder senioren (55+) met een eigen huis is een lichte toename van de vraag naar geliberaliseerde huurwoningen te verwachten. Het gaat dan om ouderen die hun opgebouwde vermogen willen benutten door hun huis te verkopen. De verwachting is dat woningcorporaties de komende tijd niet meer veel investeren in de (middel)duurdere huurwoningen.

Zij moeten zich volgens de nieuwe Woningwet concentreren op hun kerntaak: de sociale woningbouw. Het aanbod van geliberaliseerde huurwoningen zal vooral komen van grote commerciële ontwikkelaars en institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen). Zij zullen met name in de Randstad en de stedelijke regio's investeren; daar waar de vraag het grootst is.

Bron: PBL (2015). 'Vraag naar middeldure huurwoningen het grootst bij jonge huishoudens' [bewerk]

Trajectum als pilot voor samenwerking

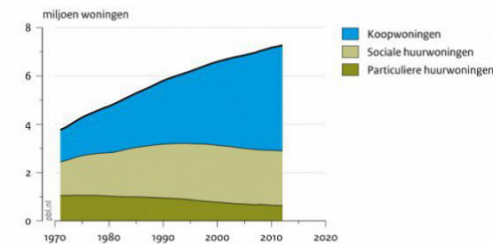
door onze stadsredactie

Het voormalig industrieterrein Trajectum moet nieuw leven ingeblazen worden, zo stelt Jonathan Mulder, de wethouder van wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed van de gemeente Oppidum. Het vervallen en lege industrieterrein zijn veel inwoners van de stad al jaren een doorn in het oog en de leefbaarheid staat onder druk. De noodzaak tot herontwikkeling wordt door steeds meer partijen erkend. De 6 hectare aan de zuidoostelijke rand van de stad is gezien de ligging en de dichtbijzijnde voorzieningen volgens de gemeente uitermate geschikt voor woningbouw.

Verscheidene partijen zijn vandaag uitgenodigd om te komen praten over een mogelijke samenwerking. De gemeente, woningcorporaties Stabulum en Woonpoort, en institutionele beleggers Accipiter en Merde gaan het gesprek met elkaar aan om samen vorm te geven aan het gebied. Zoals het artikel van PBL hierboven al aangeeft, is er veel vraag naar middeldure huur in steden. Zo ook in Oppidum.

Constante daling van particuliere huurwoningen

Samenstelling van woningvoorraad



Bron: ABF - Systeem woningvoorraad (Syswov)

www.pbl.nl

Om sociale tweedeling en inkomens segregatie tussen wijken tegen te gaan, heeft het college van B&W het thema om dit belangrijke thema op te nemen in de woonvisie om zo gemengde wijken te creëren waar ruimte is voor meerdere doelgroepen. Samenwerking tussen zowel publieke als private organisaties is hiervoor cruciaal. Echter bestaat er nog veel onbegrip tussen partijen. Dit kan in de toekomst anders, dicht de gemeente. De 6 hectare grond is opgekocht door de gemeente en bouwrijp gemaakt. Oppidum zal de grond verkopen aan geïnteresseerde partijen.

Echter worden hier wel voorwaarden aan gesteld om de beoogde gemengde wijken te realiseren. Of er enthousiast op deze voorwaarden gereageerd zal worden door de woningcorporaties en beleggers zal moeten blijken uit de gesprekken van aanstaande vrijdag. Jonathan Mulder, initiatiefnemer van de beoogde samenwerking, zegt dat alle opties voor de herontwikkeling nog open staan en hoopt op een gewenste en positieve uitkomst die niet alleen Trajectum tot bloei laat komen, maar een bijdrage zal leveren aan de gehele stad.

Corporaties bouwen niet genoeg sociale woningen

door onze stadsredactie

De gemeenteraad wil dat er de komende jaren veel nieuwe sociale woningen in de stad bijkomen. Binnen de prestatieafspraken die de gemeente maakt met de woningcorporaties die actief zijn in de stad, is veel aandacht voor de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van sociale huurwoningen. Corporaties dienen hier zowel op een kwalitatieve als kwantitatieve wijze aan bij te dragen, afhankelijk van de grootte en de investeringsruimte van de corporatie. Dat er een noodzaak is voor sociale huur, staat buiten kijf. Het spanningsveld zit hem in het vinden van geschikte locaties en het creëren van gemengde wijken, waar er binnen een wijk ruimte wordt gemaakt voor verschillende woningbouwcategorieën. Vanuit het college van Burgemeesters & Wethouders wordt er sterk gepleit voor deze woningmix in wijken, om sociale tweedeling en inkomens segregatie tussen en binnen wijken tegen te gaan.

Je eigen krant maken?
Ga naar
www.zelfkrantmaken.nl

Een initiatief van
d-media
web professionals
<http://d-media.nl>



Het weer

door Piet P.

Het wordt vandaag een zomere dag. In de loop van de ochtend maakt de sluierbewolking plaats voor de zon en loopt het kwik in het westen van het land op tot circa 24 graden. Met een matige zuidwestelijke wind ligt de temperatuur iets hoger dan gemiddeld. In de avond neemt de wind toe en is er kans op zwaardere windstoten en oever.



FIG. 5.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-belegger

5.5 Resultaten gamesimulatie

In deze paragraaf worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie weergegeven. Allereerst wordt het verloop van de game weergegeven in de vorm van een samenvatting. Vervolgens worden de resultaten van de game schematisch weergegeven in relatie tot de indicatoren. Naast de bevindingen van de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de evaluatie door de deelnemers en de interviews. Tot slot wordt nagegaan of de veronderstellingen worden ondersteund door de uitkomsten van de gamesimulatie en de interviews.

Samenvatting van het verloop van de game

De woningcorporaties kiezen bij de start van de gamesimulatie voor een samenwerking met elkaar. 'Samen optrekken, dat maakt ons sterk.' Zij zien een rol voor zichzelf in het huursegment tot de liberalisatiegrens. De vernieuwende corporatie ziet ook een rol in het geliberaliseerde segment, als de markt dit niet oppakt. De corporaties zijn het erover eens dat een samenwerking met een belegger het gebied sterker maakt; zo kunnen zij gezamenlijk de onderhandelingen met de gemeente over de grondprijs voeren.

De beleggers hebben sneller dan de corporaties een strategie gekozen. Eén van de beleggers heeft het plan om de gehele locatie in handen te krijgen en samen met de corporaties een voortrekkersrol qua financiering in te nemen. Dit biedt hen zekerheid om ook vrije sectorhuur te realiseren en speelt de balans van de corporatie vrij om te investeren in andere projecten. Dit kan ook interessant zijn voor de gemeente.

De corporaties zijn niet geïnteresseerd in een samenwerking met de beleggers bij de grondaankoop, maar wel bij de ontwikkeling van de woningen. Dat de vernieuwende corporatie ook geïnteresseerd is in geliberaliseerde huur – om meer differentiatie in de wijk te realiseren – schrikt de beleggers af. De beleggers geven aan dat hierover onderhandeld kan worden, maar dat de beleggers ook geïnteresseerd zijn in het sociale segment.

De corporaties vinden het gesprek niet zo goed verlopen, maar hebben een zeker basisvertrouwen in de belegger. Ze zijn geïnteresseerd in een samenwerking omdat beleggers commercieel en slim zijn in het inkopen van een goed product, maar de samenwerking is afhankelijk van de prijs. De corporaties vinden de relatie met de gemeente belangrijk en zijn benieuwd naar de wensen van de gemeente. Zij willen daarom een apart gesprek met de gemeente zonder beleggers. De beleggers vinden dit jammer.

De gemeente wil primair een faciliterende rol innemen; het gaat om het eindresultaat. De gemeente geeft aan dat ze een probleem hebben met de grondexploitatie. Ze gaan voor een faciliterende rol en zien zichzelf als de derde partner van de corporaties, maar het voelt voor de corporaties niet 'prettig' dat de gemeente zo weinig invloed heeft op de onderhandelingen. Ze willen namelijk aan de beleggerskant het optimale eruit halen.

De corporaties willen met beide beleggers het gesprek aangaan om ook rekening te houden met de gemeente en om meer te halen uit de concurrentie. De beleggers raken inmiddels ongeduldig en gaan met elkaar in gesprek. De corporaties hopen niet dat de beleggers het gehele sociale segment oppakken en hen buitenspel zetten.

De beleggers vinden het jammer dat de corporaties gesloten handelen; vooral op het moment dat zij zonder hen naar de gemeente zijn gestapt. Zowel de corporaties als de beleggers hebben het gevoel dat de ander een spel speelt; 'alle vooroordelen zijn bevestigd.' Dan gaan de beleggers berekenen of ze samen, zonder de corporaties, een knock-out bod kunnen doen richting de gemeente.

De gemeente wil samen met de corporaties een competitie voor de beleggers uitschrijven voor het geliberaliseerde segment. De gemeente is niet blij dat de vernieuwende corporatie ook niet-DAEB op zich wil nemen, maar ze mogen meedingen in de competitie. De corporaties vinden dit een goed idee, maar de vernieuwende corporatie heeft als voorwaarde dat de niet-DAEB sterk aan hun gelinkt wordt. Dit vindt de gemeente geen goed idee. De gemeente vindt dat de corporaties te snel weggaan en ook de beleggers komen niet langs. De corporaties snappen niet goed wat de gemeente aan ze gevraagd heeft. Kunnen marktpartijen ook hoge sociale huur oppakken? Mogen de corporaties nu ook niet-DAEB meenemen?

De beleggers stappen samen naar de woningcorporaties met de vraag om een gezamenlijk voorstel te doen richting gemeente. Het voorstel is dat de beleggers de totale ontwikkeling op zich nemen en de corporaties het segment tot € 625 oppakken. De vernieuwende corporatie reageert dat de gemeente ook hen de mogelijkheid biedt om hogere huursegmenten op te pakken. Ook zij kunnen dus vol voor niet-DAEB gaan. Het tegenvoorstel is dat de corporaties tot de liberalisatiegrens van € 710 oppakken en de niet-DAEB 50/50. De beleggers zien graag een meer evenwichtige verdeling. De beleggers willen ook graag over de openbare ruimte praten, maar de corporaties zien dit als rol voor de gemeente. Er ontstaat een onderlinge spraakverwarring en de beleggers willen het gesprek verlaten.

De gemeente is benieuwd hoe ver de corporaties zijn. De corporaties willen graag tot de liberalisatiegrens van € 710 oppakken in een groter aantal dan meegegeven, voor de aangereikte indicatieve prijzen. Ze snappen dat er een gat zit in de grondexploitatie, maar vragen of dit niet te compenseren valt door middel van de dure huur. De gemeente had verwacht dat de corporaties wat ambitieuzer zouden kijken naar de waardeontwikkeling en wil graag de huidige verdeling aanhouden. De corporaties gaan nadenken over hoe ze de waardeontwikkeling beter kunnen integreren.

De gemeente gaat met de beleggers in gesprek. De beleggers doen een bod los van de corporaties. Ze willen het gehele gebied afnemen en realiseren gelijk 60% van de woningen. Daarnaast investeren ze 3 miljoen extra in de kwaliteit en nog eens 3 miljoen extra voor de gemeente. Als grondwaarde houden ze de indicatieve prijzen aan. De komende 10 jaar ponden ze niet uit. Omdat de gemeente de relatie met de corporaties ook belangrijk vindt, zijn ook de corporaties welkom om een rol te spelen mits ze meewerken aan de kwaliteitsstandaard. Misschien kan de gemeente een rol spelen in de samenwerking met de corporaties, omdat deze nog niet zo soepel verloopt. De gemeente vindt het ook belangrijk om afspraken te maken over wat er met het gebied gebeurt na die 10 jaar.

De beleggers vragen zich nog af of ze de corporaties tegen elkaar kunnen uitspelen. 'Wie zegt dat wij als beleggers niet kunnen bijdragen aan de gemeentelijke prestaties?'

De gemeente overlegt met de corporaties en zij zijn bereid extra te investeren in de kwaliteit. Zij willen het segment tot de liberalisatiegrens oppakken, maar daar gaan de beleggers niet mee akkoord; dan komt die 3 miljoen er niet bij. De afspraak is nu dat de corporaties tot de tweede aftoppingsgrens van circa € 625 doen. De corporaties twijfelen even, maar vinden het toch een goede deal.



FIG. 5.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-belegger

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – fysieke kenmerken

In de game en evaluatie komt naar voren dat de woningmarkt in grote mate bepalend is voor het investeringsgedrag van beleggers en corporaties. De gunstige markt maakt zowel beleggers als corporaties 'eager' om te investeren; in een ongunstige woningmarkt zouden beleggers niet zo snel in het sociale segment investeren. De woningmarktregio speelt een belangrijke rol in investeringsbeslissingen in middeldure huur. In een zwakke regio met weinig urgentie voor middeninkomens komen investeringen veel lastiger van de grond. Een corporatie zegt hierover het volgende tijdens de evaluatie.

Woningmarkt (corporatie)

“In een ongunstige woningmarkt was de onderhandelingspositie van de gemeente veel zwakker geweest. Nu wilden alle partijen zoveel mogelijk ontwikkeling naar zich toe trekken. In een slechtere markt waren de beleggers nooit gaan nadenken over het ontwikkelen van sociale woningen.”

In tabel 5.4 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de fysieke kenmerken volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Naast de bevindingen in de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de evaluatie door de deelnemers na afloop van de game.

TABEL 5.4 Fysieke kenmerken – bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> – Beleggers zijn in gunstige markt bereid te investeren in sociale huur onder voorwaarden. – Corporaties pakken middeldure huur op als beleggers dat laten liggen en doen sociaal liever zelf. 	<ul style="list-style-type: none"> – Investerings in middensegment komen in overspannen markt met urgentie snel van de grond. – De regionale woningmarkt bepaalt in sterke mate investeringsgedrag van zowel beleggers als corporaties.
Demografie	<ul style="list-style-type: none"> – Er blijkt niet of de beleggers een barrière voelen om in zwakkere wijken te investeren. – De corporaties zien zichzelf als de aangewezen partij om in vernieuwingswijken te investeren. 	<ul style="list-style-type: none"> – Partijen investeren met name in demografische groeigebieden. – Corporaties voelen zich geroepen om te investeren in wijken met een neerwaartse spiraal. Beleggers schrikt dit af.
Planologie	<ul style="list-style-type: none"> – De beleggers willen graag invloed op het gehele gebied. – Onduidelijk of de planologische kenmerken een rol spelen in de investeringsbeslissing. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grote stedelijke locaties zijn in huidige praktijk niet beschikbaar. – Beleggers kijken in overspannen markt ook naar mindere locaties, mits er waardepotentie is.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gemeenschapskenmerken

Uit de game blijkt dat met name onderlinge relaties en wederkerigheid, type actoren, transparantie en cultuurverschil het proces belemmeren om tot een investeringsbeslissing te komen. Beleggers ervaren koudwatervrees bij de corporaties met als gevolg argwaan en ontoegankelijkheid. Er is geen natuurlijke vertrouwensrelatie tussen corporaties en beleggers; het zijn verschillende bloedgroepen. Houding en gedrag blijkt van wezenlijk belang voor het wel of niet samenwerken van partijen. Beleggers en corporaties doen hierover onder andere de volgende uitspraken in de evaluatie van de gamesimulatie.

Relatiekwaliteit (belegger)

“Als de relatie met corporaties direct goed was geweest en we hadden gezegd jullie doen het onderste en wij het bovenste segment dan hadden we direct getekend. Het is grappig om te horen van de corporaties dat met name tijd hetgeen is waarom we niet aan tafel zaten. Wij hadden 3 keer geprobeerd met de corporaties om tafel te gaan en toen dachten we laat maar. Had niks met de inhoud te maken.”

Transparantie en gedeelde opvattingen (corporatie)

“Wat ik miste is dat we ons niet erg hebben gericht op de motivaties erachter. Ik hoor jou nu zeggen dat er verschil was tussen de corporaties. Ik wist dat niet. Dan had het gesprek anders kunnen verlopen. We hadden beter moeten kijken naar wat ze wilden.”

Type actoren (corporatie)

“De verschillende rollen hebben we gespeeld zoals je ze tegen komt. De corporaties zijn bij elkaar aan tafel gaan zitten. De beleggers halen je links en rechts in. Zo gaat dat in de werkelijkheid ook. Corporaties hebben er lang over gedaan. Dat past bij corporaties. Beleggers halen je in, misschien wel door deze goede markt dat wel. Het past bij de rol die je in de werkelijkheid hebt.”

Cultuur en wederkerigheid (belegger)

“Het gaat niet over goed of fout hoor, maar het zijn van origine twee verschillende werelden. Enerzijds de vanzelfsprekendheid van taken die je moet invullen. Wij hebben de vanzelfsprekendheid die de corporaties hebben als marktpartij niet. Wij moeten iedere keer op zoek naar wat kunnen we doen. Dan ben je gedwongen om sneller te schakelen. Dat komt heel duidelijk uit de game!”

In tabel 5.5 worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gemeenschapskenmerken.

TABEL 5.5 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Relatiekwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties en beleggers durven elkaar niet vanzelfsprekend te vertrouwen, dit kost tijd. – De corporaties zijn achterdochtig richting de beleggers; dit werkt belemmerend in het proces. 	<ul style="list-style-type: none"> – Er is geen natuurlijke vertrouwensrelatie tussen corporaties en beleggers. – Corporaties maken eerder onderling bondjes dan met commerciële partijen. – Houding en gedrag is van groot belang voor samenwerking.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties zijn niet gelijk transparant naar elkaar over hun doelen, al lijkt dit onbewust. – De beleggers communiceren vanaf begin open en transparant, zij spreken duidelijke taal. 	<ul style="list-style-type: none"> – Individuele doelen en belangen worden ook in de praktijk vaak niet expliciet benoemd en open gecommuniceerd. – Onvoldoende transparantie in beginfase leidt gaandeweg vaak tot vertraging en frustratie.
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties en beleggers willen graag investeren en snel aan de slag, omdat zij voldoende beschikbare middelen hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties hebben voldoende middelen en beleggers hebben veel geld op de plank; zij staan te springen om te investeren.
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> – Partijen hebben een natuurlijke neiging om allianties te vormen en er samen uit te komen. – Corporaties trekken samen op en willen samenwerken met één belegger, maar dit loopt vast. – Beleggers nemen uiteindelijk samen de regie over het geheel. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties laten herontwikkelingen in de praktijk niet snel over aan beleggers. – Beleggers nemen niet snel het heft in eigen handen voor gehele gebiedsontwikkeling. – Voor de regierol over het geheel wordt in praktijk eerder een gebiedsontwikkelaar betrokken.
Type actoren	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties trekken direct samen op om alliantie te vormen als maatschappelijke partners. – Beleggers staan open voor samenwerking maar trekken later eigen plan, doordat corporaties te druk zijn met zichzelf. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties zijn ook in praktijk veel met zichzelf bezig en overleggen veelvuldig onderling om de klokken gelijk te zetten. – Voortvarende aanpak en het snel kunnen schakelen is kenmerkend voor beleggers. – In de praktijk zullen corporaties niet snel worden buiten gesloten door beleggers en gemeente.
Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> – Corporatie zit als natuurlijke partner van gemeente vanzelfsprekend aan tafel en stapt niet actief op beleggers af. – Beleggers moeten veel moeite doen om voet aan de grond te krijgen en relatie op te bouwen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Natuurlijk partnerschap van corporaties en gemeente en vanzelfsprekende houding om aan tafel te zitten is herkenbaar. – Omdat beleggers niet lokaal verankerd en vertrouwd zijn met gemeenten, moeten zij energie erin steken om dit op te bouwen.
Gedeelde opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties denken onderling dezelfde doelen te hebben, maar spreken dit niet duidelijk uit. – Corporaties blijken gaandeweg andere doelen te hebben en zouden eerder tot keuzes komen als zij dit hadden geweten. – Beleggers spreken hun doelen uit en spelen in op het gedeelde belang met gemeente: openbare ruimte en waardeontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> – Gaandeweg pas achter elkaars opvattingen en belangen komen is herkenbaar en werkt in de praktijk vaak belemmerend. – Partijen komen eerder tot een investeringsbeslissing als zij zich in het begin in elkaars belangen verdiepen en doelen uitspreken. – Gedeelde belang met gemeente wordt niet altijd op ingespeeld.

>>>

TABEL 5.5 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> – Het cultuurverschil tussen corporaties en beleggers is belemmerende factor om tot samenwerking te komen. – Beleggers schakelen van nature snel, terwijl corporaties traag zijn en veel tijd nodig hebben om tot investeringsbeslissing te komen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het cultuurverschil is erg herkenbaar: de verschillende werelden van corporaties en beleggers werken belemmerend. – Als partijen geen tijd nemen om zich in te leven in de cultuur en werkwijze van de ander verloopt samenwerking moeizaam.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gebruiksregels

Uit de game blijkt dat vooral de posities en rollen van de actoren bepalend zijn voor de investeringsbeslissingen die genomen worden. De posities die de corporaties en beleggers in de gamesimulaties in namen kwamen sterk overeen met hun natuurlijke rollen in de praktijk. Daarnaast blijken de eigen keuzes van woningcorporaties in samenhang met hun interpretatie van de nieuwe wetgeving een belangrijke rol te spelen. Keuzes van beleggers worden in de praktijk met name bepaald door de regels van hun fondsen. De volgende uitspraken worden hierover in de evaluatie gedaan door beleggers en corporaties.

Posities actoren (corporatie)

“In het spel zag je dat de mensen de natuurlijke rollen uit de praktijk naadloos kopieerden. Managers namen het voortouw en creatieve mensen met goede ideeën werden ondergesneeuwd. Wat je zag is dat het spel redelijk eenvoudig te spelen was. Het doel was op veel verschillende manieren haalbaar. Toch heeft niet iedereen zijn eigen doelen kunnen halen en dat is gek. De natuurlijke houding bij veel mensen was: gelijk aan de slag, we hebben geen tijd te verliezen. Dat is de beste strategie om in de praktijk juist zoveel mogelijk tijd te verliezen. Dit komt erg overeen met de werkelijkheid!”

Wetgeving (corporatie)

“Op het moment van vóór de nieuwe Woningwet zouden de corporaties een veel sterkere rol gespeeld hebben en veel meer ontwikkelingen naar zich toe getrokken hebben. De rol van de beleggers en van de gemeenten is met de nieuwe Woningwet veel groter geworden.”

Keuzes actoren (gemeente)

“Partijen moeten niet te veel de keuzes van anderen afwachten. Stap af op anderen en probeer niet voor anderen maar met anderen de mogelijke keuzes te bedenken. We bedachten vooraf mogelijke bezwaren en problemen, die zich uiteindelijk helemaal niet voordeden. Het duurde lang voordat we op gang waren. Daardoor was er aan het einde weinig tijd voor de echte onderhandelingen.”

Keuzes actoren (belegger)

“Zekerheid van uitponden is niet altijd nodig voor sociale huur op de tweede aftoppingsgrens. Wat bij ons speelt, wij werken niet met streefhuren. Wij zullen het dan ook daadwerkelijk voor circa € 625 doen. De inkomensnorm is minimaal 4x. Je hebt een groep van 34 en 38 duizend. Kan niet bij corporaties terecht en heeft eigenlijk ook te weinig om boven de liberalisatiegrens van € 710 (prijsspeil 2016) te komen. Kunnen ook geen koopwoning kopen. Die zitten precies in de range van € 625 en € 710. Dat is een hele interessante doelgroep. Hoeven we niet uit te ponden. Uitponden is een middel wanneer het rendement niet meer voldoende is. Dan kan je het uitstellen.”

In tabel 5.6 worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gebruiksregels.

TABEL 5.6 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	<ul style="list-style-type: none">– De corporaties proberen gezamenlijk aansluiting te zoeken met één van de twee beleggers.– Een corporatie stelt zich star op in haar eisen, waardoor de belegger ook meer eisen stelt en de onderhandeling vastloopt.– De beleggers doen een 'knock-out' bod richting gemeente en zetten de corporaties buitenspel.	<ul style="list-style-type: none">– Corporaties zoeken vaak als eerste onderlinge samenwerking op.– Corporaties worden in de praktijk als natuurlijke partner van de gemeente niet snel buitenspel gezet.– Beleggers zullen niet snel corporaties passeren, maar samenwerking opzoeken.
Posities actoren	<ul style="list-style-type: none">– De gemeente heeft sterke positie als grondeigenaar, maar stelt zich bewust faciliterend op.– De corporaties vertrouwen op hun positie en rol als natuurlijke partner en zetten hoog in.– De beleggers willen voet aan de grond en nemen actieve en assertieve houding aan door hoog grondbod neer te leggen.	<ul style="list-style-type: none">– Eigendomsposities zijn sterk bepalend voor investeringsbeslissingen.– Gemeenten hebben een minder regisserende en sturende positie en nemen faciliterende rol aan ten dienste van marktpartijen.

>>>

TABEL 5.6 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> – De focus van de corporaties ligt op sociale huur, met name onder de aftoppingsgrens. Middeldure huur laten zij over aan beleggers. – Vóór de herziening van de Woningwet zouden corporaties de hele gebiedsontwikkeling inclusief middeldure huur oppakken. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties richten zich net als in de game primair op het sociale segment onder de aftoppingsgrens. – De opvatting over het oppakken van middeldure huur hangt af van de eigen interpretatie van de wet en verschilt per corporatie.
Keuzes actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties maken zelf de keuze in welk segment ze investeren in samenhang met de keuzes van de andere actoren. – Partijen proberen complementair te zijn in hun keuzes en niet in elkaars vaarwater te zitten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Keuzes van corporaties hangen sterk af van hun interpretatie van de wet. – Keuzes van beleggers worden bepaald door de regels van hun fondsen.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties delen pas aan het eind hun doelen, waardoor het lang duurt tot keuzes te komen. – De beleggers delen hun doelen wel, maar niet hun financiële berekeningen en staan daardoor sterk in de onderhandeling. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het delen van informatie is ook in de praktijk vaak niet vanzelfsprekend, zeker niet financiële berekeningen. – Door het delen van doelen komen partijen eerder tot investeringsbeslissingen.
Zeggenschapsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties willen als natuurlijke partner zeggenschap over het sociale programma. – De beleggers staan open voor samenwerking, maar zij trekken de gehele zeggenschap naar zich toe na vastlopen onderhandeling. – De beleggers hebben bij voorkeur de touwtjes in handen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zowel corporaties als beleggers willen in de praktijk graag zeggenschap over gebiedsontwikkeling en zicht op de andere programmaonderdelen. – Beleggers zullen niet snel gehele gebiedsontwikkeling naar zich toe trekken.
Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties en beleggers proberen de kosten, opbrengsten en risico's per segment toe te delen aan een partij. – De beleggers trekken de totale kosten, opbrengsten en risico's naar zich toe inclusief openbare ruimte als partijen vastlopen. – De corporaties durven minder risico's te nemen en zien investeren in openbare ruimte, als taak van de gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> – Individueel toedelen van kosten/opbrengsten en risico's per partij gebeurt ook in de praktijk. – Beleggers trekken niet snel totale kosten/opbrengsten en risico's naar zich toe. – Wie investeringen in openbare ruimte op zich neemt levert ook in de praktijk discussie op; dit doen beleggers niet snel.
Scope	<ul style="list-style-type: none"> – De beleggers pakken uiteindelijk de gehele gebiedsontwikkeling op, vanwege de vastgelopen onderhandeling met corporaties. – De corporaties hadden het sociale deel op zich willen nemen. – Partijen willen het gebied aaneensluitend zonder fasering realiseren vanwege goede markt. 	<ul style="list-style-type: none"> – Beleggers focussen zich met name op het vastgoed voor hun fonds en niet op hele gebiedsontwikkelingen. – Corporaties pakken in de praktijk meestal het sociale programma op. – Aaneensluitende realisatie zonder fasering ligt voor de hand in gunstige markt.

5.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, institutionele beleggers en gemeenten elkaar stimuleren om te investeren in nieuwe huurwoningen in het middensegment, teneinde daarmee bij te dragen aan gemengde wijken in stedelijke vernieuwing en een meer evenwichtige woningmarkt?” In dit onderzoek wordt met huurwoningen in het middensegment, ofwel middenhuur, bedoeld middeldure huurwoningen met een maandhuur vanaf de tweede aftoppingsgrens.

Allereerst wordt onderzocht in hoeverre de veronderstellingen over het samenspel tussen corporatie, belegger en gemeente ondersteund worden door de uitkomsten van de gamesimulatie, evaluatie en interviews. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord aan de hand van de deelvragen die geformuleerd zijn in paragraaf 5.1.

Veronderstellingen

- 1 Institutionele beleggers zijn bereid om te investeren in het middensegment als zij directe samenwerkingsafspraken met woningcorporaties maken over wie welke huurcategorie bedient en met welk product, zodat zij niet in elkaars vaarwater zitten.

Deze veronderstelling wordt geheel ondersteund. Zolang corporaties duidelijk zijn over het segment en product dat zij oppakken en daarmee ruimte overlaten aan beleggers om elkaar onderling niet te concurreren, pakken beleggers dit met beide handen aan. Met name de prijs-kwaliteitverhouding is daarbij belangrijk: de woningcorporatie moet geen vergelijkbare woning qua grootte en afwerking aanbieden voor een prijs die ver onder de markthuur ligt. Voorwaarde voor het maken van directe samenwerkingsafspraken is dat partijen open en transparant zijn en vertrouwen hebben in elkaar. Beleggers blijken behoorlijk wat koudwatervrees te ervaren onder corporaties met argwaan en ontoegankelijkheid tot gevolg. Dit hangt nauw samen met verschillen in cultuur.

- 2 Corporaties zijn bereid zich terug te trekken tot het segment onder de tweede aftoppingsgrens als zij directe samenwerkingsafspraken met beleggers maken over de huurcategorie die de belegger oppakt in combinatie met garanties over de termijn waarna zij mogen verkopen, over de huurverhoging en de voorwaarden bij toewijzing.

Deze veronderstelling wordt niet geheel ondersteund. Samenwerkingsafspraken over de huurcategorie, verkooptermijn, huurverhoging en toewijzing kunnen helpen, maar of corporaties daadwerkelijk bereid zijn zich terug te trekken tot het segment onder de aftoppingsgrens lijkt meer bepaald te worden door andere factoren. Met name de wijze waarop de corporatie de nieuwe Woningwet interpreteert (hoe gaan zij met de nieuwe wet om) en de regionale woningmarkt (urgentie middeninkomens) spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook de positie van de corporatie in de gemeente (eigendomsposities en aandeel van de sociale voorraad) en de eigen portefeuillestrategie van de corporatie (visie op niet-DAEB).

- 3 Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om te investeren in bepaalde huurcategorieën door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen en door privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan de realisatie van huurcategorieën.

Deze veronderstelling wordt ondersteund, maar staat vaak op gespannen voet met het grondprijsbeleid. Doordat het grondprijsbeleid van gemeenten in de regel erg gericht is op opbrengstmaximalisatie, kan dit prevaleren boven het volkshuisvestelijke belang van de gemeente om sociale huurwoningen te realiseren omdat dit laatste een lagere grondopbrengst genereert. Als gemeenten geen voorwaarden stellen aan bepaalde huurcategorieën zullen marktpartijen eerder inzetten op de maximale huurcategorieën die de markt toelaat omdat dit een hoger rendement oplevert.

- 4 Gemeenten kunnen de haalbaarheid van en daarmee de investeringen in middeldure huur stimuleren door grondprijzen te differentiëren naar huurcategorie.

Deze veronderstelling wordt weliswaar ondersteund, echter de differentiatie in grondprijzen per huurcategorie lijkt niet doorslaggevend te zijn voor beleggers om te investeren. Het middensegment is voor beleggers een stabiel product met een laag risicoprofiel waardoor beleggers een lager rendement accepteren. Aan de andere kant brengt onzekerheid over het overheidsbeleid, de verhuurdersheffing en het woningwaarderingstelsel risico's met zich mee waardoor het risicoprofiel wordt verhoogd. Het maken van afspraken waardoor deze risico's in het laag-midden segment worden beperkt, zoals afspraken over huurstijging en verkooptermijn, lijken voor beleggers van groter belang.

- 5 Samenwerkingsafspraken tussen corporaties en beleggers over investeringen in middeldure huur worden eerder belemmerd door gemeenschapskenmerken zoals relatiekwaliteit, transparantie en cultuur dan door verschil in inhoudelijke opvattingen.

Deze veronderstelling wordt grotendeels ondersteund, alhoewel inhoudelijke opvattingen (visie van de corporatie op het middensegment en visie en beleid van de belegger) natuurlijk ook een rol spelen. Cultuurverschillen tussen corporaties en beleggers zijn groot en worden duidelijk bevestigd in de game. Corporaties richten zich vanuit hun maatschappelijke rol met name op hun kerntaak en moeten zich voortdurend verantwoorden; zeker als het gaat om investeringen. Dit is alleen maar versterkt door de nieuwe Woningwet. Hierdoor hebben corporaties veel tijd nodig om investeringsbeslissingen te wikkelen en te wegen en komen zij traag tot besluiten. Beleggers daarentegen hebben dit niet en kunnen snel schakelen. Zij handelen en rekenen van nature sneller en durven meer risico's te nemen. Deze verschillen belemmeren gezamenlijke investeringsbeslissingen. Er is tijd nodig voor partijen om zich te verdiepen in andermans belangen en om wederzijds vertrouwen op te bouwen. Pas als dat er is kan er goed samengewerkt worden.

Beantwoording deelvragen

- 1 Onder welke voorwaarden zijn institutionele beleggers bereid om te investeren in het middensegment vanaf de tweede aftoppingsgrens?

Beleggers zijn bereid om te investeren in middeldure huurwoningen vanaf de tweede aftoppingsgrens, mits zij directe samenwerkingsafspraken hebben gemaakt met de betrokken woningcorporatie(s) over wie welke huurcategorie bedient en met welk product. Door duidelijke onderlinge afspraken te maken wordt oneerlijke concurrentie qua prijs-kwaliteitverhouding voorkomen en zitten zij niet in elkaars vaarwater. Dit is in de praktijk nu soms wel het geval als woningcorporaties grotere en luxere woningen aanbieden voor een lagere huurprijs dan de beleggershuurwoningen in hetzelfde gebied. Corporaties en beleggers moeten complementair zijn aan elkaar. Zij moeten dan wel transparant en open naar elkaar zijn over hun doelen en belangen en op elkaar kunnen vertrouwen. Daarbij speelt ook de regionale woningmarkt en de beschikbaarheid van nieuwbouwlocaties een belangrijke rol. Beleggers gaan in een overspannen markt en bij krapte in beschikbare locaties eerder over tot investeringen in het lage middensegment, waarbij ze ook kijken naar zwakkere wijken mits er voldoende waarde-potentie is. Bij institutionele beleggers moeten investeringen in ieder geval voldoen aan de (rendements-)eisen van de beleggingsfondsen waarvoor zij vastgoed verwerven. Middeldure huur is voor institutionele beleggers een interessante categorie vanwege het stabiele rendement en beperkte verhuurrisico. Daartegenover staan de verhuurdersheffing en de politieke onzekerheid in het gereguleerde huursegment.

- 2 Hoe is het voor woningcorporaties acceptabel te maken om zich terug te trekken tot aan de tweede aftoppingsgrens voor drie- en meerpersoonshuishoudens?

Of corporaties zich terugtrekken tot het segment onder de aftoppingsgrens is vooral afhankelijk van hun interpretatie van de nieuwe Woningwet en van hun portefeuillestrategie. Daarnaast is de woningmarktregio waarin het kernwerkgebied van de corporatie ligt een belangrijke factor. In een zwakke regio waar de huisvestingsproblematiek voor middeninkomens niet zo speelt, zullen corporaties zich eerder terugtrekken en focussen op het lagere segment onder de aftoppingsgrens. Directe samenwerkingsafspraken met beleggers over het middensegment dat beleggers oppakken in combinatie met voorwaarden en garanties, kunnen ertoe leiden dat corporaties het laag-middensegment aan andere marktpartijen overlaten zodat zij zich nog meer kunnen focussen op de lage inkomens. Dit kunnen voorwaarden zijn die te maken hebben met het beperken van huurverhogingen, garanties over de termijn waarop beleggers mogen verkopen, maar ook voorwaarden bij de toewijzing van woningen aan huurders. Hierbij is het van belang dat corporatie en belegger open en transparant zijn, duidelijke afspraken maken en elkaar vertrouwen.

- 3 Draagt samenwerking tussen institutionele beleggers en corporaties bij aan meer investeringen in het middensegment in stedelijke vernieuwingswijken?

Samenwerking tussen institutionele beleggers en corporaties kan ertoe bijdragen dat er meer geïnvesteerd wordt in middeldure huur, wanneer er combinaties te maken zijn met duurdere huurwoningen voor beleggers en wanneer er voor beleggers voldoende perspectief is op waardeontwikkeling en financieel rendement. Doordat vernieuwingswijken juist kansen bieden voor een waardesprong op termijn, biedt dit voor beleggers in combinatie met een aantrekkende woningmarkt perspectief op waardeontwikkeling. Wijken met een duidelijke neerwaartse spiraal kunnen beleggers echter ook afschrikken. In een gunstige of overspannen markt met krapte in beschikbare ontwikkellocaties, kunnen investeringen in (sociaal-economisch zwakkere) vernieuwingswijken voor beleggers ook interessant zijn. In de huidige realiteit hebben beleggers bovendien veel geld op de plank en staan zij te springen om te investeren. Wanneer corporaties en beleggers proberen complementair te zijn aan elkaar en niet in elkaars vaarwater zitten is samenwerking voor beide partijen van meerwaarde. Dit kan bijdragen aan meer investeringen in het middensegment.

- 4 Op welke wijze kan de gemeente hieraan bijdragen?

Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om te investeren in bepaalde huurcategorieën door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen, maar ook door privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan

de realisatie van specifieke categorieën. Het grondprijnsbeleid is echter vaak gericht op opbrengstmaximalisatie, waardoor dit belang binnen de gemeente botst met het volkshuisvestelijke belang om meer lage en middeninkomens te huisvesten. Gemeenten kunnen bijdragen door hierin duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen in de verschillende belangen, op alle niveaus binnen de gemeentelijke organisatie. Door het differentiëren van grondprijzen per huurcategorie kunnen gemeenten de haalbaarheid van en daarmee investeringen in middeldure huur positief beïnvloeden, maar dit lijkt geen bepalende factor te zijn voor beleggers. Factoren als de termijn waarop huurwoningen verkocht mogen worden, afspraken over huurverhoging en voorwaarden voor toewijzing lijken voor beleggers een belangrijkere rol te spelen.

5 Overige conclusies over samenwerking tussen corporaties en beleggers.

Samenwerking tussen corporaties en beleggers ligt gezien het gedeelde belang om waarde te creëren op lange termijn voor de hand. Samenwerking tussen corporaties en beleggers over investeringen in middeldure huur lijken echter belemmerd te worden door de kwaliteit van de onderlinge relatie, de mate van transparantie en cultuurverschil. Dit staat een samenwerking eerder in de weg dan verschil in inhoudelijke opvattingen. Het opbouwen van een goede vertrouwensrelatie tussen de verschillende bloedgroepen van corporaties en beleggers kost tijd, maar levert uiteindelijk ook wat op. Als de relatie niet goed is en partijen elkaar niet vertrouwen belemmert dit de samenwerking, wat een grote barrière kan vormen in het komen tot een gezamenlijke investeringsbeslissing. Koudwatervrees, vooroordelen en argwaan spelen hierin een rol: onbekend maakt onbemind. Dit hangt samen met transparantie en het delen en uitspreken van elkaars doelen en opvattingen; dit bevordert een goede relatie en geeft vertrouwen.



6 Samenspel corporatie en bouwer

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat primair over de samenwerking tussen woningcorporatie en bouwer. De focus van woningcorporaties is door de herziening van de Woningwet met name op het goedkope en betaalbare segment komen te liggen, wat vraagt om betaalbare oplossingen van bouwers met een lagere kostprijs. De bouwsector staat echter bekend om verspillingen van geld en materiaal, weinig innovatie en lange bouwprocessen (Vrijhoef, 2011). Eén van de oorzaken van deze inefficiëntie is de vaak problematische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Tazelaar en Snijders, 2010; Vrijhoef, 2011; Venselaar, 2017). Om samenwerking te verbeteren, verspillingen te reduceren en kwaliteit te verhogen wordt ketensamenwerking gezien als veelbelovend alternatief (Bygballé et al., 2010; Vrijhoef, 2011; Eriksson, 2015).

Naast de samenwerking tussen corporatie en bouwer wordt ingegaan op de rol die ontwikkelaars zouden kunnen spelen. Als marktpartij kunnen zij een toegevoegde waarde hebben op inhoudelijk en financieel gebied, maar ook op het gebied van organisatie en marketing (Helleman, 2005; Kazemi et al, 2009; Gruis et al., 2009). Zij zouden de rol van intermediair tussen corporatie en bouwer op zich kunnen nemen en daarbij kennis en expertise kunnen inbrengen. Ontwikkelaars zouden bovendien de rol van gebiedsregisseur op zich kunnen nemen en grondposities kunnen inbrengen of ruilen met de corporatie.

Er wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: "Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar stimuleren om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in het segment onder de aftoppingsgrens, teneinde daarmee bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens in stedelijke vernieuwingswijken?"

Om inzicht te krijgen in deze vraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

- Hoe kunnen woningcorporaties gestimuleerd worden om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken?
- Hoe kunnen bouwers bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen die haalbaar en realiseerbaar zijn voor woningcorporaties?
- Hoe kunnen ontwikkelaars bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen die haalbaar en realiseerbaar zijn voor woningcorporaties?

Net zoals in het voorgaande hoofdstuk worden vijf veronderstellingen geformuleerd in relatie tot deze deelvragen, die in een gamesimulatie en interviews diepgaand worden onderzocht. De veronderstellingen zijn met name gebaseerd op literatuuronderzoek. Allereerst heeft de gamesimulatie plaatsgevonden, gevolgd door verdiepende interviews. Het ontwerp en de ervaring van de eerste gamesimulatie is als basis gebruikt voor deze tweede gamesimulatie. De game is uitgevoerd als programmaonderdeel van de opleiding Executive Master of Real Estate (MRE) van TIAS, School for Business and Society in Tilburg, waardoor deze met een grote groep vastgoedprofessionals kon plaatsvinden in twee parallelle groepen. Na uitwerking van de resultaten zijn vijf verdiepende interviews gehouden om aanvullende informatie in relatie tot de veronderstellingen te verkrijgen, die niet uit de gamesimulatie gehaald kon worden. De gamesimulatie heeft begin 2017 plaats gevonden en de interviews begin 2018.

In de volgende paragraaf komt allereerst de achtergrond en het speelveld aan bod. In paragraaf 6.3 en 6.4 worden de opzet en resultaten van de gamesimulatie uiteen gezet. Vervolgens worden in paragraaf 6.5 de interviews behandeld. In paragraaf 6.6 wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord en worden conclusies getrokken.

6.2 Achtergrond en speelveld

Woningwet

Als gevolg van de nieuwe Woningwet in 2015 richten woningcorporaties zich meer op hun kerntaken, zoals ook de bedoeling was van de herziening. De commissie Van Bochove (2018), die een evaluatie van de Woningwet uitvoerde, stelt dat de nieuwe wet te stringente landelijke regels kent met te weinig mogelijkheden voor lokaal maatwerk, terwijl het woonbeleid vooral door gemeenten, huurders en corporaties wordt vormgegeven. De commissie schrijft: 'De Woningwet is een landelijk confectiepak dat lokaal knelt'. In het rapport van de commissie worden aanbevelingen gedaan om de ingewikkelde wet simpeler en praktischer toepasbaar te maken. Zo wordt onder andere aanbevolen om corporaties ruimte te geven om flexibel bij te dragen aan samenwerkingsverbanden met andere partijen. Daarnaast wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat corporaties makkelijker kunnen investeren in duurzaamheid door te kijken naar de totale woonlasten van bewoners. Ook de lasten- en regeldruk zou verminderd moeten worden. De Woningwet en de strenge handhaving van de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) hebben tot effect dat corporaties onder 'ouderlijk toezicht' zijn komen te staan, waardoor zij afzien van volledig gebruik van de geboden ruimte en ondernemingszin verdwijnt (Commissie van Bochove, 2018).

Corporatiesector

Met de herziening van de Woningwet is een eind gekomen aan de verbreding van activiteiten die na de verzelfstandiging van woningcorporaties in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. De herziening heeft zichtbaar effect op de activiteiten die corporaties ondernemen. Deze effecten zijn op de woningmarkt vooral duidelijk zichtbaar in de ontwikkeling van de woningvoorraad en investeringen van corporaties, waarbij een aantal trendbreuken zichtbaar is (Gruis, 2018). In 2016 nam het aandeel goedkope en betaalbare huurwoningen toe, terwijl tot 2015 het aandeel duurdere huurwoningen in de corporatievoorraad juist structureel toenam (Min. van BZK, 2018). Volgens de prognoses van corporaties richten hun nieuwbouwplannen zich sterker op het segment betaalbare woningen onder de aftoppingsgrens (Steijvers et al., ABF 2018). Met het segment onder de aftoppingsgrens worden huurwoningen bedoeld met een maandhuur van respectievelijk € 607,46 voor één- en tweepersoonshuishoudens en € 651,03

(prijspeil 2019) voor drie- en meerpersoonshuishoudens (Woonbond, 2019) tot aan de huurliberalisatiegrens. De liberalisatiegrens van € 710,68 (prijspeil 2017) is sinds 1 januari 2016 voor drie jaar bevroren. Per 1 januari 2019 is de liberalisatiegrens weer geïndexeerd en ligt deze op € 720,42 (Rijksoverheid, 2019). Dat de betaalbaarheid van de corporatievoorraad nog meer een prioriteit geworden is van corporaties blijkt ook uit de huurstijging, die sinds 2016 voor het eerst sinds jaren weer lager was dan die van particuliere huurwoningen (Min. van BZK, 2017). Bovendien is het in 2016 op macroniveau gelukt om 95% van de woningen passend toe te wijzen, terwijl dit in 2014 nog 68% was (Min. van BZK, 2018).

