



816 716

Wachwaring bedrijfsgeest
Wacht hier afgebrekt met de
wachter
Wachwaring bedrijfsgeest
Wacht hier afgebrekt met de
wachter
www.gelukkigbedrijfsgeest.nl

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) verstreekte 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 grondprijnsbeleid 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 afoming 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 bouwrijzen 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 (prijsspeil 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.

