



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.

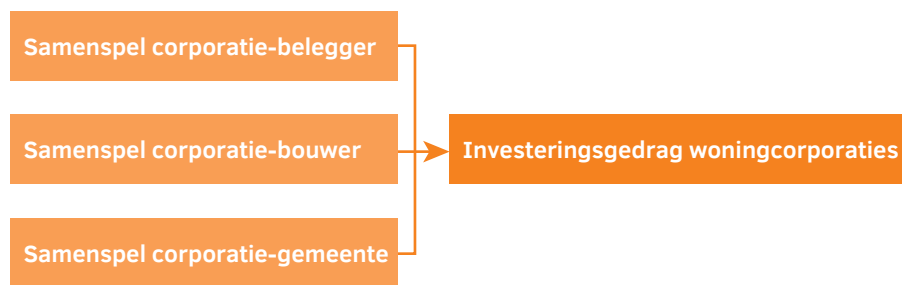


FIG. 1.1 Vereenvoudigd onderzoeksmodel

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; Helderman, 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.