Gruis (2018) stelt dat vanuit de ontwikkelingen in de activiteiten van corporaties bezien deze in lijn zijn met het doel van de herziening: ‘terug naar de kerntaak’, maar dat er ook neveneffecten zijn die vragen oproepen over de rol en mogelijkheden van corporaties. Onder andere het voorkómen van ruimtelijke segregatie is lastiger geworden terwijl dit juist één van de belangrijkste doelen was van het herstructureringsbeleid, als onderdeel van het voormalige stedelijke vernieuwingsbeleid, door onder meer het vergroten van de differentiatie in de woningvoorraad in bestaande wijken. In de huidige context zullen corporaties terughoudend zijn om te werken aan herdifferentiatie van bestaande wijken. Niet zozeer omdat dit formeel niet mag, maar omdat het sterk ontmoedigd wordt door de governance (markttoets), retoriek (terug naar de kerntaak) en de hoogte van de rendementseis bij de formele rendementstoets voor niet-DAEB investeringen (Gruis, 2018).

Bouwsector

De focus van woningcorporaties in nieuwbouwplannen op het segment betaalbare woningen (onder de aftoppingsgrens) heeft zijn weerslag op de vraag aan bouwers. De financiële haalbaarheid van nieuwbouwplannen komt als gevolg van deze focus op betaalbaarheid meer onder druk te staan, waardoor corporaties zich in toenemende mate richten op kostenreductie en wegen zoeken om goedkoper, sneller en met meer kwaliteit hun woningvoorraad op peil te houden. Goedkopere en betaalbare oplossingen in de nieuwbouw worden gezocht in de vorm van standaard conceptwoningen (schaalvoordelen) en in langdurige projectgebonden samenwerking met co-makers of ketensamenwerking. Ook de benaderingswijze vanuit Total Cost of Ownership (TCO) kan kansen bieden om de betaalbaarheid voor corporaties te vergroten, waarbij naast de stichtingskosten (korte termijn) gekeken wordt naar de financiële gevolgen van andere keuzes in de ontwerpfase op de exploitatie (lange termijn). Hierbij zou de bouwer het meerjarig onderhoud voor de corporatie op zich kunnen nemen gedurende de exploitatiefase en daarin risico

kunnen dragen of delen met de corporatie. Genoemde oplossingen vragen om een andere manier van samenwerken tussen woningcorporaties en bouwers dan de traditionele wijze.

In de praktijk blijken opdrachtgevers en bouwers het afgelopen decennium erg ontevreden te zijn over de wijze waarop zij met elkaar samenwerken (Noordhuis, 2015). Corporaties en bouwers hebben van nature geen hoge pet op van elkaar (De Graaf et al., 2007; 2009). Bouwers blijken twijfels te hebben over de mate van professionaliteit van woningcorporaties als opdrachtgever. Woningcorporaties lijken op hun beurt weinig vertrouwen te hebben in bouwers als gevolg van blijvende kostenstijgingen en weinig lerend vermogen ondanks langdurige samenwerking. Volgens Noordhuis (2015) kan ketensamenwerking in de nieuwbouw leiden tot kortere doorlooptijden en kan dit bij renovaties en onderhoud leiden tot lagere kosten en hogere kwaliteit. In het algemeen staat de bouwsector echter bekend om grote verspillingen van geld en materiaal, een laag innovatief karakter en lange bouwprocessen (Vrijhoef, 2011; Venselaar, 2017). Eén van de oorzaken van inefficiëntie is de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die vaak wordt gezien als problematisch (Tazelaar en Snijders, 2010; Vrijhoef, 2011). Ketensamenwerking wordt al enkele decennia gezien als veelbelovend alternatief om samenwerking binnen de bouwsector te verbeteren, verspillingen van geld en tijd te reduceren en kwaliteit te verhogen (Bygballe et al., 2010; Vrijhoef, 2011; Eriksson, 2015; Venselaar, 2017).

Het begrip ketensamenwerking is, ondanks alle aandacht, lastig te definiëren (Venselaar, 2017). Het lijkt een containerbegrip te zijn geworden voor allerlei voorbeelden van goede samenwerking. Volgens Venselaar (2017) kan de toepassing van ketensamenwerking betrekking hebben op 'harde' factoren zoals de bouwer vroeg betrekken in het project, een open boekhouding voeren, risico's herverdelen en het werken met vaste partners. Maar de aandacht kan ook liggen op 'zachte' factoren zoals het vergroten van onderling vertrouwen tussen de partners, betere conflicthantering of het streven naar effectievere communicatie. Uit werkvloerervaringen van projectleiders van woningcorporaties in Nederland die ketensamenwerking proberen toe te passen concludeert Venselaar (2017) dat het functioneren van de interne keten van groot belang is voor een effectieve samenwerking met externe partners. Een tweede belangrijke factor is leiderschap en de relatie tussen projectleiders en hun managers. Ten derde blijkt dat sleutelwaarden die geassocieerd worden met ketensamenwerking, zoals 'vertrouwen', 'delen van verantwoordelijkheid' en 'open en eerlijke feedback', slechts op een beperkt deel van de gehele keten worden toegepast en op een inconsistente manier. Discussie over machtsdynamieken en ethiek is een vierde belangrijke factor bij het toepassen van ketensamenwerking. Zo blijken bijvoorbeeld bepaalde mensen intern onverwacht

en onbewust veel macht te hebben in het proces van samenwerking met externe partijen. Ook lijkt het alsof ketensamenwerking, soms onbedoeld of onbewust, wordt ingezet om macht te winnen. Bijvoorbeeld bij het vroegtijdig betrekken van een bouwer, terwijl hij alsnog door selectieprocedures moet en weinig invloed heeft maar wel meer verantwoordelijkheden en een taakstelling heeft om kosten te reduceren. Dan lijkt de machtsdynamiek de beoogde ketensamenwerking in de weg te zitten. Ondanks de aandacht, betrokkenheid en moeite die wordt gedaan om ketensamenwerking toe te passen, vindt er dan geen fundamentele verbetering plaats van de interne en externe relaties (Venselaar, 2017).

Ontwikkelaar

Ontwikkelaars zouden de rol van verbindende schakel of intermediair tussen corporatie en bouwer op zich kunnen nemen en met hun kennis en expertise een toegevoegde waarde kunnen hebben. De betrokkenheid van marktpartijen in de herstructurering of stedelijke vernieuwing van naoorlogse wijken staat al geruime tijd in de publieke belangstelling. Grotere betrokkenheid van marktpartijen kan gewenst zijn omdat zij een toegevoegde waarde kunnen hebben bij de versnelling van het proces, het risicomanagement, het realiseren van de gewenste kwaliteitsslag en de marketing (Gruis et al., 2010). Anderzijds moeten er nuanceringen worden gemaakt bij deze toegevoegde waarde omdat deze sterk afhankelijk is van de situatie. De markt, de eigen capaciteiten van de corporatie, de opgave en de competenties van de marktpartij zijn bepalend voor welke toegevoegde waarde daadwerkelijk geëffectueerd wordt. De verdere professionalisering van corporaties zou de toegevoegde waarde van marktpartijen door inbreng van expertise kunnen verminderen. Daar staat echter tegenover dat deze professionalisering met zich meebrengt dat corporaties bewuster meer gerichte samenwerking opzoeken, als zij weten dat die toegevoegde waarde ook echt nodig is. Omdat corporaties zich als gevolg van de herziene Woningwet eerder terugtrekken uit grondexploitaties en grondposities kunnen ontwikkelaars de rol van gebiedsregisseur op zich nemen en grondposities inbrengen of ruilen.

Samenwerking

De scope waarbinnen corporatie, bouwer en ontwikkelaar samenwerken aan het realiseren van betaalbare huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken vraagt om een andere wijze van samenwerken. Verondersteld wordt dat corporatie, bouwer en ontwikkelaar ieder vanuit hun eigen invalshoek en belang daaraan kunnen bijdragen. Welke kansen bieden standaard conceptwoningen voor corporaties, langdurige

projectongebonden ketensamenwerking of de benaderingswijze vanuit Total Cost of Ownership (TCO) voor betaalbare oplossingen? En kunnen ontwikkelaars daaraan bijdragen door als intermediair of gebiedsregisseur op te treden? De achterliggende hoofdvraag die beantwoord wordt is: "Op welke andere wijze kunnen woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar stimuleren om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in het segment onder de aftoppingsgrens, teneinde daarmee bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens in stedelijke vernieuwingswijken?"

6.3 Opzet gamesimulatie

De gamesimulatie heeft dezelfde opzet en vorm als de eerste gamesimulatie, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk in paragraaf 5.4. Het stappenplan dat is gevolgd is evenals bij de eerste simulatie gebaseerd op de methodologie van Peters en Van de Westelaken (2014), waarbij de complexe realiteit gereduceerd wordt tot een eenvoudiger model. De gevolgde stappen zijn kort samengevat in het eerste hoofdstuk in paragraaf 1.4. De inhoud van het spel en de rollen en doelen van de deelnemers verschillen echter van de eerste game en zijn ten eerste gericht op de samenwerking tussen corporatie en bouwer en ten tweede op de rol die de ontwikkelaar kan spelen. Belangrijke thema's in de gamesimulatie zijn betaalbaarheid en financiële haalbaarheid, prijs-kwaliteitverhouding, efficiency, standaardisatie, schaalvoordelen en ketensamenwerking.

Doelen van de gamesimulatie

Het doel van de gamesimulatie is tweeledig. Het eerste doel is het krijgen van inzicht in de wijze waarop woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar kunnen stimuleren om in goedkope en betaalbare huurwoningen te voorzien in het segment onder de aftoppingsgrens en zo bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens. Dit komt in de gamesimulatie naar voren in de uitgesproken voorkeuren, keuzes die partijen maken over de aard, omvang en timing van de investeringen en in de gemaakte afspraken. Het tweede doel van de gamesimulatie is het inzichtelijk maken van het verloop van de samenwerking tussen corporaties, bouwers en ontwikkelaars en van de wederzijdse beïnvloeding van partijen door keuzes, houding en gedrag van anderen. Dit komt in de game met name naar voren in de gedeelde

opvattingen, wederkerigheid, relatiekwaliteit en transparantie van partijen en in de gehanteerde strategieën om doelen te behalen.

Vanuit de rol van woningcorporaties is onderzocht hoe zij tot een financieel haalbare business case kunnen komen voor goedkope en betaalbare huurwoningen onder de aftoppingsgrens door middel van bepaalde keuzes in product, samenwerking en exploitatie.

Vanuit de rol van bouwers is onderzocht in hoeverre zij kunnen bijdragen aan de realisatie van goedkope en betaalbare huurwoningen voor corporaties door middel van keuzes in product, samenwerking en exploitatie. Tot slot is vanuit de rol van ontwikkelaars onderzocht of zij hieraan kunnen bijdragen en wat hun toegevoegde waarde kan zijn.

In de evaluatie aan het eind heeft terugkoppeling plaatsgevonden op inhoudelijke aspecten van de investeringskeuzes en op houding, gedrag en wederzijdse beïnvloeding van de deelnemers. Hierbij vond ook terugkoppeling plaats over het realiteitsgehalte van de game en op de effecten van de herziene Woningwet op de investeringskeuzes.

Veronderstellingen

In relatie tot de onderzoeksvraag en deelvragen van dit hoofdstuk zoals geformuleerd in paragraaf 6.1 zijn vijf veronderstellingen geformuleerd over het samenspel tussen corporaties, bouwers en ontwikkelaars op basis van literatuuronderzoek.

- 1 Het toepassen van een door bouwers ontwikkelde standaard conceptwoning voor corporaties levert voordelen op voor woningcorporaties in de vorm van verhoging van de kwaliteit en verlaging van de kosten.
- 2 Ketensamenwerking tussen woningcorporaties en bouwers in de vorm van langdurige projectongebonden afspraken leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van betaalbare woningen voor woningcorporaties.
- 3 Samenwerking tussen corporaties en bouwers biedt de grootste kansen op het gebied van de Total Cost of Ownership (TCO) door de bouwer het meerjarig onderhoud gedurende de exploitatie op zich te laten nemen en daarin risico te dragen of delen.

- 4 Ontwikkelaars kunnen bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen door als verbindende schakel te functioneren tussen corporaties en bouwers en voegen waarde toe door het inbrengen van grondposities en/of kennis en expertise.
- 5 Het vroegtijdig betrekken van bouwers in de ontwikkelfase bevordert de relatiekwaliteit en transparantie tussen corporaties en bouwers, maar beperkt de onderhandelingsruimte tussen beide partijen bij gebrek aan concurrentie.

Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht in de gamesimulatie. Per veronderstelling wordt hierna aangegeven hoe deze naar voren komt in de game.

- 1 Het toepassen van een door bouwers ontwikkelde standaard conceptwoning voor corporaties levert voordelen op voor woningcorporaties in de vorm van verhoging van de kwaliteit en verlaging van de kosten.

Dit komt naar voren in de keuzes die corporaties en bouwers maken in de game over:

- *het aantal en de totale investering van de te realiseren sociale huurwoningen;*
- *de prijs per woning nu en afspraken over toekomstige onderhoudskosten;*
- *de kwaliteit van de woningen in relatie tot standaardisatie door de bouwers en in relatie tot het standaard PvE (programma van eisen) van de corporaties;*
- *de gestelde voorwaarden en zekerheden, zoals omzet- of afnamegarantie.*

- 2 Ketensamenwerking tussen woningcorporaties en bouwers in de vorm van langdurige projectgebonden afspraken leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding van betaalbare woningen voor woningcorporaties.

Dit komt naar voren in de keuzes die corporatie en bouwer maken over:

- *de samenwerkingspartners, samenwerkingsvorm en -duur;*
- *de samenwerkingsafspraken tussen corporaties en bouwers;*
- *de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen waarover afspraken zijn gemaakt;*
- *de mate van transparantie over belangen, opvattingen en cijfers;*
- *de mate van beïnvloeding door andere actoren.*

- 3 Samenwerking tussen corporaties en bouwers biedt de grootste kansen op het gebied van de Total Cost of Ownership (TCO) door de bouwer het meerjarig onderhoud gedurende de exploitatie op zich te laten nemen en daarin risico te dragen of delen.

Dit komt naar voren in de keuzes die corporatie en bouwer maken over:

- *de prijs per woning en afspraken over toekomstige onderhoudskosten;*

- *de kwaliteit van de woningen in relatie tot het standaard PvE van de corporaties en in relatie tot het meerjarig onderhoud;*
 - *de gestelde voorwaarden en zekerheden in relatie tot eventuele risico's.*
- 4 Ontwikkelaars kunnen bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen door als verbindende schakel te functioneren tussen corporaties en bouwers en voegen waarde toe door het inbrengen van grondposities en/of kennis en expertise.

Dit komt naar voren in de keuzes die ontwikkelaars, bouwers en corporaties maken over:

- *het inzetten van kennis en expertise van de ontwikkelaar en van verbindingskracht in de samenwerking tussen corporaties en bouwers;*
 - *het inbrengen en eventueel ruilen van grondposities in relatie tot waardeontwikkeling;*
 - *het te realiseren programma en de verdeling van sociale huur en koop;*
 - *de gestelde voorwaarden en zekerheden in relatie tot risico's (afzetrisico).*
- 5 Het vroegtijdig betrekken van bouwers in de ontwikkelfase bevordert de relatiekwaliteit en transparantie tussen corporaties en bouwers, maar beperkt de onderhandelingsruimte tussen beide partijen bij gebrek aan concurrentie.

Dit komt naar voren in de keuzes die bouwer en corporatie maken over:

- *de gedeelde opvattingen en het commitment van partijen;*
- *de mate van transparantie over belangen, opvattingen en cijfers;*
- *de mate van onderhandeling over product, prijs en kwaliteit;*
- *de invloed van de relatiekwaliteit tussen de actoren op het investeringsgedrag;*
- *de strategie, houding en gedrag van corporatie richting bouwer en vice versa.*

Deelnemers en rollen

De deelnemers aan de tweede gamesimulatie zijn vastgoed professionals die de opleiding Executive Master of Real Estate (MRE) volgen van TIAS, School for Business and Society. De samenstelling van de deelnemers is een representatieve groep professionals met praktijkervaring bij woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars. De gamesimulatie is opgenomen als programmaonderdeel van de opleiding. Van de opleidingsgroep MRE-17A hebben negentien professionals deelgenomen aan de gamesimulatie. De gamesimulatie heeft plaatsgevonden in twee parallelle groepen die gelijktijdig hetzelfde spel speelden.

In de spelsituatie kregen zij voor zover mogelijk een vergelijkbare rol als de functie die zij in de praktijk vervullen of hebben vervuld. Van de deelnemers is ongeveer een derde werkzaam of werkzaam geweest bij een woningcorporatie, stichting of overheid. Enkelen werken of hebben gewerkt voor een ontwikkelaar of bouwer zoals Blauwhoed, ING Real Estate, Van Wijnen en Heembouw. Daarnaast zijn er deelnemers die een rol vervullen in vastgoedbeheer, -advies of -management. De deelnemers zijn veelal hoogopgeleid en hebben ruime en relevante werkervaring. Slechts één deelnemer is vrouw. Enkelen hebben ervaring opgedaan in meerdere rollen, wat de representativiteit vergroot. In bijlage C is een overzicht opgenomen van de respondenten met functies, organisaties en rollen.

De rollen van de deelnemers zijn uitgewerkt in een omschrijving van de visie, doelen, mogelijke strategieën en middelen per deelnemer. Voor zover mogelijk is er gekozen voor twee deelnemers per partij die gezamenlijk hun rol invullen, om het uitspreken van gedachten en overwegingen over de invulling van hun rol en hun keuzes te stimuleren. Per gamesimulatie hebben negen tot tien spelers deelgenomen in de rol van vijf fictieve partijen: twee woningcorporaties, twee bouwers en een ontwikkelaar (zie tabel 6.1).

TABEL 6.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers

Rollen	Ontwikkelaar Oppidum	Woningcorporatie Het Huis	Woningcorporatie Woonpoort	Bouwer Merére	Bouwer Accipiter
Deelnemers	1 of 2	2	2	2	2

In de gamesimulatie zijn twee woningcorporaties ingebracht met exact dezelfde rolbeschrijving. Het doel van de woningcorporaties is volgens hun rolbeschrijving primair om een flink aantal sociale huurwoningen te realiseren volgens de prestatieafspraken met de gemeente. De inzet is een zo scherp mogelijke prijs-kwaliteitverhouding zonder afbreuk te doen aan het eigen standaard Programma van Eisen, waarbij het aangaan van langdurige samenwerkingen tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast zijn er twee bouwers in het spel met dezelfde rolbeschrijving, die elkaar kunnen beconcurreren. De bouwers kunnen inzetten op ketensamenwerking, schaalvoordelen en standaardisatie, maar ook op het verlagen van de Total Cost of Ownership (TCO) door meerjarig onderhoud op zich te nemen. Er is één ontwikkelaar die inzet op zoveel mogelijk koopwoningen, maar ook op zoveel mogelijk omzet en winst. De ontwikkelaar heeft de mogelijkheid tot het aangaan van ketensamenwerking en tot het ruilen van gronden. De meegekregen financiële en maatschappelijke doelen zijn hieronder kort samengevat per fictieve rol in tabel 6.2.

TABEL 6.2 Rollen en korte toelichting op de doelen

Rol	Korte toelichting op de doelen
Woningcorporatie Het Huis en Woonpoort	Willen graag hun bezit uitbreiden met goedkope en betaalbare huurwoningen. Zetten in op een scherpe prijs-kwaliteitverhouding zonder afbreuk te doen aan hun eigen standaard PvE .
Bouwer Merére en Accipiter	Willen graag een zo hoog mogelijke omzet genereren en zo min mogelijk risico's dragen. Zetten in op een scherpe prijs-kwaliteitverhouding om de concurrentie voor te zijn.
Ontwikkelaar Oppidum	Gaat voor een zo hoog mogelijke omzet en winst en zo min mogelijke risico's. Realiseert het liefst koopwoningen op de beste locaties en heeft bij voorkeur geen gemengde wijk.

Ontwerp van de gamesimulatie

Belangrijke elementen die in de gamesimulatie zijn meegenomen zijn: betaalbaarheid, het realiseren van betaalbare huurwoningen onder de aftoppingsgrens in relatie tot de passendheidsnorm, de gewijzigde Woningwet, standaardisatie, schaalvoordelen, ketensamenwerking, Total Cost of Ownership (TCO), omzet- en winstmaximalisatie, gemengde wijken, grondruil, waardeontwikkeling, maatschappelijke en financiële belangen van de actoren en samenwerking tussen corporaties, bouwers en ontwikkelaar.

Als uitgangspunt voor de game zijn dezelfde variabelen en context meegenomen als in de vorige gamesimulatie. Deze komen voort uit het theoretisch kader en de ondersteunende casestudy en zijn uitgewerkt in paragraaf 4.6.

In de gamesimulatie zijn aannames gedaan ter vereenvoudiging van de werkelijkheid. Ten eerste wordt uitgegaan van een herontwikkelingsgebied in een middelgrote stad met economische en demografische groei. Ten tweede wordt uitgegaan van een gemeente die in haar woonvisie streeft naar een gemengde wijk met circa 50% sociale huur en 50% koop. Ten derde wordt aangenomen dat er een bouwrijpe locatie beschikbaar is voor woningbouw in stedelijk gebied, die deels in eigendom is van twee woningcorporaties en deels van een ontwikkelaar. In de praktijk ligt deze situatie met een grote bouwrijpe locatie niet voor de hand, maar hiervoor is gekozen om de game eenvoudig te houden en geen ingewikkelde discussies te ontlokken over renovatie of sloop-/nieuwbouw van corporatiebezit. De laatste aanname is dat partijen geïnteresseerd zijn in het gebied, graag willen bijdragen aan het realiseren van betaalbare woningen en het belang inzien van gemengde wijken.

Bouwen van de gamesimulatie

Voor het uitwerken en 'bouwen' van de gamesimulatie zijn de documenten uit de eerste gamesimulatie als basis gebruikt. De documenten voor de game zijn deels vooraf en deels tijdens de game uitgereikt. Het programma bestond uit een introductie met presentatie, de spelsimulatie zelf met daarna een terugkoppeling over de uitkomst door de deelnemers en tot slot evaluatie en discussie. Voor de gamesimulatie is gebruik gemaakt van een grote ruimte met opstelling van de partijen in twee groepen en audioapparatuur om de data te kunnen registreren. Tijdens de gamesimulatie zijn opnames gemaakt en er was ondersteuning indien daar behoefte aan was. De evaluatie en discussie aan het eind vond plaats in een plenaire sessie met beide groepen. Naast de plenaire evaluatie zijn bij deze gamesimulatie geen individuele evaluatieformulieren ingevuld.

De deelnemers ontvingen net als in de eerste gamesimulatie voorafgaand aan de gamesimulatie een uitnodigingsbrief van de gemeente om het gesprek aan te gaan, een korte rolbeschrijving en informatie over de casus. Daarnaast ontvingen zij een krantenbericht, waarin de problematiek rondom betaalbaarheid en de context in beeld is gebracht. Op de dag van de gamesimulatie zelf kregen de deelnemers een uitgebreide rolbeschrijving met daarin meer achtergrondinformatie over de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn, de beschikbare middelen, de financiële en maatschappelijke doelen, een indicatieve prijslijst en invulformulieren voor samenwerkingsovereenkomsten om afspraken vast te leggen.

Over de fictieve casus in de stad *Trajectum* is de volgende informatie verstrekt.

De drie deelgebieden in Trajectum zijn in handen van woningcorporatie Ons Huis, woningcorporatie Woonpoort en ontwikkelaar Oppidum. Op de gronden van de woningcorporaties stonden verouderde portiekflats uit de jaren '60, die niet meer aan de huidige eisen voldoen en waarvan de renovatiekosten te hoog zouden liggen. De corporatiewoningen zijn daarom gesloopt. Ook de oude fabriek die op de grond van de ontwikkelaar was gevestigd is gesloopt; de gemeente heeft deze locatie als toekomstig woongebied aangewezen omdat dit beter in de omgeving past. Beide locaties zijn bouwrijp en geschikt voor woningbouw. Per blok kunnen 25 woningen gebouwd worden. In totaal passen 400 woningen op de drie herontwikkelingslocaties. Alle locaties zijn goed ontsloten voor verkeer, maar de locaties van de woningcorporaties liggen dicht bij het centrum en grenzen aan een park. Dit zal de woningen op deze twee locaties een hogere marktwaarde opleveren dan de locatie van de ontwikkelaar.

De gemeente vraagt de partijen om een goedkoop en betaalbaar woningbouwprogramma te realiseren om aan de vraag van huishoudens met een lager inkomen en starters op de woningmarkt te voldoen. Om geïnteresseerde partijen te faciliteren organiseert de gemeente een bijeenkomst voor de stakeholders. De woonvisie van de gemeente gaat uit van gemengde wijken met ongeveer 50% sociale huur en 50% koop voor starters.

De deelnemers krijgen een prijslijst mee met indicatieve kosten en opbrengsten voor de ontwikkeling en realisatie van sociale huurwoningen en koopwoningen. Hierin zijn ook bedragen opgenomen voor de grond bij uitruil. Voor de verschillende strategieën die partijen kunnen kiezen zijn de effecten op kosten en opbrengsten gekwantificeerd door middel van zogenoemde 'incentives' in de game. Zo leveren schaalvoordelen of standaardisatie kortingen op de kosten en kan de marktwaarde verlaagd of verhoogd worden ten gevolge van een gemengde wijk of betere locatie. De context van de gamesimulatie is in de vorm van een krantenbericht in beeld, dat voorafgaand aan de game werd verspreid onder de deelnemers (zie figuur 6.1).



Betaalbaarheid onder druk



Vooruitzicht woningmarkt minder gunstig



Blok praat in Azië met mogelijke investeerders woningmarkt



Zon en wolken
Temp: 11 C°
Wind: N3

donderdag 2 februari 2017 | Oplage 2.000 | prijs 1,30 euro

Betaalbaarheid wonen

De woningmarkt staat sterk in de belangstelling. Koop wordt gestimuleerd, de sociale sector is groot en er zijn discussies over betaalbaarheid en flexibiliteit.

door Rijksvervoer en Companen
De meest in het oog springende knelpunten zijn te vinden onder vier noemers: (1) versterking in de keuze tussen huur en koop, (2) het gemarginaliseerde vrije huursegment, (3) de beschikbaarheid van betaalbare

huurwoningen en (4) de trage reactie van het aanbod op veranderingen in de vraag. Er zijn grote regionale verschillen op de woningmarkt. Naast gebieden met sterke groei zijn er bijvoorbeeld ook gebieden met krimp. De vraagstukken kunnen daardoor per regio verschillen en nationaal beleid kan verschillend uitwerken.

Jarenlang is er sprake geweest van een inflatievolgende huurbeleid. In 2013 werd dit losgelaten met als gevolg dat de huren (gemiddeld) meer stijgen dan de inkomens. De afgelopen jaren zijn de inkomens minder gestegen dan de

de inflatie. Per saldo is er voor de meeste huishoudens sprake geweest van koopkrachtverlies. Tevens is de doelgroep en komen er voldoende betaalbare woningen beschikbaar voor nieuwe toetreders op de woningmarkt? De betaalbaarheidskant: Welke huishoudens hebben woonlasten die hoger zijn dan wij zij kunnen betalen en welke instrumenten kunnen worden ingezet om betaalbaarheidsproblemen te beperken? Wat betreft de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen kunnen corporaties via nieuwbouw het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen in hun

langs twee kanten worden benaderd: De voorraadkant: zijn er voldoende betaalbare woningen voor de doelgroep en komen er voldoende betaalbare woningen beschikbaar voor nieuwe toetreders op de woningmarkt? De betaalbaarheidskant: Welke huishoudens hebben woonlasten die hoger zijn dan wij zij kunnen betalen en welke instrumenten kunnen worden ingezet om betaalbaarheidsproblemen te beperken? Wat betreft de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen kunnen corporaties via nieuwbouw het aantal goedkope en betaalbare huurwoningen in hun

voorraad beïnvloeden en daarmee sturen op de betaalbaarheid van het wonen. Denk bijvoorbeeld aan het goedkoper en soberder bouwen, ofwel nieuwbouwwoningen met een lagere kwaliteit.

Bron: Rijksvervoer (rapport werkgroep 'woningmarkt') en Companen (Betaalbaarheid, [Bewerki])

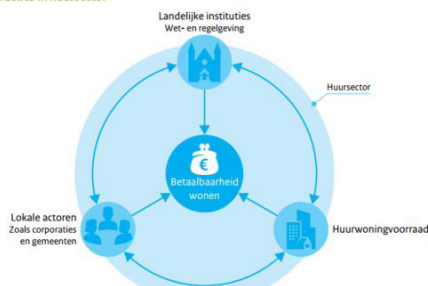
Ontwikkeling in Trajectum

door onze stadsredactie
Verschillende herontwikkelingsgebieden in Trajectum moeten nieuw leven ingeblazen worden, zo stelt Jonathan Mulder, de wethouder voor wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed van de gemeente Trajectum. De lege terreinen zijn veel inwoners van de stad al jaren een doorn in het oog: de leefbaarheid staat onder druk. Nu de markt weer aantrekt en de noodzaak tot herontwikkeling door steeds meer partijen erkend wordt, zet de gemeente actief in op nieuwe woningbouw.

Meerdere partijen zijn uitgenodigd om te komen praten over een mogelijke samenwerking. De woningcorporaties Het Huis en Woonpoort, de ontwikkelaars Stabulum en Oppidum, en de aannemers Metre en Accipiter gaan de onderhandeling aan om vorm te geven aan het gebied. Zoals het artikel hierboven al aangeeft, staat de woningmarkt sterk in de belangstelling. Door de stijgende woonspots en de afname van het aantal goedkope huurwoningen heeft de gemeente Trajectum betaalbaar wonen een belangrijke plek gegeven in de woonvisie.

Interacties betaalbaarheid wonen (Bron: PBL, 2016)

Interacties in huursector



Bron: PBL

Nieuwe prestatie afspraken

door onze stadsredactie
De gemeenteraad wil dat er de komende jaren veel nieuwe sociale woningen in de stad bijkomen. Binnen de prestatieafspraken die de gemeente maakt met de woningcorporaties die actief zijn in de stad, is veel aandacht voor de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van sociale huurwoningen. Corporaties dienen hier zowel op een kwalitatieve als kwantitatieve wijze aan bij te dragen, afhankelijk van de grootte en de investeringsruimte van de corporatie.

Dat er een noodzaak is voor sociale huur, staat buiten kijf. Uit studies blijkt dat deze vraag door de demografische groei alleen maar zal toenemen. Het realiseren van betaalbare huurwoningen is echter een lastige opgave.

Je eigen krant maken?
Ga naar
www.zelfkrantmaken.nl

Een initiatief van
d-media
web professionals
<http://d-media.nl>



Het weer

door P. Paulusma
Het wordt vandaag een frisse, maar zonnige dag.

In de loop van de ochtend maakt de sluierbewolking plaats voor de zon en loopt het kwik in het westen van het land op tot circa 11 graden. Met een matige zuidwestelijke wind ligt de temperatuur iets hoger dan gemiddeld. In de avond neemt de wind toe en is er kans op zwaardere windstoten.



FIG. 6.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-bouwer

6.4 Resultaten gamesimulatie

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van de gamesimulatie en evaluatie. Allereerst wordt het verloop van de game weergegeven in de vorm van een samenvatting. Vervolgens worden de resultaten van de game schematisch weergegeven in relatie tot de indicatoren. Naast de bevindingen van de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de evaluatie door de deelnemers van de game in combinatie met verdiepende interviews. Tot slot wordt nagegaan of de veronderstellingen worden ondersteund door de uitkomsten van de game en de interviews.

Samenvatting van het verloop van de game

Groep 1

De twee bouwers zoeken elkaar vrijwel direct op voor een samenwerking. Zo kunnen de andere partijen ze niet tegen elkaar uitspelen, maar ze moeten de andere partijen wel het idee geven dat er een concurrentiestrijd is. De bouwers spreken af dat ze korting bieden als ze samen mogen werken.

Ook de corporaties zoeken elkaar snel op om daarna samen op te trekken richting de ontwikkelaar. Ze willen eerst vooral verkennend te werk gaan. De corporaties komen erachter dat ze met een samenwerking het verst komen. Ze zijn op zoek naar de meerwaarde die ze kunnen bieden aan de ontwikkelaar, omdat ze meer woningen willen dan dat er mogelijk is op hun grond. Ze bedenken een strategie richting ontwikkelaar om meer sociale huurwoningen te kunnen realiseren door hun betere grondposities in te ruilen voor minder gunstige posities van de ontwikkelaar. De twee corporaties bespreken ook de mogelijkheid om een onafhankelijke partij een grondbank op te laten richten.

De ontwikkelaar en corporaties zoeken elkaar op en spreken met elkaar over het uitwisselen van locaties. De ontwikkelaar wil graag op de betere locaties koopwoningen ontwikkelen. Ze proberen met elkaar te onderhandelen, maar komen erachter dat ze met dezelfde indicatieve kosten en opbrengsten rekenen. De corporaties vragen zich af of ze gezamenlijk met de ontwikkelaar naar de bouwers kunnen stappen. De ontwikkelaar wil het gesprek met de bouwers graag naar zich

toe trekken en stelt voor om de regierol op zich nemen voor de gehele ontwikkeling en realisatie ook namens de corporaties. Dit levert schaalvoordelen op richting bouwer en daarmee kan de ontwikkelaar de lagere opbrengsten compenseren. De corporaties kunnen dan met gesloten beurs meer sociale huurwoningen realiseren in ruil voor het uitwisselen van locaties. Dit klinkt de corporaties goed in de oren, maar ze hebben tijd voor zichzelf nodig om het voorstel te overdenken. De corporaties en ontwikkelaar trekken zich terug en rekenen het voorstel na.

De corporaties gaan samen een verkennend gesprek aan met één van de bouwers. De bouwer zegt graag meerjarig onderhoud op zich te willen nemen voor de corporaties. De bouwer ziet de meeste kansen in samenwerking voor het gehele woningprogramma in verband met de schaalvoordelen, waardoor zij een lagere prijs kunnen bieden.

De ontwikkelaar wil de bouwers afzonderlijk van elkaar spreken. De eerste bouwer biedt een conceptwoning aan met een korting bij grotere aantallen. De conceptwoning van de bouwer is in de basis voor koop- en huurwoningen gelijk, maar kan uitgebreid worden voor koopwoningen. Het gesprek met de andere bouwer en ontwikkelaar verloopt bijna hetzelfde. De ontwikkelaar is benieuwd of de bouwers samenwerken en wat dat de ontwikkelaar op zou kunnen leveren. Hier is nog geen duidelijk antwoord op. De ontwikkelaar zet in op een alliantie tussen beide bouwers, waardoor zij samen meer korting kunnen geven als gevolg van de schaalvoordelen.

De corporaties bespreken onderling hun strategie richting ontwikkelaar. Ze willen de regierol uit handen geven aan de ontwikkelaar en hun grondposities ruilen tegenover meer sociale huurwoningen, maar wel met gesloten beurs. Ze hebben berekend dat de korting als gevolg van schaalvoordelen op het gehele programma meer oplevert dan de opbrengst die de ontwikkelaar misloopt door de extra sociale huur en menging van de wijk.

De corporaties gaan opnieuw in gesprek met de ontwikkelaar. Ze denken eruit te kunnen komen met hun voorstel, maar het gesprek loopt stroef door verwarring over berekeningen. De corporaties vragen de ontwikkelaar om hen nogmaals mee te nemen in hun berekeningen, zodat zij de business case van de ontwikkelaar begrijpen. Als ze teruggrijpen op de hoofdlijnen van de deal komen ze er samen goed uit en leggen ze de afspraken vast.

De corporaties zijn blij dat zij hun afspraken hebben gemaakt met de ontwikkelaar en gaan ervan uit dat de ontwikkelaar het verder afhandelt met de bouwers. De ontwikkelaar wil nog even afspraken vastleggen met de bouwers, maar dat blijkt toch niet zo makkelijk te gaan. Er ontstaat discussie over de samenwerking tussen beide

bouwers, wie wat doet en over de korting die het oplevert. De bouwers voelen zich het 'afvoerputje' van de samenwerking omdat zij alle schaalvoordelen weg moeten geven in de vorm van een korting aan de ontwikkelaar. Dit staat volgens hen ver af van ketensamenwerking. Ze stribbelen wat tegen maar gaan toch akkoord en tekenen vanuit een gezamenlijke ontwikkelmaatschappij (vennootschap onder firma, ofwel VOF). Er worden (nog) geen afspraken gemaakt over meerjarig onderhoud, de corporaties willen dit misschien toch bij zichzelf houden.

Groep 2

Ook bij groep 2 gaan de bouwers vrijwel direct bij elkaar zitten zodat ze niet tegen elkaar uitgespeeld worden. Ze wisselen hun prijzen uit en komen erachter dat deze op hetzelfde niveau zitten. Ze denken na over het oprichten van een ontwikkelmaatschappij (VOF) waarin ze ieder de helft oppakken. Ze hebben het liefst dat de corporaties en ontwikkelaar samen de bouwers contracteren met veel koop in het programma. De ontwikkelaar heeft nog geen tijd voor de bouwers. Ze benoemen dat bouwers altijd afhankelijk zijn.

De ontwikkelaar en de twee corporaties gaan met elkaar in gesprek. De ontwikkelaar stelt voor om het totale woningbouwprogramma te bouwen. Dit vinden de corporaties goed onder enkele voorwaarden, omdat ze voordelen verliezen. De ontwikkelaar ontvangt een voordeel door de betere locatie, maar daartegenover willen de corporaties meer woningen en menging in de wijk. Ook omdat de ontwikkelaar schaalvoordelen pakt. De corporaties praten over meer sociale huurwoningen, wat de ontwikkelaar niet helemaal ziet zitten. Ze gaan uit elkaar om het te berekenen.

De bouwers zien de andere partijen praten en vragen zich af of ze misschien toch alvast naar de corporaties moeten. De corporaties en bouwers gaan in gesprek. De corporaties willen een aanbieding met een meerjarig onderhoudscontract. De bouwers staan niet te springen om het onderhoud op zich te nemen, maar het is een optie. De bouwers willen eerst met de ontwikkelaar praten.

De corporaties hebben berekeningen gemaakt die er gunstig uitzien en gaan akkoord met het bod van de ontwikkelaar, maar willen wel dat hun eigen standaard programma van eisen gerealiseerd wordt. De ontwikkelaar gaat daarmee akkoord. De corporaties brengen hun grond in op de betere locaties in ruil voor minder gunstige locaties van de ontwikkelaar, in combinatie met meer sociale huurwoningen. De corporaties en ontwikkelaar hebben een deal en zijn beiden tevreden met het resultaat. De ontwikkelaar is nu klaar om het gesprek te voeren met de bouwers en voert dit ook namens de corporaties.

De ontwikkelaar gaat met de bouwers in gesprek. De ontwikkelaar wil een veel lagere prijs betalen dan de bouwers aanbieden. De bouwers vragen zich af of de ontwikkelaar te weinig uit de onderhandelingen met de corporaties heeft gehaald en of dat de reden is dat de bouwkosten naar beneden moeten. Dat zou betekenen dat de bouwers er de dupe van zijn dat de ontwikkelaar slecht heeft onderhandeld. Als de bouwers ook het onderhoud oppakken, dan zijn ze wel bereid om nog wat in prijs te zakken maar dan willen ze wel minimaal 400 woningen kunnen bouwen. De partijen gaan even uit elkaar om berekeningen te maken. Ze komen weer terug bij elkaar, maar de bouwers zijn nog steeds niet blij met het bod van de ontwikkelaar. De ontwikkelaar biedt vervolgens nog iets meer in combinatie met een meerjarig onderhoudscontract. De bouwers gaan uiteindelijk akkoord omdat ze door de afgesproken prijs voor het onderhoud zekerheid hebben op aardige inkomsten gedurende twintig jaar, terwijl ze dit voor veel minder kosten kunnen doen. Bovendien kunnen ze flinke aantallen gaan bouwen. De schaalvoordelen hebben ze als het ware weggegeven in de vorm van een korting aan de ontwikkelaar om eruit te kunnen komen.



FIG. 6.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-bouwer

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – fysieke kenmerken

In de game komt naar voren dat met name de woningmarkt een belangrijke rol speelt in het investeringsgedrag van ontwikkelaar, bouwers en corporaties. Woningcorporaties wegen, net als ontwikkelaar en bouwer, de marktwaarde in hun investeringsbeslissingen mee. Daarnaast spelen de planologische kenmerken een rol. Partijen werken geheel mee aan het wensprogramma van de gemeente om hun slagingskans te vergroten en om investeringsplannen er planologisch doorheen te krijgen. Een ontwikkelaar zegt hierover het volgende tijdens de evaluatie.

Planologie (ontwikkelaar)

“We begrepen dat er 250 sociale woningen gerealiseerd moesten worden en dat dit van onze contingenten af zou moeten gaan om bij de gemeente kans van slagen te behalen om het er planologisch doorheen te krijgen. Ook om segregatie tegen te gaan. Je moet meewerken aan de wens van de gemeente. We hebben dat ook niet echt ter discussie gesteld vanuit de ontwikkelaarsrol.”

In tabel 6.3 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de fysieke kenmerken volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Naast de bevindingen in de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde op basis van de evaluatie door de deelnemers na afloop van de game.

TABEL 6.3 Fysieke kenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> – De ontwikkelaar wil in gunstige markt de gehele ontwikkeling naar zich toe trekken. – De corporaties zijn in goede markt bereid meer te investeren omdat zij rekenen met marktwaarde. 	<ul style="list-style-type: none"> – In gunstige markt trekken partijen zoveel mogelijk naar zich toe. – Marktwaarde en -perspectief weegt ook voor corporaties zwaar mee in investeringsbeslissingen. – In ongunstige markt zoeken ontwikkelaars eerder corporaties op om afzetrisico te beperken.
Demografie	<ul style="list-style-type: none"> – Partijen willen graag investeren in verband met demografische groei. – Er blijkt niet of de ontwikkelaar en bouwers een barrière voelen om te investeren in zwakkere wijken. 	<ul style="list-style-type: none"> – Partijen investeren met name in demografische groeigebieden. – Corporaties zijn de aangewezen partij om te investeren in sociaal-economisch zwakkere wijken.
Planologie	<ul style="list-style-type: none"> – De ontwikkelaar wil de regie over het hele gebied en koopwoningen realiseren op de beste locaties. – Partijen werken zonder discussie mee met de gemeente om het er planologisch doorheen te krijgen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grote stedelijke locaties zijn in de huidige praktijk niet beschikbaar. – Corporaties kiezen ook minder aantrekkelijke locaties als zij daar meer woningen kunnen realiseren. – De wens van de gemeente wordt in praktijk zo mogelijk gevolgd.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gemeenschapskenmerken

Uit de game en evaluatie blijkt dat met name onderlinge relaties en transparantie over opvattingen het proces om tot een investeringsbeslissing te komen belemmeren of juist kunnen stimuleren. Bovendien spelen verschillen in cultuur en type actoren een belangrijke rol, met name het verschil tussen de corporaties met hun maatschappelijke belang enerzijds en de ontwikkelaar en bouwers met hun commerciële belang anderzijds. De ontwikkelaar fungeert als schakel tussen de corporaties en bouwers. De corporaties vertrouwen de ontwikkelaar in de game echter niet direct waardoor zij zich argwanend opstellen en berekeningen willen controleren, wat tot misverstanden leidt. De bouwers zijn geen volwaardige gesprekspartner en komen pas aan het eind in beeld, omdat de ontwikkelaar en corporaties grondpositie hebben en er eerst samen willen uitkomen. Bovendien liggen de cijfers open op tafel waardoor de bouwers geen onderhandelingspositie hebben richting ontwikkelaar en corporaties. De deelnemers doen hierover onder andere de volgende uitspraken in de evaluatie na afloop van de game.

Relatiekwaliteit (ontwikkelaar)

“Ik werk bij een ontwikkelende bouwer en wij zien wel dat wij als ontwikkelaar vaak de schakel zijn. Dat betekent dat wij onze relatie hebben met de corporatie, de eerste gesprekken lopen via ons... wij maken de verbinding, zetten de eerste stappen. Voor een bouwer is het denk ik nog wel lastig om dat eerste stapje te zetten. Ja, ik denk dat de bouwers zich er wel van bewust zijn maar dat het toch nog wel moeilijk is.”

Aantal actoren (bouwer)

“Ik vond het wel bijzonder om te zien, de bouwers hadden geen keus maar toch zoeken ze elkaar op. Dat is wel de nieuwe tijd: een bouwer doet het ook niet meer alleen. Er ontstaan samenwerkingen. Je moet het niet zo zien dat als de ene bouwer 200 woningen bouwt en de andere ook, dat dat los staat van elkaar. Je verdeelt je taak, dus je deelt je risico's. Dat zie je steeds meer tot stand komen.”

Type actoren (ontwikkelaar)

“Je ziet nu bij ontwikkelaars dat het hele plan over gaat naar de bouwer. Wij hebben geen technische mannen meer in huis. Het gaat om de expertise die bij de bouwer ligt, dat is de partnership. We doen een aanbesteding op VO-niveau (voorlopig ontwerp). Het verschilt of dat aanbestedingen zijn of met vaste partners. Soms zijn er prijsafspraken op een bepaalde locatie.”

Gedeelde opvattingen (corporatie)

“We hadden als corporaties onderling dezelfde doelstellingen dus zijn we gelijk samen aan tafel gaan zitten. We hebben nu geen risico's meer omdat de ontwikkelaar de onderhandelingen met de bouwers voert. We wilden niet rechtstreeks met de bouwer aan tafel, omdat we daar niks mee te maken willen hebben. Wij willen gewoon woningen.”

In tabel 6.4 worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie in relatie tot de zogenoemde gemeenschapskenmerken schematisch weergegeven.

TABEL 6.4 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Relatiekwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties trekken samen op, maar zijn achterdochtig richting ontwikkelaar. Het duurt daarom lang voordat ze tot zaken komen. – Bouwers trekken samen op om niet uitgespeeld te worden. – Bouwers zijn geen volwaardige gesprekspartner en voelen zich afvoerputje van de samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> – De relatie ontwikkelaar-corporatie geeft aardig de praktijk weer. – Corporaties zoeken elkaar snel op. Bouwers als concurrenten onderling doen dat niet zo snel. – Bouwers hebben een sterkere onderhandelingspositie dan in de game, zeker in tijden van een goede markt en hoge bouwprizen.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> – Alle cijfers liggen open op tafel waardoor bouwers geen onderhandelingspositie hebben. – Als de bouwprizen niet transparant waren zou dit eerder tot samenwerking leiden met de bouwers vanwege hun expertise. – Door openheid ontwikkelaar over hun verdienmodel wordt dit niet ter discussie gesteld. – Door natuurlijk wantrouwen is er misverstand over berekeningen; dit belemmert investeringen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Over cijfers wordt in de praktijk juist onderhandeld omdat deze meestal niet gedeeld worden. – Misverstanden en wantrouwen doordat men niet transparant is wordt herkend en belemmert investeringsbeslissingen. – Met name tussen corporaties en commerciële partijen is behoefte aan transparantie omdat zij andere belangen hebben en op een andere manier rekenen.
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties, bouwers en ontwikkelaar willen graag investeren omdat zij voldoende financiële middelen hebben. – Corporaties en ontwikkelaar hebben gronden als middel en bepalen investeringsbeslissingen. 	<ul style="list-style-type: none"> – In huidige praktijk hebben corporaties, ontwikkelaars en bouwers voldoende middelen en willen graag investeren. – Grondposities is in de praktijk ook vaak doorslaggevend in investeringsbeslissingen.
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties vormen een alliantie omdat ze denken dat ze met samenwerking het verst komen. – Bouwers werken samen en verdelen de opgave zodat ze niet kunnen worden uitgespeeld. – Ontwikkelaar neemt de regie over het geheel namens corporaties en onderhandelt met de bouwers. – Corporaties vinden regierol ontwikkelaar prima zolang hun belang maar wordt gediend. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties zoeken elkaar makkelijk op of werken samen vanwege gedeeld belang. – Bouwers zullen elkaar als concurrenten niet snel opzoeken of samenwerken zoals in de game. – Ontwikkelaars met grondpositie nemen net zo goed de regierol op zich en laten de planuitwerking aan de bouwer over. – Ontwikkelaar kan in beginfase goed als schakel fungeren tussen corporatie en bouwer.

>>>

TABEL 6.4 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Type actoren	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties vormen een alliantie vanuit hun gedeelde belang. – Samenwerking met de ontwikkelaar is noodzakelijk omdat hij grondpositie heeft. – Bouwers willen samenwerken, maar corporaties en ontwikkelaar willen er eerst samen uitkomen. De bouwer is het sluitstuk. 	<ul style="list-style-type: none"> – Onderling overleg corporaties om op 1 lijn te komen is herkenbaar in de praktijk. – Zakelijke aanpak en snel schakelen is kenmerkend voor ontwikkelaars, alleen hebben zij vaak (nog) geen grondpositie. – Voor bouwers kan het lastig zijn om in de beginfase de eerste stap te zetten richting corporaties.
Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties en ontwikkelaar zitten vanwege hun grondpositie vanzelfsprekend aan tafel. – Ontwikkelaar neemt het heft in handen en stapt pas later af op de bouwers, omdat zij niet direct de toegevoegde waarde van een langdurige (keten-) samenwerking met de bouwer zien. – Meerwaarde en expertise van bouwers komt niet uit de verf omdat cijfers open op tafel liggen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties en ontwikkelaar zien niet direct meerwaarde van samenwerking met bouwers op het gebied van kostenreductie. – Samenwerking met bouwer biedt hooguit schaalvoordelen en productoptimalisatie maar is daar ketensamenwerking voor nodig? – Als bouwers risico's afdekken en er tijd/geld instoppen aan de voorkant kan ketensamenwerking wel interessant zijn.
Gedeelde opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties hebben dezelfde opvattingen en doelen. – De ontwikkelaar spreekt zijn doelen duidelijk uit en speelt in op het gedeelde belang met gemeente en corporaties, door in te zetten op veel sociale huur. 	<ul style="list-style-type: none"> – Het delen van opvattingen en belangen tussen partijen kan in de praktijk helpen; aan het begin meer verdiepen in elkaars belangen en dat ook uitspreken. – Het zoeken naar allianties is in de praktijk minder; samenwerking heeft niet altijd voordelen.
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> – Cultuurverschil tussen corporaties en ontwikkelaar vertraagt samenwerkingsproces. – De ontwikkelaar schakelt snel, maar de corporaties kunnen dit niet bijbenen en vragen tijd om na te denken en te rekenen. – De bouwers willen graag onderhandelen, maar dit gaat niet omdat cijfers open op tafel liggen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cultuurverschil tussen corporatie, ontwikkelaar en bouwer is herkenbaar in de praktijk en werkt vertragend of belemmerend. – Door de verschillende werelden en culturen, kan samenwerking moeizaam verlopen als partijen geen tijd nemen om zich in te leven in de cultuur, belangen en werkwijze van de ander.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gebruiksregels

Uit de game blijkt dat vooral de (grond-)posities van de actoren bepalend zijn voor de investeringsbeslissingen die genomen worden en daarnaast de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's ofwel de businesscase. Hierna volgen een paar uitspraken hierover van ontwikkelaar, bouwer en corporaties in de evaluatie van de game.

Posities actoren (bouwer)

“We hebben het idee gehad om de ontwikkelaar uit te schakelen, maar die had grondpositie. De grondposities zijn bepalend geweest. In de praktijk kunnen bouwers wel een meer centrale of leidende rol spelen als je als bouwer grondpositie hebt, maar dan ben je ook ontwikkelaar. Je ziet nu bij ontwikkelaars dat het hele plan over gaat naar de bouwer. Ontwikkelaars hebben geen technische mannen meer in huis. Het gaat om de expertise die bij de bouwer ligt. Dat is de partnership.”

Keuzes actoren (ontwikkende bouwer)

“Wij hebben wel een concept woning, maar wij hebben hem nog geen één keer zo gebouwd. Niet omdat er geen vraag is, er is wel honderden keren om gevraagd, maar nooit in dezelfde vorm. Iedereen heeft z'n eigen eisen en wensen, elke corporatie maakt er toch weer wat anders van. Wij hebben hem alleen maar als breekijzer.”

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (ontwikkende bouwer)

“Je moet ketenintegratie niet inzetten om kosten te reduceren, maar voor kwalitatieve doelen. Het is niet goedkoper. Onze conceptwoning is wel gebaseerd op ketenintegratie omdat de partijen hetzelfde zijn; dat zijn de onderaannemers. De woning is niet altijd hetzelfde, dat is meer productontwikkeling en niet zozeer aanbesteding. Het is bijvoorbeeld heel moeilijk om gescheiden zorg en wonen aan te kunnen bieden, dat zijn moeilijke businessmodellen. Dan kunnen we als ontwikkelaar wel aanhaken, samen met een zorgpartij”

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (ontwikkelaar)

“In principe is het businessmodel niet in elkaars verlengde. Wat wij willen verdienen is vaak niet in de corporatiehoek te verdienen. Bij dergelijke deals waar we sociaal ontwikkelen voor corporaties moet er wel een verdienmodel achter zitten of binnen een totaal van een gebiedsontwikkeling. Je kunt snelheid maken. Ook voordelig voor je grondexploitatie. Zekerheid dat de corporatie gaat afnemen.”

In tabel 6.5 worden de resultaten schematisch weergegeven van de gamesimulatie en evaluatie in relatie tot de zogenoemde gebruiksregels.

TABEL 6.5 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties vinden het prima als de ontwikkelaar de regie voert en onderhandelt met de bouwers namens hen. – De corporaties zitten niet op een langdurige (keten-) samenwerking met bouwer te wachten, zij zijn geïnteresseerd in het product. – De bouwers komen er niet tussen en zijn het sluitstuk van de samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> – De alliantievorming in de game komt in praktijk minder voor; partijen beginnen vanuit eigen belang en er moet noodzaak zijn om samen te werken. – Het gaat corporaties in de praktijk ook om het eindproduct. – Bouwers kunnen in het begintraject goed meedenken over risico's, alleen is dit voor hun ook een investering in tijd.
Posities actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De grondposities zijn bepalend voor de investeringsbeslissingen. – De bouwers staan zwak omdat de cijfers open op tafel liggen en hun meerwaarde niet wordt gezien. – Ontwikkelaar en corporaties ruilen gronden in verband met verschil in marktwaarde. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ook in de praktijk zijn grondposities bepalend. – Zo concreet grond ruilen gebeurt in de praktijk niet; corporaties trekken zich eerder terug. – Ontbrekende rol van de gemeente is een goed voorbeeld van hoe de markt kan werken met een faciliterende gemeente.
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties laten de regie over de gebiedsontwikkeling aan de ontwikkelaar over. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties trekken zich terug uit grondexploitaties of -posities door de nieuwe Woningwet.
Keuzes actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties maken gezamenlijk hun keuzes. – Corporaties en ontwikkelaar wegen in hun keuzes bewust mee wat de meerwaarde is van samenwerking. – De bouwers hebben voor hun gevoel weinig keuze en voelen zich het 'afvoerputje' van de samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ondanks een goed bouwbesluit stelt elke corporatie weer andere eisen en maakt eigen keuzes. – Conceptwoningen worden bijna niet toegepast omdat elke corporatie wat anders wil. – Bouwers hebben in de huidige markt veel keuze in projecten. Corporaties hebben eerder moeite een bouwer te vinden.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> – Omdat de informatie voor iedereen gelijk en open op tafel lag is er weinig ruimte voor onderhandeling. 	<ul style="list-style-type: none"> – In de praktijk ligt de expertise en informatie over bouwrijzen exclusief bij bouwers; dat is hun toegevoegde waarde.
Zeggenschapsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> – De ontwikkelaar neemt de regie over het geheel op zich. – De zeggenschap over het proces ligt bij de partijen die grondpositie hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ontwikkelaars houden graag de touwtjes in handen over gehele gebiedsontwikkelingen. – Bij gemeentegrond heeft gemeente meer zeggenschap en stapelt eisen waardoor een project onhaalbaar kan worden.

>>>

TABEL 6.5 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Kosten/ opbrengsten- en risicoverdeling	<ul style="list-style-type: none"> - De ontwikkelaar neemt de hele ontwikkeling op zich maar wil wel wat verdienen op de corporatiewoningen. - Door grondruil krijgen de corporaties meer woningen en de ontwikkelaar een hogere waarde van de koop. - De corporaties besteden hun ontwikkeling uit, mits zij hun doelen maar bereiken. - Korting door de bouwer is eigenlijk op voorhand al ingerekend en weggegeven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er moet voor ontwikkelaars altijd een verdienmodel zijn bij samenwerking met corporaties. - Het verdelen van risico's onder bouwers komt steeds meer voor. - Ketensamenwerking lijkt meer over risico-reductie te gaan dan over kostenreductie; in het begin meer geld erin stoppen waardoor later minder risico's. - Ketenintegratie biedt eerder kansen voor kwalitatieve doelen en productoptimalisatie, dan besparing van kosten.
Scope	<ul style="list-style-type: none"> - De focus van de corporaties ligt op de sociale huur en op een gemengde wijk. - De scope van de ontwikkelaar omvat het gehele gebied inclusief alle koop en huur. - De bouwers richten zich op nieuwbouw en nemen onderhoud (TCO) er extra bij. 	<ul style="list-style-type: none"> - De scope van woningcorporaties ligt primair op sociale huur en betaalbaarheid. - Ontwikkelaars hebben bijna geen technische expertise meer in huis, waardoor plannen overgaan naar de bouwer. - Bouwers richten zich toch primair op bouwproductie.

6.5 Interviews

Respondenten

In totaal hebben vijf semigestructureerde interviews plaatsgevonden, waarin zes personen zijn geïnterviewd. De interviews hebben op een later moment plaatsgevonden dan de gamesimulatie en zijn gebruikt om de informatie verkregen uit de gamesimulatie te valideren. Daarnaast zijn in de interviews verdiepende vragen gesteld om aanvullende informatie te verkrijgen die niet uit de gamesimulatie gehaald kon worden. De respondenten zijn directeuren en managers werkzaam bij drie grote (ontwikkende) bouwers en twee grote woningcorporaties in verschillende woningmarktregio's. Alle interviews hebben plaatsgevonden in het eerste kwartaal van 2018.

Bevindingen bouwers

Conceptwoningen zijn ontstaan doordat nieuwbouwwoningen voor minder geld op de markt moesten komen en leveren bovendien een aanzienlijk kortere bouwtijd op. Bouwers werken bij conceptwoningen met vaste mensen, om er zeker van te zijn dat ze de kwaliteit leveren die is afgesproken. Voor grondgebonden conceptwoningen (eengezinswoningen) zijn er meerdere aanbieders. Voor hoogbouw conceptwoningen (appartementen) zijn de aanbieders beperkt; volgens een ontwikkelende bouwer die voor beiden een conceptwoning heeft, zijn er slechts vijf bouwers die dit aanbieden en zelfs maar drie aanbieders voor sociale huurappartementen. Bij hoogbouw speelt de locatie vaak een belangrijke rol, al komen ook bij appartementen steeds meer dezelfde elementen terug. Het helpt als steeds hetzelfde PvE wordt gehanteerd door de corporatie, zodat er geleerd kan worden door te herhalen. Het in elkaar schuiven van een conceptwoning en een standaard PvE van de woningcorporatie veroorzaakt vaak wrijving. Het zou beter kunnen werken als de prestaties getoetst worden op basis van een vast PvE. Bouwers ervaren tussen corporaties grote verschillen en ook binnen één corporatie zijn er verschillen per ontwikkelingsmanager. Bovendien zitten er in elk PvE keuzemogelijkheden en bedenken mensen altijd redenen om ervan af te wijken.

Schaalvoordelen worden bij een innovatie in de bouw vaak vooropgesteld om industrialisatie en productoptimalisatie mogelijk te maken. Daarnaast vindt er ook procesoptimalisatie plaats: door herhaling worden faalkosten voorkomen of beperkt. Bij ketensamenwerking in de breedte is er sprake van ketensamenwerking met corporaties maar ook met onderaannemers en leveranciers waar de producten worden afgenomen. Meerdere woningcorporaties als opdrachtgever die samen een opdracht uitvragen om schaalvoordelen te behalen komt niet echt voor. Het lijkt meer ieder voor zich en kaarten voor de borst. Er is wel een ronde tafel voor sociale huur en middeldure huur, maar dat leidt niet snel tot concrete plannen.

Ketenintegratie gaat eigenlijk nog een stap verder dan co-makerovereenkomsten en contracten met onderaannemers en leveranciers. De winst- en verliesrekening zou geïntegreerd moeten worden in de verschillende organisaties. Ondanks dat dit nu vaak nog niet het geval is, vindt er wel enige kostprijsreductie plaats: het heeft een dempend effect op de bouwkostenindex (bouwkostenstijging). Bouwers werken samen met strategische partners, waarbij onderscheid gemaakt wordt in primaire en secundaire partners afhankelijk van de mate van invloed. De procesoptimalisatie moet uiteindelijk tot een kostenreductie leiden in de keten, waarbij verkorting van doorlooptijd een resultante is. 'Lean' is een middel om daartoe te komen, gericht op maximale waarde voor de klant met zo min mogelijk verspilling door verbeter- en knelpunten onder een vergrootglas te leggen. Het uiteindelijke doel voor de bouwer

is continuïteit. Omdat dit wordt bereikt als klanten terugkomen is klanttevredenheid een basisdoelstelling, inspelend op de wisselende klantvraag. Dit vraagt om wendbaarheid en optimalisatie van conceptwoningen. In de samenwerking met onderaannemers zijn verschillende prestatie-indicatoren van belang: doorlooptijd, prijs, klanttevredenheid, opleverpunten en wijze van klantenafhandeling. Een bouwer geeft aan dat ook het verloop van de gesprekken en transparantie van belang is: heeft de onderaannemer een visie op de toekomst en welke investeringen doen ze? Is er openheid en kunnen we bij elkaar in de fabriek kijken? In het begin is dit lastig en moet dat worden afgedwongen, maar later worden ook prijzen afgestemd. Volgens een ontwikkelende bouwer valt de meeste winst te behalen door processen nog meer op elkaar te laten aansluiten en als één organisatie te opereren.

Het aantonen van marktconformiteit is bij ketensamenwerking tussen corporaties en bouwers belangrijk, zeker als het om een langdurige samenwerking gaat van bijvoorbeeld vijf jaar. Omdat de bouwer en ketenpartners reeds aan tafel zitten, moet er een systeem inzitten waardoor zij uitgedaagd blijven worden en concurrerend blijven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een projectoverstijgende samenwerking met een grote woningcorporatie, waarbij langdurige samenwerkingsafspraken zijn gemaakt met een aantal co-makers onder wie het werk wordt verdeeld. Een onafhankelijke kostendeskundige die de berekeningen van de bouwer toetst op juistheid en marktconformiteit kan de opdrachtgever helpen om vertrouwen te krijgen en discussie te voorkomen. Van bouwers wordt in de praktijk steeds meer gevraagd zelf aan te tonen dat het klopt en te laten zien dan zij voldoen aan de eisen van de opdrachtgever. Het idee van vaste co-makers is dat de woningcorporatie daardoor meer voor minder krijgt. Zo heeft een grote corporatie enkele jaren geleden in een transparant proces vier bouwers geselecteerd om gezamenlijk de opgave in de bestaande bouw en nieuwbouw te realiseren. Vanwege de laagconjunctuur zijn door de co-makers inderdaad lagere prijzen gerealiseerd, alleen nu de markt kantelt is dit een ander verhaal. Voordeel van volledige transparantie bij een aannemersselectie is dat partijen elkaar eerst goed leren kennen voordat er gestart wordt: wie ben je en wat kun je?

Ketensamenwerking zou in principe projectoverstijgend moeten zijn en past niet altijd bij de manier waarop de uitvraag door corporaties wordt gedaan (projectmatig), blijkt uit de interviews. Bouwers ervaren in de praktijk dat ketensamenwerking voor een groot deel nog projectgebonden is. Volgens een ontwikkelende bouwer kan de beste aanbidding gemaakt worden bij specifieke projectaanvragen. Bij projectoverstijgende aanvragen wordt er meer gestuurd op KPI's (Kritieke Prestatie-Indicatoren) om prestaties te meten zoals klanttevredenheid en prijs. Er lijkt een kentering gaande waarbij steeds meer corporaties een keten uitvragen, terwijl voorheen op prijs werd geselecteerd. Er zijn ook steeds meer

samenwerkingsverbanden met woningcorporaties. Het is daarbij belangrijk om als bouwer het werk- en denkproces van de woningcorporatie te snappen. Om optimaal gebruik te kunnen maken van het leereffect bij ketensamenwerking moet een volgend project nagenoeg hetzelfde zijn en zou met vaste teams gewerkt moeten worden, alleen kan dit niet altijd.

De rol van de woningcorporatie als opdrachtgever richting bouwer verschilt sterk per corporatie. Zo legt de ene corporatie heel veel bij de bouwer neer, terwijl de ander bepalend wil blijven in wat de bouwer doet. De omvang van de corporatie kan hierin een rol spelen: een grote corporatie lijkt het eerder los te laten. Steeds meer corporaties werken met een geïntegreerde contractvorm op basis van UAV-GC (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen) in plaats van een traditionele contractvorm, met wisselend succes. Bij een prestatiegericht contract kan in het aantoonbaar maken van bepaalde prestaties veel tijd en energie gaan zitten. In een goede bouwteamovereenkomst worden de kernwaarden van beide organisaties opgenomen. Om goed te kunnen samenwerken moeten partijen elkaars verdienmodellen snappen en moeten meetbare KPI's worden afgesproken. Ook is het voor bouwers van belang om de go- en no-go momenten te weten in de besluitvorming van de corporatie zodat deze geïntegreerd kunnen worden: wat houdt het in en wat moet er op welke tijd aangeleverd worden? Bij woningcorporaties draait het om wat harde eisen zijn en wat wensen zijn en wat er nodig is om een betaalbare woning te maken. Zo passen dure gevelelementen bijvoorbeeld niet bij de sociale doelstelling van de woningcorporatie. Een gezamenlijke ontwerpessie in een vroeg stadium werkt goed om samen te optimaliseren. Er moeten dan wel mensen aan tafel zitten met mandaat, zodat daar ook besluiten kunnen worden genomen.

De rol van de bouwer is enerzijds maken wat er afgesproken is en anderzijds meedenken met de opdrachtgever en alternatieven aanbieden op basis van kennis en expertise. Voor ketensamenwerking binnen de keten van de bouwer is het van belang goede partners te selecteren. Daarin is misschien nog wel meer winst te behalen, als ketenpartners hun kennis en expertise goed inbrengen. Volgens een bouwer moet hij de partners niet aansturen, maar moet gebruik gemaakt worden van de expertise van de specialist. De economische situatie is duidelijk merkbaar in de hele keten van bouwers. Partners kunnen buiten de keten in een gunstige markt meer verdienen dan in de keten, maar het voordeel van ketensamenwerking is dat het continuïteit biedt ook in tijden van crisis en er commitment is. In de crisistijd is er voor bouwers noodzaak om te investeren, terwijl het in goede tijden meer achteroverleunen is omdat de portefeuille toch al vol zit. Volgens een bouwer is het doel van de keten om er op een andere manier naar te kijken en om te blijven innoveren.

Het vroegtijdig betrekken van bouwers in het proces heeft als voordeel dat de bouwer met zijn technische expertise de corporatie kan helpen om de beste oplossing te verzinnen. Het genereert denk- en ontwikkelkracht voor de corporatie. Door als corporatie alleen kaders uit te vragen en niet een specifiek product, wordt innovatie in gang gezet om slimme producten te maken. Voor de bouwer is het fijn om aan de voorkant al betrokken te worden, omdat de vraag dan al vroeg duidelijk is en daar rekening mee gehouden kan worden.

Bevindingen woningcorporaties

Op het gebied van conceptwoningen lijken partijen in de bouw volgens de corporaties nog weinig innovatief. Vanuit bepaalde thema's, zoals circulair bouwen, liggen er kansen maar die komen pas uit als daar opdracht toe gegeven wordt. Een voorbeeld hiervan is de 'Badkamer Challenge' van woningcorporatie Mitros, waarin bewezen werd dat een badkamer in een huurwoning in één dag vervangen kan worden. De bouwsector is van nature traditioneel en dienstverlenend ingesteld. Samenwerking tussen corporaties is er nog nauwelijks; corporaties zouden meer bij elkaar in de keuken kunnen kijken in plaats van het wiel uitvinden per corporatie. Corporaties zeggen wel dat ze veel hetzelfde doen, maar er zitten toch grote verschillen in de basiskwaliteit, doorlooptijden, hoe ze dingen geregeld willen hebben en hoe ze contracten inrichten. Daarin lijkt winst te behalen. Er vindt wel kennisdeling plaats, bijvoorbeeld op het gebied van asbest. Bovendien gebeurt het opzoeken van samenwerking met andere corporaties de laatste jaren steeds meer. Als de ene corporatie een goed PvE heeft, waarom zou een andere corporatie dat dan niet gebruiken? Het zorgen voor zoveel mogelijk eenheid en repetitie in een ontwerp kan op gespannen voet staan met maatwerk voor huurders. Voor een bouwer leidt iedere afwijking op de standaard immers tot extra bouwkosten. Wat volgens een grote corporatie goed kan werken is het kopiëren van een concept dat relatief standaard is naar andere locaties, waarbij circa 90% van het ontwerp wordt hergebruikt: alleen een nieuwe geveltekening maar wel met 30% tot 40% reductie van de kosten. Inkoop- of schaalvoordelen speelt voor grote corporaties minder, omdat ze zelf al een flinke productie hebben. Bij kleinere corporaties zou dit wel wat kunnen opleveren. Aan de andere kant moet de markt ook niet overbelast worden en zoeken corporaties daarom naar constantheid in het werkpakket, zodat de markt het aankan.

Belangrijke kernwaarden van ketensamenwerking zijn langdurig, gelijkwaardig en gemeenschappelijk belang of doel. Een andere manier van samenwerken en het verbeteren van processen kost meerdere jaren (langdurig), bovendien is dit nodig om de investering die gedaan wordt in tijd of geld terug te kunnen verdienen. Dit vraagt ook om het uitspreken van langdurig commitment. Het gaat niet om

productstandaardisatie maar om het optimaliseren van systemen en het eruit halen van processtappen: het slimmer en sneller doen met elkaar. De ene corporatie noemt het 'co-making' gericht op het samen maken (Ymere), de ander noemt het 'sequent' gericht op het consequent verbeteren vanuit één bedrijfsgedachte (de Alliantie). Gelijkwaardig heeft te maken met het als opdrachtgever loslaten en overlaten aan de markt. Dat vraagt om een regisserende rol van de corporatie en dat kan als opdrachtgever eng zijn. Een grote corporatie ziet het inspelen op veranderende marktomstandigheden als een gemeenschappelijk belang, of zelfs het bestaansrecht, van ketensamenwerking. Een bouwer stuurt op omzet, garanties, doorlooptijden, planning en personeel, terwijl het belang van de woningcorporatie is dat iedere euro zoveel mogelijk nuttig wordt ingezet. Gezamenlijke doelen zijn efficiëntie, kostenreductie, betere voorspelbaarheid en een tevreden klant. Ketensamenwerking betekent een andere manier van samenwerken en ook een ander contract: niet meer traditioneel. Toch schieten mensen soms terug in hun oude gedrag, maar bouwers die goed werk hebben geleverd kunnen ook niet zomaar aan de kant worden geschoven. Het gaat dus ook om de zachte kant van de samenwerking en hoe daarmee de harde kant goed vormgegeven kan worden. Het helpt als corporaties eenduidiger worden en meer durven los te laten.

Ketensamenwerking wordt als term vaak misbruikt. Het gaat in de praktijk eerder om een partnership met partijen die geschikt zijn voor de klus, waarbij partijen de intentie hebben om langdurig met elkaar samen werken en dit contractueel hebben vastgelegd. Dit sluit in principe niet aan als een corporatie meervoudig aanbestedingsbeleid hanteert, dus de aanbieding van de partner moet wel marktconform zijn. Prijsvechters worden met een dergelijk partnership uitgesloten, maar aan de andere kant worden ook risico's beperkt. De aannemerswereld is langzaam een beetje aan het veranderen, maar blijft nog traditioneel. Corporaties controleren het werk van de bouwer nog wel, alleen meer op afstand; er loopt geen opzichter meer de hele dag op het werk zoals voorheen het geval was. Er blijft wel enige mate van controle om de bouwer scherp te houden. Er zijn ook wel problemen voorgekomen met onderaannemers die onder druk werden gezet door de ketenpartner, die vervolgens rechtstreeks naar de corporatie toe kwamen. Dat werkt niet. In het bedrijf van de bouwer zelf moet ook sprake zijn van ketensamenwerking. Partnership vraagt om een andere marktuitvraag vanuit de woningcorporatie, die naast prijs en product gericht is op samenwerking. De opgave van de corporatie wordt dan portefeuillebreed uitbesteed in een meervoudige aanbesteding. Dit kan in verschillende stromen of specialismen, bijvoorbeeld instandhouding en ontwikkeling van nieuwbouw. Het is belangrijk om bij een dergelijke selectie als corporatie transparant en toetsbaar te zijn.

De bewijslast van langdurige ketensamenwerking kan lastig zijn vanwege de veranderende markt en veranderende rollen. Voordelen voor de corporatie kunnen zijn tijdwinst en minder discussies over prijsstellingen, waardoor het alleen nog over de afwijkingen gaat. Corporaties vinden in het algemeen wel dat ze moeten blijven toetsen of het prijsniveau onder marktconform zit door het inbouwen van een ijkmoment. Zo werd in een intentieovereenkomst door een grote woningcorporatie een prijsniveau afgesproken van 20% onder de totale stichtingskosten. Partijen begonnen toen heel enthousiast, maar het meetbaar maken van de reductie was lastig. Een meer realistische staffeling zou beter werken, omdat je alleen op 20% reductie uit kan komen als de leercurve een paar keer doorlopen is en het ambitieniveau telkens net iets hoger ligt. Sancties wanneer een partij het niet haalt zijn in de praktijk niet zo goed te handhaven omdat er sprake is van samenspel. Hierbij kunnen externe factoren een rol spelen, maar ook of de opdracht duidelijk geformuleerd wordt door de woningcorporatie. Het werkte bij de betreffende grote woningcorporatie beter om meer naar de opbrengsten te kijken dan op de kosten te zitten, omdat die toch door de markt worden bepaald. Het werkt ook goed om winst en risico gezamenlijk in een potje te stoppen en uit te keren in de vorm van een beloning zodra er resultaten behaald worden.

Bij een grote woningcorporatie vond selectie van co-makers plaats op basis van presentaties en beoordelingen, waarbij het niet meer draaide om de prijs maar om de ambities: tevredenheid, samenstelling van het team, doorlooptijden, percentage reductie van productiekosten. Op basis van de te verwachten omzetportefeuille werden vier grote bouwers geselecteerd voor een langere periode om het werk te verdelen en te spreiden. De uitvraag werd in de goede tijd voor opdrachtgevers gedaan (vragersmarkt) met de intentie om veel nieuwbouw te realiseren. Door veranderingen in de tijd kwam de nadruk op renovatieprojecten te liggen, maar daar konden niet alle bouwers goed in mee. De veranderende omgeving vraagt dan eigenlijk om flexibiliteit in het contract en de samenwerking. De verduurzamingsopgave vraagt hier ook om: waar destijds uitgegaan werd van label B is dat inmiddels energieneutraal in 2050. Door de veranderende vraagstelling begint het systeem te piepen en werkt de geoliede machine niet meer. De ruggengraat van de samenwerking moet dan eigenlijk zo flexibel zijn dat het dit soort wijzigingen kan opvangen. Het gaat om het zoeken van balans tussen standaardisatie versus flexibiliteit om mee te bewegen met de veranderende omgeving. Dat is voor woningcorporaties misschien nog wel spannender dan of er aan het eind 20% kosten zijn gereduceerd. Bovendien is een flinke kostenreductie alleen haalbaar bij nieuwbouw als er optimalisatie plaatsvindt van zowel proces- als bouwkosten.

Bij nieuwbouw valt voor de corporaties veel winst te behalen uit de expertise van de markt. Corporatie zouden op prestaties moeten controleren en de markt de ruimte moeten bieden om eigen keuzes te maken. Alleen het 'wat' uitvragen en niet het 'hoe' past daarbij, maar dat gebeurt onvoldoende. Taken en verantwoordelijkheden verschuiven van bouwer naar leveranciers, maar nog niet iedereen overziet het speelveld. Bovendien moet de markt daar wel aan toe zijn: dit vraagt om een ander type mens dan alleen techneuten.

Co-makingship met corporaties kan zowel projectgebonden als projectongebonden zijn. Bij langdurige samenwerking zijn woningcorporatie en co-makers eigenlijk strategische partners, waarbij samen gekeken wordt naar innovaties maar bijvoorbeeld ook naar de arbeidsmarkt. Het is de vraag hoe groot het kijke in elkaars keuken dan moet zijn. Dit hangt ook samen met angst of wantrouwen. Als de corporatie de bouwer vraagt wat hij minimaal van de corporatie nodig heeft als kader om een goede afweging te maken, gaat de bouwer dan niet voor de goedkoopste/ makkelijkste oplossing? Een grote corporatie probeerde de co-makers mee te nemen in hun visievorming, alleen daar kwam niet veel uit ondanks dat de bouwers daar wel graag bij betrokken wilden worden. Het af en toe financieel toetsen op marktconformiteit kan ook voor de partners prettig zijn. Voor de corporatie rechtvaardigt dat de manier van samenwerken omdat het maatschappelijk geld is. Daarnaast moet het natuurlijk ook iets opleveren voor de bouwer.

6.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: "Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar stimuleren om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in het segment onder de aftoppingsgrens, teneinde daarmee bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens in stedelijke vernieuwingswijken?"

Allereerst wordt onderzocht in hoeverre de veronderstellingen over het samenspel tussen corporatie, bouwer en ontwikkelaar ondersteund worden door de uitkomsten van de gamesimulatie, evaluatie en interviews. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord aan de hand van de deelvragen die geformuleerd zijn in paragraaf 6.1.

Veronderstellingen

- 1 Het toepassen van een standaard conceptwoning voor corporaties levert voordelen op voor woningcorporaties doordat dit de kwaliteit verhoogt en de kosten verlaagt.

Deze veronderstelling wordt niet ondersteund door de game en de evaluatie. Standaard conceptwoningen van bouwers worden zelden volgens de standaard gerealiseerd, omdat elke corporatie haar eigen eisen en wensen heeft en er wat anders van maakt. Bouwers gebruiken conceptwoningen als breekijzer om aan tafel te komen, maar de woningen die uiteindelijk gerealiseerd worden wijken altijd af van het oorspronkelijke concept. Een standaard concept woning dient niet direct het belang van de corporatie, omdat elke corporatie een ander product of kwaliteit wenst. De afwijkingen op de standaard conceptwoning kosten juist extra geld, waardoor de gewenste kostenreductie niet gerealiseerd wordt; de lage prijs geldt alleen voor de standaard zonder extra's.

- 2 Ketensamenwerking tussen woningcorporaties en bouwers in de vorm van langdurige projectongebonden afspraken leidt tot een betere prijs-kwaliteitverhouding.

Deze veronderstelling wordt niet direct ondersteund door de game. De woningcorporaties richten zich met name op het product dat ze willen en zitten niet zozeer te wachten op langdurige samenwerkingsafspraken, ook omdat zij daar de voordelen niet zo van inzien. Ketensamenwerking kan wel voordelen bieden bij complexe businessmodellen met bijvoorbeeld zorg, doordat ontwikkelende bouwers mee kunnen denken in een vroeg stadium. Ketensamenwerking of ketenintegratie biedt met name kansen voor de bouwer en onderaannemers door met vaste partners te werken. Niet met als primair doel om kosten te reduceren, maar om de kwaliteit en het product te optimaliseren (productontwikkeling). Wel blijkt uit de interviews dat samenwerking tussen corporatie en co-makers een beperkt dempend effect kan hebben op prijsstijgingen.

- 3 Samenwerking tussen corporaties en bouwers biedt de grootste kansen op het gebied van de Total Cost of Ownership (TCO) door de bouwer het meerjarig onderhoud gedurende de exploitatie op zich te laten nemen en daarin risico te dragen.

Deze veronderstelling wordt niet duidelijk ondersteund, maar ook niet duidelijk verworpen. Het voordeel voor de bouwer van een meerjarig onderhoudscontract met de corporatie is een constante en gegarandeerde kasstroom gedurende een lange periode. De bouwers staan echter niet te springen om dit op zich te nemen, het gaat hun primair om hun corebusiness en dat is bouwen. Een combinatie van bouwen

met meerjarig onderhoud geeft de bouwer wel ruimte om nog wat met de bouwsom te zakken. Ze dragen dan wel risico in het meerjarig onderhoud, maar denken het voor minder te kunnen doen en hebben zekerheid op aardige inkomsten gedurende twintig jaar. De corporaties zijn niet allen dezelfde mening toegedaan. De ene corporatie houdt het meerjarig onderhoud misschien wel liever bij zichzelf, terwijl de andere corporatie wel geïnteresseerd is in het bij de bouwer onderbrengen van het meerjarig onderhoud.

- 4 Ontwikkelaars kunnen bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen door als schakel te functioneren tussen corporaties en bouwers en voegen waarde toe door het inbrengen van grondposities en/of kennis en expertise.

Deze veronderstelling wordt geheel ondersteund in de game en evaluatie. De grondpositie van de ontwikkelaar maakt zijn positie in de samenwerking tussen partijen sterk. De ontwikkelaar zet zijn kennis en expertise in om tot een goede businesscase te komen waarin hij de regierol volledig op zich neemt met goedvinden van de andere partijen. De ontwikkelaar fungeert letterlijk als schakel tussen de corporaties enerzijds en de bouwers anderzijds, waardoor zij een soort middenpositie innemen. De corporaties vinden het prima als de ontwikkelaar deze rol vervult en de onderhandelingen met de bouwer voert, zolang zij maar hun woningen kunnen afnemen voor de afgesproken prijs. Als de ontwikkelaar geen grondpositie had gehad, dan zou hij moeten strijden tegen de corporatie of de bouwer en zou hij niet direct toegevoegde waarde hebben.

- 5 Het vroegtijdig betrekken van bouwers in de ontwikkelfase bevordert de relatiekwaliteit en transparantie tussen corporaties en bouwers, maar beperkt de onderhandelingsruimte tussen beide partijen.

Deze veronderstelling is niet goed te ondersteunen of weerleggen op basis van de game, omdat de bouwers niet vroegtijdig betrokken worden. Het spel speelt zich met name af tussen ontwikkelaar en corporaties, omdat de prijzen en kortingen van de bouwers door de openheid van de cijfers al bekend zijn bij de andere partijen. De bouwers hebben daardoor geen sterke onderhandelingspositie. Omdat de ontwikkelaar de regierol heeft, is er geen directe samenwerkingsrelatie tussen de corporaties en bouwers. Hierdoor is er geen informatie uit de game te halen over de relatiekwaliteit en transparantie tussen corporaties en bouwers. In de evaluatie geeft een bouwer aan dat hij in het begintraject al goed kan meedenken over risico's, maar dat het wel een investering is zowel qua tijd als qua verantwoordelijkheid.

Beantwoording deelvragen

- 1 Hoe kunnen woningcorporaties gestimuleerd worden om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken?

Woningcorporaties lijken veel hetzelfde te doen en daarmee door middel van standaard conceptwoningen of schaalvoordelen voordeel te kunnen behalen in de kostprijs en daarmee in de betaalbaarheid van huurwoningen. In de praktijk komt dit echter niet of nauwelijks voor. Er zitten grote verschillen tussen corporaties in de gewenste kwaliteit, doorlooptijden, hoe ze dingen geregeld willen hebben en hoe ze contracten inrichten. Omdat elke corporatie een ander product of kwaliteit wenst, dient een standaard conceptwoning niet direct het belang van de corporatie.

Het investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen lijkt wel gestimuleerd te kunnen worden door het voor zover mogelijk kopiëren van een concept naar andere locaties, waarbij het merendeel van het ontwerp kan wordt hergebruikt. Hiermee kan een flinke reductie van de kosten worden gerealiseerd waarmee dit bijdraagt aan de financiële haalbaarheid en realiseerbaarheid voor de woningcorporatie. Bovendien levert het de corporatie tijdswinst op en daarmee meer snelheid in investeringsbeslissingen en doorlooptijden van stedelijke vernieuwingsprojecten.

Langdurige en projectoverstijgende ketensamenwerking met vaste bouwers of co-makers kan in die zin bijdragen dat de woningcorporatie een product krijgt dat beter aansluit op de eisen en wensen van de corporatie. Bovendien levert dit de bouwer inzicht in de organisatie, doelen en processen van de corporatie waardoor zij beter kunnen bijdragen aan snellere besluitvormingsprocessen. Dit draagt echter niet bij aan kostenreductie voor de corporatie, maar het kan wel minder discussie opleveren over prijsstellingen bij elk afzonderlijk project. De veranderende omgeving vraagt bij langdurige ketensamenwerking wel om flexibiliteit in het contract en de wijze van samenwerken.

- 2 Hoe kunnen bouwers bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen die haalbaar en realiseerbaar zijn voor woningcorporaties?

Bouwers komen door middel van betaalbare standaard conceptwoningen gemakkelijker bij woningcorporaties aan tafel, maar uiteindelijk worden deze zelden volgens de standaard gerealiseerd. In praktijk heeft elke corporatie haar eigen wensen en deze afwijkingen van het concept zijn juist relatief duur. Ook schaalvoordelen lijken niet te werken omdat elke corporatie een ander programma van eisen heeft en er binnen een corporatie per project een andere kwaliteit of product wordt gevraagd. De beoogde kostenreductie om tot goedkope en betaalbare

huurwoningen te kunnen komen wordt daardoor niet makkelijk gerealiseerd door middel van conceptwoningen of schaalvoordelen.

Door middel van ketensamenwerking kunnen bouwers als co-maker bijdragen aan goedkope en betaalbare woningen die kwalitatief beter aansluiten op het programma van eisen van de corporatie, omdat zij door een langdurige projectongebonden samenwerkingsrelatie goed weten wat de eisen en wensen van de corporatie zijn. Bovendien hebben bouwers daardoor inzicht in de organisatie, doelen, processen en werkwijze waardoor zij beter mee kunnen denken in oplossingen en kunnen bijdragen aan snellere besluitvormingsprocessen. Het draagt echter niet direct bij aan kostenreductie en de financiële haalbaarheid voor de woningcorporatie. Woningcorporaties zullen in de regel bij een langdurige projectongebonden samenwerking wel als voorwaarde stellen dat de bouwrijzen af en toe door een kostenadviseur getoetst worden op marktconformiteit.

Door het vroegtijdig betrekken van de bouwer in de ontwikkelfase kan hij beter meedenken in haalbare en realiseerbare oplossingen voor de corporatie. Voor de bouwer is dit wel een investering qua tijd, geld en verantwoordelijkheid. Omdat het vroegtijdig betrekken de onderhandelingsruimte beperkt, is het voor de woningcorporatie van belang om de marktconformiteit te laten toetsen door een kostenadviseur. Bij een langdurige samenwerkingsrelatie van bijvoorbeeld vijf jaar speelt dit nog veel meer en zal de marktconformiteit bij voorkeur op regelmatige basis getoetst moeten worden.

De meningen zijn verdeeld over de kansen op het gebied van Total Cost of Ownership (TCO) door de bouwer meerjarig onderhoud voor de corporatie op zich te laten nemen gedurende de exploitatie en daarin risico te dragen. Een combinatie van nieuw bouwen met meerjarig onderhoud kan de bouwer wat ruimte geven om de bouwkosten te verlagen, alleen er zijn corporaties die het meerjarig onderhoud bij voorkeur bij zichzelf houden. Sommige woningcorporaties hebben een eigen onderhoudsbedrijf en willen het onderhoud zelf uitvoeren om grip te houden op de huurderstevredenheid. Voor andere corporaties is het wel een overweging om het meerjarig onderhoud uit te besteden, omdat dit mogelijkheden kan bieden om het efficiënter en goedkoper te laten uitvoeren.

- 3** Hoe kunnen ontwikkelaars bijdragen aan oplossingen voor goedkope en betaalbare woningen die haalbaar en realiseerbaar zijn voor woningcorporaties?

Ontwikkelaars kunnen bijdragen door als schakel te functioneren tussen corporatie en bouwer en een soort middenpositie in te nemen. Als gevolg van de nieuwe Woningwet trekken woningcorporaties zich terug uit gebiedsontwikkelingen en

grondexploitaties waardoor de regierol door een ontwikkelaar opgepakt kan worden, mits het belang van de woningcorporatie maar goed wordt gediend. Nieuwbouwplannen van woningcorporaties richten zich sinds de nieuwe Woningwet sterker op het segment betaalbare huurwoningen tot de aftoppingsgrens. Integrale gebiedsopgaven inclusief de segmenten daarboven kunnen door ontwikkelaars worden opgepakt, waarbij zij de opgave van de corporatie kunnen meenemen. Voorwaarde voor de ontwikkelaar is dat er wel een verdienmodel in moet zitten. De kennis en expertise van ontwikkelaars kan daarbij goed ingezet worden om tot een haalbare businesscase te komen, waarmee zij bijdragen aan haalbare en realiseerbare oplossingen voor de corporatie. Cultuurverschil is in de samenwerking tussen corporaties en ontwikkelaar een aandachtspunt, omdat dit het samenwerkingsproces kan vertragen en belemmeren. Partijen zullen voldoende tijd moeten nemen om zich in te leven in de cultuur, belangen en werkwijze van de ander. Ontwikkelaars schakelen van nature snel, terwijl woningcorporaties in de regel meer tijd nodig hebben.



7 Samenspel corporatie en gemeente

7.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken werd ingegaan op het samenspel tussen woningcorporaties en respectievelijk beleggers en (ontwikkende) bouwers. In dit hoofdstuk staat de samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten centraal, die als gevolg van de gewijzigde Woningwet en cyclus van prestatieafspraken is veranderd. Er wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?”

Om inzicht te krijgen in deze deelvraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

- Hoe kunnen corporaties gestimuleerd worden om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?
- Hoe kunnen gemeenten bijdragen aan investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken met woningcorporaties?
- Op welke wijze kunnen huurdersorganisaties en marktpartijen hieraan bijdragen?

Op basis van dezelfde methodiek als in de twee voorgaande hoofdstukken zijn vijf veronderstellingen geformuleerd in relatie tot deze vragen, gebaseerd op literatuuronderzoek en interviews. Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht aan de hand van een gamesimulatie met de nadruk op het samenspel tussen corporaties en gemeente. De interviews zijn gehouden voorafgaand aan deze gamesimulatie, identiek aan hoofdstuk 5, omdat dit een goede volgorde is gebleken. Op basis van de bevindingen wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord en worden conclusies getrokken.

In de volgende paragraaf komt allereerst de achtergrond en het speelveld aan bod. In paragraaf 7.3 worden de interviews behandeld, waarna in paragraaf 7.4 en 7.5 de opzet en resultaten van de gamesimulatie uiteen worden gezet. Tot slot worden in paragraaf 7.6 conclusies getrokken.

7.2 Achtergrond en speelveld

Sinds de herziening van de Woningwet in 2015 ervaren partijen de volkshuisvesting veel meer als een gezamenlijke opgave van woningcorporaties, gemeenten en huurders (Beuzenberg et al., 2017). Woningcorporaties moeten één regio kiezen als primair werkgebied. De achterliggende gedachte is dat de schaal van een woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak. Bezit in andere regio's mogen ze blijven beheren en herstructureren, maar buiten hun kernregio nieuw bouwen op grond die niet van hen is mag niet meer. Een gemeente kan wel ontheffing bij de minister vragen als zij geen andere partij kan vinden voor de gewenste bouwwerkzaamheden (Rijksoverheid, 2015).

Woningwet 2015

Volgens de Woningwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van de woonvisie en brengen corporaties daarop jaarlijks een bod uit dat is afgestemd met de huurdersvertegenwoordiging (Woningwet 2015, art. 43. Lid 2). Corporaties, gemeenten en huurders maken vervolgens op lokaal niveau prestatieafspraken. Effecten van de nieuwe Woningwet zijn ten eerste dat prestatieafspraken een centralere plaats krijgen in de volkshuisvesting en ten tweede dat corporaties

en gemeenten rijksprioriteiten scherper in het vizier hebben. Ten derde is de woonvisie een belangrijk sturingsinstrument voor gemeenten. Gemeenten krijgen inzicht in de bestedingsruimte van corporaties via de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) waardoor er meer onderhandeling ontstaat tussen partijen. Gemeenten gebruiken prestatieafspraken als politiek instrument; wethouders kunnen hier druk mee uitoefenen. Corporaties merken bij de prestatieafspraken meer politieke belangen van wethouders en verlangen wederkerige afspraken en inzet van de gemeente. Voor huurdersorganisaties blijkt het lastig te zijn om in de onderhandeling positie in te nemen (Beuzenberg et al., 2017).

Drie jaar na de introductie van de herziene Woningwet is de balans opgemaakt en heeft de Commissie-Van Bochove (2018) een evaluatie van de Woningwet uitgevoerd in opdracht van Aedes, de landelijke branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. De commissie constateert dat de doelen van de Woningwet grotendeels zijn behaald en dat woningcorporaties zich aan de wet houden (Commissie van Bochove, 2018). De commissie constateert echter ook dat de Woningwet lokaal minder goed werkt. De Woningwet kent te stringente landelijke regels met te weinig mogelijkheden voor lokaal maatwerk, terwijl het woonbeleid vooral door gemeenten, huurders en corporaties wordt vormgegeven. De commissie schrijft: 'De Woningwet is een landelijk confectiepak dat lokaal knelt'. De lokale maatschappelijke opgave blijkt groter dan de handelingsruimte, zowel qua ontwerp als qua handhaving van de Woningwet. De herziene Woningwet heeft te krappe generieke grenzen en er is te weinig mogelijkheid om (lokaal) af te wijken. Daarnaast is er hier en daar een angstcultuur waarneembaar, zowel bij de Autoriteit Wonen (Aw) die vreest voor nieuwe incidenten als bij de corporaties, die bang zijn om het fout te doen en sancties opgelegd te krijgen. In combinatie met een hoge administratieve lastendruk leidt dit tot corporatiebestuurders die in hun schulp kruipen. Corporaties zien af van volledige gebruik van de geboden ruimte en ondernemingszin verdwijnt, waardoor toekomstige maatschappelijke opgaven in de knel dreigen te komen (Commissie van Bochove, 2018).

De commissie doet een aantal praktische suggesties om de Woningwet meer op de 'bedoeling' te richten. Eén van de suggesties is om generieke grenzen vast te stellen met ruimere kaders (bandbreedtes) en om de versterkte lokale driehoek (gemeente-corporatie-huurdersorganisatie) meer mogelijkheden te bieden om lokaal maatwerk af te spreken: 'Landelijk wat moet, lokaal wat kan'. Lokaal kan een ruimere kerntaak vervuld worden als landelijk een ruimere bandbreedte wordt toegestaan, maar die taak moet dan ook volgens de wet een kerntaak zijn en als DAEB betiteld worden. De huidige knelpunten in de woningmarkt zouden hiermee volgens de Commissie van Bochove (2018) opgelost kunnen worden. Een andere bevinding van de commissie is dat wat lokaal tussen drie partijen is afgesproken en al gecontroleerd is door intern

toezicht, niet nog eens landelijk hoeft te worden overgedaan. Bovendien moet de administratieve lasten- en regeldruk verminderd worden en juridische knelpunten worden opgelost door het inbouwen van experimenteerruimte voor uitzonderlijke of schrijnende gevallen.

Prestatieafspraken

In een terugblik op het eerste jaar prestatieafspraken na de herziening blijkt dat partijen de meerwaarde inzien van een tripartiet overleg. Zij zien echter ook verbeterpunten. Ten eerste de samenwerking en rolverdeling, ten tweede het proces en de te doorlopen stappen en ten derde qua inhoud en kennis (Beuzenberg en Lustenhouwer, 2017). Dit is in lijn met de verbeterpunten die voortkomen uit onderzoek van De Vernieuwde Stad (2017). Partijen zien verbeteringen in de wederkerigheid van de afspraken, in de scope en mate van gedetailleerdheid en in het proces met de eigen organisatie en de externe partners. Een andere analyse van de prestatieafspraken in 2016 (De Jong et al., 2017) geeft soortgelijke inzichten, zoals hierna wordt omschreven. De prestatieafspraken helpen om de prestaties van de woningcorporaties inzichtelijk en meetbaar te maken. Er worden meer afspraken gemaakt: het aantal bilaterale afspraakrelaties is in 2016 explosief toegenomen van ruim 100 per jaar in de voorgaande jaren tot ruim 600 in 2016. In 78% van de gemeenten zijn in 2016 afspraken gemaakt. In de afspraakrelaties zijn vooral de investeringen van de corporatie opgenomen. Corporaties missen soms de wederkerigheid. Afspraken zijn concreter en meestal zijn er naast concrete afspraken ook procesafspraken gemaakt. De breedheid van onderwerpen waarover afspraken gemaakt worden neemt toe. Naast kwantitatieve afspraken over de woningvoorraad worden ook kwalitatieve afspraken gemaakt over nieuwbouw, duurzaamheid, leefbaarheid en gebiedsgerichte aanpak. Er is een toenemende aandacht voor de huisvesting van statushouders als gevolg van de gemeentelijke taakstellingen. Volgens De Rooij (2018) wordt de invloed van de Woningwet op de totstandkoming en nakoming van prestatieafspraken overwegend als positief gezien en draagt de Woningwet positief bij aan het mobiliseren en creëren van commitment.

Stedelijke vernieuwing

De scope waarbinnen corporaties en gemeente samenwerken vraagt om keuzes en prioritering binnen het kader van de gemeentelijke woonvisie en portefeuillestrategie van corporaties. Investeringen in stedelijke vernieuwingswijken maken hiervan onderdeel uit en moeten afgewogen worden tegen andere doelen zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid. Nemen

corporaties investeringen in stedelijke vernieuwingswijken nog wel ter hand binnen het totale palet aan keuzes en zo ja onder welke voorwaarden? Hoe zijn zij door middel van samenwerkings- en/of prestatieafspraken te stimuleren om te investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling? Verwacht wordt dat verbeteringen in de samenwerkings- en/ of prestatieafspraken kunnen leiden tot betere resultaten, meer investeringen of snellere besluitvorming in stedelijke vernieuwingswijken. Deze verbeterpunten zijn verwerkt in vijf veronderstellingen, die in de volgende paragrafen aan bod komen. De achterliggende hoofdvraag is: "Op welke andere wijze kunnen woningcorporaties en gemeenten elkaar stimuleren door middel van prestatieafspraken, zodat dit leidt tot meer investeringen in stedelijke herstructurering en vernieuwing en meer synergie en samenwerking?"

7.3 Interviews

Respondenten

In totaal zijn achttien personen geïnterviewd in twaalf semigestructureerde interviews, die grotendeels voorafgaand aan de gamesimulatie hebben plaatsgevonden en een beperkt aantal na afloop van de gamesimulatie. De respondenten zijn directeurs, managers en projectleiders werkzaam bij drie woningcorporaties, een wethouder, managers en projectleiders werkzaam bij vijf grote gemeenten, twee deskundigen bij adviesbureaus en daarnaast twee vertegenwoordigers van huurdersorganisaties. Bovendien is een directeur bij een ontwikkelbedrijf geïnterviewd, die als marktpartij actief heeft bijgedragen aan de lokale woonvisie en mede invulling wil geven aan lokale prestatieafspraken samen met de lokale corporaties. Alle interviews hebben plaatsgevonden in 2018.

Bevindingen

Woningcorporaties ervaren het traject om tot prestatieafspraken te komen veelal als een heel 'circus'. Sommige corporaties stellen er speciaal een projectleider voor aan, omdat dit er niet even bij gedaan kan worden. Het kost onevenredig veel tijd en het wordt als een gedrocht ervaren met veel gedoe er omheen, terwijl zij zich afvragen wat de meerwaarde ervan is. Het lijkt een doel op zich te worden. Corporaties doen

niet veel anders vanwege de nieuwe Woningwet. Ze doen in principe wat ze anders toch al van plan waren, alleen op bepaalde onderwerpen doen ze wat extra's. Of corporaties individuele afspraken met de gemeente maken of gezamenlijk als collectief verschilt per gemeente. Zo worden er bijvoorbeeld in Rotterdam individuele afspraken gemaakt, terwijl de corporaties in Amsterdam en Utrecht gezamenlijke afspraken maken. Bereidheid om samen te werken en commitment onderling kunnen hierin een rol spelen, maar ook cultuur en historie. Er is openlijk kritiek geuit op de gedetailleerdheid van de afspraken, soms zelfs tot op woningniveau, en corporaties vragen zich af waarom het hele circus elk jaar opnieuw moet plaatsvinden. Het detailniveau van de prestatieafspraken gaat soms vrij ver: er worden concrete locaties en soms ook woonadressen genoemd.

Partijen hebben er wellicht meer baat bij als de woonvisie vaker tussentijds herijkt zou worden en flexibeler zou zijn qua aantallen, zodat ingespeeld kan worden op veranderingen in de tijd. Het is ook maar de vraag wat de houdbaarheid is van een gemeentelijke woonvisie als deze naast de portefeuillestrategie van de verschillende lokale corporaties wordt gelegd. Zo wordt er in specifieke wijken ingezet op meer marktwohnungen in de vrije sector, terwijl de afnemende sociale voorraad niet wordt gecompenseerd. Als de corporatie er vanuit gaat dat de sociale voorraad niet zal afnemen, sluit in dit geval de woonvisie dus niet aan op de portefeuillestrategie van de corporatie. Bovendien is voor sloop met vervangende nieuwbouw medewerking nodig van de gemeente, anders krijg je daar als corporatie niet de handen voor op elkaar. Als de gemeente geen ruimte biedt om sociaal te ontwikkelen en sloop-/nieuwbouw niet accepteert, betekent dit dat de corporatie geen uitvoering kan geven aan haar strategie.

In het aanleveren van informatie aan de gemeente zijn sommige woningcorporaties op hun hoede, omdat het ook tegen hen gebruikt kan worden bijvoorbeeld als aantallen of planningen niet waargemaakt worden. Het is de vraag welke informatie een corporatie wel of niet levert en op welk detailniveau. In het algemeen accepteren gemeenten het wel als afspraken niet gehaald worden, mits het goed uitlegbaar is en onderbouwd. De gemeentelijke uitvraag voor de prestatieafspraken vereist een zeer hoog detailniveau. Formats zien eruit als een samenraapsel van allerlei soorten termijnen en schaalniveaus door elkaar. In plaats daarvan zou de termijn gekoppeld kunnen worden aan de collegeperiode en het schaalniveau van afspraken op het niveau van gebieden of wijken volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Gemeenten en corporaties zouden gezamenlijk prioritaire thema's of keuzes per gebied kunnen bepalen en vastleggen in een matrix met thema's versus de gebieden. Prestatieafspraken per collegetermijn van vier jaar doen meer recht aan de lopende thema's en kost minder tijd dan jaarlijkse afspraken. In sommige gemeenten worden ook wel tweejaarlijkse afspraken gemaakt. De focus moet meer op de lange termijn komen te liggen op basis van een gezamenlijke langetermijnvisie.

Meer samenwerking en verevening van aantallen of thema's tussen lokale corporaties zou een mooie ambitie kunnen zijn. Dit zou ook in een samenwerkingsovereenkomst vorm kunnen krijgen voor een bepaald gebied. Met het sectoraal beleid binnen gemeenten kan dit nuttig zijn, omdat verschillende secties en afdelingen soms alleen vanuit hun eigen belang denken en werken in plaats van integraal en gebiedsoverstijgend. Grote thema's of programma's worden in separate werkgroepen voorgekookt voor de prestatieafspraken, zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, duurzaamheid, wonen en zorg. Het helpt dat prestatieafspraken steeds breder zijn en niet alleen kwantitatief en fysiek, maar ook kwalitatief en sociaal. Dit kan tot meer investeringen leiden in kansrijke wijken.

Huurdersorganisaties hebben moeite om positie in te nemen in de onderhandeling tussen gemeente en corporaties. Sinds de nieuwe Woningwet kunnen zij weliswaar mee tekenen met de prestatieafspraken, maar het blijft lastig voor huurdersorganisaties om mee te onderhandelen. In de praktijk zijn zij er veelal in het begin bij en vervolgens aan het eind als de gemeente en corporaties er min of meer uit zijn. Tussentijds wordt er hoofdzakelijk onderhandeld tussen gemeente en corporaties. Desondanks wordt de betrokkenheid van huurdersorganisaties als positief ervaren en wordt hun inbreng gewaardeerd. De rol en positie van huurdersorganisaties verschilt erg per gemeente en per corporatie. Huurdersorganisaties zelf willen graag serieus genomen worden. Hun positie is echter niet gelijkwaardig, omdat ze geen gronden of woningen kunnen inbrengen in de onderhandeling.

Gemeenten nemen sinds de nieuwe Woningwet in het algemeen meer de regie. De focus ligt nu meer op de uitkomst en output in plaats van het aanleveren van lijstjes door de corporaties. De nieuwe werkwijze lijkt een positief effect te hebben op de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en corporaties. Er wordt respectvol met elkaar omgegaan, maar er worden ook duidelijk grenzen aangegeven. Het verschilt per gemeente of er bilaterale of gezamenlijke afspraken gemaakt worden. Zo worden er in Utrecht bilaterale afspraken gemaakt over onder andere individuele productieprogramma's, met daarnaast gezamenlijke stedelijke afspraken over de hoofdlijnen. De biedingen van de individuele corporaties zijn vooraf onderling afgestemd. Vanuit de gemeente bezien is het prima als corporaties zelf onderling de verdeling en samenwerking afstemmen. Dit leidt ertoe dat er meer gezamenlijk gekeken wordt naar de lokale opgave in plaats van ieder voor zich.

Prestatieafspraken zijn in het algemeen meer intenties en procesafspraken dan harde concrete afspraken. Er zijn in principe geen sancties als afspraken niet worden nagekomen. Er vindt wel tussentijdse monitoring plaats van de prestaties. Beloningen voor prestaties die goed gehaald worden zouden voor woningcorporaties

stimulerend kunnen werken, zoals bijvoorbeeld bouwlocaties die in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Corporaties kunnen het stoppen met investeren in projecten en herstructurering gebruiken als stok richting gemeente om mee te slaan, maar daarmee schieten ze zichzelf ook in hun eigen voet. Door sancties gaan corporaties niet harder lopen, bovendien zou dat niet goed voelen. Je hebt elkaar juist nodig: stad maken doe je met elkaar! Als afspraken niet nagekomen worden is het aan de gemeente om daar het gesprek over aan te gaan. De gemeente kan mogelijk helpen of er kan elders gecompenseerd worden. Als de lokale corporaties het niet voor elkaar krijgen om de opgave te realiseren, dan kan de gemeente een corporatie van buiten de gemeente betrekken.

7.4 Opzet gamesimulatie

Om tot de derde gamesimulatie te komen is hetzelfde stappenplan gehanteerd als in de eerste twee simulaties, gebaseerd op de methodologie van Peters en Van de Westelaken (2014). Hierbij is de complexe realiteit gereduceerd tot een eenvoudiger model. De gevolgde stappen zijn kort samengevat in paragraaf 1.4 van het eerste hoofdstuk. De gamesimulatie is ontwikkeld om het samenspel tussen woningcorporaties en gemeente te onderzoeken en heeft dezelfde opbouw en vorm als de vorige gamesimulaties.

De belangrijkste verschillen ten opzichte van de eerste en tweede game zijn de inhoud van het spel en de rollen en doelen van de deelnemers. Deze zijn in de derde game gericht op de samenwerking tussen corporaties en gemeente. Vaststaand gegeven in de game is de nieuwe Woningwet (2015), waarin jaarlijkse prestatieafspraken verplicht worden gesteld. Op basis van literatuur en interviews zijn relevante elementen voor de samenwerking tussen corporaties en gemeente bepaald en meegenomen als variabele in de simulatie. Deze variabelen zijn gerelateerd aan de zogenoemde gemeenschapskenmerken en gebruiksregels in het model van Ostrom (2011) zoals toegelicht in het theoretische hoofdstuk. Variabele gemeenschapskenmerken in de game zijn wederkerigheid en gedeelde opvattingen. Variabele gebruiksregels zijn de zogenoemde grensregels (bilateraal of multilaterale afspraken), pay-off regels (concreetheid en hardheid van de afspraken en incentives, beloningen en/of sancties) en scoperegels (inhoud en proces).

Doelen van de gamesimulatie

Het doel van de gamesimulatie is tweeledig. Het eerste doel is het krijgen van inzicht in de wijze waarop woningcorporaties en gemeenten elkaar door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken kunnen stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken. Onder welke voorwaarden investeren partijen en op welke wijze? Wat is de toegevoegde waarde van prestatieafspraken op de prestaties en investeringen van woningcorporaties?

Dit komt in de game naar voren in de uitgesproken voorkeuren, de keuzes die partijen maken en de gemaakte afspraken over de te leveren individuele en collectieve prestaties.

Het tweede doel van de gamesimulatie is het inzichtelijk maken van het verloop van de samenwerking tussen corporaties en gemeente en van de wederzijdse beïnvloeding van corporaties onderling en van corporaties en gemeente. Dit komt in de game met name naar voren in de gedeelde opvattingen, wederkerigheid, relatiekwaliteit en transparantie van de deelnemers en in de gehanteerde strategieën om bepaalde doelen te behalen.

Vanuit de rol van de woningcorporaties is onderzocht hoe zij door andere corporaties en gemeente gestimuleerd kunnen worden om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken en hoe het instrument prestatieafspraken daaraan kan bijdragen.

Vanuit de rol van de gemeente is onderzocht hoe zij bij kunnen dragen aan investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van het instrument prestatieafspraken en hoe gemeente en corporaties elkaar daarin kunnen stimuleren. Huurdersorganisaties en marktpartijen zijn geen fysieke rollen in de game, maar kunnen wel van invloed zijn op de afspraken die gemaakt worden over investeringen en prestaties. De doelen van de huurdersorganisaties maken onderdeel uit van de doelen van de corporaties. De corporaties kunnen de realisatie van vrije sector huur en koop in de game overlaten aan marktpartijen.

In de evaluatie aan het eind van de game is ruimte voor terugkoppeling op inhoudelijke aspecten van de investeringskeuzes en afspraken, maar ook op houding, gedrag en wederzijdse beïnvloeding van de deelnemers. Daarnaast wordt in de evaluatie gereflecteerd op het realiteitsgehalte van de game en op de effecten van de gewijzigde Woningwet. Voorafgaand aan de gamesimulatie met professionals is eerst een proefsimulatie gehouden met managers van woningcorporatie Portaal (werkgever van de onderzoeker). Op basis daarvan bleek de game goed te zijn opgezet en zijn alleen de cijfers beperkt aangepast.

Veronderstellingen

In relatie tot de onderzoeksvraag en deelvragen van dit hoofdstuk (zie paragraaf 7.1) zijn vijf veronderstellingen geformuleerd over het samenspel tussen corporatie en belegger op basis van de interviews en literatuuronderzoek.

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).
- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).
- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw, kwaliteit en duurzaamheid) en sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).
- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).
- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (geen intenties en inspanningsverplichtingen maar harde afspraken) en het monitoren en koppelen van prikkels (incentives, beloningen en/of sancties) aan het nakomen van deze samenwerkings- of prestatieafspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht in de gamesimulatie. Per veronderstelling wordt hierna aangegeven hoe deze naar voren komt in de game.

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).

Dit wordt in de game afgemeten aan de opties die de gemeente inzet als tegenprestatie: beschikbare locaties, lagere grondprijs, investeringen in de leefomgeving en fondsgelden.

Vanuit de corporaties komt dit naar voren in de keuzes die zij maken met betrekking tot:

- *de gestelde voorwaarden en tegenprestaties die zij van de gemeente vragen;*
- *de mate van beïnvloeding door de gemeente op hun investeringsbeslissing;*
- *de afspraken die de corporaties met de gemeente maken.*

- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).

Dit wordt in de game afgemeten aan de keuzes van corporaties met betrekking tot:

- *omvang, aard en moment van hun investering in relatie tot de andere corporaties;*
- *de gestelde voorwaarden en zekerheden die zij van de andere corporaties vragen;*
- *de mate van beïnvloeding door de andere actoren op hun investeringsbeslissing;*
- *de afspraken die zij met de andere woningcorporaties en de gemeente maken.*

- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw, kwaliteit en duurzaamheid) èn sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).

Dit wordt afgemeten in de game aan de keuzes die de actoren maken met betrekking tot:

- *de onderwerpen waar de corporaties en gemeente afspraken over maken;*
- *de mate van detail van de afspraken (op hoofdlijnen of gedetailleerd per gebied).*

- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).

Dit wordt afgemeten aan de keuzes die de actoren in de game maken met betrekking tot:

- *de termijn van de afspraken in relatie tot de doorlooptijd van de gestelde doelen;*
- *de frequentie waarin de actoren afspraken willen maken of bijstellen;*
- *de tussenresultaten die de actoren opnemen en de afspraken over monitoring;*
- *de mogelijkheid die actoren geven om de afspraken aan te passen en bij te stellen.*

- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (geen intenties en inspanningsverplichtingen maar harde afspraken) en het monitoren en koppelen van prikkels (incentives, beloningen en/of sancties) aan het nakomen van deze samenwerkings- of prestatieafspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Dit wordt in de gamesimulatie en evaluatie afgemeten aan:

- *de concreet- en hardheid van de afspraken die corporaties en gemeente maken;*
- *de beloningen en/of sancties die de gemeente inzet bij het wel of niet nakomen van de afspraken en het behalen van de resultaten;*
- *de voorwaarden die de corporaties en gemeente stellen.*

Deelnemers en rollen

De deelnemers van de gamesimulatie zijn professionals die werkzaam zijn in de praktijk. De selectie en samenstelling van de groep deelnemers heeft plaatsgevonden op basis van kennis en kunde met als uitgangspunt dat de participanten zoveel mogelijk representatief moeten zijn voor grootstedelijke woningcorporaties en gemeenten. Er zijn ruim twintig personen via eigen en vakgerelateerde netwerken benaderd, waarvan er elf hebben deelgenomen aan de gamesimulatie. In de spelsituatie kregen zij een vergelijkbare rol als de rol die zij in werkelijkheid vervullen. Van de elf deelnemers zijn er negen werkzaam bij woningcorporaties en twee bij de gemeente. De deelnemers hebben in het algemeen in de praktijk een belangrijke functie binnen hun organisatie. In de praktijk zijn dit veelal hoogopgeleide mannen en (beperkt) vrouwen met ruime en relevante werkervaring in de sector van corporaties en gemeenten. Enkele deelnemers hebben in de loop van hun carrière meerdere rollen in de praktijk ervaren wat de representativiteit vergroot. In bijlage D is een overzicht opgenomen van de respondenten met organisaties, functies en rollen.

De rollen van de deelnemers zijn uitgewerkt in een omschrijving van de visie, doelen, mogelijke strategieën en middelen per deelnemer. Er is gekozen voor twee tot drie deelnemers per partij die gezamenlijk hun rol invullen, om het uitspreken van gedachten en overwegingen over de invulling van hun rol en hun keuzes te stimuleren. Aan de gamesimulatie namen elf spelers deel in de rol van vier fictieve partijen: drie woningcorporaties en een gemeente. Deze zijn weergegeven in tabel 7.1.

TABEL 7.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers

Rollen	Gemeente Oppidum	Woningcorporatie Het Huis	Woningcorporatie Woonpoort	Woningcorporatie Stabulum
Deelnemers	2	3	3	3

In de gamesimulatie zijn drie woningcorporaties ingebracht die verschillen qua omvang, type bezit, locaties (uitleg-/binnenstedelijk) en doelen. De doelen zijn niet geheel in lijn met de woonvisie van de gemeente. Het doel is om tot prestatieafspraken te komen. De deelnemers krijgen mee dat de vorige prestatieafspraken helaas niet voldoende bijgedragen hebben aan de volkshuisvestelijke opgave binnen de gemeente en dat daar verandering in moet komen. Bovendien moet de vrijblijvendheid eruit. Om dat te bereiken kunnen ze verschillende opties inzetten op het gebied van wederkerigheid, verevening, scope en pay-off, zoals weergegeven in tabel 7.2.

TABEL 7.2 Opties van de deelnemers en korte toelichting

Opties	Korte toelichting op de opties
Wederkerigheid	De gemeente geeft een tegenprestatie tegenover de investeringen van corporaties, zoals beschikbare locaties, de verplichting van marktpartijen om sociaal te realiseren, korting op grondprijzen, investeringen in de leefomgeving en/of subsidies of fondsgelden en bijvoorbeeld lagere parkeernormen.
Verevening	Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en (her-)verdelen van thema's en activiteiten.
Scope	Het maken van meerjarige prestatieafspraken over een periode langer dan vijf jaar om beter te kunnen sturen op langetermijndoelen en/of het maken van kwalitatieve afspraken in plaats van alleen kwantitatieve afspraken.
Pay-off	Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (in plaats van intentie/ inspanningsverplichting) en het beter monitoren van prestaties, waarbij prikkels (beloningen of sancties) gekoppeld worden aan het nakomen van de afspraken.

De meegekregen financiële en maatschappelijke doelen zijn kort samengevat per fictieve rol in tabel 7.3.

TABEL 7.3 Rollen en korte toelichting op de doelen

Rol	Korte toelichting op de doelen
Woningcorporatie Woonpoort	Grootste speler in de lokale woningmarktregio met aparte niet-DAEB tak, stelt een wijkgerichte en integrale aanpak centraal. Streeft naar een groei van 500 woningen in de komende vijf jaar.
Woningcorporatie Het Huis	Middelgrote speler in de lokale woningmarktregio, heeft geen aparte niet-DAEB tak. Stelt de klant centraal en heeft de focus op het thema beschikbaarheid en betaalbaarheid. Streeft naar een groei van 300 woningen in de komende vijf jaar.
Woningcorporatie Stabulum	Kleinere speler in de lokale woningmarktregio, heeft geen aparte niet-DAEB tak. Heeft een portefeuille met een bijzonder slechte energie-index en legt de focus daarom op verduurzaming van de portefeuille, Wil de komende vijf jaar een groei van 300 woningen.
Gemeente Oppidum	Wil woningcorporaties stimuleren om te investeren in de stad en ervoor zorgen dat de woonvisie wordt gerealiseerd. Wil liever geen gebruik maken van het stimuleringsfonds en geen concessies doen aan ingerekende grondopbrengsten.

Ontwerp van de gamesimulatie

Belangrijke elementen in de gamesimulatie zijn drie voor de deelnemers belangrijke thema's (trade-offs) om te prioriteren, verdelen en uit te ruilen met verschillende interventies zoals weergegeven in tabel 7.4.

TABEL 7.4 Thema's (trade-offs) en interventies

Thema	Interventie
Beschikbaarheid en betaalbaarheid	Nieuwbouw – Inbreiding NOM – Uitbreiding NOM – Vervangende sloop-/nieuwbouw NOM
Duurzaamheid en kwaliteit	Verduurzaming – Verbetering naar EI=1,5 – Renovatie naar EI=1 – Renovatie naar NOM
Leefbaarheid en gemengd wonen	Verkoop of liberalisatie – Verkoopopbrengst – Opbrengst liberalisatie – Verbetering leefomgeving

Het uitgangspunt voor de game is dezelfde context en variabelen als in de vorige twee gamesimulaties. Deze aannames komen voort uit het theoretisch kader en de ondersteunende casestudy, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.6.

In de gamesimulatie is een aantal aannames gedaan ter vereenvoudiging van de werkelijkheid. Ten eerste wordt uitgegaan van een middelgrote stad in de Randstad met economische en demografische groei en een grote druk op de sociale huurmarkt. Ten tweede wordt uitgegaan van een gemeente, die in haar woonvisie streeft naar gedifferentieerde en duurzame wijken met een evenwichtige verdeling van sociale huur over de gebieden. Ten derde wordt aangenomen dat er drie stedelijke gebieden zijn: een vernieuwingsgebied, een inbreidingsgebied en een uitbreidingsgebied. Voor elk gebied is de volkshuisvestelijke opgave gedefinieerd, de huidige voorraad sociaal en de wensvoorraad over 5 jaar. De praktijk is uiteraard veel complexer, maar hier is voor gekozen om de game eenvoudig te houden. De laatste aanname is dat de corporaties hun voorraad willen laten groeien, willen bijdragen aan het realiseren van de woonvisie en het belang inzien van gemengde wijken.

Bouwen van de gamesimulatie

Voor het uitwerken en 'bouwen' van de gamesimulatie zijn de documenten uit de eerste twee gamesimulaties gebruikt als basis. De documenten voor de game zijn deels vooraf en deels tijdens de game uitgereikt. Het programma bestond uit een introductie met presentatie, de spelsimulatie zelf met daarna een terugkoppeling over de uitkomst door de deelnemers en tot slot evaluatie en discussie. Voor de gamesimulatie is gebruik gemaakt van een grote ruimte met opstelling van de partijen aan aparte tafels en audioapparatuur om de data te kunnen registreren. Tijdens de gamesimulatie zijn opnames gemaakt en er was ondersteuning indien daar behoefte aan was. Na afloop van de gamesimulatie zijn individuele evaluatieformulieren ingevuld. Aan het eind vond een plenaire evaluatie en discussie plaats.

De deelnemers ontvingen voorafgaand aan de game een uitnodigingsbrief met woonvisie van de gemeente om het gesprek aan te gaan, een rolbeschrijving en krantenbericht met de problematiek rondom betaalbaarheid en de context in beeld. De rolbeschrijving omvat achtergrondinformatie over de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn, de beschikbare middelen, de financiële en maatschappelijke doelen en een lijst met indicatieve investeringen en opbrengsten per interventie. Tijdens de gamesimulatie kregen de deelnemers invulformulieren om de prestatieafspraken bilateraal of gezamenlijk vast te leggen.

Over de fictieve gemeente is de volgende informatie verstrekt.

Oppidum bestaat uit drie stadsdelen: een vernieuwingsgebied (Noord), een inbreidingsgebied (Zuid) en een uitbreidingsgebied (West) met in totaal 20.000 sociale huurwoningen. Het tekort aan sociale huurwoningen zal de komende 5 jaar oplopen tot 1.000. In de vrije sector huur (huur > 700) loopt het tekort over 5 jaar op tot 1.500 woningen, waarvan 500 woningen niet opgepakt worden door de markt. Het tekort van de vrije sector koop (1.000) wordt volledig opgepakt door marktpartijen.

De huidige verdeling van de sociale voorraad onder de drie lokale corporaties is als volgt:

- Woningcorporatie Woonpoort 10.000 woningen (50%)
- Woningcorporatie Het Huis 6.000 (30%)
- Woningcorporatie Stabulum 4.000 (20%).

De context van de gamesimulatie is in de vorm van een krantenbericht in beeld gebracht, dat voorafgaand aan de game werd verspreid onder de deelnemers (zie figuur 7.1).



Gemeente
maakt uitleg-
locatie bekend
pagina 2/3



Mismatch
tussen
gemeentelijk
woon- en
grondbeleid
pagina 4



Burgerinitiatief
wint aan
populariteit
5/6

donderdag 29 april 2018 | Oplage 3.000 | Nederland: 1,20 euro

Forse winsten geboekt

Corporaties hebben de afgelopen jaren forse winsten geboekt. Gemiddeld maken ze 23% winst op de huurophbrengst, maakt de Woonbond vandaag bekend.

door Woonbond

AMSTERDAM - De gemiddelde huurprijs van een sociale huurwoning ligt inmiddels op 535 euro. Voor veel huurders zijn de huurprijzen amper op te brengen. Elk jaar krijgen huurders een huurverhogingsvoorstel op de mat

van hun verhuurder. Wij draaien het dit jaar om. Huurders kunnen een oproep tot huurverlaging sturen aan hun verhuurder, aldus Woonbonddirecteur Ronald Paping. Via de website actiehuurverlaging.nl kunnen huurders de winst van hun corporatie opzoeken en direct een oproep versturen. De corporatiesector behaalde in 2016 3,3 miljard euro winst. Paping: Er worden enorme winsten gemaakt, terwijl steeds meer huurders financieel in de knel komen. Wij pleiten daarom voor 10% huurverlaging.

Betaalbaarheid

De betaalbaarheid van het huren holt al jaren achteruit en steeds meer huurders zitten financieel in de knel. Een half miljoen huurders heeft moeite om naast de huur de meest basale kosten voor levensonderhoud op te brengen. Paping: Het is onverteerbaar dat huurders met armoede kampen terwijl er zulke forse winsten worden geboekt.

Achterban woonbond

De Woonbond bespreikt de komende weken met de aangesloten huurdersorganisaties over het verlagen van de woonlasten. Huurdersorganisaties hebben onder de overlegwet inspraak op het huurbeleid van verhuurders. Over deze inzet wordt tijdens de Provinciale vergaderingen van de Woonbond gesproken.

Bron: Woonbond (2018) Corporaties boeken forse winsten 1 maart 2018 [bewerkt]

De prestatieafspraken. Hoe verder?

door werkgroep Ordening AMSTERDAM - Wat zijn de leerpunten wat betreft de prestatieafspraken? Uit onderzoek blijkt dat alle gemeenten in Nederland tot ondertekende prestatieafspraken zijn gekomen. Een zeer grote meerderheid (90%) van de respondenten geeft aan dat de gemeentelijke woonvisie werkelijk sturend is geweest voor het maken van de prestatieafspraken.

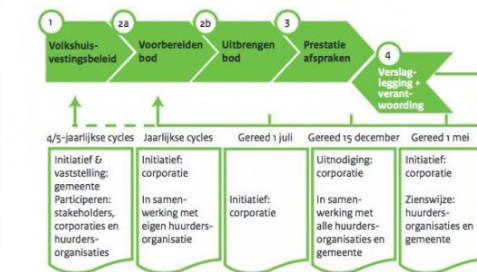
De overgrote meerderheid van de respondenten (90%) geeft aan tevreden te zijn over de gemaakte afspraken.

Gevangd is naar belangrijke lessen voor wat betreft de inhoud:

- Meer inzetten voor wederkerigheid;
- Concreet waar het kan, globaal waar dat nuttig is;
- De juiste mate van detail.

Bron: De vernieuwde stad (2017). Werkgroep Ordening. Prestatieafspraken 2016 [bewerkt]

Proces om te komen tot de prestatieafspraken



DUURZAAMHEID WONINGCORPORATIES

Door Bouwverreld

Duurzaamheid is voor de meerderheid van de woningcorporaties van ondergeschikt belang. Dit blijkt uit een onderzoek van Corporatiell. Uit het onderzoek blijkt ook dat er veel voldoende geld en kennis aanwezig is om duurzame ambities te realiseren, maar dat er meer belang wordt gehecht aan de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van woningen.

Bron: Bouwverreld (2018) [Bewerkt]

OPPIDUM MAAKT UITLEGLOCATIE BEKEND

Hoewel de voorkeur van de gemeenteraad naar binnenstedelijke locaties en transformatie van bestaand vastgoed gaat om aan de toenemende woningvraag te voldoen, is er toch gekozen voor een uitleglocatie ten zuiden van Oppidum. Volgens Jonathan Mulder, verhuurder Wonen, is de toenemende vraag niet op te lossen in bestaand stedelijk gebied. De gemeenteraad bezocht een gemengd woonprogramma in het gebied, met ruimte voor sociale huur, middeldure huur en koop. Aantallen woningen zijn nog niet openbaar gemaakt.

Woonvisie vastgesteld

door onze redactie

OPPIDUM - Op 1 april 2018 heeft de gemeenteraad de nieuwe Woonvisie voor de periode 2018-2023 vastgesteld. De ambitie is om van Oppidum een toekomstbestendige stad te maken. Speerpunten hierin zijn gevarieerde en duurzame wijken die voorzien in de woningbehoefte. Ook over vijf jaar.

De woonvisie vormt de basis voor de prestatieafspraken tussen de gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Wat gaan de corporaties bijdragen aan de volkshuisvestelijke doelen? Corporaties dienen zowel op een kwalitatieve als kwantitatieve wijze bij te dragen, afhankelijk van de grootte en de investeringsruimte van de corporatie. Dat er een noodzaak is voor sociale huur, staat buiten kijf. Uit studies blijkt dat deze vraag door de demografische groei alleen maar zal toenemen.



Het weer

door Piet Paulusma

OPPIDUM - Het wordt vandaag een frisse, maar zonnige dag.

In de loop van de ochtend maakt de sluierbewolking plaats voor de zonn en loopt het kwik in het westen van het land op tot circa 11 graden. Met een matige zuidwestelijke wind ligt de temperatuur iets hoger dan gemiddeld. In de avond neemt de wind toe en is er kans op zwaardere windstoten



FIG. 7.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-gemeente

7.5 Resultaten gamesimulatie

In deze paragraaf wordt allereerst het verloop van de gamesimulatie weergegeven in de vorm van een samenvatting. Vervolgens worden de resultaten van de game weergegeven in relatie tot de indicatoren. Naast de concrete bevindingen van de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de interviews en de evaluatie van de deelnemers van de gamesimulatie. Aan het eind van deze paragraaf wordt nagegaan of de veronderstellingen worden ondersteund door de uitkomsten van de gamesimulatie en de interviews.

Samenvatting van het verloop van de game

De woningcorporaties gaan na kort individueel overleg als corporaties onderling bij elkaar zitten en voeren gezamenlijk overleg over de opgave. De grondhouding is dat ze gezamenlijk willen optrekken richting gemeente, omdat ze het als stedelijke opgave zien die ze vanuit hun gezamenlijke volkshuisvestelijke belang als collectief willen oppakken. Terugvalscenario is dat ze individueel afspraken maken met de gemeente, maar dit heeft niet hun voorkeur en lijkt hun minder effectief. Ze willen in een open en transparant proces gezamenlijk met de gemeente tot realistische afspraken komen en stellen voor om eerst het proces te bespreken.

De gemeente zit er anders in; zij wil eerst een afzonderlijke bieding vragen per corporatie en daarna de gemeenschappelijke onderdelen bekijken als basis voor gezamenlijke afspraken. Bij grote afwijkingen wil de gemeente bilaterale afspraken maken per corporatie. De gemeente besluit om op basis van het bod van de afzonderlijke corporaties te bezien of ze bilaterale of multilaterale afspraken gaan maken.

Corporaties en gemeente komen bij elkaar. Ze willen bespreken hoe ze het proces gaan vormgeven. De corporaties zien de gemeente als trekker, in de lead om het traject vlot te trekken, maar ze voelen zich wel als collectief verantwoordelijk voor de volkshuisvestelijke opgave. De gemeente wijst erop dat de kans bestaat dat ze er gezamenlijk niet uitkomen vanwege de grote verschillen. Het alternatief van de gemeente om te beginnen met individuele biedingen en vanuit daar afspraken te maken over de gezamenlijke onderdelen, sluit niet aan op wat de corporaties voor ogen hebben. Partijen trekken zich nog even terug.

De gemeente bespreekt haar strategie. Als de corporaties de opgave gezamenlijk op zich nemen en de woonvisie uitvoeren, klinkt het alsof je snel klaar bent. Maar de gemeente vraagt zich wel af hoe om te gaan met de hardheid van afspraken: wat als deze niet worden nagekomen? Het gemeentefonds van 5 miljoen willen ze zelf gebruiken voor duurzaamheid voor particuliere eigenaars. Omdat de gemeente niet weet of de corporaties op de hoogte zijn van dit fonds besluiten ze er maar niet over te beginnen. Ze kunnen hooguit in een laatste ronde 1 of 2 miljoen ervan inzetten, maar willen eerst zien waar de corporaties mee komen want daar zit immers geld genoeg. De gemeente wil dat de corporaties in Noord voor sloop gaan vanwege de slechte kwaliteit en duurzaamheid en ze verwachten nogal wat op het gebied van leefbaarheid. Ze vragen zich af of de gestelde EI van 0 in 2035 niet onrealistisch is. De gemeente wil afspraken voor vier jaar parallel aan de collegeperiode, met jaarlijkse monitoring en een doorkijk naar het eindresultaat. Als de afspraken gehaald worden mogen de corporaties als beloning meedoen bij tenders voor nieuwe locaties. Als ze de afspraken niet nakomen wil de gemeente andere corporaties van buiten betrekken als een soort sanctie.

De corporaties delen hun portefeuillestrategie, doelen en cijfers met elkaar. Ze vragen zich af of de doelen in de woonvisie wel realistisch zijn. Het kost ze aardig wat tijd om de opgave en cijfers goed in beeld te krijgen. Vanuit wederkerigheid willen ze de gemeente om korting op de grondprijzen vragen. Ook verwachten ze dat de gemeente bijdraagt aan de leefomgeving en openbare ruimte. Om korting op de grondprijzen te bedingen, moeten ze wel een goede onderbouwing hebben met cijfers waaruit blijkt dat ze de doelen anders niet halen.

De gemeente schuift aan bij de corporaties om samen hun eerste verkenningen te delen. Omdat de duurzaamheidsambitie zeer hoge investeringen voor de corporaties met zich meebrengt, vragen zij of de ambitie van EI-1 in 5 jaar tijd echt gehaald moet worden. Ze hebben anders te maken met een gapend gat en ze vragen de gemeente hoe zij hen daarbij kan helpen. Bovendien verschilt de opgave en financiële polsstok per corporatie dus daar ligt nog een flinke opgave voor de corporaties zelf. De gemeente wijst de corporaties op subsidiemogelijkheden zoals de STEP-subsidie. De gemeente concludeert dat de corporaties gezamenlijk niet in de buurt komen van wat de gemeente wil en vindt het gezamenlijke proces wel erg lang duren. Bovendien staat de indicatieve bestedingsruimte van de woningcorporaties (IBW) er goed voor, dus de gemeente vraagt om maximaal te investeren. De corporaties kunnen het qua beschikbaarheid aardig rond rekenen, maar als de duurzaamheid daar bovenop komt gaat dat niet lukken en dan kijken zij ook naar de gemeente. Ze willen weten wat de gemeente nu precies wil.

Partijen trekken zich terug om zich te beraden wat ze kunnen doen om eruit te komen. De gemeente is bereid wat meer ruimte te geven in de duurzaamheidsdoelstelling over 5 jaar, mits vastgehouden wordt aan de langetermijndoelstelling van EI=0 in 2035. De gemeente start dan een lobby op bij het Rijk voor extra duurzaamheidssubsidie via de verhuurdersheffing. Als beloning wil de gemeente potentiële locaties in het vooruitzicht stellen, maar de corporaties willen dit gelijk al. De gemeente is bereid toch een korting op de grondprijs te geven van 2,5 miljoen uit het gemeentefonds. De rest behouden ze dan voor de particuliere voorraad. Wat de gemeente betreft kunnen de corporaties ook middelen halen uit de verkoop van vrije sector huur aan beleggers. Omdat de gemeente op het gebied van duurzaamheid concessies doet, doen ze dat niet op het gebied van leefbaarheid.

De corporaties vinden het absurd dat de gemeente aangeeft dat ze willen dat de corporaties hun bezit slopen, daar gaan zij toch niet over? Bovendien willen de corporaties de verantwoordelijkheid voor de vrije sector huur en koop bij de gemeente laten. Ze willen insteken op een korting op de grondprijs van 10.000 per woning en vinden niet dat de corporaties verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de gehele woonvisie; er zijn immers ook andere partijen die bijdragen. Ze maken een gezamenlijk bod op stedelijk niveau en splitsen dit nog niet uit per corporatie. Ze discussiëren over de onderhandelingsruimte in het bod, maar willen tegelijkertijd een transparant proces. Is er dan wel onderhandelingsruimte?

Na het beraad presenteren de corporaties hun bod aan de gemeente. Ze zijn bereid meer dan 200 miljoen te investeren in de stad onder een aantal voorwaarden. De gemeente moet korting geven op de grondprijs en een deel van de duurzaamheidsinvestering subsidiëren. Een andere voorwaarde is instemming van de bewoners en inzet van de gemeente om de woonlasten (gemeentelijke heffingen) voor deze groep huurders te verlagen. Het bod van de corporaties voldoet niet aan het wensenlijstje van de gemeente. De corporaties zijn teleurgesteld over de duurzaamheidsdoelstelling en vragen zich af hoe reëel deze is. De gemeente begrijpt dit, maar vraagt zich af waarom de corporaties niet meer verkopen en liberaliseren. Partijen trekken zich weer even terug.

De corporaties verbazen zich erover dat ze zo weinig afweten van de situatie en mogelijkheden van de gemeente; dit lijkt wel erg op de praktijk. De corporaties willen niet 1-op-1 verder als de gemeente dat gaat voorstellen. Ze blijven bij hun bod. De gemeente geeft aan dat zij als ambtenaren, op basis van het bod dat er nu ligt, geen afspraken kunnen maken. Het bod staat te ver af van de woonvisie. De korting op de grondprijs kunnen zij niet geven omdat de grondopbrengsten al zijn ingerekend en hun financiële polsstok veel te beperkt is. De corporaties vinden dat de ambitie dan bijgesteld moet worden en vragen de gemeente wat hun bijdrage

is. De gemeente vindt dat de corporaties een veel grotere financiële inspanning vragen dan de gemeente kan leveren. De corporaties geven aan dat ze niet eens weten wat de gemeente wel kan doen, terwijl zij zelf heel transparant zijn. Wat is hun 'indicatieve bestedingsruimte' eigenlijk? De gemeente zegt wel wat ruimte te hebben in hun leefbaarheidsfonds, eventueel 2,5 miljoen, maar daar reddend ze het lang niet mee. De corporaties vinden dat geen evenredige inspanning van de gemeente. Kan de gemeente niet ook sociale huur opleggen bij marktpartijen? De corporaties stellen voor om samen alle cijfers transparant op tafel te leggen om te kijken of de aannames en berekeningen wel kloppen. De gemeente heeft een ander voorstel: 1-op-1 verder gaan om te komen tot bilaterale afspraken. De corporaties geven aan dat dit niet hun intentie is. Er zal ook geen betere deal uit voortkomen en de corporaties hebben gezamenlijk het optimum gezocht.

Partijen concluderen dat ze niet tot overeenstemming kunnen komen en dat de opgave niet haalbaar is. De gemeente is tevreden met het feit dat de corporaties 1.300 nieuwe sociale huurwoningen willen toevoegen, maar ze komen niet uit de grondprijzen. De gemeente waardeert de verduurzamingsopgave die de corporaties willen oppakken: het verduurzamen van 11.000 woningen naar EI=1,5 in 2024, maar kan niet voldoen aan de subsidievoorwaarde die de corporaties hieraan verbinden. De gemeente zal daarom kijken of er andere corporaties betrokken kunnen worden. De verwachting van de gemeente was dat er door het vrije sector en koopprogramma ruimte zou zijn waarmee de corporaties investeringen zouden kunnen compenseren. De corporaties geven op hun beurt aan dat “verkoop niet in hun hart zit”. Zij hadden juist verwacht dat de gemeente hogere grondprijzen zou realiseren in de vrije sector bij marktpartijen, zodat ze daarmee de corporaties korting zouden kunnen geven.



FIG. 7.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-gemeente

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – fysieke kenmerken

In de game en evaluatie komt naar voren dat de woningmarkt een grote rol speelt in het investeringsgedrag van corporaties. De gunstige markt en schaarste aan ontwikkellocaties maakt dat de gemeente beschikbare locaties voor hoge opbrengsten tendert onder marktpartijen, wat de kansen voor woningcorporaties om te investeren in nieuwbouw aanzienlijk beperkt. Een Utrechtse corporatie zegt hierover tijdens de evaluatie het volgende.

Woningmarkt (corporatie)

“In Utrecht heeft de gemeente het tenderen als instrument helemaal omarmd. De corporaties moeten mee tenderen met de markt, terwijl het sociale programma niet hard wordt voorgeschreven. Belachelijk, want dan ga je ook nog eens onderling concurreren met andere corporaties, dus daar heeft de koepelorganisatie van de woningcorporaties tegen geageerd. Vervolgens is er discussie hoeveel ‘sociaal’ erin moet en wat de definitie is van sociaal, anders wordt er verhuurd voor € 710 en wordt na een jaar de huur opgetrokken boven de liberalisatiegrens. Daar zijn we nu echt tegen aan het vechten, zeker nu de markt volledig overspannen is en het een 'tendermarkt' is. Want waarom zou je mee moeten tenderen als corporatie, terwijl je weet dat de gemeente stelt dat minimaal 30% sociaal moet zijn?”

In tabel 7.5 worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de fysieke kenmerken volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Naast de bevindingen in de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de evaluatie door de deelnemers na afloop van de game.

TABEL 7.5 Fysieke kenmerken – bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Woningmarkt	– Woningcorporaties laten vrije sector huur en koop bij voorkeur aan marktpartijen over, ook in gunstige woningmarkt.	– Woningcorporaties maken in overspannen markt geen kans in concurrentie met marktpartijen. – De woningmarktregio en lokale waardeontwikkeling wegen zwaar mee in investeringsbeslissingen.
Demografie	– Demografische groei van lage inkomens stimuleert corporaties om te investeren in nieuwbouw.	– Demografische groei stimuleert corporaties om te investeren in uitbreiding van hun portefeuille. – In economisch zwakke wijken voelen corporaties zich geroepen om te investeren.
Planologie	– Corporaties grijpen de kans om te investeren in grote aantallen nieuwbouw om beschikbaarheid en duurzaamheid te verbeteren.	– Corporaties richten zich op minder aantrekkelijke locaties vanwege de schaarste aan beschikbare stedelijke locaties. – Verdichting is noodzakelijk om ambitie te realiseren, maar lijkt bij gemeenten soms nog taboe.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gemeenschapskenmerken

Uit de game en evaluatie blijkt dat het proces om tot prestatieafspraken te komen belemmerd wordt door de mate waarin partijen hun opvattingen over de haalbaarheid in relatie tot beschikbare middelen met elkaar delen. Daarnaast is de relatiekwaliteit, vertrouwen en transparantie over en weer een belemmerende factor, terwijl de corporaties daar aan de voorkant wel op insteken. De gemeente vertrouwt de corporaties niet in hun financiële ruimte, terwijl de corporaties juist van de gemeente niet weten wat er op tafel ligt en hoeveel budget de gemeente beschikbaar heeft om bij te dragen aan de woonvisie. Corporaties en gemeente doen hierover onder andere de volgende uitspraken in de evaluatie.

Transparantie (woningcorporatie)

“De grootste misser was dat we van elkaar niet wisten wat er nou precies op tafel lag. De gemeente was in onze ogen niet transparant: aan de achterkant werd pas gezegd dat er over de grondprijzen niet onderhandeld kon worden en dat er 2,5 miljoen beschikbaar was vanuit hun leefbaarheidsfonds. Als dat de kaarten zijn aan het begin van het spel, waarom legt de gemeente die dan niet op tafel door daar aan de voorkant duidelijk over te zijn?”

Middelen (woningcorporatie)

“Het tekort aan middelen onder de corporaties drijft ons ook wel in elkaars armen. Dit is ook merkbaar bij de enorme energietransitie-opgave, waardoor je elkaar makkelijker opzoekt. Het verbinden van de duurzaamheidsdoelen met de volkshuisvestelijke prestatieafspraken maakt het erg complex. Bijvoorbeeld de ambitie gasloos in 2030; we hebben nog geen idee wat dit gaat kosten!”

De relatiekwaliteit is een belangrijke factor en het maakt uit of een corporatie in 1 gemeente werkzaam is of in meerdere gemeenten. In het eerste geval is de corporatie meer partner van de gemeente, wat het gemakkelijker maakt om afspraken over investeringen te maken dan als de corporatie in meerdere gemeenten zit. In het laatste geval is er vanuit de gemeente weinig zicht op hoeveel investeringen er in de eigen gemeente gedaan worden en hoeveel in andere gemeenten. Ook de mate van transparantie van woningcorporaties speelt voor gemeenten een belangrijke rol. Een gemeente zegt hierover in de evaluatie.

Relatiekwaliteit (gemeente)

“Over het totaal gezien is het traject van prestatieafspraken sinds de nieuwe Woningwet wel een verbetering, maar er zijn wel grote verschillen tussen corporaties. De ene is meteen heel open en communiceert alles transparant, terwijl dit bij andere corporaties tegenover gesteld is. Met sommige corporaties is het veel beter samenwerken en afspraken maken, anderen zien het meer als ballast.”

In tabel 7.6 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gemeenschapskenmerken.

TABEL 7.6 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Relatiekwaliteit	<ul style="list-style-type: none">– Wederzijdse verwachtingen sluiten niet op elkaar aan en partijen vertrouwen elkaar niet.– Gemeente en corporaties zijn maatschappelijk partners, maar staan financieel tegenover elkaar.	<ul style="list-style-type: none">– Corporaties voelen zich als uitvoeringsorganisatie van de gemeente niet gelijkwaardig.– Gemeente geeft sturing aan investeringen van corporaties, maar andersom kan dit niet.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none">– Gemeente houdt kaarten voor de borst, waardoor corporaties neigen buffers in te bouwen.– Gemeente heeft wel inzicht in DPI van corporaties, maar andersom is het budget van de gemeente niet duidelijk.	<ul style="list-style-type: none">– Gemeenten zijn ook in de praktijk veelal niet transparant. Kaarten niet gelijk op tafel en reserves worden ingebouwd.– Openheid aan de voorkant biedt kansen om gezamenlijk de middelen optimaal in te zetten.

>>>

TABEL 7.6 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente laat aan de achterkant pas weten dat de grondprijs niet onderhandelbaar is en dat zij een leefbaarheidsfonds heeft. - De volkshuisvestelijke opgave lukt wel, maar de duurzaamheid daar bovenop is niet haalbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> - De duurzaamheidsopgave lijkt leidend te worden in wat corporaties kunnen doen. Het tekort drijft hen in elkaars armen. - Energiedoelen lijken ook in de praktijk niet haalbaar; zowel qua middelen als productiecapaciteit.
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente wil eerst per corporatie een bod en eventueel bilaterale afspraken als ze er niet uitkomen. De corporaties willen als collectief afspraken maken. - Als de corporaties de afspraken niet nakomen betreft de gemeente corporaties van buiten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijke of bilaterale afspraken verschilt per gemeente. - Een corporatie in 1 gemeente is meer partner van de gemeente; in meerdere gemeenten is er minder zicht op investeringsvermogen.
Type actoren	<ul style="list-style-type: none"> - De corporaties trekken als soortgenoten samen op. De gemeente staat meer alleen. - Ondanks het maatschappelijke karakter van alle actoren gaat het gesprek vooral over cijfers. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote gemeenten hebben het traject met woonvisie en afspraken beter in de vingers dan kleinere. - De huurdersorganisatie kan de doorslag geven in het tripartite overleg, als ze het spel slim spelen.
Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> - De corporaties verwachten dat de gemeente veel meer zou bijdragen en stellen dat ook voorwaardelijk in hun bod (o.a. grondprijs, locaties). - Het beeld van de corporaties is dat zij samen met andere (markt-) partijen bijdragen aan de woonvisie en dat de gemeente kan compenseren in grondopbrengsten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is niet echt wederkerigheid vanwege het eenzijdige systeem van 'het bod' van de corporaties. - Grote verschillen per gemeente: planologische beklemmingen, corporatielocaties, parkeernorm. - Gemeentelijke bijdrage is noodzakelijk om de forse opgave te kunnen realiseren.
Gedeelde opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> - Het gesprek gaat meer over financiën dan over het gezamenlijke volkshuisvestelijke belang en de woonvisie. - De corporaties vinden de woonvisie van de gemeente niet reëel en te ambitieus; met name de duurzaamheidsopgave. 	<ul style="list-style-type: none"> - De woonvisie zou gezamenlijk met corporaties en andere partijen in de stad gemaakt moeten worden om van daaruit tot prestatieafspraken te komen. - Er moet meer afstemming aan de voorkant plaatsvinden over haalbaarheid en realiteitszin.
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> - Corporaties schakelen makkelijk en bespreken de financiële polsstok ook met de gemeente. - De gemeente wil steeds zelf beraden alvorens een uitspraak te doen en verschuilen zich achter bestuurlijke goedkeuring. 	<ul style="list-style-type: none"> - De openheid en transparantie tussen lokale corporaties is in de praktijk minder vergaand. - Meerdere betrokken wethouders maakt het onderhandelen lastig. Zodra het bestuurlijk wordt ontstaat een andere dynamiek.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gebruiksregels

Uit de game en evaluatie blijkt dat vooral de verdeling van kosten- en opbrengsten bepalend zijn voor de investeringsbeslissingen en te maken afspraken. Verevening tussen corporaties op een hoger niveau binnen de sector of afroming als corporaties niet naar vermogen presteren ligt politiek gevoelig; of dat nu via

verhuurdersheffing gaat lopen of via een bijdrage aan een saneringsfonds of via een rechtstreekse afoming naar de minister. De corporaties verwachten echter ook dat de gemeente financieel bijdraagt. Daarnaast is de scope op inhoud van belang en dan met name de verbreding van volkshuisvestelijke prestatieafspraken met duurzaamheidsdoelstellingen. Dit maakt het erg complex en wordt gezien als een belemmerende factor, terwijl corporaties hier tegelijkertijd ook de noodzaak van inzien. Hierna volgen een paar uitspraken van gemeente en corporaties in de evaluatie.

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (corporatie)

“Verevening tussen corporaties om de opgave beter te kunnen realiseren zou vanuit het ministerie moeten komen, want dat kunnen corporaties zelf niet oplossen en ligt politiek veel te gevoelig. Als je daarin te ver gaat haal je de benzine uit een bedrijf als de corporatie, omdat die ook als geheel goed wil presteren. Aan de andere kant gaan corporaties wel erg hard rennen door alleen al een dreigement van afromen. Het is ook een verkeerde keuze als corporaties door een dergelijk mechanisme juist heel veel geld gaan verbranden, nieuw gaan bouwen en verkeerde beslissingen nemen in de bestaande voorraad.”

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (gemeente)

“In Den Haag werkte de gemeente ruim tien jaar geleden met een bonussysteem. Woningbouwtaakstellingen, waaraan de corporaties zich committeerden, waren opgeknipt in evenredige delen per corporatie. Twee van de drie corporaties haalden het toen niet en de derde die het wel haalde kreeg nieuwe locaties in het vooruitzicht als bonus. De corporaties gingen daardoor wel harder lopen om projecten te realiseren.”

Scope (corporatie)

“Eigenlijk is het een beetje diffuus: aan de ene kant heb je een verre stip op de horizon en kan je nog geen concrete afspraken maken vanwege de vele afhankelijkheden. Aan de andere kant kijk je door het maken van jaarlijkse prestatieafspraken over aantallen met name naar het jaar daarna en nog niet naar de horizon op lange termijn. Dat klinkt alsof het toch niet de juiste manier is om aan de langetermijnopgave van de stad te werken. Je moet eigenlijk meer samen aan de visie werken: een gezamenlijke beleidsagenda voor corporaties en gemeente. En je moet transparanter zijn naar elkaar en in die transparantie concreter proberen te worden.”

In tabel 7.7 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gebruiksregels.

TABEL 7.7 Gebruiksregels – bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	<ul style="list-style-type: none"> – Uitgangspunt is afspraken met alle lokale corporaties, maar als ze er niet uitkomen betreft de gemeente corporaties van buiten. 	<ul style="list-style-type: none"> – In de praktijk komt het bijna niet voor dat corporaties van buiten de gemeente worden betrokken (is een enkele keer gebeurd bijvoorbeeld in Den Haag).
Posities actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De posities van de actoren zijn niet gelijkwaardig. De gemeente heeft meer te zeggen over de corporaties. – De corporaties worden als uitvoeringsorganisatie van de gemeente gezien. 	<ul style="list-style-type: none"> – De posities van partijen in de tripartite samenwerking zijn niet gelijkwaardig door verschil in professionaliteit en capaciteit. – De positie van de gemeente en van de huurdersorganisaties verschilt sterk per gemeente.
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties richten zich op de sociale huur en laten de vrije sector huur en koop aan marktpartijen over. – De gemeente verwacht dat de corporaties ook niet-DAEB oppakken, om daarmee hun onrendabele investeringen te kunnen compenseren. 	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties kunnen niet meer zomaar 'weglopen'. Dit was voorheen vrijblijvender. – De cyclus van de Woningwet is van invloed op de interne cyclus van de corporaties. – De volkshuisvestelijke opgave verandert inhoudelijk niet, maar is wel duidelijker voor bewoners.
Keuzes actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties prioriteren hun keuzes gezamenlijk. – De gemeente zegt geen keuze te hebben in beschikbare locaties of grondprijnsbeleid; dat ligt op bestuurlijk niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> – De keuzes van corporaties zijn veel complexer geworden door duurzaamheid bovenop de volkshuisvestelijke doelen. – Een corporatie kan met een gemeente niet eigen keuzes maken als het gaat om de omvangrijke energietransitie.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties hebben geen zicht op het budget van de gemeente; andersom wel. – De gemeente verwijst naar de DPI, maar dat is niet de werkelijke bestedingsruimte. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties moeten gemeenten inzicht geven in hun financiële ruimte (DPI), investeringen en meerjarenbegroting terwijl de beschikbare budgetten van de gemeente voor corporaties niet inzichtelijk zijn.
Zeggenschapsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties hebben zeggenschap over hun investeringen en willen invloed op gemeentelijke grondprijzen en budgetten. – De gemeente wil mee beslissen over sloop-/ nieuwbouw, maar hebben geen zeggenschap over sloop van corporatiebezit. 	<ul style="list-style-type: none"> – Discussie met de gemeente over uitstel van gemeentelijke investeringen ten gunste van grondprijsverlaging is bijna niet te voeren. Maar de gemeente heeft met de prestatieafspraken wel zeggenschap over waarin corporaties investeren; alsof zij uitvoeringsorganisatie zijn van de gemeente.

>>>

TABEL 7.7 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling	<ul style="list-style-type: none"> - De corporaties verdelen collectief de investeringen naar vermogen en bezit. - De corporaties verwachten van de gemeente een bijdrage door korting op de sociale grondprijzen. - De gemeente verwacht dat de corporaties de vrije sector op zich nemen om hun investering te compenseren. - Als sanctie bij het niet nakomen van afspraken wil de gemeente een corporatie van buiten betrekken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunt zou een slimme en transparante aanpak moeten zijn met zo hoog mogelijk rendement op de investeringen. - Lokale verevening ligt politiek gevoelig. Verevening en afroming binnen de sector is wel onderwerp van gesprek. - Sancties werken demotiverend. Als een corporatie niet naar vermogen presteert, kan de bestuurder uit functie gezet. - Door beschikbare locaties als beloning zullen corporaties harder gaan lopen.
Scope	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente verwacht dat de corporaties de hele woonvisie realiseren. De corporaties zien dit als gezamenlijke opgave met marktpartijen en gemeente. - De duurzaamheidsdoelen op lange termijn maken het afspraken traject te complex. - Partijen kwamen niet toe aan afspraken over de termijn en tussentijdse monitoring. 	<ul style="list-style-type: none"> - Een gezamenlijke visie, beleidsagenda of permanente strategieontwikkeling zou goed werken, zoals een routekaart. - De afweging tussen volkshuisvestelijke en duurzaamheidsdoelen is logisch maar maakt het zeer complex. - Een termijn in lijn met de collegeperiode werkt beter dan elk jaar opnieuw afspraken; jaarlijks monitoren werkt goed.

7.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?”

Allereerst wordt getoetst in hoeverre de veronderstellingen over het samenspel tussen corporatie, gemeente en huurdersorganisatie ondersteund worden door de uitkomsten van de gamesimulatie, evaluatie en interviews. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord aan de hand van de deelvragen zoals geformuleerd in paragraaf 7.1.

Veronderstellingen

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).

Deze veronderstelling wordt geheel ondersteund. Corporaties nemen investeringen in stedelijk vernieuwingswijken eerder ter hand binnen het totale palet aan keuzes als gemeenten daar wat tegenoverstellen. Corporaties kunnen dit bijvoorbeeld als voorwaarde stellen in hun bod in het traject om tot prestatieafspraken te komen. Corporaties zitten het meest te wachten op beschikbare nieuwbouw- en uitbreidingslocaties en maken daar bij voorkeur concrete afspraken over. Het (op termijn) beschikbaar stellen of toewijzen van locaties aan corporaties lijkt de meest kansrijke incentive om investeringen in nieuwbouw te stimuleren. Dit is ook een logisch verband, omdat corporaties locaties nodig hebben om nieuw te kunnen bouwen en de gemeente daar een actieve of faciliterende rol in kan spelen. Het feit dat steeds meer gronden in bezit zijn van private partijen, maakt het alleen lastig voor gemeenten om daar invloed op uit te oefenen.

Korting op grondprijzen van gronden in bezit van gemeenten komt niet veel voor, omdat veelal vastgehouden wordt aan regulier grondprijsbeleid met vaste grondprijzen. Afwijkingen op het gemeentelijk grondbeleid dienen bovendien voorgelegd te worden aan de gemeenteraad. Dit maakt het lastig om op ambtelijk niveau hierover te onderhandelen en snel te schakelen. Ambtenaren die aan tafel zitten om afspraken te maken zijn vaak niet bevoegd om besluiten te nemen of toezeggingen te doen over grondposities en grondprijzen. Ambtenaren kunnen zich daar ook achter verschuilen, zoals gebeurde in de gamesimulatie. Deze houding past niet bij de intentie om gezamenlijk met de corporaties uitvoering te geven aan de woonvisie. Wat daar wel bij past is gezamenlijk prioritering met volledige transparantie over beschikbare investeringsruimte en budgetten. Dit wekt bovendien vertrouwen en is belangrijk om goed te kunnen samenwerken.

Investeringsruimte in de leefomgeving en openbare ruimte financieren gemeenten normaal gesproken vanuit reguliere budgetten. Corporaties verwachten echter van een gemeente dat zij extra middelen beschikbaar stelt om te investeren in een herstructureringswijk waar corporaties gaan investeren in het vastgoed. Deze investeringen versterken elkaar immers en zowel corporaties als gemeenten hebben daar baat bij. Op het moment dat een gemeente vasthoudt aan reguliere

budgetten, kan dit bij corporaties leiden tot weerstand. Gemeenten vinden het niet altijd vanzelfsprekend om extra middelen in te zetten en beroepen zich op krappe budgetten. Gemeenten zien graag dat marktpartijen daar een rol in pakken.

Subsidies of fondsgelden worden minder snel gekoppeld aan herstructureringswijken of -gebieden. Subsidies worden het meest ingezet als incentive op het thema duurzaamheid, om corporaties aan te moedigen om te investeren in verduurzaming van hun bezit. Corporaties geven ook aan dat de gehele duurzaamheidsopgave dermate groot is, dat zij dit niet zelf kunnen bekostigen. Bovendien staat investeren in de duurzaamheid en daarmee ook de kwaliteit van hun bezit op gespannen voet met betaalbaarheid en het laag houden van de woonlasten. Voor corporaties is investeren in duurzaamheid door middel van nieuwbouw effectiever dan duurzaamheidsmaatregelen in bestaand bezit.

Naast bovengenoemde tegenprestaties kunnen gemeenten corporaties stimuleren door het verlagen van parkeernormen of van welstandseisen.

- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).

Deze veronderstelling wordt niet ondersteund, alhoewel de gedachte om lokaal te verevenen corporaties wel aanspreekt. Thema's blijken echter lastig te verdelen en toe te delen aan bepaalde corporaties, omdat in feite alle corporaties hun bijdrage moeten leveren aan specifieke thema's zoals bijvoorbeeld duurzaamheid. Bovendien ligt lokale verevening binnen een gemeente tussen corporaties politiek nogal gevoelig. Verevening binnen de corporatiesector met afoming als corporaties niet naar vermogen presteren is wel onderwerp van gesprek, alleen 'presteren naar vermogen' wordt opvallend genoeg niet genoemd in lokale prestatieafspraken. Ondanks dat verevenen lastig realiseerbaar is, heeft elke corporatie in de praktijk wel haar eigen focus waardoor zij elkaar binnen een gemeente kunnen aanvullen. Zo kan de ene corporatie een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van betaalbaarheid, terwijl een andere corporatie zich meer hard maakt voor het huurdersbelang.

- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw,

kwaliteit en duurzaamheid) èn sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).

Deze veronderstelling wordt deels ondersteund maar deels ook niet. Verbreding van kwantitatieve afspraken over beschikbare aantallen met kwalitatieve thema's zoals duurzaamheid, wonen-zorg-welzijn en bijzondere doelgroepen maakt dat het gesprek tussen corporaties en gemeente hierover beter wordt gevoerd. Dit kan leiden tot meer samenwerking waardoor corporaties eerder investeren. Aan de andere kant moeten de onderwerpen waarover afspraken gemaakt worden ook weer niet te breed gemaakt worden, omdat het anders te complex wordt. Zo kan de verbreding van de scope van de volkshuisvestelijke opgave met duurzaamheidsdoelen op de lange termijn het zo complex maken dat dit partijen belemmert om tot concrete afspraken te komen. Zij kunnen vastlopen op de financiële haalbaarheid als gevolg van stapeling van ambities.

Tegelijkertijd realiseren partijen zich dat de gehele energietransitie en verduurzaming een enorm groot en belangrijk thema is dat in korte tijd ineens de boventoon is gaan voeren, ook in het traject van prestatieafspraken met corporaties.

- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).

Deze veronderstelling wordt niet geheel ondersteund. Corporaties en gemeente zouden meer aan een gezamenlijke visie en beleidsagenda moeten werken in de vorm van een soort permanente strategieontwikkeling om de volkshuisvestelijke en duurzaamheidsdoelen te realiseren. Hierdoor worden langetermijndoelen niet op de lange baan geschoven, maar worden nu al stappen gezet om deze te realiseren en wordt het onderwerp van gesprek. De routekaart CO₂-neutraal van Aedes is hiervan een voorbeeld. Aan de andere kant moeten langetermijndoelen het traject van prestatieafspraken niet te complex maken. Elk jaar opnieuw afspraken maken is te tijdrovend en arbeidsintensief, het werkt efficiënter en effectiever als de termijn van prestatieafspraken gekoppeld wordt aan de collegeperiode van vier jaar, omdat het erg onderhevig is aan politieke en volkshuisvestelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de taakstelling voor statushouders. De huidige jaarlijkse frequentie van monitoring werkt voor partijen goed.

- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van prestatieafspraken en het monitoren en koppelen van incentives, beloningen en/of sancties aan het nakomen van deze afspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Deze veronderstelling wordt gedeeltelijk ondersteund. Het eerste deel wordt ondersteund: corporaties en gemeente zijn gebaat bij zo concreet mogelijke afspraken die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) zijn. Intenties en inspanningsverplichtingen zijn vaak te vrijblijvend en leiden niet tot het gewenste resultaat. Het tweede deel van de veronderstelling wordt niet ondersteund als het gaat om sancties in de vorm van bijvoorbeeld boetes. Sancties werken voor corporaties eerder demotiverend dan stimulerend. Als een corporatie niet naar vermogen presteert, kan de bestuurder uit functie worden gezet; daar zijn geen (prestatie-)afspraken voor nodig. Bovendien kan de gemeente volgens de huidige Woningwet escaleren als de corporaties niet leveren. Als corporaties niet in staat zijn om afspraken over investeringen waar te maken, kunnen gemeenten eventueel ook andere corporaties van buiten de gemeente betrekken in de lokale opgave. Op het moment dat afspraken niet worden nagekomen komt dit vaak door externe factoren. Gemeenten gaan dan liever het gesprek aan met corporaties over mogelijke oplossingsrichtingen dan dat zij sancties gaan instellen. Als zij het gevoel hebben dat corporaties zaken laten lopen, dan spreken ze hen daarop aan.

Het tweede deel van de veronderstelling wordt wel ondersteund als het gaat om incentives of beloningen. Het koppelen van incentives aan bepaalde prestaties maakt dat corporaties harder gaan lopen. Bijvoorbeeld door nieuwe locaties in het vooruitzicht te stellen als bonus als een corporatie haar woningbouwtaakstelling haalt. Partijen moeten dan wel waken voor een bonuscultuur. Dit deel van de veronderstelling over incentives hangt nauw samen met wederkerigheid zoals omschreven in de eerste hypothese.

Beantwoording deelvragen

- 1 Hoe zijn corporaties te stimuleren om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?

Corporaties nemen investeringen in stedelijke vernieuwingswijken eerder ter hand als gemeenten daar een tegenprestatie tegenoverstellen in het kader van wederkerigheid. Het (op termijn) beschikbaar stellen van locaties aan corporaties lijkt de meest kansrijke incentive om investeringen in nieuwbouw te stimuleren. Gemeenten kunnen gebieden voor specifieke woningbouwcategorieën bestemmen zoals sociale huur. Bovendien kunnen zij eisen stellen aan de wijze waarop de locatie wordt ontwikkeld of juist soepeler omgaan met parkeernormen of welstandseisen. Naast deze planologische beklemmingen kunnen gemeenten ook privaatrechtelijke verplichtingen opleggen bij het tenderen van locaties. Als corporaties moeten concurreren met marktpartijen dan maken zij immers geen kans, zeker niet in een

overspannen markt. Korting op grondprijzen als incentive komt niet veel voor, omdat in de meeste gevallen vastgehouden wordt aan regulier grondprijsbeleid. Grondprijzen voor het sociale segment zijn al verlaagd en ambtenaren zijn niet bevoegd om daarover te onderhandelen. Steeds meer grondposities zijn in handen van private partijen, waarbij gemeenten geen invloed hebben op de grondprijzen. Buiten reguliere budgetten om lijken gemeenten weinig financiële mogelijkheden te hebben om extra te investeren in de leefomgeving en openbare ruimte van vernieuwingswijken. Ook subsidies of fondsgelden worden weinig ingezet op herstructureringswijken; deze worden eerder ingezet op thema's zoals duurzaamheid.

Lokale verevening tussen corporaties om de opgave te realiseren ligt politiek gevoelig. Verevening binnen de sector met afroming als corporaties niet naar vermogen presteren is onderwerp van gesprek, alleen bijzonder is dat 'presteren naar vermogen' niet echt genoemd wordt in lokale prestatieafspraken. Corporaties maken bij voorkeur gezamenlijk afspraken waarbinnen ze ieders specifieke bijdrage uitwerken. Uitruling of trade-off van thema's zou meer kunnen, maar elke corporatie zal uiteindelijk toch een bijdrage moeten leveren aan alle thema's. De energietransitie is een andere gesprekstafel op een hoger niveau; daar zijn veel meer partijen voor nodig dan alleen gemeente en corporaties.

- 2 Hoe zijn gemeenten te stimuleren om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?

Gemeenten kunnen gestimuleerd worden om tot investeringen in stedelijke vernieuwing te komen door zich meer te richten op wederkerige afspraken met corporaties. De mogelijkheden hiertoe staan bij de vorige deelvraag omschreven. Het bestemmen van specifieke gebieden voor sociale huur en het stellen van eisen aan de wijze waarop locaties worden ontwikkeld zijn de meest kansrijke incentives. Dit gebeurt nu nog beperkt, maar wordt meer toegepast. Gemeenten kunnen ook soepeler omgaan met bepaalde eisen, zoals parkeernormen of welstandseisen. Bovendien kunnen gemeenten bijdragen door extra inzet op het versnellen van procedures of op het creëren van draagvlak voor vernieuwingsplannen.

Openheid en transparantie aan de voorkant van de cyclus met prestatieafspraken kan helpen om gezamenlijk tot gedragen en haalbare afspraken te komen. Een proces waarbij de gemeente samen met corporaties en andere stakeholders tot een gedeelde woonvisie komt is hiervoor een goede basis en leidt tot een goede vertrouwensrelatie. Het helpt als de kaarten gelijk open op tafel gelegd worden en er geen buffers worden ingebouwd voor de onderhandeling. De totstandkoming van de woonvisie is voor corporaties een belangrijk moment, waarop zij nog invloed kunnen uitoefenen. Het werkt voor corporaties belemmerend als de gemeente

eenzijdig een wensenlijstje neerlegt bij de corporaties, waardoor het systeem van het bod als éénrichtingsverkeer wordt ervaren. Zij voelen zich daardoor eerder uitvoeringsorganisatie van de gemeente dan gelijkwaardige partner. Ook wederzijdse transparantie over beschikbare middelen kan stimulerend werken. De indicatieve bestedingsruimte van corporaties is nu wel inzichtelijk in de dPi (de Prospectieve informatie), maar dit komt niet overeen met de feitelijke investeringsruimte en dat veroorzaakt verwarring, discussie en wantrouwen. Andersom willen corporaties dan ook inzicht in en transparantie over de beschikbare middelen van gemeenten.

Het koppelen van incentives of beloningen door gemeenten aan het nakomen van afspraken over investeringen kan stimulerend werken. Dit hangt samen met de wederkerigheid van afspraken, waarbij met name het beschikbaar stellen van concrete locaties maakt dat corporaties harder gaan lopen. Sancties werken eerder demotiverend dan stimulerend. Corporaties zouden zich dan eerder gaan indekken en aan de veilige kant gaan zitten met afspraken, zodat ze deze zeker kunnen halen. Sancties passen ook niet bij een vertrouwensrelatie, die wel nodig is voor gemeente en corporaties als lokale partners om de opgave in de stad zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Elkaar afstraffen als een doel niet gehaald wordt past daar niet bij. In plaats daarvan wordt er afgeroomd door de overheid als corporaties niet naar vermogen presteren, bijvoorbeeld door de verhuurdersheffing, en kunnen corporatiebestuurders uit functie worden gezet. Er zijn ook gemeenten die van mening zijn dat het toetsen van de prestaties van corporaties niet nodig zou moeten zijn, omdat de corporaties daar zelf verantwoordelijk voor zijn.

3 Hoe kunnen huurdersorganisaties en marktpartijen hieraan bijdragen?

Huurdersorganisaties kunnen sinds de nieuwe Woningwet meetekenen met de prestatieafspraken, maar in relatie tot corporaties en gemeenten zijn ze feitelijk geen gelijkwaardige partner. In verband met hun achterstand in kennis en tijd, is het lastig voor huurdersorganisaties om mee te onderhandelen over investeringskeuzes. Onderhandelingen vinden vooral plaats tussen gemeente en corporaties. In het traject van de prestatieafspraken hebben huurdersorganisaties nauwelijks invloed; zij zitten meestal aan het begin en aan het eind aan tafel als de onderhandelingen op een haar na gevild zijn. Huurdersorganisaties kunnen wel vooraf input leveren over welke prestaties zij belangrijk vinden, maar hun positie is veel minder sterk dan die van Ocorporaties en gemeente. Ook zijn er grote verschillen in de positie en professionaliteit van huurdersorganisaties per gemeente en per corporatie.

Huurdersorganisaties kunnen wel bijdragen op het niveau van projecten of thema's, door uit te dragen richting de huurders dat zij een investeringsvoorstel steunen.

Marktpartijen kunnen, zij het beperkt, bijdragen door het inzetten van hun kennis en expertise in het traject van gemeenten om tot een gedeelde en gedragen woonvisie te komen. Een voorbeeld hiervan is het Zwols Concilium, een samenwerking tussen lokale woningcorporaties en een gebiedsontwikkelaar met gemeente en provincie. Het Concilium is opgericht als vereniging voor het woningprogramma en de wijkvernieuwing in Zwolle. De betrokken gebiedsontwikkelaar voelt zich lokaal verbonden met de stad en ziet het als zijn taak om bij te dragen aan het realiseren van voldoende en kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen. De ontwikkelaar tekent niet mee in de prestatieafspraken, maar heeft een strategische samenwerking met de lokale corporaties voor wie zij woningen ontwikkelen.

4 Overige conclusies over samenwerkings- en prestatieafspraken.

Binnen de scope van prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties lijkt duurzaamheid leidend te worden en dominant in de investeringsopgave van corporaties. De stapeling van duurzaamheidsdoelen bovenop volkshuisvestelijke doelen maakt het zeer complex, waar partijen op vast kunnen lopen. Corporaties koppelen hun interne begrotingscyclus steeds vaker aan de cyclus van de prestatieafspraken. Het is minder vrijblijvend sinds de nieuwe Woningwet en levert meer helderheid op, ook voor huurders. Elk jaar opnieuw prestatieafspraken werkt niet goed voor de opgave van de stad, omdat dan alleen naar de korte termijn wordt gekeken. De basis zou meer een gezamenlijke beleidsagenda moeten zijn van gemeente en corporaties, zoals bijvoorbeeld de routekaart CO₂-neutraal van de Aedes. Een termijn van vier jaar voor prestatieafspraken gekoppeld aan de collegeperiode zou goed kunnen werken, met een gezamenlijke stip aan de horizon op lange termijn en jaarlijkse monitoring van de resultaten.

Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken maken prestatieafspraken minder vrijblijvend. Onzekerheden op de lange termijn zoals duurzaamheid, maken het echter lastig om op alle fronten afrekenbare afspraken te maken. Lastige problemen moeten niet doorgeschoven worden naar projectniveau maar aan de voorkant opgelost worden bij het maken van prestatieafspraken. Afspraken voor alle corporaties op stedelijk niveau kunnen op hoofdlijnen en afspraken per corporatie op gebiedsniveau kunnen gedetailleerder en concreet gemaakt worden. De moeilijkheid van prestatieafspraken is de realiteitszin op lange termijn met alle onzekerheden die er zijn. De insteek zou een slimme en gezamenlijke aanpak moeten zijn, waarbij zoveel mogelijk rendement uit investeringen gehaald wordt en afspraken steeds concreter worden uitgewerkt. Daarvoor is transparantie in investeringen en opbrengsten noodzakelijk.

8 Conclusies, aanbevelingen en discussie

Investerings in stedelijke vernieuwingswijken worden met het wegvallen van de rijksbijdragen na 2014 niet meer door de rijksoverheid gestimuleerd. Private partijen worden sindsdien geacht in deze achterblijvende wijken te investeren zonder ‘trigger money’ van het Rijk. Voor de continuïteit van stedelijke vernieuwing zijn met name investeringen door woningcorporaties van groot belang. De investeringsruimte van woningcorporaties is echter aanzienlijk verminderd, onder meer doordat zij sinds 2013 verhuurderheffing moeten betalen. Bovendien richten woningcorporaties zich als gevolg van de herziene Woningwet in 2015 meer op hun kerntaken, wat effect heeft op hun activiteiten en investeringen in stedelijke vernieuwingswijken. In de huidige realiteit is het investeringsgedrag van corporaties in stedelijke vernieuwing ingrijpend aan het veranderen en moeilijk te voorspellen.

In dit proefschrift wordt inzicht gegeven in het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken in samenwerking met andere actoren in de huidige context. Er is onderzoek gedaan naar de wijze waarop investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing tot stand komen en naar de factoren die hierin een rol spelen. Omdat woningcorporaties minder investeringsruimte hebben en hun kernactiviteit is teruggebracht naar sociale huisvesting, komt het meer aan op samenwerking met andere actoren om investeringen in stedelijke vernieuwing van de grond te krijgen. Hierbij gaat het ten eerste om het samenspel tussen woningcorporaties en beleggers en ten tweede om het samenspel tussen woningcorporaties en bouwers (en in mindere mate ontwikkelaars). Ten derde gaat het om het samenspel tussen corporaties en gemeenten.

In dit laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken over het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing en over de factoren die hierop van invloed zijn. Daarnaast wordt gereflecteerd op de toegepaste onderzoeksmethode en het gekozen denkkader en worden aanbevelingen gedaan. In paragraaf 8.1

wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In paragraaf 8.2 wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van de toegepaste onderzoeksmethode en op de theoretische benadering en het denkkader van Ostrom. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek. In paragraaf 8.3 worden de verwachtingen van het onderzoek weergegeven en worden meer algemene uitspraken gedaan op grond van de bevindingen.

8.1 Conclusies

De centrale vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord is als volgt.

Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?

Het onderzoek is gebaseerd op de aanname dat samenwerking tussen woningcorporaties en andere actoren in de huidige realiteit noodzakelijk is om investeringen in stedelijke vernieuwing van de grond te krijgen. Dit is enerzijds een gevolg van de verminderde investeringsruimte van corporaties en anderzijds van de herziene Woningwet (2015) waardoor corporaties zich meer op hun kerntaken richten. Om de centrale vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag is gericht op de ontwikkelingen en definiëring van het begrip stedelijke vernieuwing. Hierbij wordt ingegaan op de opgave en rolverdeling van de actoren, waarbij ingezoomd wordt op de rol van woningcorporaties. De tweede deelvraag gaat over beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren in stedelijke vernieuwing. Deze factoren worden in beeld gebracht aan de hand van een theoretisch denkkader. In de derde deelvraag wordt de focus gelegd op samenwerkingsrelaties en op de wijze van samenwerking tussen woningcorporaties en andere actoren waarop zij elkaar kunnen stimuleren om te investeren in vernieuwingswijken. Hierbij wordt ingegaan op drie samenwerkingsrelaties van woningcorporaties: ten eerste met beleggers, ten tweede met bouwers, waarbij ook naar de rol van ontwikkelaars wordt gekeken en ten derde met gemeenten. Voor elk van deze drie samenwerkingsrelaties zijn onderzoeksvragen geformuleerd.

Op basis van literatuur, het theoretische denkkader van Ostrom (2011) en de inzichten van een verkennende casestudy zijn drie gamesimulaties uitgevoerd in combinatie met verdiepende interviews. De gamesimulaties zijn gericht op de interactie en samenwerking van woningcorporaties met andere actoren in stedelijke vernieuwing. De eerste gaat over samenwerking met beleggers, de tweede richt zich op samenwerking met bouwers (en in mindere mate ontwikkelaars) en de derde gaat over het samenspel met gemeenten. Per samenwerkingsrelatie zijn vijf veronderstellingen geformuleerd en diepgaand onderzocht. Hierna worden de drie deelvragen beantwoord op basis van de onderzoeksresultaten.

Stedelijke vernieuwing en de rol van woningcorporaties en andere actoren

Wat wordt verstaan onder stedelijke vernieuwing en wat is daarin de rol van woningcorporaties en andere actoren?

Stedelijke vernieuwing wordt in dit proefschrift gedefinieerd als het scheppen van condities voor de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden door het treffen van maatregelen die vooral gericht zijn op de aard en het beheer van de fysieke leefomgeving (Priemus, 2002). In een beperktere definitie wordt stedelijke vernieuwing gebruikt als het vernieuwen van voor- en naoorlogse woonwijken en -buurten in de stad. De aanpak van stedelijke vernieuwing richt zich op gebiedsniveau om fysieke en sociale verbetering tot stand te brengen. De doelstellingen zijn ten eerste differentiatie van de woningvoorraad, ten tweede kwaliteitsverbetering van de woonomgeving, ten derde het verbeteren van veiligheid en ten vierde emancipatie van kwetsbare groepen. Ten vijfde wordt ook het bouwen of samenvoegen van voorzieningen als doelstelling beschouwd.

De vernieuwing van steden in Nederland heeft in de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt. In het naoorlogse beleid wijzigde de koers eerst van wederopbouw en reconstructie naar stadsvernieuwing. Daarna volgde een ontwikkeling van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing, waarbij directe beleidssturing van het Rijk overging in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) tot begin jaren 2010, gebaseerd op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, was hierin een belangrijk omslagpunt. De Nota Stedelijke Vernieuwing (1997) gaf invulling aan de fysieke pijler van het GSB en met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) verstrekten het Rijk budget aan gemeenten. Deze rijksbijdragen hadden een aanjaagfunctie en moesten een multipliereffect teweegbrengen, leidend tot private investeringen. De focus kwam te liggen op een overzichtelijk

aantal wijken. Na de 56-wijkenaanpak in 2003 werd gekozen voor nog meer focus door het selecteren van 40 krachtwijken, ook wel Vogelaarwijken genoemd. Naast de ISV-gelden die het Rijk hiervoor ter beschikking stelde, werd hierin een flinke bijdrage van de corporatiesector beoogd. In totaal is gedurende vijftien jaar meer dan 4 miljard euro aan ISV-budget beschikbaar gesteld. In 2015 is de rijksbijdrage komen te vervallen en de stedelijke vernieuwing afgerond verklaard. De verschuiving van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing krijgt gestalte zonder financiering en beleidskaders vanuit het Rijk. Steden zoeken volop naar nieuwe samenwerkingsvormen. Ook de terugtrekking van de corporatiesector richting hun traditionele kernactiviteit als gevolg van de nieuwe Woningwet in 2015 verandert de dynamiek in de stedelijke vernieuwing. Het is de vraag of corporaties nog steeds het voortouw kunnen nemen in stedelijke vernieuwing, omdat zij beperkt zijn in hun marktactiviteiten.

Vanwege de vele ingrijpende veranderingen lijkt er sprake te zijn van een keerpunt in de stedelijke vernieuwing. Het karakter van stedelijke vernieuwing verandert drastisch en vraagt om flexibele, gedifferentieerde instrumenten zoals flexibelere voorschriften en regionale differentiatie. Dit vraagt daarnaast aandacht voor het denken in nieuwe verdienmodellen en businesscases. Bovendien vraagt het om andere rollen, partijen en processen in de stedelijke vernieuwing, waarbij de nadruk meer komt te liggen op samenwerken (Heijkers et al., 2012). De gemeente is vanuit een dominante rol, richtinggevend aan stedelijke vernieuwing, meer op de achtergrond geraakt in een meer faciliterende rol. De sturingsmogelijkheden van het investeringsgedrag van woningcorporaties zijn sinds de verzelfstandiging beperkt, maar woningcorporaties en gemeenten blijven op elkaar aangewezen. De gemeente vanwege de publiekrechtelijke instrumenten en ruimtelijke kaderstelling voor projecten, woningcorporaties vanwege de beschikkingsmacht over hun vastgoed, de financiële middelen voor investeringen en hun lokale beleidsnetwerken. Commerciële marktpartijen en ontwikkelaars hebben minder gevestigd vastgoedbelang en zijn door hun buitenstaanderpositie niet vanzelfsprekend aanwezig (Van der Schaar, 2005). In de praktijk wordt de rolverdeling in stedelijke vernieuwing onderhandeld waarbij soms vastgehouden wordt aan traditionele rollen.

Beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing

Welke factoren beïnvloeden investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren?

Factoren die van invloed zijn op het investeringsgedrag van betrokken actoren en specifiek van woningcorporaties zijn in beeld gebracht en gestructureerd aan de hand van het IAD-framework van Ostrom (2011). De focus van dit theoretische kader ligt op gedrag en interacties van actoren. Het IAD-framework helpt de complexiteit, werking en verandering van instituties en situaties te begrijpen en biedt een kader waarin de dynamiek van percepties en (inter)acties van actoren gekoppeld wordt aan externe variabelen. Investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing worden in dit kader beschouwd als collectieve actie van de actoren, beïnvloed door drie externe variabelen. Deze externe variabelen bevatten samen de fysieke, sociale/culturele en institutionele omgeving en scheppen de context waarin investeringsbeslissingen worden genomen. Het gaat hierbij ten eerste om fysieke kenmerken van de omgeving die gevormd wordt door de economische, demografische en planologische stand van zaken. De tweede variabele omvat de zogenoemde gemeenschapskenmerken en heeft betrekking op de sociale en culturele context. Hieronder vallen onder meer de mate van vertrouwen, wederkerigheid en gedeelde opvattingen van de actoren. De derde variabele omvat de zogenoemde gebruiksregels, die voorspelbaarheid en orde creëren in relaties en gedrag van de actoren. Deze regels kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn en zorgen voor overeenstemming tussen de actoren over welke handelingen vereist, verboden of toegestaan zijn (Ostrom, 2005).

De fysieke context wordt als belangrijk ervaren waarbij met name de economische kenmerken van grote invloed zijn op het investeringsgedrag. Een sterke regionale woningmarkt met potentiële waardeontwikkeling kunnen bepalend zijn voor investeringen door marktpartijen, maar ook door woningcorporaties zij het in mindere mate. Naast de fysieke context zijn zowel de gemeenschapskenmerken als de gebruiksregels bepalende factoren. Zowel organisatie als samenwerking zijn cruciale factoren, die doorslaggevend kunnen zijn bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. Voor de samenwerking zijn met name van belang gedeelde opvattingen en commitment van de actoren, de mate van vertrouwen en wederkerigheid. Voor de organisatie is met name het aantal, het belang en de posities van actoren belangrijk, maar ook de zeggenschap en cultuur. Ook de gebruiksregels lijken bepalend te zijn, waarbij met name de contractvorm en financiering een belangrijke rol spelen. Bij de contractvorm gaat het om de gemaakte afspraken en de wijze waarop deze zijn vastgelegd. Bij de financiering is met name de inbreng van middelen van belang en de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's.

Bij de beantwoording van de volgende deelvraag wordt specifiek ingegaan op beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen van woningcorporaties in samenwerking met beleggers, bouwers en gemeenten. Bij de samenwerking met beleggers staat het thema middeldure huur, ofwel middenhuur, centraal. Bij de samenwerking met bouwers wordt ingegaan op standaard conceptwoningen, ketensamenwerking en 'Total Cost of Ownership' (TCO). Hierbij wordt ook ingegaan op de rol die ontwikkelaars zouden kunnen spelen. Bij de samenwerking met gemeenten staan prestatieafspraken centraal.

Andere samenwerkingswijzen om investeringen in vernieuwing te stimuleren

Op welke andere wijze van samenwerken kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken?

Om deze deelvraag te beantwoorden zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd op basis van de drie specifieke samenwerkingsrelaties van woningcorporaties met andere actoren. Deze onderzoeksvragen gaan over het samenspel van woningcorporaties met respectievelijk beleggers, bouwers (en in mindere mate ontwikkelaars) en gemeenten.

- A** *Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, institutionele beleggers en gemeenten elkaar stimuleren om te investeren in nieuwe huurwoningen in het middensegment, teneinde daarmee bij te dragen aan gemengde wijken in stedelijke vernieuwing en een meer evenwichtige woningmarkt?*

Institutionele beleggers zijn bereid om te investeren in middenhuur woningen vanaf de tweede aftoppingsgrens mits zij directe samenwerkingsafspraken maken met de betrokken woningcorporatie(s) over wie welke categorie bedient en met welk product. Duidelijke afspraken voorkomt oneerlijke concurrentie qua prijs-kwaliteitverhouding waardoor partijen niet in elkaars vaarwater zitten. Het werkt het beste als corporaties en beleggers complementair zijn en hun doelen en belangen open met elkaar delen. De regionale woningmarkt en beschikbaarheid van locaties speelt hierbij een belangrijke rol. In een overspannen markt met schaarse locaties investeren beleggers eerder in het lage middensegment, mits er voldoende waardepotentie is ook in zwakkere wijken. Middenhuur is voor beleggers interessant vanwege het stabiele rendement en beperkte verhuurrisico. Daartegenover staat echter de verhuurdersheffing en politieke onzekerheid in het gereguleerde segment.

Woningcorporaties richten zich sinds de herziene Woningwet meer op passende woningen voor de doelgroep in de vorm van kleine betaalbare woningen. Of zij zich terugtrekken tot het segment onder de aftoppingsgrens is deels afhankelijk van hun portefeuillestrategie en interpretatie van de nieuwe Woningwet. Daarnaast is de woningmarktregio waarin het kernwerkgebied van de corporatie ligt van belang. In krappe woningmarktregio's met een grote vraag naar middenhuur trekken corporaties zich minder snel terug omdat zij middenhuur ook als hun taak beschouwen. In stedelijke vernieuwingswijken biedt dit segment bovendien kansen voor de doelgroep om wooncarrière te maken. Als gevolg van het wetsvoorstel Maatregelen Middenhuur (Rijksoverheid, 2018), gericht op versnelling en vereenvoudiging van de markttoets waarmee corporaties moeten aantonen dat middenhuur niet door marktpartijen wordt opgepakt, kunnen corporaties makkelijker middenhuurwoningen bouwen. Corporaties laten het middensegment ook wel aan beleggers over mits zij tot afspraken kunnen komen over huurverhoging, verkooptermijn en toewijzing. Hierbij is openheid, transparantie en vertrouwen van groot belang. Wanneer corporaties en beleggers proberen complementair te zijn aan elkaar is samenwerking voor beide partijen van meerwaarde. Dit kan bijdragen aan meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken, mits er voldoende perspectief is op waardeontwikkeling.

Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om in bepaalde huurcategorieën te investeren door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen. Gemeenten hebben sinds 1 juli 2018 deze mogelijkheid volgens het besluit tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur (Staatsblad, 2017). Bij het aanbesteden ofwel 'tenderen' van gemeentelijke locaties kunnen gemeenten bovendien privaatrechtelijk voorwaarden stellen aan de realisatie van specifieke categorieën. Omdat dit op gespannen voet staat met maximalisatie van grondopbrengsten, moeten gemeenten hierin duidelijke keuzes maken en prioriteiten stellen op alle niveaus binnen de gemeentelijke organisatie. Door het differentiëren van grondprijzen per huurcategorie kunnen gemeenten investeringen in middenhuur positief beïnvloeden. Factoren als de termijn waarop huurwoningen verkocht mogen worden, afspraken over huurverhoging en voorwaarden voor toewijzing lijken echter een belangrijkere rol te spelen. De kwaliteit van de woningen verdient daarbij de nodige aandacht, omdat beleggers eerder geneigd zijn kleine woningen te bouwen om het beleggingsproduct te optimaliseren. Dit speelt vooral in sterke woningmarktregio's omdat de WOZ-waarde in het gereguleerde segment mede de huurprijs bepaalt, waardoor zeer kleine appartementen voor meer dan duizend euro worden verhuurd. In de samenwerkingsrelatie tussen woningcorporaties, beleggers en gemeente lijkt cultuur een onderschatte factor te zijn die veel invloed heeft op investeringsbeslissingen. Corporaties zijn als natuurlijke partners van de gemeente

gewend om aan tafel te zitten. Vanwege strengere regels en toezicht moeten zij zich meer verantwoorden, wat trage besluitvorming en een lage handelingsnelheid versterkt. Beleggers handelen in het algemeen sneller en moeten meer risico's nemen om voet aan de grond te krijgen. Ook zij moeten zich echter verantwoorden en hebben interne besluitvormingsprocessen die veel tijd vergen. Het verdiepen in elkaars organisatie, belangen en processen kan inzicht geven en ervoor zorgen dat koudwatervrees wordt weggenomen.

- B** *Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars elkaar stimuleren om te investeren in goedkope en betaalbare huurwoningen in het segment onder de aftoppingsgrens, teneinde daarmee bij te dragen aan het woningaanbod voor lage inkomens in stedelijke vernieuwingswijken?*

Woningcorporaties denken nauwelijks voordeel te kunnen behalen in kostenreductie door middel van het op grote schaal toepassen van standaard conceptwoningen. Elke corporatie heeft haar eigen specifieke eisen en wensen en er zitten grote verschillen in de gewenste kwaliteit, doorlooptijd en wijze waarop corporaties zaken geregeld willen hebben. Conceptwoningen worden zelden volgens de standaard gerealiseerd en afwijkingen van het concept zijn juist relatief duur. Schaalvoordelen lijken niet te werken omdat elke corporatie een ander programma van eisen heeft en per project om een andere kwaliteit of product vraagt. Het investeren in betaalbare huurwoningen zou wel gestimuleerd kunnen worden door het, voor zover mogelijk, kopiëren van een toegepast concept naar andere locaties zodat het merendeel van het ontwerp kan worden hergebruikt. Naast kostenreductie levert dit tijdswinst op. Door middel van langdurige projectgebonden samenwerking met vaste ketenpartners of co-makers in de bouw krijgen woningcorporaties bovendien een product dat beter aansluit op hun eisen en wensen. Dit geeft bouwers inzicht in de organisatie, doelen en processen van de corporatie en levert minder discussie op over prijsstellingen bij elk afzonderlijk project. Het kan daardoor bijdragen aan meer snelheid in investeringsbeslissingen en kortere doorlooptijden van projecten.

Bouwers kunnen door middel van betaalbare standaard conceptwoningen vroegtijdig in de ontwikkelfase aan tafel komen bij corporaties. Hierdoor kunnen zij meedenken en bijdragen aan haalbare en realiseerbare oplossingen. Als vaste ketenpartner of co-maker kunnen bouwers bijdragen aan betaalbare woningen die kwalitatief beter aansluiten op het programma van eisen van de corporatie. Door een langdurige projectgebonden samenwerkingsrelatie weten zij wat de specifieke eisen en wensen zijn. Corporaties kunnen daarbij als voorwaarde stellen dat de bouwrijzen door een externe kostenadviseur getoetst worden op marktconformiteit. Over de kansen op het gebied van Total Cost of Ownership (TCO) zijn de meningen verdeeld. Het realiseren van nieuwbouw inclusief meerjarig onderhoud door dezelfde bouwer

kan ruimte geven in de bouwkosten. Enerzijds overwegen corporaties het meerjarig onderhoud uit te besteden omdat zij denken dat het efficiënter en goedkoper kan. Anderzijds houden corporaties het meerjarig onderhoud bij voorkeur bij zichzelf in verband met klantcontact en -tevredenheid.

Ontwikkelaars kunnen bijdragen door als schakel te functioneren en een verbindende rol in te nemen tussen corporatie en bouwer. In gebiedsontwikkelingen kan een ontwikkelaar de regierol op zich nemen, mits het belang van de woningcorporatie goed wordt gediend. Corporaties trekken zich als gevolg van de herziene Woningwet immers terug uit grondexploitaties en integrale gebiedsontwikkelingen en focussen zich op hun kerntaak. De kennis en expertise van ontwikkelaars kan ingezet worden om tot een haalbare businesscase te komen, waarmee zij bijdragen aan realiseerbare oplossingen voor corporaties. Het cultuurverschil tussen corporaties en ontwikkelaars verdient de nodige aandacht, omdat dit het samenwerkingsproces kan vertragen en belemmeren. Ontwikkelaars schakelen van nature sneller. Partijen moeten zich voldoende inleven in de cultuur, belangen en werkwijze van de ander.

- c *Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?*

Woningcorporaties nemen investeringen in stedelijke vernieuwingswijken eerder ter hand als gemeenten daar een tegenprestatie tegenoverstellen in het kader van wederkerigheid. De meest kansrijke incentive is het (op termijn) beschikbaar stellen van locaties aan corporaties. Gemeenten kunnen bovendien gebieden bestemmen voor specifieke huurcategorieën en eisen stellen aan de wijze waarop locaties worden ontwikkeld. Ook kunnen gemeenten soepeler omgaan met parkeernormen of welstandseisen. Naast planologische beklemmingen kunnen gemeenten privaatrechtelijk verplichtingen opleggen bij het aanbesteden (tenderen) van gemeentelijke locaties. Als corporaties moeten concurreren met marktpartijen maken zij anders geen kans, zeker niet in een overspannen markt. Omdat meestal vastgehouden wordt aan regulier grondprijsbeleid komt korting op grondprijzen als incentive niet veel voor. Grondprijzen voor het sociale segment zijn bovendien al verlaagd en steeds meer grondposities zijn in handen van private partijen. Gemeenten hebben buiten reguliere budgetten om beperkte financiële mogelijkheden voor extra investeringen in de openbare ruimte of leefomgeving van herstructureringswijken. Subsidies worden eerder op specifieke thema's ingezet zoals duurzaamheid en niet (meer) op stedelijke vernieuwing. Gemeenten kunnen investeringen van corporaties ook stimuleren door extra inzet op het versnellen van procedures of op het creëren van draagvlak voor vernieuwingsplannen.

Corporaties die in dezelfde gemeente werken maken bij voorkeur gezamenlijke prestatieafspraken waarbinnen zij ieder hun specifieke bijdrage uitwerken. Het uitruilen of verdelen van bepaalde thema's lijkt interessant, maar uiteindelijk moet elke corporatie afzonderlijk toch bijdragen aan alle thema's. Lokale verevening tussen corporaties ligt politiek gevoelig. Alhoewel verevening met afroming als corporaties niet naar vermogen presteren onderwerp van gesprek is binnen de sector wordt 'presteren naar vermogen' in lokale prestatieafspraken (nog) niet genoemd. Binnen de scope van prestatieafspraken lijkt duurzaamheid dominant te worden, ook in relatie tot stedelijke vernieuwing. Door stapeling van doelen kunnen partijen vastlopen bij het maken van afspraken over investeringen. De energietransitie kan niet lokaal opgelost worden en is een andere gesprekstafel op hoger niveau. In plaats van jaarlijkse prestatieafspraken kan een gezamenlijke beleidsagenda van gemeente en corporaties beter werken omdat dan meer naar de lange termijn wordt gekeken. Het jaarlijkse traject van prestatieafspraken wordt als intensief en tijdrovend ervaren en staat niet in verhouding tot de opbrengst. Een slimme en gezamenlijke aanpak voor de stad gericht op maximaal rendement uit investeringen, waarbij afspraken steeds concreter worden uitgewerkt zou beter werken. De politiek kan in de praktijk behoorlijk veel invloed hebben op vernieuwingsplannen en samenwerking met corporaties belemmeren. Zodra er een andere politieke wind waait kunnen gemaakt afspraken opnieuw ter discussie gesteld worden. Het is daarom logisch om de cyclus van prestatieafspraken te koppelen aan de collegeperiode van de gemeente.

Transparantie en openheid aan de voorkant helpt om tot gedragen en haalbare afspraken te komen en is noodzakelijk voor een gezamenlijke aanpak van de stedelijke opgave. Een proces waarbij de gemeente tot een gedeelde woonvisie komt is een goede basis en draagt bij aan een goede relatie. Corporaties kunnen bij de totstandkoming van de woonvisie nog invloed uitoefenen, terwijl het huidige systeem van het bod meer als éénrichtingsverkeer wordt ervaren waarbij de gemeente eenzijdig een wensenlijstje neerlegt bij de corporaties. Dit werkt voor corporaties belemmerend en maakt dat zij zich meer uitvoeringsorganisatie voelen dan een gelijkwaardige partner van de gemeente. Wederzijdse transparantie over beschikbare middelen zonder dat er buffers ingebouwd worden voor de onderhandeling kan stimulerend werken. De indicatieve bestedingsruimte van corporaties is nu wel inzichtelijk maar veroorzaakt verwarring en discussie, terwijl corporaties andersom geen inzicht hebben in de beschikbare middelen van de gemeente.

Het koppelen van incentives of beloningen door gemeenten aan het nakomen van afspraken over investeringen lijkt stimulerend te werken. Dit hangt samen met wederkerigheid en kan ervoor zorgen dat corporaties harder gaan lopen, bijvoorbeeld als er een concrete locatie in het vooruitzicht wordt gesteld. Sancties passen niet bij een vertrouwensrelatie en werken voor corporaties eerder

demotiverend. Bovendien dekken corporaties zich dan eerder in en gaan dan aan de veilige kant zitten bij het maken van prestatieafspraken. Als een corporatie niet naar vermogen presteert kan de bestuurder uit functie worden gezet. Het toetsen van de prestaties van corporaties zou volgens sommige gemeenten niet nodig moeten zijn, omdat corporaties daar zelf verantwoordelijk voor zijn.

Huurdersorganisaties kunnen sinds de nieuwe Woningwet met prestatieafspraken meetekenen, maar zijn feitelijk geen gelijkwaardige partner van corporatie en gemeente. Zij maken niet echt onderdeel uit van de onderhandeling, mede vanwege hun achterstand in kennis en tijd. Onderhandelingen over investeringskeuzes vinden vooral plaats tussen gemeente en corporaties. Huurdersorganisaties kunnen wel input leveren, maar hun positie is veel minder sterk en er zijn grote verschillen in professionaliteit. Op het niveau van projecten of thema's kunnen zij bijdragen door richting huurders uit te dragen dat zij een investeringsvoorstel steunen.

Tot slot zouden marktpartijen kunnen bijdragen, zij het beperkt, door het inzetten van hun kennis en expertise in het traject om tot een gedeelde en gedragen woonvisie te komen. Dit kan goed werken als er sprake is van een lokaal betrokken gebiedsontwikkelaar, die als strategische partner de samenwerking opzoekt met de lokale corporaties en een rol speelt in de integrale gebiedsontwikkeling.

8.2 Reflectie en aanbevelingen voor nader onderzoek

In deze paragraaf komen de beperkingen van het onderzoek aan de orde en de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hierbij wordt ook stil gestaan bij het realiteitsgehalte van de gamesimulaties. Vervolgens wordt gereflecteerd op de gekozen theoretische benadering en het toegepaste denkkader van Ostrom (2011). Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek.

Beperkingen, betrouwbaarheid en validiteit

Dit onderzoek beperkt zich tot grootstedelijke corporaties die actief zijn in stedelijke vernieuwingswijken, gericht op een integrale aanpak met sloop/nieuwbouw. De resultaten gelden daarom niet zonder meer voor andere corporaties en andere wijken.

De beperking tot stedelijke vernieuwingswijken is gebaseerd op de aanname dat de investeringsopgave en de complexiteit door de vele actoren in deze situaties groot is.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft beperkingen, met name ten aanzien van de gamesimulaties. Een nadeel van deze methode is volgens Samsura et al. (2014) de simplificatie die nodig is tijdens de simulatie. De experimentele omgeving van de gamesimulatie vangt mogelijk niet alle complexiteiten binnen context gedreven processen zoals stedelijke vernieuwing. Bij het trekken van conclusies dient deze simplificatie in het achterhoofd gehouden te worden. Dit wordt echter gedeeltelijk opgelost; ten eerste door de combinatie met verdiepende interviews en ten tweede door na de gamesimulaties een evaluatie te houden met de deelnemers waarin gereflecteerd wordt op de resultaten in relatie tot de praktijk.

De combinatie van interviews met een gamesimulatie als onderzoeksmethode blijkt een goede aanpak te zijn. Deze methodische triangulatie vergroot de validiteit van de onderzoeksresultaten, waarbij de semigestructureerde interviews en evaluatie na de gamesimulatie voor de nodige diepgang zorgen. De gamesimulaties geven informatie over de beïnvloeding en interactie tussen partijen, het krachterspel en de rolverdeling. Ondanks dat deze methode een simplificatie is van de werkelijkheid, vertoonden de rolverdeling en handelingswijze volgens de deelnemers duidelijk overeenkomsten met de werkelijkheid. Omdat elke gamesimulatie maar één of maximaal twee keer (parallel) is uitgevoerd, hadden de deelnemers veel invloed op de uitkomst. De deelnemers worden echter beschouwd als voldoende representatief voor dit onderzoek en vervullen in de praktijk een vergelijkbare rol als in de gamesimulatie. Het brede spectrum aan respondenten van de interviews zorgt voor extra nuancering op de resultaten van de gamesimulatie en vergroot de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Realiteitsgehalte van de gamesimulaties

In de eerste game herkennen de deelnemers in grote mate de rol, cultuur en houding van de actoren vanuit de praktijk. De handelingswijze en interactie tussen partijen kwam in grote mate overeen met hun praktijkervaringen. De game riep bij enkele corporaties herkenbare emoties op, wat aangeeft dat de deelnemers goed in hun rol zaten. Alle deelnemers vonden het leuk om deel te nemen en zagen het als een leerzame ervaring om mee te nemen in hun praktijk. De urgentie en grote vraag naar huisvesting voor middeninkomens is erg actueel en realistisch. Niet herkenbaar en representatief voor de praktijk is de uitgangssituatie dat partijen exclusief worden uitgenodigd om mee te doen aan een dergelijke omvangrijke stedelijke ontwikkellocatie. Hiervoor is echter gekozen om te kunnen focussen op investeringen

in middeldure huur en om de complexiteit van de casus te beperken. De aandacht zou anders afgeleid worden door grond- en eigendom vraagstukken. In de praktijk zijn dergelijke locaties schaars en moeilijk om tussen te komen. Bovendien zullen gemeenten in de praktijk corporaties als natuurlijke lokale partners aan tafel houden en zullen corporaties niet snel gepasseerd worden door beleggers. Beleggers zullen niet snel een gehele gebiedsopgave naar zich toetrekken.

In de tweede game is de uitgangssituatie, met een omvangrijke beschikbare vernieuwingslocatie in de stad, niet herkenbaar en representatief voor de praktijk. Dergelijke locaties zijn in de praktijk niet zomaar voorhanden. Hiervoor is echter gekozen om te kunnen focussen op de wijze van samenwerken tussen corporaties en bouwers en daarnaast met de ontwikkelaar. De complexiteit van de casus is net als in de eerste game sterk vereenvoudigd, zodat de beschikbare tijd en aandacht niet te veel aan grond- en eigendom vraagstukken zou worden besteed. De optie om gronden uit te ruilen kan in de praktijk wel voorkomen, maar is niet zo sterk voor de hand liggend als in de game. Enkele deelnemers misten de rol van de gemeente in de game, maar aan de andere kant vertoont dit overeenkomsten met de huidige, meer faciliterende rol van gemeenten en is het een voorbeeld hoe de markt zou kunnen functioneren. De positie van de bouwers werd door de deelnemers als zeer lastig ervaren omdat zij nauwelijks onderhandelingsruimte hadden. Het verdienmodel van de bouwers lag open en bloot op tafel, kortingen waren inzichtelijk en de bouwpreizen van beide bouwers waren hetzelfde. Het zou beter zijn als iedere bouwer andere informatie zou hebben gekregen, die niet open op tafel lag voor alle partijen. Dat zou meer overeenkomen met de praktijk en dan zou er nog wat te onderhandelen zijn. In de huidige realiteit werken bouwers net zoals in de game wel steeds meer samen.

In de derde game is de fysieke context met drie stedelijke gebieden in verschillende typen bewust sterk vereenvoudigd ten opzichte van de werkelijkheid. De praktijk is veel complexer maar omvat ook vernieuwingsgebieden, inbreidings- en uitbreidingslocaties. De gunstige woningmarkt en grote vraag naar huurwoningen in de gamesimulatie komt overeen met de huidige realiteit. Volgens de deelnemers is de relatiekwaliteit in de gamesimulatie aardig vergelijkbaar met de praktijk. Gemeenten stellen zich vaak niet transparant op en houden hun kaarten voor de borst. Er is een natuurlijk wantrouwen tussen gemeente en corporaties, waardoor beide partijen geneigd zijn om buffers in te bouwen voor de onderhandeling. Er zit een verschil tussen wat men zegt te doen en wat men daadwerkelijk doet. Corporaties en gemeenten zeggen open- en duidelijkheid te willen zodat zij samen kunnen bedenken hoe ze de beschikbare middelen het beste kunnen inzetten voor de stad. In de praktijk gedragen partijen zich niet zo open en transparant. Ook tussen corporaties onderling is de openheid niet zo vergaand, alhoewel er in de praktijk tussen corporaties grote verschillen zijn.

Reflectie op het theoretische kader

Het IAD-framework van Ostrom heeft goed gewerkt als denk- en analysekader voor dit onderzoek omdat de focus van het IAD-framework ligt op gedrag, onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen actoren. Het belicht de sociale en culturele kant van samenwerkingsvormen en aan de hand daarvan zijn de percepties en (inter)acties van de actoren bestudeerd en verklaard. In dit onderzoek is het IAD-framework toegepast vanuit de institutioneel-economische benadering en de benadering van de 'common-pool resources' (CPR) van Ostrom (1990). Vanuit de CPR-benadering kan de leefbaarheid in stedelijke vernieuwingswijken beschouwd worden als een (kunstmatige) common pool resource, ofwel stedelijk publiek goed. Dit 'urban commons' probleem speelt zich af in een complexe, stedelijke en dynamische omgeving en vraagt om een interventie. Dit kan ofwel doordat de overheid ingrijpt door middel van overheidssturing en -regulering, ofwel doordat individuele eigendomsgrenzen worden toegekend aan de 'urban commons' door middel van privatisering (Van der Krabben et al., 2014). Een alternatief voor deze twee soorten interventies is zelfregulering of -beheer, zoals aangetoond in het werk van Ostrom (1990). De ontwerpprincipes die Ostrom (1990) identificeerde kunnen gezamenlijk zorgdragen voor duurzaam (lange termijn) beheer van de 'commons' en lijken voor de hand te liggen. Zo moet er sprake zijn van duidelijk afgebakende grenzen, ofwel duidelijke definities van wat de middelen zijn en wie de actoren zijn. Ook van belang zijn een vorm van democratische (collectieve) besluitvorming, gemeenschappelijk erkende zeggenschap en zwaarder wordende sancties voor actoren die de regels overtreden. Daarnaast dienen regels afgestemd te worden op de lokale omstandigheden en moet er een systeem zijn om het gedrag van de actoren te monitoren. Bovendien dient er bij geschillen of conflicten een goedkope en laagdrempelige vorm te zijn van arbitrage. Als laatste principe moet er bij grootschalige 'commons' sprake zijn van een gelaagd systeem met verschillende organisatieniveaus.

In het ruimtelijke domein kan zelforganisatie gedefinieerd worden als een strategie of proces dat gebaseerd is op spontane, lokale interacties tussen stakeholders onder voorwaarden die door de stakeholders zelf zijn vastgesteld, zonder dat de overheid ingrijpt (Portugali, 2000). Deze benadering lijkt kansen te bieden gezien de terugtrekkende overheid en de ontwikkelingen in stedelijke vernieuwing van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing, waarbij de nadruk meer ligt op samenwerking. Uit de aanzet van Parker et al. (2011) om de ontwerpprincipes van Ostrom toe te spitsen op de 'urban commons' volgen vier specifieke kenmerken die van belang zijn in een complexe stedelijke context. Ten eerste de indirecte waarde van de 'urban commons'. Ten tweede de definiëring van de middelen. Ten derde is openheid van belang en ten vierde sectoroverschrijdende samenwerking, waarbij de overheid

een belangrijke faciliterende rol kan vervullen (Parker et al., 2011). De resultaten van dit onderzoek sluiten aan op de vier belangrijke principes voor het succesvol organiseren en managen van de 'urban commons' van Parker et al. (2011), maar tegelijkertijd kan ook geconcludeerd worden dat stedelijke vernieuwing vanwege de complexe en dynamische omgeving niet geheel op basis van zelforganisatie of -beheer kan werken. Dit komt enerzijds door de sterke mate van overheidsregulering van het speelveld van woningcorporaties, die als maatschappelijke onderneming een belangrijke speler zijn in de stedelijke vernieuwing. Anderzijds komt dit doordat de 'urban commons' en marktwerking in de praktijk door elkaar heen lopen waardoor stedelijke vernieuwing soms meer een marktzaakstuk is dan een publiek vraagstuk. Dit laatste speelt vooral in de gamesimulaties met beleggers en bouwers als private marktpartijen. Dit betekent dat door de sterke mate van overheidsregulering (Woningwet) en door de marktwerking (woningmarkt) niet alle ontwerpprincipes van Ostrom even goed toepasbaar zijn. In een complexe stedelijke omgeving is met name de wisselwerking tussen overheid, markt en zelforganisatie van belang en werken de ontwerpprincipes van Ostrom daarom gedeeltelijk.

Aanbevelingen voor nader onderzoek

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de Woningwet 2015 grote invloed heeft op investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing. Corporaties richten hun plannen sterker op het segment betaalbare woningen onder de aftoppingsgrens en minder op het segment daarboven. Het is echter onduidelijk wat de langetermijneffecten van de Woningwet 2015 zijn op investeringen van woningcorporaties. Vervolgonderzoek naar het investeringsgedrag van corporaties over een termijn van vijf tot tien jaar na de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 kan inzicht geven in de effecten op lange termijn. Hoe ontwikkelt het investeringsgedrag van corporaties zich in de verschillende segmenten op de lange termijn en wat is het langetermijneffect van de herziene Woningwet op de stedelijke vernieuwing in Nederland?

Een tweede richting voor vervolgonderzoek kan zijn om de rol van de overheid op verschillende niveaus in relatie tot het investeringsgedrag van woningcorporaties nader te onderzoeken. Er is in principe één beleid geformuleerd voor heel Nederland, maar het handelen van corporaties wordt sterk regionaal bepaald. Het gemeentelijk beleid komt niet altijd overeen met het rijksbeleid. Het beleid zou meer naar regio kunnen worden gespecificeerd, onder meer om beter in te spelen op de problematiek van de middeninkomens die vooral in de stedelijke woningmarktregio's speelt. Ook de lokale politiek en oriëntering van de gemeenteraad kan hierin een rol spelen. Zo hechten linksgeoriënteerde colleges meer waarde aan woonvisie en betaalbaar

wonen en voeren rechts georiënteerde colleges een meer prijsgericht grondbeleid. In een dergelijk onderzoek kan de focus gelegd worden op de invloed van verschillende niveaus van overheidsbeleid en politiek op het handelen van woningcorporaties.

In een andere richting van vervolgonderzoek kan de focus gelegd worden op de concrete toepassing van de ontwerpprincipes van Ostrom (1990) op de 'urban commons' (publiek stedelijk goed) in brede zin, zowel nationaal als internationaal. Aan de hand van de op zelforganisatie gerichte ontwerpprincipes van Ostrom kan breder onderzocht worden in welke situaties en onder welke institutionele voorwaarden zelfregulering door belanghebbenden een goed alternatief kan vormen in een complexe en dynamische stedelijke omgeving. Hierbij kan herontwikkeling van stedelijke gebied in bredere zin in verschillende situaties worden onderzocht, zoals bijvoorbeeld de herstructurering van bedrijventerreinen, op basis van lokale interacties tussen stakeholders onder voorwaarden die door de stakeholders zelf zijn vastgesteld zonder interventie van de overheid. Hiermee kan, aansluitend op de eerste aanzet door Parker et al. (2011), een serieuze poging worden gedaan om de ontwerpprincipes van Ostrom toe te passen op de 'urban commons' zoals nu nog lijkt te ontbreken (Foster, 2011; Foster en Iaione, 2017). Het nader onderzoeken van specifieke succes- en faalfactoren kan inzicht geven in de wijze waarop een zelfregulerende ruimtelijke ordening goed zou kunnen werken. De focus ligt dan op de wijze waarop de principes van Ostrom zouden moeten werken en welke aanpassingen gedaan moeten worden aan deze principes om 'tragedies of the urban commons' in een complexe en dynamische stedelijke omgeving te voorkomen.

Tot slot kan vervolgonderzoek zich richten op de toepassing van gamesimulaties in de praktijk om complexe stedelijke vernieuwingsprojecten met meerdere actoren van de grond te krijgen of te versnellen. Er bestaan reeds verschillende instrumenten of 'tools' waarmee woningcorporaties hun afwegingen, keuzes en financiën op transparante wijze inzichtelijk maken voor andere actoren zoals gemeenten en huurders. Voorbeelden hiervan zijn het stakeholdersspel ontwikkeld door Platform31 en de Transparantietool van Aedes. Een gamesimulatie kan spelenderwijs inzicht geven in de individuele doelen en belangen van actoren in relatie tot de gezamenlijke opgave en het collectieve belang. Bovendien kan het deelnemers helpen om de kortetermijn- versus de langetermijnhorizon te ervaren van langdurige gebiedsontwikkelingen. Het kan gezamenlijk inzicht geven in de consequenties van bepaalde keuzes en in elkaars standpunt en beleving, met als doel om tot gemeenschappelijk gedragen oplossingen te komen. Een gamesimulatie zou als instrument ingezet kunnen worden in de beginfase of tijdens de ontwikkelfase, om vastgelopen projecten in beweging te krijgen en om bij te sturen. Bij nader onderzoek zou de focus gelegd kunnen worden op de effectiviteit van een gamesimulatie als praktijkinstrument.

8.3 Verwachtingen, discussie en overwegingen voor de praktijk

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de verwachtingen van het onderzoek en of deze zijn uitgekomen. Vervolgens worden meer algemene uitspraken gedaan naar aanleiding van de onderzoeksresultaten aan de hand van belangrijke thema's.

Verwachtingen van het onderzoek

De eerste verwachting was dat corporaties en beleggers elkaar door een andere wijze van samenwerken kunnen stimuleren om gezamenlijk te investeren in het middenhuur segment (vanaf de tweede aftoppingsgrens) in stedelijke vernieuwingswijken. Deze verwachting is inderdaad uitgekomen, maar met de kanttekening dat de regionale woningmarkt hierin een sterk bepalende factor is. Als gevolg van de nieuwe Woningwet trekken corporaties zich meer terug naar het betaalbare segment, wat kansen biedt voor beleggers om het middensegment op te pakken mits zij complementair zijn en er duidelijke afspraken worden gemaakt over wie welke categorie met welk product bedient. In de samenwerking zijn de relatiekwaliteit en wederkerigheid, transparantie en gedeelde opvattingen van wezenlijk belang om tot een investeringsbeslissing te komen. Cultuur, houding en gedrag werken in dit proces belemmerend omdat er tussen corporaties en beleggers geen natuurlijke vertrouwensrelatie is. Als corporaties en beleggers zich in het begin verdiepen in elkaars belangen en doelen komen zij eerder tot een investeringsbeslissing. Partijen moeten de tijd nemen om zich in te leven in de cultuur en werkwijze van de ander. Daarnaast speelt de wijze waarop de corporatie de nieuwe Woningwet interpreteert een belangrijke rol, evenals de positie van de corporatie in de gemeente. Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren door bepaalde huurcategorieën publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen, wat steeds meer gebeurt. Daarnaast kunnen gemeenten privaatrechtelijk voorwaarden stellen aan de realisatie van bepaalde categorieën, maar dan moeten de gronden in bezit zijn van de gemeente en dat is tegenwoordig steeds minder vaak het geval. Differentiatie in grondprijzen kan stimulerend werken, maar dit lijkt niet doorslaggevend te zijn voor beleggers. Afspraken over huurstijging, verkooptermijn en toewijzing lijken van groter belang.

De tweede verwachting was dat corporaties en bouwers beter kunnen bijdragen aan het realiseren van betaalbare huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken door een andere wijze van samenwerking die gericht is op standaardisatie en

langdurige projectgebonden samenwerkingsafspraken en dat ontwikkelaars hierin als verbindende schakel kunnen functioneren. Deze verwachting is niet uitgekomen op basis van de onderzoeksresultaten. Standaard conceptwoningen van bouwers worden zelden volgens de standaard gerealiseerd omdat elke corporatie haar eigen eisen en wensen heeft. Afwijkingen op standaard conceptwoningen zijn juist relatief duur, waardoor de beoogde kostenreductie niet wordt gerealiseerd. Ook langdurige projectgebonden afspraken met bouwers als co-maker leiden niet direct tot kostenreductie, maar kunnen wel een beperkt dempend effect hebben op prijsstijgingen. Bovendien kunnen deze leiden tot een product dat beter aansluit op de eisen en wensen van de corporatie. Het onderbrengen van meerjarig onderhoud door een corporatie bij een bouwer vanuit de gedachte van Total Cost of Ownership (TCO) wordt niet duidelijk als kans gezien. Een bouwer zou dit wellicht wat efficiënter en goedkoper kunnen, maar corporaties hechten grote waarde aan klantcontact en klanttevredenheid en kunnen er daarom moeite mee hebben om dit bij een bouwer onder te brengen. Bouwers richten zich bij voorkeur op hun corebusiness en dat is bouwen. De verwachting is wel uitgekomen dat ontwikkelaars van toegevoegde waarde kunnen zijn door als schakel te functioneren tussen corporaties en bouwers en door het inbrengen van grondposities en/of kennis en expertise. Doordat corporaties zich als gevolg van de nieuwe Woningwet meer terugtrekken naar hun kerntaak, kunnen ontwikkelaars de regierol goed op zich nemen ook richting bouwer mits het belang van de corporatie maar goed wordt gediend.

De derde verwachting was dat verbeteringen in de wijze waarop corporaties en gemeente onder het regime van de nieuwe Woningwet 2015 samenwerkings- en prestatieafspraken maken leiden tot versnelling van besluitvorming en tot meer investeringen in stedelijke vernieuwing. Deze verwachting is gedeeltelijk uitgekomen, waarbij met name wederkerigheid een belangrijke stimulans kan zijn in de samenwerking tussen gemeente en corporaties. Het huidige systeem van 'het bod' dat corporaties moeten doen wordt ervaren als eenzijdig systeem waarbij geen sprake is van wederkerigheid. Corporaties nemen investeringen in stedelijke vernieuwingswijken eerder ter hand binnen het totale palet aan keuzes als gemeenten daar wat tegenoverstellen. Het (op termijn) beschikbaar stellen of toewijzen van nieuwbouw- en uitbreidingslocaties lijkt de meest kansrijke incentive om investeringen te stimuleren. Gezamenlijke prioritering met transparantie over beschikbare investeringsruimte en budgetten kan hierbij helpen en creëert een vertrouwensrelatie tussen gemeente en lokale corporaties. Zij moeten immers als natuurlijke partners gezamenlijk uitvoering geven aan de woonvisie en zorgen dat deze gezamenlijk tot stand komt. De insteek zou een slimme en gezamenlijke aanpak met lokale corporaties op stedelijk niveau voor de lange termijn moeten zijn, waarbij afspraken steeds concreter worden uitgewerkt per corporatie op gebiedsniveau. Duurzaamheid speelt hierin een steeds grotere rol. Lokale verevening blijkt lastig

in praktijk te brengen omdat elke corporatie toch haar bijdrage moet leveren en moet 'presteren naar vermogen' op alle thema's. Financiële incentives in de vorm van subsidies, korting op grondprijzen of extra investeringen door de gemeente in de leefomgeving lijken minder kansrijk. Gemeenten hebben zich veelal te houden aan reguliere budgetten en beleid en hebben beperkte mogelijkheden om daarvan af te wijken. Bovendien zijn steeds minder grondposities in handen van gemeenten. Wel kunnen gemeenten publiekrechtelijk specifieke woningbouwcategorieën voorschrijven en eisen stellen aan de wijze waarop locaties worden ontwikkeld. Naast planologische belemmeringen kunnen gemeenten privaatrechtelijk verplichtingen opleggen bij het aanbesteden (tenderen) van locaties en zij zouden soepeler kunnen omgaan met het stellen van eisen aan bijvoorbeeld welstand en parkeren. Huurdersorganisaties kunnen weliswaar sinds de nieuwe Woningwet meetekenen met prestatieafspraken, maar zij zijn niet in de positie om mee te onderhandelen over investeringskeuzes en hebben daardoor beperkte invloed. Marktpartijen zouden kunnen bijdragen door het inzetten van hun kennis en expertise in het traject van gemeenten met corporaties om tot een gedeelde en gedragen woonvisie te komen, in de rol van strategische partner.

Discussie en overwegingen voor de praktijk

Op grond van de bevindingen van het onderzoek kunnen ook meer algemene uitspraken gedaan worden aan de hand van belangrijke thema's die naar voren zijn gekomen. Deze zijn niet direct gebaseerd op de onderzoeksresultaten, maar zijn afgeleid van actuele discussies en gebaseerd op de 'expert opinion' van de onderzoeker. Hierna worden deze uitspraken per thema uiteengezet.

- 1 De nieuwe Woningwet heeft grote impact op investeringsbeslissingen van woningcorporaties. Corporaties zijn meer verbonden met de lokale opgave binnen hun woningmarktregio. Prestatieafspraken maken hun prestaties inzichtelijk en meetbaar en hebben een minder vrijblijvend karakter. Posities van gemeente, corporaties en huurdersorganisaties zouden volgens de nieuwe Woningwet in het tripartiteoverleg gelijkwaardig moeten zijn, maar het systeem met 'het bod' wordt ervaren als een eenzijdig wensenlijstje van de gemeente. Corporaties voelen zich daardoor meer uitvoeringsorganisatie van de gemeente. De positie van huurdersorganisaties is weliswaar versterkt, maar zal nooit gelijkwaardig kunnen zijn. Om als gelijkwaardigere partners het gesprek te kunnen voeren zou het proces aangepast moeten worden. De gemeente dient te beginnen met een proces waarin gezamenlijk met corporaties, lokale partners en huurdersorganisaties gekomen wordt tot een gedragen en gedeelde woonvisie als basis voor de prestatieafspraken. Bovendien is wederzijdse transparantie over beschikbare middelen een voorwaarde

om er goed uit te komen, zodat partijen gezamenlijk de middelen zo goed mogelijk kunnen inzetten voor de opgave van de stad. De kaarten aan het begin open op tafel leggen geeft vertrouwen in de samenwerkingsrelatie.

- 2 De politiek en de bestuurlijk gevoelige omgeving van gemeenten maakt het lastig om afspraken te maken. Ambtenaren verschuilen zich achter bestuurlijke goedkeuring en de betrokkenheid van meerdere wethouders maakt het onderhandelingspel complex. Zodra het bestuurlijk wordt ontstaat een andere dynamiek. Gezamenlijk doorpakken met een grootschalige aanpak en bestuurlijk draagvlak is noodzakelijk om de opgave te kunnen realiseren, bijvoorbeeld door meer te verdichten en door meer flexibiliteit in eisen, normen en beleid. De oriëntering van de gemeenteraad maakt hierbij veel verschil. Linksgeoriënteerde colleges hechten meer waarde aan woonvisie en betaalbaar wonen, maar vinden dat corporaties te lang op hun geld hebben gezeten. Rechts georiënteerde colleges voeren een meer prijsgericht grondbeleid, wat volkshuisvestelijke doelen in de weg zit. Omdat de politiek in de praktijk behoorlijk veel invloed heeft, kunnen gemaakte visies of afspraken opnieuw ter discussie gesteld worden zodra er een andere politieke wind waait. De cyclus van prestatieafspraken kan daarom beter gekoppeld worden aan de collegeperiode, waarbij gemeenten kunnen sturen op langjarig en eenduidig beleid en kunnen nadenken over aantrekkelijke voorwaarden om de woonvisie te realiseren.
- 3 In de keuze van woningcorporaties om te investeren in het middensegment speelt het werkgebied, ofwel de woningmarktregio van woningcorporaties een belangrijke rol en daarmee samenhangend het gemeentelijk beleid en de vraagstukken kenmerkend voor die woningmarkt. Deze keuze is politiek en maatschappelijk gezien complexer dan bij institutionele beleggers. In de (grote) steden zullen woningcorporaties eerder investeren in middenhuur, omdat de problematiek van het middensegment zich daar vooral afspeelt. De grote invloed van de woningmarktregio op het middensegment werpt de vraag op of de liberalisatiegrens niet gedifferentieerd kan worden naar woningmarktregio's. Ook vindt er in de sterke woningmarktregio's discussie plaats over de kwaliteit van middeldure huurwoningen en zijn er ideeën voor aanvullende regulering van het middensegment, waarbij de huurprijs gekoppeld wordt aan een minimale woonoppervlakte. Tegenstanders werpen op dat dergelijke regulering marktpartijen ervan zal weerhouden om in het middensegment te investeren, terwijl gemeenten dat juist willen stimuleren. Tegelijkertijd ligt er een Wetsvoorstel Maatregelen Middenhuur van minister Ollongren (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om het corporaties gemakkelijker te maken om middenhuurwoningen te kunnen bouwen in wijken waar dat nodig is, waarmee versnelling en vereenvoudiging beoogd wordt van de markttoets waarmee corporaties moeten aantonen dat er geen marktpartij is die middenhuurwoningen wil realiseren (Rijksoverheid, 2018).

Er zijn ook andere denkrichtingen en discussies bij corporaties en beleggers. Zo zijn er corporaties die zich voorstellen dat de liberalisatiegrens in de toekomst verlaagd en verschoven wordt naar de eerste aftoppingsgrens van 651,03 (prijsspeel 2019), alleen is het dan maar de vraag of het segment direct daarboven wel opgepakt wordt. Daarnaast is er een ander systeem denkbaar, waarbij corporaties de maximaal redelijke huur of markthuurgaten vragen in plaats van een verlaagde streefhuurgaten die afgetopt is en de overheid de huur verlaagt door middel van een extra inkomensafhankelijke huurtoeslag voor lage inkomens. De verlaagde huurprijs is dan gekoppeld aan de huurder en niet aan de woning, waardoor oneerlijke concurrentie van corporaties ten opzichte van beleggers wordt tegengaan.

- 4 Grondposities zijn veelal bepalend voor investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. Omdat steeds meer gronden in bezit zijn van private partijen, is het voor gemeenten lastig om daarop invloed uit te oefenen. Bovendien stimuleren zij zelforganisatie door particuliere organisaties vanuit hun meer faciliterende rol. Door onzekerheid over andermans handelen kan het eigenbelang van stakeholders echter conflicteren met het collectieve belang op lange termijn en wordt gekozen voor individueel boven gemeenschappelijk gewin. Om dit te doorbreken kan het helpen als een woningcorporatie als semipublieke partij de eerste stap zet en andere partijen in beweging brengt en stimuleert om te investeren. Gemeenten kunnen planologische belemmeringen opleggen door gebieden te bestemmen voor specifieke woningbouwcategorieën. Daarnaast kunnen zij eisen stellen aan de wijze waarop locaties worden ontwikkeld of soepeler omgaan met reguliere normen of eisen. Bij het aanbesteden (tenderen) van gemeentelijke posities kunnen gemeenten privaatrechtelijke verplichtingen opleggen en volkshuisvestelijke doelen zwaarder laten wegen dan maximalisatie van grondopbrengsten. Waar gemeenten nog grondposities hebben is het beschikbaar stellen van locaties aan corporaties een kansrijke incentive om investeringen in stedelijke vernieuwing te stimuleren. Waar ontwikkelaars grondpositie hebben in vernieuwingswijken kunnen zij van meerwaarde zijn door de regierol in de integrale ontwikkeling op zich te nemen, zeker nu corporaties zich als gevolg van de nieuwe Woningwet eerder terugtrekken uit gebiedsontwikkelingen. Vanuit deze regierol kunnen zij ook de ontwikkeling van corporatiewoningen ter hand te nemen, mits zij de belangen van de woningcorporatie goed dienen.
- 5 Ketensamenwerking en co-makership met bouwers op basis van een langdurige samenwerkingsrelatie levert woningcorporaties een product op met een kwaliteitsniveau dat beter aansluit op hun programma van eisen. Door een langdurige projectgebonden samenwerkingsrelatie weten bouwers goed wat de specifieke eisen en wensen zijn. Het geeft hun bovendien inzicht in de organisatie,

processen en werkwijze waardoor zij beter mee kunnen denken in oplossingen en kunnen bijdragen aan snellere besluitvormingsprocessen. Het draagt niet direct bij aan kostenreductie, maar kan wel een dempend effect hebben op kostenstijgingen.

- 6 Standaard conceptwoningen van bouwers worden door woningcorporaties zelden volgens de standaard gerealiseerd, omdat elke corporatie haar eigen specifieke eisen en wensen heeft. De woningen die uiteindelijk gerealiseerd worden wijken vrijwel altijd af van de standaard conceptwoning. Omdat afwijkingen juist extra geld kosten wordt de gewenste kostenreductie vaak niet gerealiseerd.
- 7 Duurzaamheid lijkt leidend te worden in de volkshuisvestelijke opgave van woningcorporaties en in het traject van prestatieafspraken met gemeenten. Alhoewel de bijdrage van corporaties aan de energietransitie noodzakelijk is, kan dit de lokale opgave zodanig complex maken dat partijen er niet meer uitkomen. De energietransitie is een zodanig grote maatschappelijke opgave dat de gemeenten daarin met lokale corporaties niet hun eigen keuze kunnen maken. Daarnaast is de realiteitszin van de doelstellingen nog onduidelijk, wat het voor corporaties lastig maakt om zich te committeren aan concrete afspraken. Vooraf meer afstemming over de doelen en de haalbaarheid is nodig om tot prestatieafspraken over te kunnen gaan. Het is echter de vraag of het lokale niveau en het volkshuisvestelijke karakter van prestatieafspraken de juiste plek is om afspraken te maken over een dergelijk omvangrijk thema en of dit niet op een hoger niveau plaats moet vinden.

Bijlagen

Respondenten interviews casestudy

Naam	Functie en organisatie	Type organisatie
Maarten Kusters	Directeur Vastgoedontwikkeling - Portaal	Woningcorporatie
Danny Wijnbelt	Directeur Vastgoedontwikkeling - Mitros	Woningcorporatie
Wim Beelen	Gebiedsmanager – Gemeente Utrecht	Gemeente
Peter van der Gugten	Directeur – Heijmans Vastgoed (voorheen Proper Stok)	Ontwikkelaar
Jesse Flink	Directeur GEM Kanaleneiland (via Planeta Advies)	GEM
Bart Visscher	Ontwikkelingsmanager – Syntrus Achmea Vastgoed	Belegger
Marc van der Klok	Directeur Facilitair Bedrijf – ROC Midden Nederland	Onderwijsinstelling

Deelnemers gamesimulatie corporatie en belegger

Naam	Functie en organisatie	Rol in de gamesimulatie
Ruben Hümmels	Directeur GEM Waalsprong (via Republiq)	Gemeente
Joep Arts	Adviseur – STEC Groep	Gemeente
Kees Verschoor	Adviseur 'housing strategy' – Gemeente Utrecht	Gemeente
Bert Post	Gebiedsontwikkelaar voor corporaties – o.a. Portaal/ Rentree/Ons huis (via LINK)	Woningcorporatie Stabulum
Lydia de Puy	Assetmanager en projectontwikkelaar – Rijswijk Wonen	Woningcorporatie Stabulum
Peter Mans	Vastgoedadviseur – de Alliantie	Woningcorporatie Stabulum
Majolein Ruiters	Senior Vastgoedontwikkelaar – Mitros	Woningcorporatie Woonpoort
Jan Putman	Visitor, lid MT/Beleggingscommissie – o.a. Habion/ Rochdale/WonenCentraal (via Vefima)	Woningcorporatie Woonpoort
Roy Kramer	Vastgoedadviseur – De Key	Woningcorporatie Woonpoort
Robert Koene	Ontwikkelmanager – Ontwikkelingsbedrijf SAV Real Estate & Finance	Belegger Merére
Hans Touw	Directeur Portfolio Management – Vesteda	Belegger Merére
Renate Beekhuis	Acquisiteur OG – MN Investment	Belegger Accipiter
Joep Visschedijk	Portfoliomanager ARD Fund – Amvest	Belegger Accipiter

Deelnemers gamesimulatie corporatie en bouwer

Naam	Functie en organisatie	Rol in de gamesimulatie
René Benoist	Projectontwikkelaar – Heembouw	Bouwer
Remco Borst	Portefeuillemanager – Vervat Vastgoed b.v.	Woningcorporatie
Hans van Esschoten	Projectmanager nieuwbouw – Bartiméus	Bouwer
Marc Knijnenburg	Contractbeheer vastgoed – TNO	Bouwer
Maarten Meulepas	Manager Bedrijfsvoering en Vastgoedbeheer – Woningbelang Valkenswaard	Woningcorporatie
Mitchell Oosterwolde	Adviseur vastgoed – Pro Vix management en advies	Bouwer
Paul Romonesco	Senior adviseur Portefeuillemanagement – Rijksvastgoedbedrijf	Woningcorporatie
Ernst Peeman	CFO – Blauwhoed Groep b.v.	Woningcorporatie
Kim Toussaint	Projectontwikkelaar – Van Wijnen Projectontwikkeling	Ontwikkelaar
Geert Oerlemans	Nieuwbouwmakelaar – Hans Janssen Garantiemakelaars	Bouwer
Johan Olieslagers	Projectleider Nieuwbouw – Wonen BreBurg Ontwikkeling	Woningcorporatie
Gert Oostenrijk	Teamleider Winkel VVE Management – MVGM Vastgoedmanagement b.v.	Bouwer
Sven van de Rest	Projectontwikkelaar – Qidev B.V.	Bouwer
Benjamin van Tiggelen	Owner – Causa Vastgoed B.V.	Woningcorporatie
Joost de Vries	Assetmanager – Parteon	Woningcorporatie
Leen Bijl	Registeraccountant – BDO Advisory	
Jos Jonkers	Business manager – ING Real Estate	Ontwikkelaar
Lon Chi	Adviseur Grondzaken – Gemeente Zoetermeer	Woningcorporatie
Thomas Simons	Relationshipmanager – ING Real Estate	Ontwikkelaar

Deelnemers gamesimulatie corporatie en gemeente

Naam	Functie en organisatie	Rol in de gamesimulatie
Bart Binnerts	Senior assetmanager – Mitros	Woningcorporatie
Marvin Siemensma	Projectleider prestatieafspraken – Woonstad Rotterdam	Woningcorporatie
Wim van der Graaf	Gebiedsontwikkelaar en programmamanager – De Key	Woningcorporatie
Aimée Tops	Senior adviseur strategie – Havensteder	Woningcorporatie
Pieter Thoben	Manager vastgoedsturing – Mooiland	Woningcorporatie
Wim Geurts	Senior adviseur strategie – Eigen Haard	Woningcorporatie
Michel Bakker	Manager financiën en bedrijfsvoering – Groen West	Woningcorporatie
Christoffel Klap	Bestuurder – Ons Doel	Woningcorporatie
Spencer Schols	Manager vastgoed en ontwikkeling – Boex	Woningcorporatie
Stefan Wagenaar	Financieel medewerker – Gemeente Rotterdam	Gemeente
René Jansen	Programmamanager S&O – Gemeente Den Haag	Gemeente



Samenvatting

Dit proefschrift gaat over investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken in samenwerking met andere actoren.

Achtergrond en probleemstelling

In de stedelijke ontwikkeling en vernieuwing van wijken in Nederland vindt een aantal ingrijpende verschuivingen plaats. Ten eerste is de opgave veranderd van grootschalige nieuwbouw op uitleglocaties naar vernieuwing van bestaand stedelijk gebied. Tegelijkertijd is het rijksbeleid voor de vernieuwing van achterblijvende wijken in de stad beëindigd. Ten tweede zijn de beschikbare financiële middelen voor stedelijke vernieuwing aanzienlijk afgenomen. Naast de afgenomen financieringsruimte van private partijen als gevolg van de financieel-economische crisis is de rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing na 2014 komen te vervallen en de investeringsruimte van woningcorporaties verminderd. Ten derde is de positie en rol van woningcorporaties ingrijpend veranderd, mede als gevolg van de herziening van de Woningwet 2015. Woningcorporaties hebben een terugtrekkende beweging gemaakt richting hun kernactiviteit: het beheren en ontwikkelen van woningen voor lage-inkomensgroepen. Omdat woningcorporaties nu beperkt zijn in hun activiteiten richten zij hun nieuwbouwplannen sterker op het betaalbare segment en zijn zij terughoudender om te werken aan herdifferentiatie van bestaande wijken (Gruis, 2018).

Desondanks blijft investeren in de leefkwaliteit en vitaliteit van de stad nodig. Het is dan ook de vraag hoe in deze nieuwe context investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing tot stand komen en op welke wijze woningcorporaties en andere actoren elkaar kunnen stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken.

Doelstellingen

Dit promotieonderzoek beoogt bij te dragen aan verdere kennisontwikkeling op het gebied van investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. Het doel is ten eerste om inzicht te verschaffen in het investeringsgedrag van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing, met nadruk op samenwerking met

marktpartijen en gemeenten. De tweede doelstelling is het inzichtelijk maken van factoren die investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing beïnvloeden.

Relevantie

De wetenschappelijke relevantie en toevoeging van dit onderzoek is gelegen in het verbinden van de invalshoek van private marktpartijen enerzijds met het perspectief van woningcorporaties als maatschappelijke onderneming anderzijds. Ten tweede wordt een bijdrage geleverd aan de toepassing van het IAD-framework en de principes van Ostrom (1990) op vraagstukken met betrekking tot 'common pool resources' in een complexe stedelijke context. Ten derde wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van gamesimulaties; een onderzoeksmethode die nog beperkt toegepast wordt in de planologie.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt uit de onderzoeksprogramma's en lopende trajecten voor een nieuwe toekomstagenda voor stedelijke vernieuwing. De aandacht voor het werken aan leefbare wijken is verminderd als gevolg van de economische crisis, de beëindiging van het rijksbeleid en de beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein. Het dreigende stilvallen van de stedelijke vernieuwing kan grote gevolgen hebben voor de leefbaarheid van achterblijvende wijken.

Onderzoeksaanpak en methode

De centrale vraag van dit onderzoek is: "Op welke wijze komen investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren tot stand en welke factoren spelen hierin een rol?" Deze centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende drie deelvragen.

- 1 Wat wordt verstaan onder stedelijke vernieuwing en wat is daarin de rol van woningcorporaties en andere actoren?
- 2 Welke factoren beïnvloeden investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren?
- 3 Op welke andere wijze van samenwerken kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken?

Onderzoeksvraag 1: Wat wordt verstaan onder stedelijke vernieuwing en wat is daarin de rol van woningcorporaties en andere actoren?

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de context van de woningmarkt, woningcorporaties en stedelijke vernieuwing. De definitie van stedelijke vernieuwing die gehanteerd wordt in dit onderzoek is gericht op de fysieke aspecten van vernieuwing. De doelstellingen die nagestreefd worden met stedelijke vernieuwing zijn ten eerste differentiatie van de woningvoorraad en verbetering van de woningkwaliteit, ten tweede kwaliteitsverbetering van de woonomgeving, ten derde het verbeteren van veiligheid, ten vierde emancipatie van kwetsbare groepen en tot slot het bouwen of samenvoegen van voorzieningen.

De stedelijke vernieuwing in Nederland heeft de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt. In het naoorlogse wijkbeleid wijzigde de koers eerst van kaalslag en reconstructie (wederopbouw) naar stadsvernieuwing. Daarna volgde een ontwikkeling naar stedelijke vernieuwing, waarbij directe beleidssturing van het Rijk over ging in financieel aanjagen en vervolgens in ondersteuning door kennis en kunde. De introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) was daarin een belangrijk omslagpunt. De focus kwam op een beperkt aantal wijken te liggen met de 56-wijkenaanpak en vervolgens op 40 krachtwijken. Naast de rijksmiddelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd hierin een flinke bijdrage van de corporatiesector beoogd. In 2015 werd het rijksbeleid gericht op stedelijke vernieuwing beëindigd en verklaarde de Minister van Wonen en Rijksdienst de stedelijke vernieuwing afgerond. Met het veranderen van de opgave veranderde ook de rolverdeling tussen betrokken partijen. Na de verzelfstandiging van woningcorporaties waren de sturingsmogelijkheden van hun investeringsgedrag beperkt en de gemeente kreeg een faciliterende rol. Gemeente en corporaties blijven in de vernieuwingsopgave echter op elkaar aangewezen. Marktpartijen zijn, onder meer door hun minder sterk gevestigde vastgoedbelang (bezit in vernieuwingswijken) niet vanzelfsprekend aanwezig.

Strategieën voor stedelijke vernieuwing worden enerzijds gericht op bestaand of nieuw vastgoed en anderzijds op huidige of nieuwe bewoners. De focus van dit onderzoek ligt op sloop/nieuwbouw, gericht op nieuwe doelgroepen en op nieuw vastgoed. Het richt zich vooral op de toepassing en uitvoering van integrale gebiedsontwikkeling en niet op organische gebiedsontwikkeling. De nadruk ligt op de wijze waarop deze aanpak door woningcorporaties in samenwerking met andere actoren doorgezet kan worden met sloop/nieuwbouw als hoofdstrategie.

Onderzoeksvraag 2: Welke factoren beïnvloeden investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing in samenwerking met andere actoren?

In hoofdstuk 3 komen verschillende theoretische perspectieven aan bod, op basis waarvan het zogenoemde Institutional Analysis and Development (IAD) framework van Ostrom als denkkader is gekozen voor dit onderzoek. Binnen dit kader spelen de onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen actoren een belangrijke rol. Investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing worden beschouwd als collectieve actie van actoren, die beïnvloed wordt door drie externe variabelen: fysieke, sociale en institutionele kenmerken. De fysieke kenmerken worden gevormd door de economische, demografische en planologische stand van zaken. De sociale kenmerken hebben betrekking op de 'gemeenschap' ofwel de sociale en culturele context zoals de mate van vertrouwen, wederkerigheid en gedeelde opvattingen. De institutionele kenmerken omvatten de regels in gebruik die voorspelbaarheid creëren en orde in relaties en gedrag van individuen. Om grip te krijgen op beïnvloedende factoren is een verkennende casestudy naar de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum in Utrecht verricht zoals beschreven in hoofdstuk 4. De resultaten en inzichten zijn geabstraheerd naar een meer algemeen niveau, gestructureerd op basis van het IAD-framework.

De fysieke context wordt als een belangrijke beïnvloedende factor ervaren, waarbij met name de economische kenmerken van grote invloed en zelfs doorslaggevend kunnen zijn. De regionale woningmarkt en de verwachte waardeontwikkeling zijn bepalend voor investeringen door marktpartijen en van belang voor woningcorporaties. Bovendien speelt de sociale en culturele context een belangrijke rol in het investeringsgedrag. Hierbij zijn met name gedeelde opvattingen en commitment, de relatiekwaliteit (vertrouwen) en wederkerigheid van belang, maar ook het aantal actoren, het type en de cultuur. De institutionele context is eveneens bepalend, waarbij met name de contractvorm en financiering, zeggenschap, posities en wetgeving (Woningwet) van belang zijn.

Onderzoeksvraag 3: Op welke andere wijze van samenwerken kunnen woningcorporaties en andere actoren elkaar stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken?

Op basis van gamesimulaties en interviews zijn drie specifieke samenwerkingsrelaties van woningcorporaties met andere actoren onderzocht, die achtereenvolgens worden behandeld in het vijfde, zesde en zevende hoofdstuk. De gamesimulaties zijn gericht op de interactie, samenwerking en wederzijdse beïnvloeding van de

actoren. Ten eerste wordt ingegaan op de samenwerking met beleggers, ten tweede op de samenwerking met bouwers en ten derde op het samenspel met gemeenten. Per samenwerkingsrelatie zijn vijf veronderstellingen geformuleerd die diepgaand onderzocht zijn aan de hand van interviews en gamesimulaties. De resultaten worden per samenwerkingsrelatie behandeld.

Samenspel corporatie en belegger

Hoofdstuk 5 gaat in op de samenwerking tussen woningcorporaties en institutionele beleggers, waarbij het thema middeldure huur centraal staat. Door de herziening van de Woningwet en de invoering van de passendheidstoets is betaalbaarheid nog meer een prioriteit geworden en richten woningcorporaties zich primair op het sociale huursegment onder de aftoppingsgrens. Het lagere middensegment kan door beleggers worden opgepakt, maar het valt te betwijfelen of zij daar op grote schaal prioriteit gaan leggen.

De gamesimulatie en interviews leiden tot de volgende bevindingen.

- 1 Institutionele beleggers zijn bereid in het middensegment te investeren als zij directe samenwerkingsafspraken met woningcorporatie maken over wie welke categorie bedient en met welk product, zodat zij niet in elkaars vaarwater zitten. Met name de prijs-kwaliteitverhouding is hierbij belangrijk. Partijen moeten complementair zijn en voldoende perspectief op waardeontwikkeling hebben. Voorwaarde is dat partijen open en transparant zijn en elkaar vertrouwen. Door verschillen in cultuur kan koudwatervrees een belemmerende factor zijn.
- 2 Voor corporaties spelen afspraken over huurcategorie, verkooptermijn, huurverhoging en toewijzing een rol in de samenwerking met beleggers, maar of corporaties zich terugtrekken tot het betaalbare segment lijkt meer bepaald te worden door andere factoren zoals de woningmarktregio en positie van de corporatie en de wijze waarop zij de Woningwet interpreteert.
- 3 Gemeenten kunnen corporaties en beleggers stimuleren om te investeren in bepaalde huurcategorieën door dit publiekrechtelijk voor te schrijven in bestemmingsplannen en door privaatrechtelijk voorwaarden te stellen aan de realisatie van huurcategorieën, echter staat dit op gespannen voet met het grondprijsbeleid dat meestal gericht is op opbrengstenmaximalisatie.
- 4 Gemeenten kunnen investeringen in middeldure huur stimuleren door grondprijzen te differentiëren naar huurcategorie, echter lijkt differentiatie voor beleggers niet doorslaggevend te zijn om te investeren. Afspraken waardoor de risico's

in het laag-midden segment worden beperkt, bijvoorbeeld over huurstijging en verkooptermijn, lijken voor beleggers van groter belang. Het lage middensegment is een stabiel beleggingsproduct met een laag risicoprofiel, alleen worden de risico's verhoogd door onzekerheid over het overheidsbeleid, de verhuurdersheffing en het woningwaarderingstelsel.

- 5 Samenwerking tussen corporaties en beleggers over investeringen in middeldure huur wordt eerder belemmerd door de sociale en culturele context, zoals cultuurverschil, dan door inhoudelijke opvattingen alhoewel dit laatste ook een rol speelt. Het verdiepen in elkaars belangen en opbouwen van vertrouwen kost tijd maar is essentieel voor een goede samenwerkingsrelatie.

Samenspel corporatie en bouwer

Hoofdstuk 6 gaat primair over de samenwerking tussen corporatie en bouwer, waarbij de thema's ketensamenwerking en conceptwoningen centraal staan. Daarnaast wordt ingegaan op de rol die ontwikkelaars in deze samenwerking kunnen spelen. De verscherpte focus van woningcorporaties op betaalbare woningen heeft zijn weerslag op de vraag aan bouwers. Corporaties richten zich in toenemende mate op kostenreductie en zoeken betaalbare oplossingen in de vorm van standaard conceptwoningen, langdurige projectongebonden samenwerking met co-makers of ketensamenwerking. Ook de benaderingswijze vanuit Total Cost of Ownership (TCO) kan kansen bieden. Deze oplossingen vragen echter om een andere samenwerkingswijze. Ketensamenwerking wordt gezien als veelbelovend alternatief om samenwerking te verbeteren, verspillingen te reduceren en kwaliteit te verhogen. De bouwsector staat echter bekend om verspillingen van geld en materiaal, weinig innovatie en lange bouwprocessen (Vrijhoef, 2011). Ontwikkelaars zouden in deze samenwerking een toegevoegde waarde kunnen hebben op inhoudelijk en financieel gebied, maar ook op het gebied van organisatie en marketing (Gruis et al., 2009).

De gamesimulatie en interviews leiden tot de volgende bevindingen.

- 1 Het toepassen van een door bouwers ontwikkelde standaard conceptwoning voor corporaties levert volgens corporaties niet de gewenste voordelen op voor woningcorporaties in de vorm van kostenreductie of kwaliteitsverhoging. Door specifieke eisen en wensen per corporatie worden conceptwoningen in de praktijk zelden volgens de standaard gerealiseerd, terwijl afwijkingen juist duur zijn. Het investeren in betaalbare woningen zou wel gestimuleerd kunnen worden door het kopiëren van een toegepast concept naar andere locaties.

- 2 Langdurige projectgebonden samenwerking tussen corporaties en bouwers met vaste partners of co-makers leidt in de praktijk niet direct tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. Het laten meedenken van de bouwer in een vroeg stadium kan wel voordelen bieden in de vorm van productoptimalisatie. Het draagt niet primair bij aan kostenreductie, maar kan een beperkt dempend effect hebben op prijsstijgingen. Het geeft bouwers inzicht in de organisatie van de corporatie en kan daardoor bijdragen een meer snelheid in investeringsbeslissingen en kortere doorlooptijden van projecten.
- 3 Samenwerking tussen corporaties en bouwers zou wellicht kansen kunnen bieden op het gebied van de Total Cost of Ownership (TCO) door de bouwer het meerjarig onderhoud voor eigen risico op zich te laten nemen, maar hierover bestaat geen eenduidig beeld. Corporaties zijn deels wel geïnteresseerd in het bij de bouwer onderbrengen van onderhoud vanuit kostenoverwegingen en efficiency, maar houden dit in de praktijk ook graag bij zichzelf in verband met klantcontact en -tevredenheid.
- 4 Ontwikkelaars kunnen bijdragen aan oplossingen voor betaalbare woningen door als verbindende schakel te functioneren tussen corporatie en bouwer en voegen waarde toe door het inbrengen van grondposities en/of kennis en expertise. Corporaties trekken zich terug uit grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen waardoor ontwikkelaars de regierol op zich kunnen nemen, mits het belang van de corporatie goed wordt gediend. Ontwikkelaars kunnen met hun kennis en expertise tot een haalbare businesscase komen. Het cultuurverschil tussen corporatie en ontwikkelaar verdient aandacht omdat dit belemmerend kan werken.
- 5 Het vroegtijdig betrekken van bouwers in de ontwikkelfase kan de relatiekwaliteit en samenwerking tussen corporaties en bouwers ten goede komen, maar beperkt de onderhandelingsruimte voor corporaties bij gebrek aan concurrentie. Dit kan ondervangen worden door de marktconformiteit te laten toetsen door een externe kostenadviseur. Voor bouwers is het vroegtijdig aan tafel gaan een investering qua tijd, geld en verantwoordelijkheid die zich later terug moet verdienen.

Samenspel corporatie en gemeente

Hoofdstuk 7 behandelt de samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten, waarbij de focus wordt gelegd op prestatieafspraken omdat deze een centralere rol krijgen door de nieuwe Woningwet. Uit de evaluatie van de Woningwet (Commissie van Bochove, 2018) blijkt dat de Woningwet stringente landelijke regels kent met te weinig mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Corporaties zien af van gebruik van de geboden ruimte, waardoor maatschappelijke opgaven in de knel dreigen te komen. Suggesties ter verbetering zijn generieke grenzen met ruimere kaders en meer mogelijkheden voor lokale afspraken tussen gemeente, corporatie

en huurdersorganisatie. Partijen zien verbeterpunten in de samenwerking en rolverdeling, maar ook qua proces, inhoud en kennis. Investerings in stedelijke vernieuwing moeten afgewogen worden tegen andere doelen zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid. Verondersteld wordt dat verbeteringen in de samenwerkings- en prestatieafspraken kunnen leiden tot meer investeringen en snellere besluitvorming in stedelijke vernieuwingswijken.

De gamesimulatie en interviews leiden tot de volgende bevindingen.

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke vernieuwing als gemeenten daar wat tegenoverstellen vanuit wederkerigheid. Een eenzijdig wensenlijstje vanuit de gemeente werkt belemmerend. Openheid en transparantie aan de voorkant kan helpen om tot haalbare afspraken te komen. Het beschikbaar stellen van nieuwbouwlocaties lijkt de meest kansrijke incentive. Daarnaast kunnen gemeenten planologische beklemmingen opleggen of privaatrechtelijke verplichtingen. Voor extra investeringen in de leefomgeving en openbare ruimte lijken gemeenten weinig mogelijkheden te hebben en subsidies en fondsgelden worden eerder op thema's zoals duurzaamheid ingezet.
- 2 Lokale verevening tussen corporaties door gezamenlijk prioritering en verdeling van thema's en activiteiten zoals nieuwbouw, wijkvernieuwing en leefbaarheid spreekt partijen aan maar wordt niet als kansrijk beschouwd in relatie tot de stedelijke vernieuwingsopgave. Verevening binnen de sector is weliswaar onderwerp van gesprek, maar 'presteren naar vermogen' wordt niet genoemd in prestatieafspraken. Corporaties maken bij voorkeur gezamenlijk afspraken met ieder een eigen specifieke bijdrage. Uitrusting of trade-off van thema's zou meer kunnen, maar elke corporatie moet uiteindelijk toch aan alle thema's bijdragen.
- 3 Een bredere scope van prestatieafspraken binnen het fysieke en sociale domein met niet alleen kwantitatieve (woningaantallen) maar ook kwalitatieve afspraken (betaalbaarheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw) lijkt niet eerder te leiden tot investeringen in stedelijke vernieuwing. Het maakt wel dat het gesprek hierover beter wordt gevoerd, leidend tot een betere samenwerking waardoor corporaties eerder overgaan tot investeringen. Een te brede scope maakt het echter te complex en belemmert partijen om tot concrete afspraken te komen. Duurzaamheid lijkt leidend te worden in de investeringsopgave van corporaties en dominant ten opzichte van volkshuisvestelijke doelen.
- 4 Meerjarige prestatieafspraken over een periode langer dan vijf tot tien jaar met een jaarlijkse actualisatie beschouwen partijen niet als kansrijk, omdat langetermijndoelen het traject van prestatieafspraken te complex maken.

Corporaties en gemeenten zouden wel meer aan een gezamenlijke gedeelde visie en beleidsagenda moeten werken in de vorm van permanente strategieontwikkeling. Het gelijk trekken van de cyclus van prestatieafspraken met de vierjaarlijkse collegeperiode werkt efficiënter, in combinatie met jaarlijkse monitoring.

- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van prestatieafspraken leidt eerder tot de gewenste doelen en investeringen in stedelijke vernieuwing. Afspraken die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn leiden tot betere resultaten dan vrijblijvende intenties en inspanningsverplichtingen. Onzekerheden maken het echter lastig op alle fronten afrekenbare afspraken te maken. Het koppelen van incentives door gemeenten aan nagekomen afspraken werkt stimulerend; dit hangt samen met wederkerigheid. Sancties werken voor corporaties eerder demotiverend en passen niet bij een vertrouwensrelatie, die wel nodig is om de opgave gezamenlijk te kunnen realiseren. Dit vraagt ook om wederzijdse transparantie in investeringen en opbrengsten.

Reflectie

De betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft beperkingen, met name ten aanzien van de gamesimulaties vanwege de daarvoor benodigde simplificatie. Echter wordt dit gedeeltelijk opgelost door de combinatie met interviews en door de evaluatie na de gamesimulaties waarin met de deelnemers gereflecteerd is op de resultaten in relatie tot de praktijk. Deze combinatie blijkt een goede aanpak te zijn.

Het IAD-framework van Ostrom heeft goed gewerkt als denk- en analysekader voor dit onderzoek, omdat de focus in dit theoretische kader ligt op gedrag, onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen actoren. Het probleem van de leefbaarheid in stedelijke vernieuwingswijken speelt zich af in een complexe en dynamische omgeving en vraagt om een interventie. Dit kan door overheidssturing en -regulering of door het toekennen van eigendomsgrenzen en privatisering (Van der Krabben et al., 2014). Het werk van Ostrom toont aan dat zelfregulering of -beheer een alternatief kan zijn voor deze twee soorten interventies. De ontwerpprincipes van Ostrom kunnen gezamenlijk zorgdragen voor langetermijnbeheer en lijken voor de hand te liggen. Stedelijke vernieuwing kan vanwege de complexe en dynamische omgeving echter niet geheel op basis van zelforganisatie of -beheer werken. Door de sterke mate van overheidsregulering (Woningwet) en marktwerking (woningmarkt) zijn daarom niet alle principes van Ostrom toepasbaar. In stedelijke vernieuwingswijken is met name de wisselwerking tussen overheid, markt en zelforganisatie van belang.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen worden gedaan voor nader onderzoek.

- Onderzoek naar het investeringsgedrag van woningcorporaties over een termijn van vijf tot tien jaar na de inwerkingtreding van de herziene Woningwet 2015 en naar de langetermijneffecten op de stedelijke vernieuwing in Nederland.
- Onderzoek naar de rol van de overheid op verschillende niveaus in relatie tot investeringsgedrag van woningcorporaties en op de invloed van rijks-, regionaal en gemeentelijk beleid en politiek op het handelen van woningcorporaties.
- Onderzoek naar de concrete toepassing van de ontwerpprincipes van Ostrom op de ‘urban commons’ in brede zin, zowel nationaal als internationaal.
- Onderzoek naar de toepassing van gamesimulaties als praktijkinstrument om complexe stedelijke vernieuwingsprojecten van de grond te krijgen of te versnellen.

Verwachtingen

De eerste verwachting van het onderzoek dat corporaties en beleggers elkaar door een andere samenwerkingswijze kunnen stimuleren om gezamenlijk te investeren in het middenhuur segment in stedelijke vernieuwingswijken is uitgekomen, maar met de kanttekening dat de regionale woningmarkt hierin een sterk bepalende factor is.

De tweede verwachting dat corporaties en bouwers beter kunnen bijdragen aan het realiseren van betaalbare huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken door een andere samenwerkingswijze is niet uitgekomen. Conceptwoningen worden zelden volgens de standaard gerealiseerd en langdurige samenwerkingsafspraken of co-makership leiden niet tot de gewenste kostenreductie.

De derde verwachting dat verbeteringen in de wijze waarop corporaties en gemeente onder het regime van de nieuwe Woningwet samenwerkings- en prestatieafspraken maken, leiden tot versnelling van besluitvorming en meer investeringen in stedelijke vernieuwing is gedeeltelijk uitgekomen. Met name wederkerigheid en transparantie zijn hierbij van belang.

Overwegingen

Op grond van de bevindingen kunnen de volgende meer algemene uitspraken gedaan worden aan de hand van belangrijke thema's die naar voren zijn gekomen.

- 1 De nieuwe Woningwet heeft grote impact op investeringsbeslissingen van woningcorporaties zowel binnen als buiten hun woningmarktregio.
- 2 De politiek en bestuurlijk gevoelige omgeving van gemeenten maakt het lastig om afspraken te maken gericht op een gezamenlijke aanpak met corporaties.
- 3 In de keuze van woningcorporaties om te investeren in het middensegment speelt de woningmarktregio waarin het werkgebied van de corporatie ligt, en daarmee samenhangend het gemeentelijk beleid, een belangrijke rol.
- 4 Grondposities zijn veelal bepalend voor investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing en de toegenomen private grondposities van marktpartijen maakt het voor gemeenten lastig om daar invloed op uit te oefenen.
- 5 Ketensamenwerking en co-makership tussen woningcorporaties en bouwers op basis van een langdurige relatie levert woningcorporaties een product op dat beter aansluit op hun eisen en wensen en kan projecten versnellen.
- 6 Standaard conceptwoningen worden door woningcorporaties zelden volgens de standaard gerealiseerd omdat zij strikt vasthouden aan hun eigen eisen en weinig flexibel zijn om concessies te doen, terwijl dat wel kosten kan besparen.
- 7 Duurzaamheid lijkt leidend te worden in de volkshuisvestelijke opgave van woningcorporaties en lokale prestatieafspraken met gemeenten, terwijl de energietransitie een omvangrijk thema is op hoger niveau.

Summary

The subject of this dissertation concerns the investment decisions made by housing associations in urban renewal neighbourhoods in cooperation with other stakeholders.

Project background and problem statement

A number of radical changes are taking place in the development and renewal of urban neighbourhoods in the Netherlands. First of all, the focus has shifted from large-scale new building on expansion locations to the renewal of existing urban areas. Second, financial resources available for urban renewal have considerably decreased. Apart from the decrease in investment capacity offered by private parties that resulted from the financial and economic crisis, government funding for urban renewal has also been suspended since 2014 and the investment resources of housing associations have diminished. Financial incentives by the (national) government for the renewal of urban neighbourhoods in decline are no longer available. Third, as a result of the revisions made to the Housing Act (*Woningwet*) of 2015, the role of housing associations and their status has significantly changed. Housing associations have scaled down on their core activity, namely the management and development of housing for low-income groups. Since housing associations are currently restricted in their activities, they are focusing more on the affordable segment and they are more reluctant to focus their new building plans on the redifferentiation of existing neighbourhoods (Gruis, 2018).

Nevertheless, investing in the quality of life and the vivaciousness of a city is still necessary. That is why the questions have arisen of how investment decisions in urban renewal can be made within this new context, and how housing associations and other actors can stimulate one another to invest in urban renewal neighbourhoods.

Research objectives

This PhD research project aims to contribute to developing further knowledge regarding investment decisions by housing associations in urban renewal. The first

goal is to provide insight into the investment behaviour of housing associations in urban renewal by focusing on their cooperation with market participants and municipalities. The second goal is to provide insight into the factors which influence the investment decisions made by housing associations.

Relevance

First of all, the scientific relevance and the contribution that this research project will make lies in the link between the private market participants' approach on the one hand, and the perspective of housing associations, seen as social enterprises, on the other hand. Second, this research project contributes to the application of Ostrom's IAD framework and the principles regarding issues of 'common pool resources' in a complex urban context. Third, in this research project the method of game simulation was applied, which up until now has only been used to a limited extent in Spatial Planning.

The societal relevance of this research project is evident in view of the research programs and current trajectories that are moving towards a future agenda for urban renewal. The attention paid to creating viable neighbourhoods has decreased as a result of the economic crisis, the termination of the government policy, the changes in housing policy and in the system of housing, as well as the social system. The threatening standstill in urban renewal could have huge consequences on the quality of life of the urban neighbourhoods in decline.

Research approach and methods

The core research question is: "In what way do housing associations' investment decisions in regard to urban renewal emerge through the cooperation with other actors, and which factors play a role?" This core question can be answered by the replies to the following three research questions.

- 1 How do we define, in this research project, urban renewal and what are the roles of housing associations and other actors in urban renewal?
- 2 Which factors influence housing associations' investment decisions that pertain to urban renewal in cooperation with other actors?
- 3 Which other form of cooperation is there for housing associations and actors to stimulate each other to invest in urban renewal neighbourhoods?

Research Question 1: How do we define, in this research project, urban renewal and what are the roles of housing associations and other actors in urban renewal?

Chapter 2 addresses the context of the housing market, housing associations and urban renewal. The definition of urban renewal employed in this research project is focused on the physical aspects of renewal. The goals of urban renewal are first aimed at housing stock differentiation and the quality of housing improvement, secondly at the quality of home environment, thirdly at safety improvement, fourthly at the emancipation of vulnerable groups, and finally at the supply or combination of facilities.

During the past few decades urban renewal in the Netherlands has gone through major changes. After the Second World War, the neighbourhood policy first altered course from clear-cutting and reconstruction to urban regeneration. After that, the policy developed towards urban renewal, in which the former direct policy-targeting of the Government first evolved into financial boosting, and subsequently into knowledge and expertise support. The introduction of the Large Cities Policy (in Dutch: *Grotestedenbeleid*, *GSB*) was an important turning point. The 56-neighborhoods-approach placed the focus on a limited number of neighbourhoods and subsequently on 40 power neighbourhoods (in Dutch: *krachtwijken*). Apart from the public funds allocated from the Investment Budget for Urban Renewal (in Dutch: *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing*, *IVS*), a substantial contribution was also to be made by the housing association sector. In 2015, the governmental policy for urban renewal was brought to a halt and the Minister of 'Housing and Civil Service' (in Dutch: *Wonen en Rijksdienst*) declared the process of urban renewal to be completed. This declaration of mission accomplished also implied a new division of roles between the parties involved. After their privatisation, the housing associations' steering possibilities related to their investment behaviour had become restricted and the municipality was assigned a facilitating role. However, within this renewal process, the municipality and the housing associations still remain dependent on one another. Market parties are not necessarily involved, partly due to their less pronounced interest in established property (property in renewal neighbourhoods).

On the one hand, strategies for urban renewal are focused on either existing or new real estate, and on the other hand on either current or new residents. The main focus of this research project is on demolition and new construction, which concerns both new target groups and new real estate. It primarily addresses the application and execution of integral development and not organic area development. The emphasis is on the way in which this approach, that has been based upon the combined strategy of demolition and new construction, can be sustained by housing associations in cooperation with other actors.

Research Question 2: Which factors influence housing associations' investment decisions that pertain to urban renewal in cooperation with other actors?

In Chapter 3, several theoretical perspectives are discussed, which form the basis for selecting Ostrom's so-called Institutional Analysis and Development (IAD) framework as the theoretical framework for this research project. In this framework, a central place has been assigned to the mutual dependence and interaction between actors. Investment decisions pertaining to urban renewal are viewed as actors' collective actions, which are influenced by three external variables, namely the physical, the social and the institutional characteristics. Physical characteristics include the current economic, demographical and planning states of affairs. Social characteristics refer to the 'community', in other words, to the social and cultural context such as the level of trust, reciprocity and shared opinions. Institutional characteristics include the current rules which create predictability and order in relationships and individual behaviour. In order to understand these influencing factors, an explorative case study has been carried out on the renewal of the neighbourhood 'Kanaleneiland Centrum' in Utrecht, as described in Chapter 4. The results and insights obtained from this case study have been transferred to a more general level, and presented according to the IAD framework.

The physical context is regarded as an important and influential factor in which the economic characteristics can have a particularly great and even crucial impact. The regional housing market and the expected value development are decisive for the investments made by the market participants, and they are important for housing associations. The social and cultural context plays an important role in investment behaviour as well. This includes the opinions shared and the commitment shown, the quality of the relationship (trust) and reciprocity, as well as the number of actors, the kinds of actors and their culture. The institutional context is determining as well as the contracting and financing, control, status and legislation (Housing Act, in Dutch: *Woningwet*), as these are also particularly important.

Research Question 3: Which other form of cooperation is there for housing associations and actors to stimulate each other to invest in urban renewal neighbourhoods?

By using game simulations and interviews, three specific collaborative relationships between housing associations and other actors have been studied, which have consecutively been reported in Chapters 5, 6 and 7. The game simulations are focused on interaction, cooperation and the mutual influence of the actors. First,

the cooperation with investors will be addressed, afterwards the cooperation with building companies, and then the interplay with municipalities. For each collaboration relationship five expectations were formulated, which were explored on the basis of in-depth interviews and game simulations. The results have been reported for each collaboration relationship separately.

The interplay between housing associations and investors

Chapter 5 deals with the cooperation between housing associations and institutional investors. The subject of middle-priced rent is central to this analysis. Due to the revisions made to the Housing Act and the implementation of a suitability check (in Dutch: *passenheidstoets*), affordability was given assigned greater priority. Consequently, the housing associations have focused primarily on the subsidised housing (in Dutch: *sociale huurwoning*) segment which fell below the limit of housing allowance capping (in Dutch: *aftoppingsgrens*). The lower middle segment could become a target for investors, but it is doubtful whether they will prioritise this option on a large scale.

The game simulation and the interviews resulted in the following observations.

- 1 Institutional investors are prepared to invest in the middle segment when they can make cooperation agreements directly with housing associations stating who serves which sector and with which product. This is to ensure that they both avoid getting tangled up in the same business. The price-performance ratio is particularly important. Participants need to be complementary and they need to take a proper perspective on value development. One prerequisite for achieving this is that the participants must be open and transparent and that they trust each other. Due to cultural differences, having cold feet might prove to be a discouraging factor.
- 2 Agreements regarding the rent category, the time frame for selling, an increase in rent and assigning roles are important for housing associations in their cooperation with investors. However, it appears that whether or not housing associations concentrate on the affordable segment is determined by other factors such as the housing market region, the market position of the housing association and the housing association's interpretation of the Housing Act.
- 3 Municipalities can stimulate housing associations and investors to invest in particular rental categories. They can use public law to prescribe this in their planning regulations, and private law to apply specific conditions to the implementation of rental categories. These options, however, are at odds with the land price policy, which is usually focused on generating revenue.

- 4 By differentiating the land prices per rental category, municipalities can stimulate investments in middle-priced rent. However, differentiation does not appear to be a decisive reason for investors to invest. Agreements which aim at limiting the risks in the lower and middle segment, such as agreements regarding increasing the rent and the time frame for selling, appear to be more important to investors. The lower middle segment is a stable investment product with a low risk profile. However, the risks are increased by the uncertainty regarding government policy, the landlord's levy and the house evaluation system that is used to determine fair rent (in Dutch: *Woningwaarderingstelsel*).
- 5 The cooperation between housing associations and investors regarding investments in middle-priced rented housing is hampered by the social and cultural context, such as cultural differences, rather than by substantive opinions, although the latter does play a role as well. Delving into each other's interests and building trust takes time, but it is absolutely essential for good cooperation.

The interplay between housing associations and building companies

Chapter 6 deals primarily with the cooperation between housing associations and building companies, in which the issues of chain cooperation and concept dwellings take central stage. Chapter 6 also addresses the role that the developers might play in this cooperation. The housing associations' enhanced focus on affordable houses is affecting the demand for building companies. Increasingly, housing associations concentrate on cost reduction and seek affordable solutions in the form of standard draft houses, and a long-term, non-project-based cooperation with co-makers or chain cooperation. The Total Cost of Ownership (TCO) approach may offer opportunities as well. However, these solutions call for another type of cooperation. Chain cooperation is regarded as a promising alternative to improve cooperation, to reduce wastefulness and to enhance quality. Nonetheless, the building sector is known for wasting money and materials, for a lack of innovation and its practically never-ending construction procedures (Vrijhoef, 2011). Developers could provide added value to this cooperation, not only in terms of substance and funding, but also in terms of organisation and marketing (Gruis et al., 2009).

The game simulation and the interviews resulted in the following observations.

- 1 According to the housing associations, the application of a standard draft house for housing associations, which has been developed by building companies, does not produce the housing associations' desired results such as cost reduction and quality enhancement. In daily practice, standard draft houses are rarely built, since each housing association has its own specific demands and wishes. These variations

on the standard are actually quite expensive. Investing in affordable houses could indeed be stimulated by copying a draft house that has already been applied in other locations.

- 2 In practice, long-term, non-project-based cooperation between housing associations and building companies, who have regular partners and co-makers does not lead to a better price-quality ratio. To include the building companies in deliberations at an early stage might offer benefits in terms of product optimization. This strategy does not primarily contribute to cost reduction, but it may have a slightly dampening impact on price increases. It does provide the building companies with insight into the housing association's organisation and, in doing so, it can contribute to speeding up investment decisions and to shortening the project's processing time.
- 3 The cooperation between housing associations and building companies might create opportunities in the field of Total Cost of Ownership (TCO), which is when a building company agrees to take on the long-term maintenance at his or her own risk. However, the idea regarding whether or not this opportunity is realistic is unambiguous. From the viewpoint of cost and efficiency, housing associations are, to a certain extent, interested in having the building company take care of maintenance, but in practice they prefer to carry out the maintenance themselves in order to secure customer contact and customer satisfaction.
- 4 Developers can contribute to finding solutions for affordable housing, if they were to serve as a link between the housing association and building company. In addition, they can add value by providing land positions and/or knowledge and expertise. Because housing associations withdraw from land exploitations and area development, developers can take over the management role, as long as the interests of the housing association are served well. Their knowledge and expertise allow developers to achieve a viable business case. The cultural difference between housing associations and developers deserves attention as this could be a hindrance.
- 5 By involving the building companies early in the development phase, the quality of the relationship and cooperation between housing associations and building companies can benefit, but it does restrict the organisation's chances to negotiate, due to the lack of competition. This can be countered by having the conformity requirements with market standards tested by an external cost consultant. Being involved at an early stage in the process signifies an investment in time, money and responsibility for building companies, which must be recouped in the future.

The interplay between housing associations and municipalities

Chapter 7 deals with the cooperation between housing associations and municipalities, in which the focus is placed on performance agreements because these agreements play a more crucial role as a result of the new Housing Act having been implemented. The evaluation of the Housing Act (Commissie van Bochove, 2018) shows that the law has strict national rules and that there are not enough options for customization at the local level. Housing associations refrain from using the freedom that has been offered to them, subsequently causing societal projects to enter dire straits. Suggestions for improvement refer to creating boundaries which are less strict and more general and which offer more possibilities for local agreements between municipalities, housing associations and the tenants' organisations. The participants cited areas for improvement, not only in the cooperation and division of roles, but also in regard to process, content and knowledge. Investments in urban renewal should be assessed by weighing them in view of such factors as affordability, availability, quality and sustainability. Improvements in the cooperation agreements and performance agreements are assumed to result in more investments and more rapid decision making in urban renewal neighbourhoods.

The game simulation and the interviews resulted in the following observations.

- 1 Housing associations are inclined to invest in urban renewal if municipalities are willing to make offers in return for their reciprocity. A one-sided wish list, which has been drawn up by the municipality, has an inhibiting effect. If openness and transparency are shown from the start, this will lead to feasible agreements. The most promising incentive seems to be the provision of new building locations. In addition, municipalities can impose planning obstacles and private-law liabilities. Municipalities seem to have little to offer when it comes to making additional investments in the living environment and public space. They prefer to fund issues such as sustainability.
- 2 Local settlement between housing associations - by shared prioritisation and a division in matters and activities such as new construction, neighbourhood renewal and quality of life – appeals to the participants involved, but it is not considered to be a promising option when it comes to an urban renewal challenge. Parties discuss the option of settlement within the sector, but 'performing to the best of one's abilities' is not mentioned in performance agreements. Preferably, housing associations make joint agreements in which each individual contribution has been specified. Exchanging issues and making trade-offs could take place more often, but in the end each housing association should contribute to all of the different issues.

- 3 A broader scope of performance agreements within both the physical and the social domain – not only including quantitative agreements (number of houses) but also qualitative agreements (affordability, neighbourhood development, new construction) – does not seem to stimulate investments in urban renewal. It does, however, improve the quality of the discussion on investment in urban renewal, which in turn leads to better cooperation, and helps housing associations to decide whether or not to invest. Nevertheless, if the scope is too broad, it makes matters more complex and this hinders participants from making concrete agreements. Sustainability seems to have become the leading principle in a housing association's investment challenge and it has taken more precedence compared to public housing objectives.
- 4 The parties concerned were not in favour of long-term performance agreements, which last longer than 5 to 10 years and require an annual update. This was because long-term goals make the performance agreement trajectory too complex. Housing associations and municipalities should make more of an effort to create an integrated approach and policy agenda which would result in a continuous strategy. When the performance agreement cycle has been aligned with the four-year period of the sitting Mayor and Aldermen, in combination with an annual monitoring of the performance agreements, greater efficiency results.
- 5 Making more concrete and firm performance agreements leads to realising the goals and investments aimed at in urban renewal. Specific, measurable, acceptable, realistic and timebound agreements lead to better results compared to non-binding intentions and commitments. However, due to uncertainties, it is difficult to make accountable agreements in all of these cases. A stimulating effect results when municipalities connect incentives to agreements that are honoured; this is linked to reciprocity. Sanctions have a rather demotivating effect on housing associations. Sanctions do not go hand in hand with a trusting relationship, which is certainly needed in order to perform the task collectively. This also requires mutual transparency in investments and revenues.

Reflection

There are some limitations to the reliability of this research project, particularly in regard to the game simulations, which is due to the simplification required during the simulation. However, this disadvantage can be somewhat neutralized by comparing the results of the simulation with the results of the interviews and by the evaluation which was conducted after the game simulation took place. During this evaluation, the participants reflected on the results of the simulation compared to practice.

The combination of game simulation, interviews and evaluation seems to provide a good approach.

In this research project, Ostrom's IAD-framework functioned well as a theoretical and analytical framework because the focus in the IAD framework is on behaviour, interdependency and the interaction between actors. The problem concerning the quality of life in urban renewal neighbourhoods occurs within a complex and dynamic context and requires intervention. Such an intervention is possible by means of public governance and regulation, or by assigning property boundaries and privatisation (Van der Krabben et al., 2014). Ostrom's work shows that self-regulation and self-management can serve as alternatives to the two interventions mentioned above. Ostrom's combined design principles can ensure long-term management and they seem to be quite evident. However, because the environment is complex and dynamic, urban renewal cannot operate entirely on self-organisation and self-management. Due to both the strict application of public regulation (Housing Act) and the market forces (housing market), not all of Ostrom's principles are applicable. The interaction between the government, the market and self-organisation is particularly important in urban renewal neighbourhoods.

Recommendations

The following recommendations are proposed for future research.

- A research project regarding housing associations' investment behaviour over a period of 5 to 10 years after the entry into force of the revised Housing Act 2015, as well as the long-term effects of this investment behaviour on urban renewal in the Netherlands.
- A research project regarding the role of the government at various levels in relationship to the investment behaviour of housing associations, as well as the influence of national, regional and municipal policy and politics on housing associations' behaviour.
- A research project concerning the specific application of Ostrom's design principles on 'urban commons' within a wide context, both national and international.
- A research project concerning the application of game simulations as a practical instrument for initiating and accelerating complex urban renewal projects.

Expectations

There is support for the first research expectation that, by using a different type of cooperation, housing associations and investors can stimulate each other to jointly invest in the middle-priced rental segment in urban renewal neighbourhoods. However, one should note that the regional housing market is a highly decisive factor within this context.

There is no support for the second expectation that, by using a different type of cooperation, housing associations and building companies can contribute to realizing affordable rented accommodation in urban renewal neighbourhoods. Draft houses are seldom built according to the standard, and both long-term cooperation agreements and co-makership do not lead to a desired reduction in costs.

The third expectation is partly supported. The rules and regulations laid down in the new Housing Act made it possible for housing associations and municipalities to improve the process of making cooperation and performance agreements. These improvements have led partly to both accelerated decision making and more investments in urban renewal. In particular, more attention should be paid to reciprocity and transparency.

Considerations

Based on these observations, the following, more general statements can be made regarding important issues which have emerged from this research project.

- 1 The new Housing Act has a great impact on housing associations' investment decisions, both within the housing market and outside their region.
- 2 The political and administrative sensitive environment makes it difficult for municipalities to make agreements which are focused on a joint approach with housing associations.
- 3 The housing associations' decisions regarding whether or not they should invest in the middle-priced segment has a great deal to do with a housing association's housing market region, and the municipal policy in that particular region.
- 4 Land positions are quite a determining factor in investment decisions regarding urban renewal. The increase of market players' private land positions makes it difficult for municipalities to influence these investment decisions.

- 5 Chain cooperation and co-makship between housing associations and building companies, which are based on a long-term relationship, deliver a product which is more in tune with the demands and wishes of housing associations, thus speeding up projects.
- 6 Housing associations seldom build standard draft housing according to the standard, because the housing associations strictly abide by their own demands and wishes and are reluctant to make concessions, even though this could reduce costs.
- 7 Sustainability seems to be the guiding principle in the task designated for housing associations', as well as the local performance agreements made with municipalities, whereas changing from one source of energy to another appears to be a major issue at a higher level.



Literatuur

- Adair, A., J. Berry, S. McGreal, B. Deddis, S. Hirst (1999). Evaluation of Investor Behaviour in Urban Regeneration. *Urban Studies*, vol. 36(12), pp. 2031-2045.
- Aedes (2013). Dutch social housing in a nutshell, geraadpleegd via www.aedes.nl/binaries/downloads/vereniging/about-aedes/20130807-dutch-social-housing-in-a-nutshell.pdf op 25 mei 2014.
- Aedes (2015). *Samenvatting Woningwet 2015*. Thema Wetgeving en Toezicht, Dossier Woningwet. Geraadpleegd via www.aedes.nl, op 17 mei 2019.
- Aedes (2017). Geraadpleegd via www.aedes.nl/artikelen/corporatiestelsel/woningwet-in-de-praktijk/wet/veegwet-wijzigingen-in-woningwet-per-1-juli-2017 op 26 oktober 2018.
- Aedes (2018). Geraadpleegd via www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/woning/hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich op 20 oktober 2018.
- Aedes (2018). Evaluatie herziene Woningwet. Kansen en belemmeringen voor de maatschappelijke opgave van woningcorporaties. Rapport Commissie-Van Bochove. Den Haag, november 2018. Geraadpleegd via www.aedes.nl op 14 december 2018.
- Arnoldus, M., F. Wassenberg, H. Kruythoff (2005). Behoefteraming stedelijke vernieuwing 2010-2019: ramingmethode. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Arts, J. (2014). *Synergie door fondsvorming*. Verkenning van een financieel instrument voor het exploiteren van huurwoningen. Masterthesis Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Arts, J. (2016). *Gemeentebenchmark vrijesectorhuur 2016*. Wordt dit groeisegment op de woningmarkt goed bediend? Stec Groep, mei 2016.
- Ball, M. (1983). *Housing policy and economic power: the political economy of owner occupation*. London, Methuen.
- Ball, M. (2003). *Markets and the structure of the housebuilding industry: An international perspective*. *Urban Studies*, 40 (5-6), 897-916.
- Ball, M., L. Le Ny, P. Maginn (2003). Synergy in urban regeneration partnerships: property agents' perspectives. *Urban Studies*, 40(11), pp. 2239-2253.
- Ball, M., P. Maginn (2005). Urban change and conflict: evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK. *Housing Studies*, 20(1), pp. 9-28.
- Ball, M. (2006). *Markets and institutions in real estate and construction*. Oxford: Blackwell.
- Ball, M. (2011). UK planning controls and the market responsiveness of housing supply. *Urban Studies*, 48 (2), 349-362.
- Ball, M., A. Nanda (2014). Does infrastructure investment stimulate building supply? The case of the english regions. *Regional Studies*, 48(3), pp. 425-438.
- Berenschot (2002). *Monitor Wijkontwikkelingsmaatschappijen, nulmeting*. In opdracht van VROM, KEI en Financiën.
- Berenschot (2003). *Monitor Wijkontwikkelingsmaatschappijen, eindrapportage*. In opdracht van VROM, KEI en Financiën.
- Beuzenberg V., A. Corel, F. Lustenhouwer (2017). *Lokale effecten van de Woningwet*, Quickscan. Platform 31, Den Haag, januari 2017.
- Beuzenberg V., F. Lustenhouwer (2017). *Eén jaar prestatieafspraken*, Terugblik op de samenwerking tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties, hun processen en de inhoud om tot prestatieafspraken te komen. Platform 31 in opdracht van Aedes, Den Haag, april 2017.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Utrecht: Boom onderwijs.
- Boelhouwer, P. (1999). International comparison of social housing management in Western Europe. *Journal of Housing and the Built Environment*, 14(3), 225-240.
- Branden, T., R. Farnell, T. Cardoso Ribeiro (2006). De diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën. Tilburg: Stichting Futura.

- Brandsen, T. (2006). Woningcorporaties: hybride vermogens. T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis. Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties. Lemma, Den Haag.
- Brandsen, T. en P.M. Karré (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde. Bestuurswetenschappen, jg. 64, nr. 2, p.71-85.
- Broeke, R.A. van den (1998). Strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties: informatievoorziening en instrumenten. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Buitelaar, E. (2004). *A transaction-cost analysis of the land development process*. Urban Studies, 41(13), 2539-2553.
- Buitelaar, E., B. Needham (2007). *Property rights and private initiatives. An introduction*. Town Planning Review, 78(1), p. 1-8.
- Buitelaar, E., N. Sorel, F. Verwest (2008). *Krimp vraagt om regionale aanpak woningbouw en sloop*. In: Christen Democratische Verkenningen, 2008, p. 104-110. ISSN 0167-9155.
- Buitelaar, E., R. Van der Wouden (2012). Binnenstedelijk en organisch. Herdefiniëring van onze planningscultuur. Ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu, jg. 30(6), 12-15.
- Buitelaar, E. (2015). *Actief grondbeleid onnodig en onwenselijk*. Geraadpleegd via www.cobouw.nl op 14 december 2018.
- Bygballe, L.A., M. Jahre, A. Swärd (2010). *Partnering relationships in construction: a literature review*. Journal of Purchasing and Supply Management, 16(4), 239-253.
- CBS (2018). Voorraad woningen en Regionale kerncijfers Nederland, gewijzigd op 19 oktober 2018. Geraadpleegd via opendata.cbs.nl/statline op 20 oktober 2018.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2013). Jaarverslag 2013. Graficiënt, Almere.
- Coase, R.H. (1960). *The Problem of Social Cost*. Journal of Law & Economics, 3, 1-44.
- Commissie-Van Bochove (2018). *Evaluatie herziene Woningwet. Kansen en belemmeringen voor de maatschappelijke opgave van woningcorporaties*, 6 november 2018, Den Haag. Geraadpleegd via www.aedes.nl op 22 maart 2019.
- Conijn, J.B.S. (1995). Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Conijn, J.B.S., A.G. Wolters (2002). Het risico-analyse model voor de sociale huursector. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 8(5), 25-28.
- Dankert, R. (2011). Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid. De implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- De Vernieuwde Stad (2017). *Prestatieafspraken 2016*. Werkgroep Ordening, maart 2017.
- Dinteren, J. Van, E. van der Krabben (2008). Stedelijke gebiedsontwikkeling: donkere wolken aan de horizon. In: Real Estate Magazine, nr. 61, december, pp. 18-22.
- Duke, R.D. (1974). *Gaming: the future's language*. SAGE Publications, John Wiley & Sons Inc., New York.
- Ecorys Nederland BV (2006). Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1). In opdracht van Ministerie van VROM. Rotterdam, april 2006.
- Eriksson, E. (2015). *Partnering in engineering projects: Four dimensions of supply chain integration*. Journal of Purchasing and Supply Management, 21(1), 38-50.
- Eversdijk, A., A. Korsten (2008). *De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie*. Bestuurswetenschappen, nr. 3, 29-56.
- Flier, K. Van der, V. Gruis (2002). Portfolio analysis in social management. European Journal of Housing Policy, vol. 2, pp. 183-202.
- Flyvbjerg, B. (2007). Five misunderstandings about case-study research. Qualitative Research Practice. Concise paperback edition, pp. 390-404.
- Foster, S. (2011). *Collective action and the urban commons*. Notre Dame Law Review, 87(1). Geraadpleegd via scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol87/iss1/2 op 15 december 2018.
- Foster, S., C. Iaione (2017). *Ostrom in the City: Design principles for the urban commons*. Georgetown University, Washington DC/ Guglielmo Marconi University Rome. Geraadpleegd via www.thenatureofcities.com op 15 december 2018.
- Franzen, A. (2015). *Corporaties aan de ketting: Kralen rijgen met beleggers?* Artikel in Go, gebiedsontwikkeling in beweging #2, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft.
- Furubotn, E.G. en R. Richter (1991). *The new institutional economics: An assessment*. The new institutional economics: a collection of articles from the journal of institutional and theoretical economics (p. 1-32). Tübingen: Mohr.

- Franzen, A., F. de Zeeuw (2009). De Engel uit Graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis. Technische Universiteit Delft.
- Geuting, E. (2011). Marktstructurering als ruimtelijkeordeningsinstrument. Verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt. Dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen. Ipskamp Drukkers, Enschede.
- Graaf, K. de, W. Laverman (2007). *Corporaties en ketensamenwerking: op zoek naar de doorbraak*. Building Business, p. 60-63.
- Graaf, K. de, W. Laverman (2009). *Bouwers en corporaties samen in de ring: ketenintegratie wordt ter hand genomen*. Building Business, p. 20-23.
- Graaf, R. de, H. Nuiver, C. Van de Veerdonk (2012). De waarde van nieuwe verdienmodellen. Exploratief onderzoek in opdracht van de Ministeries van Infrastructuur & Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ORG-ID, november 2012.
- Gruis, V.H. (2001). Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Gruis, V.H. (2005). *Financial and Social Returns in Housing Asset Management: Theory and Dutch Housing Associations' Practice*. Urban Studies, 42(10), 1771-1794.
- Gruis, V.H., G. de Kam, J. Deuten (2008). *Assessing the social and financial performance of housing associations*. In M. Koopman, H.J. Mossel, A. Straub (Eds.), *Performance measurement in the Dutch social rented sector* (p. 15-35). (Sustainable Urban Areas; 19). Amsterdam: IOS Press.
- Gruis, V.H., F. Kazemi, W.C.T.F. de Zeeuw (2009). *Cooperation in urban regeneration. The added value of cooperation between commercial developers and housing associations in Dutch urban restructuring*. TU Delft.
- Gruis, V.H., H. Priemus (2008). European competition policy and national housing policies: international implications of the Dutch case. *Housing Studies*, jg. 23, nr. 3, p. 485-505.
- Gruis, V.H., F. Kazemi, W.C.T.F. de Zeeuw (2010). *De toegevoegde waarde van samenwerking tussen corporaties en ontwikkelaars*. Building Business, p. 54-57, april 2010.
- Gruis, V.H. (2018). De herziene Woningwet: toch een net iets te strak keurslijf voor woningcorporaties? Essay op verzoek van de commissie-Van Bochove, 22 september 2018. Geraadpleegd via www.aedes.nl op 14 december 2018.
- Guy, S. en J. Henneberry (2000). *Understanding urban development processes: Integrating the economic and the social in property research*. Urban Studies, Vol. 37 (13), 2399-2416.
- Guy, S. en J. Henneberry (2002). *Development & developers: Perspectives on Property*. Real estate issues. Oxford: Blackwell.
- Hall, P. (1986). *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Oxford University Press.
- Hardin, G. (1968). *Tragedy of the commons*. Science, 162 (3859), 1243-1248.
- Harms, E. (2013). Continuïteit in de volkshuisvesting is nu echt volkomen zoek. Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr. 4, augustus 2013.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie*. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken. Bussum: Coutinho.
- Healey, P. (1991). *Models of the development process: A review*. Journal of Property Research, Vol. 8 (3), 219-238.
- Healey, P. (1991). *Urban regeneration and the development industry*. Regional Studies, Vol. 25 (2), 97-108.
- Healey, P. (1992). *An institutional model of the development process*. Journal of Property Research, Vol. 9 (1), 33-44.
- Healey, P. (2003). *Collaborative planning in perspective*. Planning Theory 2(2), p. 101-123.
- Heemskerk, M. (2013). Bestuurdersgeheimen. Over samenhang tussen leiderschapsrollen van bestuurders, strategische profielen en prestaties van woningcorporaties. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Heerma, E. (1990). Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80. Tweede Kamerstuk 21894, nr. 2.
- Heijden, H. van der, C. Lamain (2014). De particuliere vastgoedbelegger in beeld. Verhuurdersheffing en extra huurinkomsten. OTB, TU Delft, augustus 2014.
- Heijkers, B., J. Van der Velden, F. Wassenberg (2012). Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014. KEI en Nicis Institute, eindrapport, maart 2012.
- Helderman, J-K., T. Brandsen (2004). De erfenis van beleid: beleidsfeedback en hervorming in de Nederlandse volkshuisvesting. B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 31(2), 74-85.

- Helderman, J-K (2007). *Bringing the market back in: Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. Rotterdam.
- Helderman, J-K (2007). De corporatie: tussen status en contract. Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Helderman, J-K., T. Brandsen (2011). De woningcorporatie: exile on Mainst.? *Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 44(3), 164-171.
- Helleman, G., F. Wassenberg (2001). Herstructurering van de stadsvernieuwing? *Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 34(6), 291-296.
- Helleman, G. (2005). *Quickscan rol marktpartijen in de stedelijke vernieuwing: Een uitgave van Kei Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing*. Rotterdam.
- Hertog, F. den, Sluijs, E. van (1995). *Onderzoek in organisaties. Een methodologische reisgids*. Assen: Van Gorcum.
- Hof, J. van den (2006). *PPS in de polder*. Copernicus Instituut, NGS, Utrecht.
- Huurneman, M. (2012). *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*. Masterthesis, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Jansen, K., H. Karssenbergh, S. Slijkerman (2012). De Omslag; Hoe zeven woningcorporaties de aanpak van hun stedelijke vernieuwing door de crisis ingrijpend moesten wijzigen (en vier juist helemaal niet)... *Corpovenista en Stipo*.
- Jong, F. de, H. Lagas, J. Wegstapel (2017). *Zicht op prestatieafspraken*, Analyse prestatieafspraken 2016. Atrivé, Utrecht, april 2017.
- Jonker-Verkaart, M. (2015). Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl. Hoe doe je dat? Platform 31, Den Haag, september 2015.
- Kam, G.R.W. de (2006). De waarde van hybriditeit – over de positie van woningcorporaties, in het bijzonder bij gebiedsontwikkeling. *Bouwrecht*, 43(8), 709-716.
- Kazemi, F., V.H. Gruis, W.C.T.F. de Zeeuw (2009). Zij maakt het verschil: Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van samenwerking tussen corporaties en marktpartijen in de herstructurering. Technische Universiteit Delft.
- KEI (2011). Voorbij de crisis. Agenda voor de stedelijke vernieuwing. Publicatie N19, januari 2011.
- KEI en Nicis Institute (2012). Essay: Stedelijke vernieuwing op uitnodiging. Publicatie E01, maart 2012.
- Klapwijk, M., G. Müller, V. Thunissen, A. Van der Veerdonk, R. De Wildt (2001). Beloften van vernieuwing. De stedelijke vernieuwingsprogramma's van de rechtstreekse gemeenten geanalyseerd. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2000). *Governing Public-Private Partnerships; Analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. Osborne (ed.), 2000.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M.B. Kort, M.J.W. van Twist (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat, Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke pps-projecten*. Lemma, Den Haag.
- Kort, M.B. (2011). *Perspectief op herstructurering. Een onderzoek naar het belang van organisatie en management van de wijkontwikkelingsmaatschappij*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koster, R.A., J. Van Ommeren (2018). Place-based policies and the housing market. Tinbergen Institute, Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 2018.
- Krabben, E. van der (1995). *Urban Dynamics: A real estate perspective*. Center for Economics Research, Tilburg University, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Inaugurale rede, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Krabben, E. van der (2013). *Ordenen van de ruimte*. AGORA 2013-5, p. 50.
- Krabben, E. van der, K. Martens, E. Opdam (2014). *Zelforganisatie in stad en uiterwaard*. *Rooilijn* (47)4, p. 238-245.
- Krabben, E. van der, R. Melik (2015). *Ruimtelijke ordening en de stad*. In: G. Hospers, R. Van Melik en H. Ernste (red.). *Visies op de stad: Van tuindorp tot smart city*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kruijt, B., B. Needham, T. Spit (1990). *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Kuij, R. van der (2014). *Woningcorporaties en Vastgoedontwikkeling: Fit for use?* Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Malizia, E.E. (2003). Structuring Urban Redevelopment Projects: Moving Participants Up the Learning Curve. *Journal of Real Estate Research*, vol. 25(4), pp. 463-478.

- Marlet, G. en C. Van Woerkens (2010). De effectiviteit van Grotestedenbeleid. Kwantitatieve evaluatie GSB III, 2005-2009. Atlas voor gemeenten, Utrecht, november 2010.
- McGinnis, M.D. (2000). *Polycentric games and institutions*. Readings from the Workshop in political theory and policy analysis. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McGinnis, M.D. (2011). *An introduction to IAD and the language of the Ostrom workshop: A simple guide to a complex framework*. Policy Studies Journal, Vol. 39 (1), 169-183.
- McGuire, M. (2006). *Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it*. Public Administration Review 66(1), p. 33-43.
- Min. van BZK (2017). *Staat van de Volkshuisvesting 2017*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Min. van BZK (2017). Circulaire MG 2017-02. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, november 2017.
- Min. van BZK (2018). *Staat van de Volkshuisvesting, Jaarrapportage 2018*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Min. van I&M (2011). Samenvatting Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag, juli 2011.
- Min. van I&M (2011). De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl op 26 oktober 2018.
- Min. van I&M (2012). Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag, april 2012.
- Min. van I&M (2014). Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag, maart 2014.
- Min. van VROM (1997). Nota Stedelijke Vernieuwing. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Musterd, S., W. Ostendorf, S. De Vos (1999). Kansarmoedeconcentraties en woningmarkt. Een analyse van de situatie in Amsterdam. AME, Universiteit van Amsterdam, DVGH/ NETHUR partnership.
- Nappi-Choulet, I. (2006). The Role and Behaviour of Commercial Property Investors and Developers in French Urban Regeneration: The Experience of the Paris Region. *Urban Studies*, vol. 43(9), pp. 1511-1535.
- Needham, B. (1992). *A theory of land prices when land is supplied publicly: the case of the Netherlands*. *Urban Studies*, 29(5), p. 669-686.
- 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. (2006). *Planning, Law and Economics: The rules we make for using land*. London/ New York: Routledge.
- Needham, B., A. Segeren, E. Buitelaar (2011). *Institutions in theories of land markets: illustrated by the Dutch market for agricultural land*. *Urban Studies*, 48(1), 161-176.
- Nieboer, N. (2009). Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Nieboer, N., V. Gruis (2011). Terugtrekkende bewegingen in de corporatiesector. *Rooilijn Jg. 44 (3)*, 214-221.
- Nieboer, N., V. Gruis (2012). Corporaties: koersbepalers of windvaantjes? Motieven achter een krimpend werkveld. *Real Estate Research Quarterly* pp. 6-12, juli 2012.
- Noordhuis, M.M. (2015). De waarde van ketensamenwerking; Empirisch onderzoek naar de relatie tussen de toepassing van ketensamenwerking en het verlagen van (faal-)kosten, het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de doorlooptijd bij de nieuwbouw, onderhoud en renovatie van woningen. Dissertatie, Nyenrode Business Universiteit, Breukelen.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NRC Handelsblad (2014). *Sorry, sorry, sorry, voor deze zeven schandalen*, 4 juni 2014.
- Oates, B.J. (2005). *Researching information systems and computing*. SAGE Publications Limited, London.
- Oortgiesen, I. (2016). *Huisvesting voor middeninkomens*, masterthesis Radboud Universiteit Nijmegen, november 2016.
- Os, P. van (2014). Verdeel en beheers. Grondslagen voor een allocatiemodel ten behoeve van woningcorporaties. Dissertatie, Universiteit Tilburg. Sieca Repro, Delft.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, New York: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2011). *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*. The Policy Studies Journal, Vo. 39, No. 1, 2011.
- Overmeeren, A. van (2014). Gebiedsgericht voorraadbeleid van woningcorporaties. Een analyse van planningsbenaderingen in Vogelaarwijken. Dissertatie, Technische Universiteit Delft, april 2014.
- Parker, P., M. Johansson (2011). *The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing*. International Conference of the European Urban Research Association. Copenhagen: Cities without limits 23-25 June.
- Permentier, M., J. Kullberg, L. van Noije (2013). Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2013.
- Peters, V., M. van de Westelaken (2014). *Simulation games – a concise introduction to the design process*. Samenspraak Advies Nijmegen.
- Platform 31 (2014). Geraadpleegd via kennisbank.platform31.nl/pages/27853/BBSH.html op 26 mei 2014.
- Platform 31 (2019). Kennisdossier Stedelijke vernieuwing. Geraadpleegd via www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing op 5 mei 2019.
- Portugali, J. (2000). *Self organization and the city*. Berlijn: Springer-Verlag.
- Priemus, H. m.m.v. G. Mariën (2002). Ruimtelijk-economisch investeringsbeleid en stedelijke vernieuwing. B&G februari 2002, Ruimtelijke ordening, pp. 6-10.
- Priemus, H. (2017). Woningmarkt op z'n kop. Woonbeleid van het Kabinet-Rutte II (2012-2017). Achtergronden, inhoud, effecten en perspectieven. OTB, TU Delft, februari 2017.
- Pruijm, R. (2013). Nyenrode Corporate Governance Instituut, nieuwsbrief januari 2013.
- Pryke, M., R. Lee (1995). *Place your bets: Towards an understanding of globalisation, socio-financial engineering and competition within a financial centre*. Urban Studies, Vol. 32 (2), 329-344.
- Reijndorp, A. (1996). Wie stelt de bevolking samen? De ontwikkeling van de sociale component van het ruimtelijk beleid. Rotterdam: Reijndorp advies BV.
- RIGO Research en Advies (2012). Midterm review ISV 3. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, mei 2012.
- Rijksoverheid (2015). De Woningwet 2015 in vogelvlucht. Nieuwe spelregels voor de sociale huursector. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht op 26 oktober 2018.
- Rijksoverheid (2018). *Minister Ollongren: meer armslag voor woningcorporaties en gemeenten bij stimuleren middenhuur*. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/20/minister-ollongren-meer-armslag-voor-woningcorporaties-en-gemeenten-bij-stimuleren-middenhuur op 3 april 2019.
- Rijksoverheid (2019). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurverhoging/vraag-en-antwoord/huurliberalisatiegrens op 6 maart 2019.
- Rooij, M. de (2018). *De invloed van formalisatie en stabiliserende netwerkmanagementactiviteiten op de capaciteit van het netwerk om gestelde doelen te bereiken*. Een casestudy naar de invloed van de Woningwet 2015 en netwerkmanagement op de prestatieafspraken tussen woningcorporatie Leystromen, huurdersorganisatie Uw Huurdersraad en de ABG-gemeenten, 2018.
- Root, E.M. (2016). *Bending the rools until they break. The limits and opportunities of market-based financing instruments for municipal investments in climate adaptation*. Dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen. Ipskamp Printing, Enschede.
- Samsura, A. (2013). *Games and the City. Applying Game- Theoretical Approaches to Land and Property Development Analysis*. Dissertatie, Radboud Universiteit Nijmegen. TRAIL Thesis series nr. T2013/11, Delft.
- Samsura, A., A. van Deemen, E. van der Krabben, R. van der Heijden (2014). *An experimental study of computer-based negotiation in property development processes*. International Journal of Strategic Property Management 2014 volume 18(4): 344-355.
- Schaar, J. van der (1987). Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Schaar, J. van der (2005). Over rollen van partijen in de stedelijke vernieuwing. In opdracht van KEI-centrum stedelijke vernieuwing. RIGO Research en Advies.

- Schuiling, D. (1997). Stadsvernieuwing + Herstructurering + = Stedelijke Vernieuwing. *Rooilijn*, (30)6, p. 295-301.
- Schuiling, D. (2007). Stadsvernieuwing door de jaren heen. *Rooilijn*, 40(3), p. 158-165.
- Segeren, A., B. Needham, J. Groen (2005). *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam/ Den Haag: Nai Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Staatsblad (2017). *Besluit van 18 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur*. 172, Jaargang 2017.
- Steijvers, R., Faessen, W., Blijie, B. (2018). *Volkshuisvestelijke voornemens woningcorporaties*. ABF Research, uitgevoerd in opdracht van Aedes, Delft.
- Straub, A. (2001). Technisch beheer door woningcorporaties in de 21e eeuw. Vol. 21 van *Bouwmanagement en technisch beheer*. DUP Science, 2001.
- Structuurplan Kanaleneiland Centrum (2006). *Gebaseerd op het Vernieuwingsplan Centrumgebied, Kanaleneiland Publicatieboek oktober 2003*. Vastgesteld door de gemeenteraad Utrecht op 29 juni 2006.
- Swanborn, P.G. (1991). *Basisboek Sociaal Onderzoek*. Meppel: Boom.
- Tazelaar, F., C. Snijders (2010). Dispute resolution and litigation in the construction industry. Evidence on conflicts and conflict resolution in The Netherlands and Germany. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(4), 221-229.
- Tommel, D.K.J. (1997). Nota Stedelijke Vernieuwing. Tweede Kamer stuk nr. 25427.
- Toonen (2017). De legitieme woningcorporatie. Masterthesis Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Tweede Kamer (2002a). *Nota Mensen, Wensen, Wonen*. Tweede Kamer vergaderjaar 2001-2002, 27 559, nr. 29.
- Uyterlinde, M., N. Gastkemper (2017). Aan de slag in kwetsbare wijken. Staalkaart van aanpakken en initiatieven voor vitale wijken. *Platform 31*, Den Haag, juni 2017.
- Uyterlinde, M., J. Van der Velden, N. Gastkemper (2017). *Zeventig jaar stedelijke vernieuwing. Longread kennisdossier Stedelijke vernieuwing*. *Platform 31*, Den Haag, november 2017.
- Venselaar, M. (2017). *Work Floor Experiences of Supply Chain Partnering in the Dutch Housing Sector*. Dissertatie, Technische Universiteit Delft.
- Verlaat, J. van 't (2008). Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verschuren, P., H. Doorewaard (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.
- VNG (2017). *Gemeentelijk instrumentarium middenhuur*. Handreiking VNG in samenwerking met BZK. Geraadpleegd via www.vng.nl op 3 april 2019.
- Vrijhoef, R. (2011). *Supply chain integration in the building industry. The emergence of integrated and repetitive strategies in a fragmented and project-driven industry*. Dissertatie, Technische Universiteit Delft. IOS Press, Amsterdam.
- VRM Raad (2002). *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering, advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus*. Den Haag.
- VRM-raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. VRM, Den Haag.
- VRM-raad (2007). *Advies Tijd voor keuzes*, Den Haag, p.70. Zie ook: Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford.
- Whitehead, C., K. Scanlon (2007). *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science.
- Wijk, F. van, R. de Wildt (2006). *Toekomst voor stedelijke vernieuwing*. RIGO Research en Advies, in opdracht van Ministerie VRM/ Directoraat-Generaal Wonen.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. (1998). *Transaction cost economics: How it works; where it is headed*. *The Economist* 146 (1), 23-58.
- Williamson, O.E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, looking ahead*. *Journal of Economic Literature*, 38 (3): 595-613.
- Winsemius, P. (2006). *Brief aan de Tweede Kamer over toekomstverkenning Stedelijke Vernieuwing*.
- Wolting, B., A. Bregman, M. Pool (2012). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Woningwet (2015). *Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet*. Geraadpleegd via wetten.overheid.nl op 17 mei 2019.
- Woonbond (2012). Geraadpleegd via www.woonbond.nl/nieuws/vogelaarheffing-verdwijnt-2012 op 25 oktober 2018.

- Woonbond (2017). *Effecten verhuurderheffing*, februari 2017. Geraadpleegd via www.woonbond.nl op 5 mei 2019.
- Woonbond (2019). Geraadpleegd via www.woonbond.nl/beleid-belangen/huurtoeslag/aftoppingsgrens op 6 maart 2019.
- WWR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van een goede dienstverlening. Rapporten aan de regering nr. 70*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WWR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt. Rapporten aan de regering nr. 72*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WWR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Rapporten aan de regering nr. 76*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2007). *De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling. Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit Delft.
- Zwiers, M. (2018). *Trajectories of neighborhood change*. Dissertatie, Technische Universiteit Delft, aug. 2018. ISSN 2214-7233.

Over de auteur



Foto: Marcel Prins

Nicole Plasschaert werd op 18 juni 1973 geboren in Nijmegen. In 1991 behaalde zij haar vwo-diploma aan het Canisius College Mater Deï in Nijmegen, waarna zij Bouwkunde ging studeren aan de Technische Universiteit Delft. Tijdens haar studie ging zij in 1996 in het kader van een Erasmus-uitwisseling een half jaar naar de École d'Architecture de Normandie in Rouen, Frankrijk. In 1997 studeerde Nicole af aan de Faculteit Bouwkunde bij de Vakgroep Bouwtechnologie. Haar afstudeeronderzoek richtte zich op de toepassing van zonne-energie in de gebouwde omgeving en voerde zij uit bij Energieonderzoek Centrum Nederland. Aansluitend werkte zij voor een jaar bij Colt International als Product Engineer op het gebied van innovatieve gevelsystemen met zonnecellen.

In 1998 startte Nicole bij Ingenieurs- en Architectenbureau Royal Haskoning als assistent ontwerper waar zij doorgroeide tot projectleider, verantwoordelijk voor de coördinatie van het ontwerpproces van multidisciplinaire projecten in de utiliteitsbouw. In 2002 maakte zij de overstap van projectmanagement naar projectontwikkeling en ging zij aan de slag bij Heijmans Vastgoed. Daar was zij als projectontwikkelaar verantwoordelijk voor de ontwikkeling, verkoop en realisatie van projecten in bouwteamverband. Zij werkte met name aan projecten in de woningbouw op zowel uitleg- als binnenstedelijke ontwikkellocaties.

In 2007 maakte Nicole de overstap van commerciële projecten naar meer maatschappelijke projecten en gebiedsontwikkelingen. Zij ging aan de slag bij woningcorporatie Portaal als senior ontwikkelaar en werkte aan de ontwikkeling en realisatie van uiteenlopende projecten in de regio Utrecht, variërend van kleinschalige nieuwbouw tot complexe herstructurering en gebiedsontwikkeling. De vernieuwing van Kanaleneiland Centrum was één van de projecten waaraan zij langdurig heeft gewerkt in een publiek-privaat samenwerkingsverband met Mitros, Heijmans en de gemeente Utrecht. Naast haar functie als ontwikkelaar begon zij in 2013 in deeltijd aan promotieonderzoek aan de Radboud Universiteit, wat heeft geleid tot dit proefschrift. Tijdens haar onderzoeksperiode maakte Nicole eind 2014 binnen Portaal de overstap van ontwikkeling naar assetmanagement, gericht op het opbouwen van de nieuwe afdeling Assetmanagement en op het optimaliseren van het vastgoedrendement. Als assetmanager was zij verantwoordelijk voor een deelportefeuille in de regio Utrecht en vervolgens groeide Nicole eind 2016 door tot senior assetmanager in Leiden. Daar was zij eindverantwoordelijk voor de gehele deelportefeuille in de regio Leiden, gericht op de vertaling van de portefeuillestrategie naar de vastgoedportefeuille en de wooncomplexen.

In 2018 maakte Nicole na ruim twintig jaar ervaring in verschillende rollen en organisaties de overstap naar zelfstandig vastgoedprofessional. Vanuit haar eigen onderneming Vastgoedverbinding werkt zij als adviseur, proces- en ontwikkelingsmanager aan complexe projecten en gebiedsontwikkelingen in opdracht van woningcorporaties, marktpartijen en overheden. Zo zet zij haar ervaring en kennis in de wetenschap en praktijk in voor verschillende opdrachtgevers. Momenteel werkt zij aan een aantal gebiedstransformaties en projecten met sloop-/nieuwbouw in Amsterdam voor woningcorporatie Stadgenoot in samenwerking met andere corporaties en de gemeente.

Nicole woont in Utrecht, is gehuwd en heeft drie kinderen.

Dankwoord

Aan het onderzoek en de totstandkoming van dit proefschrift hebben veel mensen bijgedragen. Zonder hun bijdrage, steun en betrokkenheid zou ik de eindstreep niet hebben gehaald en zou dit boek niet zijn geworden tot wat het nu is. Ik wil hiervoor graag iedereen bedanken en een aantal mensen in het bijzonder.

Ten eerste bedank ik Erwin en Vincent voor de inspiratie, waardevolle bijdrage en begeleiding als promotoren. Jullie vullen elkaar goed aan en mijns inziens heeft de combinatie van jullie beiden het onderzoek duidelijk verrijkt. Erwin, bedankt voor het vertrouwen dat je in mij hebt gesteld vanaf het moment dat ik met een eerste onderzoeksvoorstel bij jou langs kwam. Je hebt mij richting gegeven op momenten dat ik zoekende was en jouw pragmatische insteek heeft me goed geholpen om tot afronding te komen. Vincent, bedankt voor je scherpe blik en de kritische vragen die je gaandeweg het onderzoek bleef stellen. Dankzij je positieve en constructieve benadering in onze gesprekken en je heldere feedback kon ik weer vooruit als ik even vast zat. Daarnaast bedank ik Inge Oortgiesen, die als masterstudente Planologie en afstudeerstagiaire bij Portaal een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan het vijfde hoofdstuk van dit proefschrift en aan de gamesimulaties. Inge, ik heb met plezier met je samengewerkt en ben blij dat je naast me wilt staan als paranimf. Ik bedank ook je medestudenten die je bereid hebt gevonden om deel te nemen aan de eerste proefsimulatie. Ook wil ik de afdeling Planologie van de Radboud Universiteit bedanken en met name Yvonne voor de ondersteuning. Bovendien bedank ik alle mensen met wie ik van gedachten mocht wisselen over mijn onderzoek en de gamesimulaties, in het bijzonder Esther Geuting van de Stec Groep, Vincent Peters van Samenspraak Advies en Vera Beuzenberg van Platform 31. Minstens zo belangrijk is de waardevolle bijdrage van alle mensen die hebben deelgenomen aan de gamesimulaties en de interviews, ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk.

Ten tweede gaat mijn dank uit naar Portaal als werkgever voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Bert Keijts heeft mij als bestuurder van Portaal de ruimte en het vertrouwen gegeven om aan dit onderzoek te beginnen, helaas kan hij de promotie zelf niet meer meemaken. Gaandeweg mijn onderzoek heeft Dirk Jan van der Zeep mij, eveneens als bestuurder, de nodige tijd en ruimte gegeven om mijn onderzoek daadwerkelijk af te kunnen ronden. Mijn dank gaat ook uit naar Johan Noppe, die helaas niet meer in ons midden is, als mentor vanuit Portaal en naar Ivo Vermaas die het stokje van hem heeft overgenomen. Daarnaast bedank ik alle collega's die

onderdeel uitmaakten van de klankbordgroep voor hun bijdrage in de gezamenlijke bijeenkomsten tijdens het gehele onderzoekstraject. Ik bedank ook de collega's die deel hebben genomen aan de proefsimulatie voor hoofdstuk 7.

Tenslotte bedank ik mijn familie en vrienden voor hun steun en betrokkenheid in de afgelopen zes jaar en in het bijzonder mijn ouders Fons en Pauline. Papa, ik ben heel blij dat jij de rol van mentor op je wilde nemen in mijn promotieonderzoek en die rol heb je met verve vervuld. Je stond altijd voor me klaar om te helpen, zowel op inhoudelijk als op persoonlijk vlak, en daar ben ik je zeer dankbaar voor. Mama, tijdens mijn bezoeken aan Nijmegen kon ik altijd bij je terecht voor een luisterend oor of een opwekkend woord. Ik bedank mijn zussen, broer en schoonfamilie voor hun belangstelling en in het bijzonder mijn tweelingzus. Sabine, wat fijn dat ik je altijd kan bellen en dat je mij als paranimf ter zijde wil staan zoals ik dat lang geleden ook bij jou heb gedaan. Vrienden en vriendinnen bedank ik voor de bemoedigende woorden en de momenten van ontspanning en plezier. Als laatste wil ik Pike bedanken voor alle steun en begrip. Het was zeker niet altijd makkelijk maar jij bent altijd naast me blijven staan. Je gaf me de ruimte op momenten dat het nodig was en nam onze kinderen mee op stap, zodat ik rustig kon schrijven. Pelle, Veerle en Mirte, voortaan gaat mama weer met jullie mee op stap want het boek is nu eindelijk af.

Samenspel in stedelijke vernieuwing

Investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwingswijken in samenwerking met andere actoren

Nicole Plasschaert

Investeringsbeslissingen door woningcorporaties zijn van groot belang voor de continuïteit van de stedelijke vernieuwing in Nederland. Corporaties keren echter terug naar hun kerntaak en zijn terughoudend om te werken aan herdifferentiatie van vernieuwingswijken. Dit proefschrift maakt inzichtelijk op welke wijze investeringsbeslissingen van woningcorporaties in stedelijke vernieuwing tot stand komen in samenwerking met andere actoren. Op basis van een casestudy zijn eerst factoren verkend die van invloed zijn op het investeringsgedrag. Vervolgens is aan de hand van gamesimulaties onderzocht of corporaties en respectievelijk beleggers, bouwers en gemeenten elkaar kunnen stimuleren om te investeren door een andere samenwerkingswijze. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat er met name kansen liggen in de samenwerking van corporaties met beleggers en gemeenten. In het samenspel met beleggers is onder meer transparantie van belang en is cultuurverschil een belemmerende factor. In het samenspel met bouwers leiden langdurige samenwerkingsafspraken tot meer snelheid in investeringsbeslissingen, maar niet tot de gewenste kostenreductie. In het samenspel met gemeenten zijn een gedeelde visie en een wederkerige vertrouwensrelatie van groot belang.

A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK