

De prijs van wonen

Scriptie over de kwaliteit van besluitvorming bij de prijsvorming van nieuwbouwwoningen

Sylvia Burky
Studentnummer 159878
Enter, augustus 2005

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurskunde
Scriptiebegeleider Prof. dr. W. Derksen

Voorwoord

Als de titel van deze scriptie niet het onderwerp van de scriptie, maar het leerproces van de schrijver zou moeten dekken, zou de titel zijn: "De prijs van niet loslaten, over hoe uiteindelijk alles anders gaat dan je denkt". Het schrijven van deze scriptie had een veel grotere doorlooptijd dan ik ooit gehoopt had (40 in plaats van vier maanden). Het onderwerp is voor het goed en wel beginnen diverse malen gewijzigd, maar ook na de start van het serieuze werk is het roer nog eens om gegaan. De zelfopgelegde verplichting een avondstudie te doen en deze dan ook af te maken heeft enerzijds in leren en denken veel opgeleverd (hoop ik) maar heeft anderzijds ook veel tijd en geld gekost (wat logisch respectievelijk niet zo erg is). Daarnaast heeft het afronden van de deze scriptie ook veel hoofdbrekers opgeleverd (ga ik hiermee door of stop ik ermee, ga ik van het mooie weer genieten of kruip ik achter de pc, voegt afronden van het geheel nog wat toe of vind ik dat ik voldoende opgestoken heb van wat ik tot nu toe heb gedaan etc). Maar als niet loslaten uiteindelijk toch gaat resulteren in het afronden van deze scriptie, en daarmee tot het afronden van de studie Bestuurskunde, is dat de prijs meer dan waard geweest.

Eerst en vooral dank aan Wim Derksen, voor het begeleiden van deze scriptie, vooral voor het laten zien dat het niet erg is om het roer een keer om te gooien, als de vraag daarmee helderder wordt, en daarmee de kwaliteit verbetert. Verder ben ik dank verschuldigd aan mijn voormalige werkgever, De Nieuw Aanpak bv, waarvan ik een aantal maanden de gelegenheid heb gekregen om aan deze scriptie te werken (wat helaas weer niet heeft geleid tot een spoedige afronding van het geheel maar in ieder geval de beschrijving van het theoretisch kader en het uitvoeren van het onderzoek mogelijk maakte). Bijzondere dank ook aan Umberto Eco, voor het schrijven van een inspirerend boek over het hoe, wat en waarom van het schrijven van een scriptie. Dit boek maakte dat het heilige moeten van het schrijven van een scriptie werd omgebogen naar de benodigde uitdaging om deze opgave op een goede en wetenschappelijk verantwoorde wijze te op te lossen. En dit zonder dat met het schrijven van een scriptie alle maatschappelijke onrechtvaardigheid opgelost hoeft te worden. Vooral dat laatste was een geruststellende gedachte.

En ten slotte mijn dank aan de heren Nijmeijer, De Ruiter en Scheltens van de gemeenten Almelo, Arnhem en Capelle aan den IJssel, die het mij mogelijk maakte een kijkje in de keuken van de gemeentelijke besluitvorming te nemen, en ook bereid waren uitgebreid de tijd te nemen om daar een toelichting op te geven.

Sylvia Burky
Enter, augustus 2005

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 DE PIKETPALEN: INLEIDEND HOOFDSTUK	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 PROBLEMATISERING	2
1.3 CONCRETISERING VAN DE PROBLEMATISERING	3
1.4 PROBLEEMSTELLING = DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	4
1.5 AFBAKENING	4
1.6 AANDUIDING VAN HET CONCEPTUELE EN THEORETISCHE KADER VAN HET ONDERZOEK	4
1.7 OPZET EN METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK	5
1.8 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	5
1.9 OPBOUW VAN DEZE SCRIPTIE	6
HOOFDSTUK 2 DE OMGEVING: TOELICHTING OP DE PRAKTIJK	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 DE ORGANISATIE VAN EEN STEDENBOUWKUNDIG PROJECT	7
2.3 DE FASERING VAN EEN PROJECT	9
2.4 HET PROGRAMMA	10
2.5 DE PRIJSBEPALING VAN EEN WONING	12
2.6 VERTALING VAN PROGRAMMA EN PRIJSVORMING NAAR DE ONDERZOEKSVRAAGSTELLING	15
HOOFDSTUK 3 DE FUNDERING: THEORIE	16
3.1 INLEIDING	16
3.2 BESCHRIJVING VAN BESLUITVORMING	16
3.2.1 INLEIDING	16
3.2.2 MOGELIJKE MODELLEN OM BESLUITVORMING TE RECONSTRUEREN	17
3.2.3 KEUZE VOOR EEN MODEL: HET FASENMODEL	21
3.3 KWALITEIT VAN BESLUITVORMING	22
3.3.1 INLEIDING	22
3.3.2 KWALITEIT VAN BESLUITVORMING	23
3.3.3 DE CRITERIA VOOR DE BEOORDELING VAN KWALITEIT VAN BESLUITVORMING	23
3.3.4 DE TOEPASBAARHEID VAN DE CRITERIA VAN TEN HEUVELHOF EN FALUDI	23
3.3.5 TOEPASSING VAN DE CRITERIA ALS THEORETISCH ONDERZOEKSKADER	24
HOOFDSTUK 4 DE TECHNIEK: METHODOLOGIE EN OPERATIONALISATIE	25
4.1 INLEIDING	25
4.2 DRIE BELANGRIJKE GRONDVORMEN VAN ONDERZOEK	25
4.3 DE VRAAGSTELLING GETOETST AAN DE VERSCHILLENDE GRONDVORMEN	25
4.4 OPERATIONALISATIE	27

HOOFDSTUK 5 DE REALISATIE: BESCHRIJVING VAN DRIE PROJECTEN	29
5.1 INLEIDING	29
5.2 KORTE TYPERING VAN DE ONDERZOEKSPROJECTEN	29
5.2.1 INLEIDING	29
5.2.2 FASCINATIO IN CAPELLE AAN DEN IJSSEL	29
5.2.3 NIJREES IN ALMELO	30
5.2.4 SCHUYTGRAAF IN ARNHEM	30
5.3 BESCHRIJVING VAN DE PROJECTEN AAN DE HAND VAN HET FASEN-MODEL	31
5.3.1 INLEIDING	31
5.3.2 FASCINATIO	31
5.3.3 NIJREES	35
5.3.4 SCHUYTGRAAF IN ARNHEM	37
HOOFDSTUK 6 DE EINDCONTROLE: ANALYSE VAN DE DRIE PROJECTEN	39
6.1 INLEIDING	39
6.2 ANALYSE FASCINATIO	39
6.3 ANALYSE NIJREES	41
6.4 ANALYSE SCHUYTGRAAF	42
HOOFDSTUK 7 DE OPLEVERING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
7.1 INLEIDING	45
7.2 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	45
7.3 BEANTWOORDING VAN DE VRAAGSTELLING	46
7.4 AANBEVELINGEN	47
HOOFDSTUK 8 SAMENVATTING	49
8.1 ACHTERGROND VAN HET SCRIPTIEONDERZOEK	49
8.2 VRAAGSTELLING	49
8.3 GEVOLGDE THEORETISCHE EN METHODISCHE AANPAK	50
8.4 ANTWOORD OP DE VRAAGSTELLING	50
8.5 AANBEVELINGEN	50
LITERATUURLIJST	53
BIJLAGE 1 VRAGENLIJST	57

Hoofdstuk 1 De piketpalen: inleidend hoofdstuk

1.1 Inleiding

In menig modern mensenleven is het kopen van een woning de aanschaf die de grootste geldelijke investering met zich meebrengt. Bijna iedereen heeft woonruimte nodig. De nederlandse woningmarkt bestaat 1 januari 2004 voor uit koopwoningen en voor 21,6 % uit huurwoningen. De woningen die in de 2004 zijn gebouwd, zijn voor 78,4 % koopwoningen en voor 21,6% huurwoningen¹. Een groot gedeelte van de Nederlanders heeft dus een groot belang bij de koopwoningmarkt in Nederland. Daarnaast bepalen de woonlasten een steeds groter wordend deel van het gezinsbudget, waarmee bij een gelijkblijvend inkomen de vrije bestedingsruimte afneemt. De woonlasten hebben daarmee een steeds grotere invloed op de manier van leven van mensen.

De koopwoningmarkt is een markt van vraag en aanbod van bestaande en nieuwe woningen, waar woningprijzen tot stand komen. Deze markt is echter geen “markt van volledig vrije mededinging”, waar partijen het aan de markt kunnen overlaten om tot een goede prijsvorming te komen. Elke bestaande woning is uniek, en ook nieuwbouwwoningen van hetzelfde type en op dezelfde locatie kunnen door verschillende ligging op verschillende voorkeuren van potentiële kopers rekenen. Voor de koper is, door een gebrek aan huurwoningen, vaak geen eenvoudige mogelijkheid tot uittreding terwijl wonen wel een noodzakelijk goed is. Ook aan de aanbodzijde is geen sprake van een vrije markt. Naast complexe regelgeving waar een ontwikkelaar of aannemer mee te maken heeft (maar dat is in bijvoorbeeld de automobielbranche ook het geval, en staat een goede marktwerking niet in de weg), is ook sprake van een gebrek aan vrije toetreding. Een woning moet immers op grond worden geproduceerd, en bouwgrond is een schaars goed. Grond moet door middel van de bestemming, maar soms ook door middel van saneringen of het wegnemen van beperkingen in de omgeving, geschikt gemaakt worden als bouwgrond. Veel grond die potentieel tot bouwgrond zou kunnen worden gemaakt, is in handen van speculanten en ontwikkelaars. Alleen al deze markt-imperfecties (en er zijn nog vele andere zaken die de markt vertroebelen, zoals rentekosten, aftrekbaarheid van betaalde rente, overdrachtsbelasting, huursubsidie etc) maken dat het bij de prijsvorming van woningen te makkelijk is om te zeggen dat “de markt “ uiteindelijk tot een “goede” prijs zal leiden.

De in 2002 en 2003 gehouden Parlementaire Enquête Bouwnijverheid heeft onderzoek gedaan naar samenwerkingsconstructies in de Grond-, water- en wegenbouwsector naar aanleiding van het vermoeden van ongeoorloofde constructies van samenwerking met betrekking tot de prijsvorming in de sector. In haar eindrapport² merkt de enquêtecommissie in haar bevindingen en conclusies over de woningbouw het volgende op:

“Een relatief bescheiden deelonderzoek uit de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid betreft het onderzoek naar de woningbouw en met name naar de samenwerkingsconstructies op zogeheten VINEX-locaties. In de woningbouw is de betrokkenheid van de rijksoverheid een andere dan in de GWW-sector. Zij is geen opdrachtgever en sinds een tiental jaren is haar financiële inbreng bij het realiseren van nieuwe woningen sterk verminderd. Gemeenten met VINEX-locatie is schriftelijk gevraagd naar met name de rol van grondposities en samenwerkingsconstructies, alsook de gevolgen daarvan voor mededinging, aanbestedingsvormen, transparantie en controleerbaarheid, en de prijs/kwaliteitverhouding van woningen. Daarbij is een relatie gelegd met de uitgangspunten van het Rijk, alsook met het belang van de burger waarover de in 1998 verschenen «Notie van ruimte» van de Tweede Kamer concludeerde dat deze gedurende het gehele ontwikkelingsproces onvoldoende invloed kan doen gelden. Gebleken is dat gemeenten met VINEX-locaties in de ontwikkeling van deze gebieden verschillende rollen hebben. Zij moeten enerzijds participant en contractpartner bij de uitvoering van de VINEX zijn, en anderzijds kritisch en democratisch toezichthouder en reflectant. Deze verschillende rollen kunnen conflicteren. Sinds de jaren negentig lijkt bovendien de rol van de gemeente als regisseur

¹ Bron: CBS, internet

² Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid (2003), Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage

richting marktpartijen aan betekenis te hebben ingeboet, en het ziet er naar uit dat de gemeente nu zware inspanningen moet leveren om haar eigen doelstellingen te realiseren. De commissie constateert voorts dat gemeenten waar sprake is van grondposities van marktpartijen aangeven dat het feitelijk onontkoombaar is om met deze partijen in zee te gaan. Beperking van de mededinging lijkt in het VINEX-proces te zijn verweven in de vorm van het bouwclaimmodel. Van een open concurrentie is in dat geval al meteen na de beginfase geen sprake meer. Zodra grondposities zijn ingenomen, liggen de verhoudingen voor vele jaren vast. Met het innemen van een grondpositie wordt tevens de mededinging op andere deelmarkten dan de woningbouw beperkt en kunnen voorts versturende effecten optreden ten aanzien van de marktwerking van ontwikkelaars en aannemers onderling. De mededinging op VINEX-locaties wordt verder beperkt door combinatievorming of samenwerking tussen marktpartijen onderling, alsook binnen de bouwkolom. De commissie merkt op dat de variëteit in selectie van ontwikkelaars en de uitgifte van grond bij gemeenten die zelf kunnen beschikken over de grond aanzienlijk groter is. Wat de effecten daarvan zijn geweest voor bijvoorbeeld de prijs/kwaliteitsverhouding is echter onbekend. De commissie constateert dat daar waar de gemeenten zelf opdrachtgever zijn (bijvoorbeeld de GWW-sector) het aanbestedingsbeleid transparant en gereguleerd is. Voor de VINEX-locaties, waarbij eveneens maatschappelijke doelen in het geding zijn, is het aanbestedingsbeleid niet of nauwelijks onderwerp van gemeentelijke zorg. De aanbesteding van woningen vindt daar voornamelijk onderhands plaats, meestal aan een aannemer binnen de ontwikkelingscombinatie. Hier lijkt iedere vorm van mededinging afwezig, alsook de controlerende taak van de gemeente.

De commissie komt tot de volgende conclusies :

- Marktpartijen die niet in de grondverwervingsfase kunnen of willen investeren staan al bij voorbaat op achterstand. Hetzelfde geldt voor burgers die in eigen beheer een woning willen bouwen (particulier opdrachtgeverschap).
- Met name het innemen van forse grondposities in het begin van de ontwikkeling van een locatie beperkt de mededinging; ook combinatievorming van partijen kan dit effect hebben.
- Beperking van de mededinging kan een verstrend effect hebben op:
 - marktwerking tussen ontwikkelaars en aannemers onderling;
 - de prijsvorming van de bouwgrond;
 - de regierol van de gemeente en de kwaliteit van de planontwikkeling;
 - het woningbouwprogramma en de prijs/kwaliteitverhouding van de woning.
- De opbloei van de woningmarkt heeft ertoe geleid dat er meer geld in de woningmarkt omgaat dan voorheen. De verkoopprijzen zijn gestegen, wat minder geldt voor de kwaliteit van het gebodene. De commissie is verbaasd dat gemeenten niet of nauwelijks inzicht blijken te hebben in de prijs/kwaliteitverhouding van de woningen.
- Het is opmerkelijk dat gemeenten slechts sporadisch refereren aan de belangen en wensen van de burgers. Juist omdat de VINEX een aanbiedersmarkt is, zou extra aandacht voor de belangen van de woonconsument op zijn plaats zijn. Immers, de prijs van een eventuele onvolkomen marktwerking wordt door de koper betaald.” (p.291-293)

De enquêtemissie beveelt dan ook o.a. aan “dat de Nma onderzoek doet naar combinaties en andere vormen van samenwerking tussen marktpartijen alsook binnen de bedrijfskolom die de mededinging aanzienlijk lijken te beperken. Verder dient volgens de commissie te worden onderzocht hoe het Rijk de gemeentelijke positie kan versterken, bijvoorbeeld door verbetering van het instrumentarium (zoals de grondexploitatieverordening) en in termen van tijdsdruk” (p. 304). En ook in de aanbevelingen wijst de commissie er nogmaals op dat het opmerkelijk is dat er weinig aandacht voor de belangen van de woonconsument lijkt te zijn bij de ontwikkeling van VINEX-locaties. “Meer aandacht voor zijn of haar belangen is op zijn plaats, niet in het minst omdat eventuele onvolkomenheden in de marktwerking uiteindelijk door de koper worden betaald” (p. 304).

1.2 Problematisering

De commissie concludeert dat de koper de prijs betaalt van eventuele onvolkomenheden in de marktwerking van de markt voor nieuwbouwwoningen. Letterlijk betaalt de koper de VON-prijs voor een nieuwbouwwoning, figuurlijk betaalt de koper de prijs omdat hij de kosten draagt van de imperfecte markt, en het gebrek aan aandacht hiervoor vanuit de politiek.

Deze veronderstelling roept de vraag op of het inderdaad juist is dat de politiek weinig aandacht heeft voor de totstandkoming van prijzen voor nieuwbouwwoningen. Het

onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie beoogt een begin van een antwoord op de volgende vraag te formuleren.

Heeft de politiek te weinig aandacht voor de totstandkoming van prijzen voor nieuwbouwwoningen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is nader onderzoek noodzakelijk. Om dit onderzoek uit te kunnen voeren, moet een onderzoeksopzet beschikbaar komen. Om die onderzoeksopzet op te kunnen stellen, moet gebruik gemaakt worden van een theoretisch kader. Aan dit theoretische kader moeten theoretische noties ten grondslag liggen. Om geschikte theoretische noties te kunnen selecteren, moet een goede vraagstelling worden geformuleerd.

1.3 Concretisering van de problematisering

Om tot een goede vraagstelling te komen, moet de doelstelling van deze scriptie –het beantwoorden van de vraag of te politiek te weinig aandacht heeft voor de totstandkoming van prijzen voor nieuwbouwwoningen- verder geconcretiseerd worden. Hiervoor wordt de vraag uiteengehaald in een aantal deelvragen:

- Welk deel van de politiek zal worden bestudeerd?
- Welke rol heeft het geselecteerde deel van de politiek in die totstandkoming?
- Hoe kan het begrip aandacht worden geconcretiseerd zodat dit kan worden geoperationeerd in het onderzoek?

Welk deel van de politiek zal worden bestudeerd?

Het nederlandse politieke bestel kan grofweg worden onderverdeeld in rijk, provincies en gemeenten. Alledrie hebben ze hun invloed op de woningmarkt, de gemeenten staan echter het dichtst bij de totstandkoming van prijzen op de woningmarkt voor nieuwbouwwoningen. Woningen worden immers lokaal aangeboden, op lokaal niveau heeft het onderhandelingstraject plaatsgevonden tussen ontwikkelaar en gemeente en de gemeente stelt het bestemmingsplan vast op grond waarvan gebouwd mag worden. Op grond van deze achtergrond, zal het in deze scriptie beschreven onderzoek zich richten op het gemeentelijke niveau.

Het onderzoek zal zich richten op de *lokale* politiek.

Welke rol heeft het geselecteerde deel van de politiek in die totstandkoming?

Gekozen is om de lokale politiek te bestuderen. De lokale politiek heeft voor wat betreft de totstandkoming van prijzen voor nieuwbouwwoningen vooral een rol bij het vaststellen van het programma voor een nieuwbouwlocatie. In dit programma worden prijscategorieën afgesproken tussen gemeente en ontwikkelaar(s). Onderhandelingen over dit programma worden doorgaans gevoerd door één of meer wethouder(s)³. Na vaststelling door het college wordt het programma doorgaans ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad⁴. De rol van de lokale politiek met betrekking tot de totstandkoming van prijzen voor nieuwbouwwoningen bestaat dan ook vooral uit besluitvorming over het programma⁵.

Het onderzoek zal zich richten op *besluitvorming* door de lokale politiek.

³ Het ambtelijk apparaat zal veelal de voorbereidende onderhandelingen voeren of de wethouder(s) voorzien van onderbouwende informatie ten behoeve van de onderhandelingen.

⁴ Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze scriptie richt zich op projecten waarvan de besluitvorming voor 2002, dus voor de invoering van het dualisme, heeft plaatsgevonden.

⁵ Een meer uitgewerkte beschrijving van de wijze waarop een programma tot stand komt wordt gegeven in hoofdstuk 2.

Hoe kan het begrip “aandacht” worden geconcretiseerd zodat dit kan worden geoperationeerd in het onderzoek?

Gekozen is om besluitvorming door de lokale politiek te bestuderen. Om de mate waarin de lokale politiek in haar besluitvorming ergens aandacht aan besteedt, te onderzoeken is concretisering van het begrip “aandacht” gewenst. Belangrijk is om te zoeken naar een verschijningsvorm van aandacht die redelijk onderzoekbaar is. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat als ergens aandacht aan wordt besteed, ergens met zorg, zorgvuldig en bekwaam mee om wordt gegaan. Dat is ook wat de burger mag verwachten van de lokale politiek. De burger mag van de politieke organen verwachten dat voldoende kwaliteit wordt geleverd bij de totstandkoming van besluiten. Daarom is in het kader van dit onderzoek “aandacht” vertaald naar “kwaliteit”

Het onderzoek zal zich richten op *kwaliteit* van besluitvorming door de lokale politiek.

1.4 Probleemstelling = doelstelling en vraagstelling

Het doel van het onderzoek dat aan deze scriptie ten grondslag ligt, is om een begin van een antwoord te formuleren op de vraag of de vermoedens van de enquêtecommissie terecht zijn dat weinig aandacht lijkt te zijn voor de onvolkomenheden van de marktwerking bij de prijsvorming van nieuwbouwwoningen.

Om deze vraag te concretiseren zijn in paragraaf 1.3 een aantal deelvragen gesteld en beantwoord. Aan de hand van de doelstelling van het onderzoek en deze beantwoording is de volgende vraagstelling ontstaan:

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?

1.5 Afbakening

Het onderzoek vindt plaats naar planontwikkelingen van 500 of meer woningen, waarvan de besluitvorming over het programma en de aan het programma gekoppelde prijzen door de raad reeds heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek richt zich op uitleglocaties (‘bouwen in de wei’) omdat verondersteld wordt dat de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen in herontwikkelingsgebieden en/of binnenstedelijke ontwikkelingen doorkruist wordt door argumenten die met de voorafgaande bestemming te maken hebben.

Aangezien de bestudeerde besluitvorming loopt totenmet het jaar 2000, zijn de effecten die de invoering van het dualisme met zich mee gebracht zou kunnen hebben niet in het onderzoek meegenomen.

1.6 Aanduiding van het conceptuele en theoretische kader van het onderzoek

De vraagstelling van deze scriptie luidt:

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?

Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van besluitvorming door de lokale politiek over een bepaald onderwerp (prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties). Om die kwaliteit te toetsen, zal een theoretisch kader hiervoor een criterium of meerdere criteria moeten geven. Deze criteria zullen worden losgelaten op “de besluitvorming over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties door de lokale politiek”.

De besluitvorming moet dus gereconstrueerd worden om toetsing mogelijk te maken. Teisman onderscheidt in “Publieke besluitvorming” drie typen methoden om besluitvorming te reconstrueren:

1. gebruik maken van het fasenmodel;

2. gebruik maken van het stromenmodel;
3. gebruik maken van het rondemodell.

Elk model kent haar eigen ijkpunt voor goede besluitvorming. Voor het fasenmodel is dat “de ‘fit’ tussen beleidsuitkomst en beleidsdoel van de centrale actor, voor het stromenmodel is dat het “vermogen tot koppelen tussen stromen en gebruik van policy-windows”, voor het rondemodell is dat de beantwoording van de vraag of “beslissingen zo op elkaar betrokken zijn dat het resultaat bevredigend is” (Teisman, p. 51).

Voor de reconstructie van de besluitvorming wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het fasenmodel, dat wordt aangepast aan de gebruikelijke fasering die nieuwbouwprojecten plegen te doorlopen. Deze fasering is beschreven in paragraaf 2.3. De keuze voor het fasenmodel wordt onderbouwd in paragraaf 3.2.

Allerdrie de modellen zijn gebaseerd op het onderzoeken van machtsuitoefening en belangenconflicten (Hart, P. ‘t , Metselaar, M. & Verbeek (Reds), p. 30-31). Het is in deze scriptie echter niet de vraag of de lokale politiek haar macht heeft aangewend of haar belang heeft gerealiseerd om de prijsvorming te beïnvloeden in een door haar gewenste richting. Het is daartegen de vraag of er *aandacht* was voor het mechanisme van prijsvorming. Het uitoefenen van macht of het bereiken van een belang (bijvoorbeeld doorbreken van het prijsmechanisme) was dan ook geen a priori gesteld doel van de lokale politiek. Het bij het fasenmodel behorende ijkpunt voor goede besluitvorming, “de ‘fit’ tussen beleidsuitkomst en beleidsdoel van de centrale actor”, (Teisman, p. 51) lijkt dan ook niet bruikbaar om de kwaliteit van de in beeld gebrachte besluitvorming te beoordelen.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van de besluitvorming zal een ander toetsingskader voor kwaliteit moeten worden gevonden. Dit kader is gevonden in de criteria voor goede besluitvorming die Ten Heuvelhof en Faludi geformuleerd hebben (kwaliteit van de motivering, politieke legitimatie, participatie, samenhang en evaluatie).

1.7 Opzet en methodologie van het onderzoek

De onderzoeksopzet bestaat uit het casuïstisch onderzoeken van drie planontwikkelingen in uitleggebieden van minimaal 500 woningen binnen drie gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Het onderzoek beoogt de besluitvormingsprocessen die zich hebben voortgedaan, te beschrijven. Voor de beschrijving van de besluitvormingsprocessen is het fasenmodel van Teisman als basis genomen. Het model is aangepast aan de normale fasering die nieuwbouwprojecten op uitleglocaties doorgaans doormaken. Deze fasering wordt beschreven in paragraaf 2.3. Aan de hand van de beschrijvingen van de besluitvormingsprocessen wordt getoetst of de criteria voor kwaliteit van besluitvorming zijn terug te vinden.

De beschrijvingen van de besluitvormingsprocessen zijn opgebouwd aan de hand van de analyse van documenten (raadsadviezen, - besluiten en –verslagen) en een aanvullend interview met een bij de besluitvorming van het project betrokken ambtenaar.

De vragen aan de hand waarvan de interviews plaatsvonden, zijn weergegeven in bijlage 1.

1.8 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek wordt verricht door een toetsingskader te gebruiken dat niet specifiek hoort bij het model aan de hand waarvan de casussen beschreven worden. De vraag kan gesteld worden of onderdeel van het fasenmodel (de beoordeling van de kwaliteit van besluitvorming) vervangen kan worden door een ander stukje theorievorming over hetzelfde onderwerp. De wetenschappelijke relevantie van de scriptie zal gelegen zijn in het nagaan of een ander toetsingskader voor goede besluitvorming –in casu de criteria voor toetsing van

kwaliteit van besluitvorming zoals Faludi en Ten Heuvelhof deze hebben geformuleerd-gekoppeld kan worden aan het fasenmodel.

Vanwege het grote belang dat burgers hebben bij de prijs van nieuwbouwwoningen (en de daaruit voortvloeiende prijs van wonen) en het vermoeden dat deze prijs niet tot stand komt op een manier waarop de markt voor een “goede” prijs van wonen zorgt, mag verantwoordelijkheidsbesef van politici ten opzichte van dit onderwerp verondersteld worden. Desalniettemin heeft de enquêtecommissie Bouwnijverheid in haar eindrapport haar vermoeden geventileerd dat er te weinig aandacht aan dit onderwerp wordt besteed. Het grote belang van burgers in combinatie met het vermoeden van te weinig aandacht vanuit te politiek geeft het maatschappelijk belang van het onderwerp weer.

1.9 Opbouw van deze scriptie

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe nieuwbouwprojecten doorgaans zijn georganiseerd en gefaseerd, hoe een programma tot stand komt en hoe de prijs van een woning wordt bepaald. Vervolgens staan in hoofdstuk 3 de theoretische noties beschreven waar deze scriptie op is gebaseerd, waarna in hoofdstuk 4 de gebruikte methodologie en operationalisatie kort is toegelicht. Hoofdstuk 5 geeft een weergave van de besluitvormingstrajecten van de drie bestudeerde projecten, die vervolgens in hoofdstuk 6 worden geanalyseerd. De conclusies en aanbevelingen volgen in hoofdstuk 7. Een samenvatting van deze scriptie is te vinden in hoofdstuk 8. Tot slot zijn een literatuurlijst en een bijlage opgenomen.

Hoofdstuk 2 De omgeving: toelichting op de praktijk

2.1 Inleiding

Het onderzoeksterrein van deze scriptie is gelegen in grotere nieuwbouwwoningprojecten, en richt zich met name op de prijsvorming van die nieuwbouwwoningen. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe een project doorgaans wordt georganiseerd (paragraaf 2.2), welke fasering een project doorloopt (paragraaf 2.3), en wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud van het programma (2.4). In paragraaf 2.5 wordt in grove lijnen uiteengezet hoe de prijs van een nieuwbouwwoning tot stand komt. De relatie tussen de paragrafen 2.2 tot en met 2.5 en de theorie die aan dit scriptieonderzoek ten grondslag ligt wordt gelegd in paragraaf 2.6.

2.2 De organisatie van een stedenbouwkundig project

Het tot stand laten komen van een ontwikkeling is een gecompliceerde aangelegenheid waar diverse actoren bij betrokken zijn. In "Real Estate development: principles and proces" (Miles, Mike E., Gayle Berens, and Marc E. Weiss, Third Edition. Washington, D.C.:ULI-the Urban Land Institute, 2000.) staat hier onder andere over:

"Private sector real estate developers have a public sector partner in every deal –no exceptions- whether or not they choose to recognize that partner. Government – federal, state, local- permeates the U.S. system of capitalism under which private developers operate. Real estate development itself is a highly regulated process. Taxes, labor law, property law, public infrastructure, financial market operations, zoning, building permits, and impact fees all issue from legislation, regulations, and public policy."

De overheid is niet alleen in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland een altijd participerende partner. Bij ontwikkelingen zijn het vooral de gemeenten die een grote rol hebben, maar ook de provincies en diverse departmenten kunnen van doorslaggevend belang zijn om een ontwikkeling mogelijk te maken. Binnen de gemeente is een veelheid aan vakdisciplines betrokken bij planontwikkelingen. Gedacht kan worden aan disciplines als stedenbouw, verkeer, volkshuisvesting, civiele techniek (grondmechanica, rioleringen, infrastructuur, kunstwerken, kabels en leidingen etc), groen, milieu, detailhandel, welzijn, onderwijs, planeconomie, planjuridische zaken etc. Daarnaast spelen het college en de gemeenteraad een belangrijke rol in de besluitvorming, maar ook de welstandscommissie kan haar invloed doen gelden op een planontwikkeling.

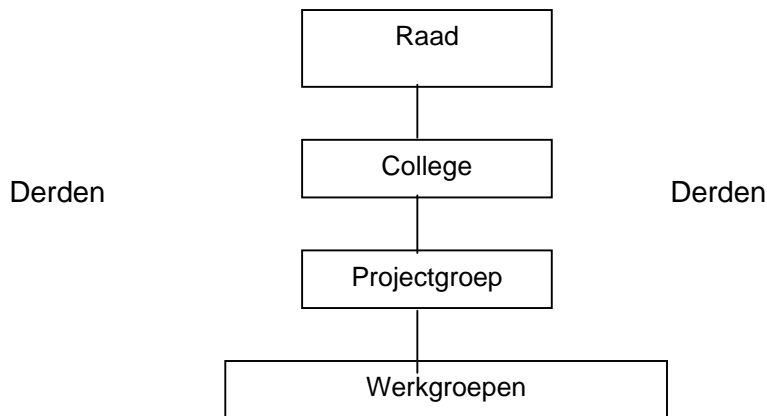
Buiten de gemeente zullen bij een grotere planontwikkeling één of meer ontwikkelaars betrokken zijn (bij kleinere ontwikkeling kan soms een aannemer voldoen), zullen diverse belangenorganisaties proberen invloed uit te oefenen op het plan (vrouwenadviescommissie, ouderenbonden, milieugroeperingen) en zullen stakeholders proberen een hun welgevallige voorziening of programmaonderdeel in het programma te laten opnemen (woningcorporatie wil huurwoningen realiseren, geloofsgemeenschap wil kerk bouwen, vereniging wil verenigingsgebouw of sportvelden o.i.d. realiseren, belegger wil winkelcentrum bouwen etc). Daarnaast zijn er wellicht partijen die een belang hebben in het grondgebied waar de ontwikkeling plaats gaat vinden (grondeigenaren, eigenaren van ondergrondse infrastructuur, NS, Rijkswaterstaat etc.).

Bij binnenstedelijke herontwikkelingen spelen bewoners (soms individueel, soms via eigenaren- of huurdersverenigingen) vaak een belangrijke rol. Bij uitlegontwikkelingen (ontwikkelingen 'in de wei') zijn de omwonenden die via planprocedures de ontwikkelingen proberen bij te sturen of te verhinderen een factor van belang.

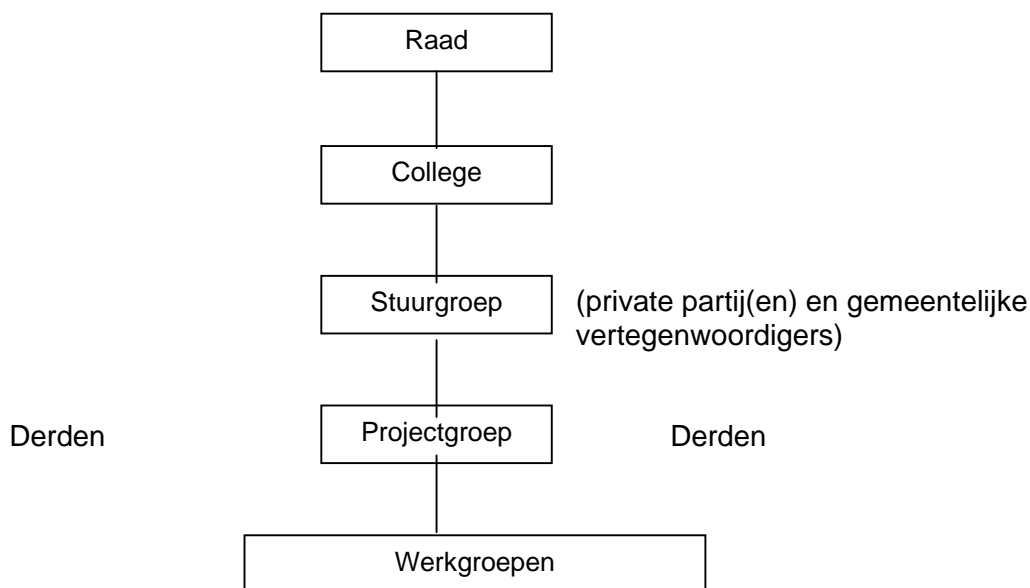
Om al deze organisaties, partijen, disciplines en mensen en hun onderlinge communicatie in goede banen te leiden, wordt vaak gebruik gemaakt van een projectorganisatie. Doorgaans is deze projectorganisatie bemensd vanuit de gemeente en opereert zij binnen de

gemeentelijke kaders, soms aangevuld met deelnemers of gesprekpartners van buiten de gemeente. Als een gemeente een samenwerking met één of meer private partijen aangaat wordt de werkorganisatie soms buiten de gemeente geplaatst, maar ook dan zal voor wat betreft de besluitvorming over met name publieke aspecten een aantakking op de reguliere gemeentelijke structuur worden gemaakt.

Een gangbaar model voor een gemeentelijke ontwikkeling is het projectgroep-model:



Vindt samenwerking met een private partij plaats, maar blijft de gemeente streven naar een zo groot mogelijke gemeentelijke invloed, dan ligt het stuurgroep-model voor de hand:



Wordt de ontwikkeling zoveel mogelijk buiten de gemeente geplaatst, dan is een veel gebruikte constructie de BV/CV-PPS, waarbij de gemeente aandeelhouder is in de BV/CV en uit dien hoofde een directeur in de BV/CV levert. Meestal is dat een wethouder of een directeur Grondbedrijf of Stadsontwikkeling of een combinatie.

De vorm waar voor gekozen wordt is onder andere afhankelijk van de grondpositie die de gemeente heeft, en die eventuele ontwikkelaars hebben, en de mate van invloed die de gemeente op de planontwikkeling wil hebben. Vele tussenvormen zijn mogelijk.

Onafhankelijk van het model van samenwerking dat een project krijgt, zal een projectgroep met een projectleider worden ingesteld. De projectleider zal aan het college of aan de stuurgroep rapporteren en adviseren, en zal de contacten met derden onderhouden. De projectleider zal het project proberen te structureren aan de hand van de fasen die in het

project verwacht worden (zie paragraaf 2.3) en zal in ieder geval per fase een goedkeuringsbeslissing van stuurgroep, college en/of raad proberen te krijgen op basis waarvan de volgende fase kan worden ingezet. Ook zal onafhankelijk van het model besluitvorming over het programma plaatsvinden in de gemeenteraad.

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat de normen die Ten Heuvelhof en Faludi geven voor kwaliteit van de besluitvorming vooral gericht zijn op externe legitimering. Deze externe legitimering vindt plaats in de gemeenteraad, en niet in de projectgroep of de stuurgroep. Het college kan in beperkte zin als externe legitimering gelden. Doorgaans zijn slechts de besluiten openbaar (vaak echter niet). De adviezen en het verslag van de beraadslaging die aan die besluiten ten grondslag liggen zijn meestal niet-openbaar. Deze gang van zaken geeft de besluitvorming in het college maar beperkte externe legitimering.

In het kader van deze scriptie zal daarom gekeken worden naar de besluitvorming zoals deze in de gemeenteraad plaatsvindt. Het advies van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad maakt hier onderdeel van uit.

2.3 De fasering van een project

Elke ontwikkeling is uniek en kent haar eigen proces en dynamiek, maar toch valt een min of meer gestandaardiseerde fasering te herkennen bij stedelijke ontwikkeling. Enkele voorbeelden van deze fasering zijn onderstaand weergegeven. Alhoewel de indeling, de terminologie en de accenten soms verschillen, is duidelijk dat alle voorbeelden in grote lijnen hetzelfde patroon volgen.

De uitgave "Programma van Eisen: instrument voor kwaliteitsbeheersing" van de Stichting Bouwresearch (SBR 258, Rotterdam, 1992, p.18) onderscheidt de volgende fasen in het bouwvoorbereidingsproces (ontleent aan het "Handboek voor de complementatie van Kwaliteitszorg in Architectenbureaus", samengesteld door de Ontwikkelgroep Kwaliteitszorg Bouwvoorbereiding en uitgegeven door de BNA, en aansluitend op de Standaardvoorwaarden 1988-rechtsverhouding opdrachtgever architect):

Hoofdfase	Fase	
Programma	1. Initiatief	Ontwikkeling
	2. Haalbaarheidsstudie	
	3. Projectdefinitie	Van het
Ontwerp	4. Structuurontwerp	
	5. Voorlopig ontwerp	Programma van Eisen
	6. Definitief ontwerp	
Uitwerking	7. Bestek	
	8. Prijsvorming	
Realisatie	9. Werkvoorbereiding	
	10. Uitvoering	
	11. Oplevering	

De gemeente Dordrecht beschrijft in haar Nota Projectmatig werken (1994-I, door L. Kooistra van adviesbureau Bakkenist, gebaseerd op Handboek projectmatig werken van G. Wijnen, W. Renes, P. Storm) het verloop van een planproject. Een planproject kent de volgende fasering:

- Offertefase: het opstellen van een offerte; alternatieve vragen vallen af.
- Startfase: opstellen startnotitie; alternatieve projecten vallen af.
- Programmafase: opstellen programma; alternatieve eisen vallen af.
- Ontwerpfase: alternatieve oplossingen vallen af.

- Voorbereidingsfase: opstellen uitvoeringsplan: alternatieve realisatiemogelijkheden vallen af.
- Uitvoeringsfase: voorbereiding overdracht.
- Overdrachtsfase: nazorg overdragen aan betrokkenen, project evalueren, eindafrekening maken.

In "Het managen van unieke opgaven: samenwerken aan projecten en programma's" van Gert Wijnen en Rudi Kor (1^e druk 1996, derde oplage 2000) is een standaardfasering in zes fasen weergegeven:

1. Initiatief (Idee)
2. Definitie (Wat)
3. Ontwerp (Hoe)
4. Voorbereiding (Hoe te maken)
5. Realisatie (Doen)
6. Nazorg (In stand houden).

In dezelfde uitgave is weergegeven hoe deze indeling door Twijnstra Gudde (Fasering van een bouwproject volgens de Twijnstra Gudde BouwProjectManagement-aanpak, p. 67) vertaald is naar bouwprocessen:

- | | | |
|----------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 1. Initiatief | PvA Basisprogramma | (PvA = Plan van Aanpak) |
| 2. Definitie | PvA Programma van Eisen | |
| 3. Voorlopig ontwerp | PvA Voorlopig ontwerp | |
| Definitief ontwerp | PvA Definitief ontwerp | |
| 4. Bouwvoorbereiding | PvA Bestek | |
| Contractering | Uitvoering contract(en) | |
| Uitvoering | PvA Procesverbaal van oplevering | |
| 5. Nazorg | | |

Globaal verloopt een nieuwbouwontwikkeling dus volgens de volgende fasering:

1. Initiatief
2. Programma
3. Ontwerp
4. Voorbereiding
5. Uitvoering
6. Nazorg

Hierbij zij aangetekend dat de Programmafase en de Ontwerpfase door elkaar kunnen lopen. Als het ontwerp niet wordt geaccepteerd, zal om een volgend ontwerp mogelijk te maken soms het programma moeten worden aangepast. Schakelen tussen fasen zal het gevolg zijn. Verder zal bij een (binnen-)stedelijke (her-)ontwikkeling de omgeving meer van invloed zijn op het ontwerp dan bij het bouwen in uitleggelocaties. De programma-ontwikkeling en het ontwerp zullen in dat geval meer met elkaar hand in hand lopen. Aangezien deze scriptie vooral gericht is op de ontwikkeling van uitleggelocaties, is dit verschil in het kader van deze scriptie minder relevant.

De prijsbepaling van de nieuwbouwwoningen (zie ook paragraaf 2.5) vindt met name plaats in de fasen Programma en Ontwerp.

2.4 Het programma

De koppeling van prijzen aan woningen vindt met name plaats in de fasen Programma en Ontwerp. In deze paragraaf staat beschreven wat een Programma is.

Het op beleidsmatig niveau realiseren van doelstellingen binnen de ruimtelijke ordening vindt op verschillende manieren plaats. Gedacht kan worden aan het toekennen van een gewenste bestemming aan een bepaald gebied, het aanvragen en verkrijgen van subsidie

voor een bepaald project of een bepaalde voorzieningen of het vaststellen van een nota met daarin algemene richtlijnen over hoe een bepaald onderwerp verwerkt moet worden in de realisatie van projecten. Een heel duidelijke manier om beleidsmatige doelstellingen te realiseren is als de concrete vertalingen van de doelstellingen opgenomen worden in het programma voor een concrete locatie.

De Stichting Bouwresearch (1992, p.17) definieert het Programma van Eisen als een document, dat dient om:

- In de communicatie tussen de opdrachtgever en toekomstige gebruikers van een bouwwerk enerzijds en de architect en adviseurs anderzijds;
- Op basis van uitgangspunten en rekening houdend met voorwaarden;
- De behoeften, eisen, wensen en verwachtingen van opdrachtgever en toekomstige gebruikers;
- Via een samenhangend geheel van activiteiten, gericht op eenduidig en volledig verzamelen, bewerken, evalueren en overdragen van informatie;
- Gefaseerd van “grof naar fijn” in te brengen in het ontwerpproces.

In deze definitie wordt uitgegaan van een programma van eisen voor één gebouw ten behoeve van de gebruiker, maar de definitie geeft ook inzicht op de rol van het Programma bij een stedenbouwkundige ontwikkeling. In dat geval kan voor “opdrachtgever” de Stuurgroep (of de gemeenteraad) worden gelezen, en zijn de toekomstige gebruikers nog niet bekend.

Portas omschrijft het programma als het geheel van handelingen en mogelijkheden dat men overweegt voor een bepaalde ruimte en tijd⁶. Het geheel van handelingen en mogelijkheden, het programma, heeft z'n effect op die bepaalde ruimte en de mate van zwaarte van het programma heeft weer z'n effecten op de tijd, oftewel de planning. Aan de andere kant kan een gegeven tijd en locatie een bepaald programma uitsluiten. Van de Esschert karakteriseert deze definitie van Portas als vrij filosofisch, en heeft de definitie gespecificeerd naar het bouwen: “het programma is een geoperationaliseerd geheel van doelstellingen dat gerealiseerd dient te worden op een bepaalde locatie binnen een bepaalde tijdsperiode” (in: Kwaliteit van het programma in 5 sleutelprojecten, Esschert, M. van de, 1994, p. 29).

Het programma geeft dus in beginsel de input en de uitgangspunten voor het stedenbouwkundig plan. Bij de vaststelling van het stedenbouwkundig plan zal het definitieve programma worden vastgesteld. Het programma komt doorgaans op projectmatige wijze tot stand binnen een gemeente of binnen een samenwerkingsvorm van een gemeente en bijvoorbeeld een woningcorporatie en/of een projectontwikkelaar. Het programma geeft op hoofdlijnen weer wat de belangrijkste elementen zijn die een plek in een (stedenbouwkundig) plan moeten krijgen. Voorbeelden van programma-elementen zijn:

- aantal, typen en prijsklassen woningen;
- hoeveelheid commerciële ruimte;
- hoeveelheid kantoorruimte;
- hoeveelheid groen;
- bijzondere voorzieningen, zoals een school, een wijkgebouw, een kerk, een huisartsenpraktijk etc;
- bijzondere infrastructurele werken, zoals een brug, een damwand, een busbaan etc.

Om in te kunnen zetten op het realiseren van volkshuisvestelijke doelstelling, zal in de Initiatiefase, de Programmafase en de Ontwerpfase relevante input geleverd moeten worden aan de projectgroep. Deze input kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- Initiatiefase: informatie over de huidige en de wenselijke situatie in de gemeente/de regio en de verwachting van de mate waarin de betreffende ontwikkeling bij kan dragen aan het bereiken van de wenselijke situatie;

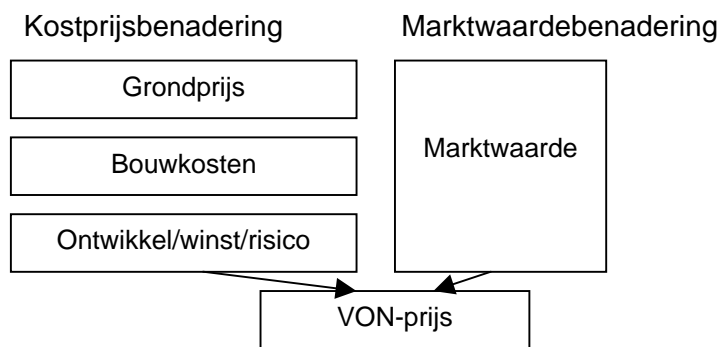
⁶ Portas, N., in: Gall (1993). Blz. 113

- Programmafase: operationalisering van doelstellingen naar concrete, meetbare parameters en in- en aanpassing van deze parameters naar de concrete planontwikkeling;
- Ontwerpfase: toezien op het overeind houden van de doelstellingen en vertaling daarvan naar concrete parameters in het ontwerp.

Voor deze scriptie is dus met name relevant de politieke besluitvorming in het kader van de Initiatieffase, de Programmafase en de Ontwerpfase. De besluitvorming over Voorbereiding, Uitvoering en Nazorg worden buiten beschouwing gelaten.

2.5 De prijsbepaling van een woning

Een veelheid aan factoren die van invloed zijn op de prijsbepaling van nieuwbouwwoningen leidt uiteindelijk tot één voor de koper/consument waarneembare vraagprijs van een woning (vrij op naamprijs). Door het al dan niet laten verrichten van meer- of minderwerk, kan de prijs nog wijzigingen ondergaan. Doorgaans niet zichtbaar voor de consument is dat de prijs van een woning grofweg uiteenvalt in drie onderdelen: de grondprijs, de bouwkosten en de ontwikkel/winst/risico-marge van de ontwikkelaar of aannemer. Tegenover deze kostprijsbenadering staat de marktwaarde van de woning. Schematisch levert dit het onderstaande beeld op van de totstandkoming van de prijs van nieuwbouwwoningen:



Grondprijs

De grondprijs kan op diverse manieren benaderd worden. De methode waar voor gekozen wordt, hangt samen met de aard van het grondbeleid dat een gemeente voert, de wijze waarop een gemeente de grond uitgeeft (of het project uitbesteed) en de aard van het concrete project. In het artikel "Kwaliteit door grondbeleid"⁷ van Manuel Aalbers en Jan Winsemius staat over dit onderwerp o.a. het volgende:

"In Nederland was de grondprijs lange tijd afgeleid van het kostendekkend maken van het bouwplan. Gemeenten gebruikten bij gronduitgifte het 'Bruine Boekje' (Grondkosten woningbouw, 1968) om grondprijzen vast te stellen. Volgens deze methode waren de kosten die gemaakt werden om tot bouwrijpe grond te komen het uitgangspunt voor de bepaling van de grondprijzen. Hierbij worden regionale verschillen in de kosten echter 'weggesubsidieerd' waardoor in de praktijk de kosten en daarmee de grondprijs in heel Nederland per vierkante meter nagenoeg gelijk waren. Deze kostengeoriënteerde methode sloot goed aan bij de bouw van met name gesubsidieerde woningbouw. Met de grote prijsstijgingen in de woningbouw is er een omslag gekomen in de methodiek voor grondprijsbepaling. Sinds de prijsstijgingen en de meer marktgerichte overheid gaan de gemeentelijke grondbedrijven marktconform om met de grond. De achterliggende gedachte is dat de waardestijging van de grond, die het gevolg is van een door de overheid gewijzigde bestemming, moet toekomen aan het algemeen belang. Veel gemeenten stapten begin jaren negentig dan ook over op andere methoden van grondprijsberekening. Uit onderzoek onder twintig gemeenten met een

⁷ Kwaliteit door Grondbeleid, M. Aalbers en J. Winsemius, Rooilijn nummer 5, mei 2002.

grote bouwopgave, twee Vinexprojectbureaus en vijf ontwikkelende bouwers en projectontwikkelaars blijkt dat er bij Nederlandse gemeenten acht verschillende methoden van grondprijsbepaling in gebruik zijn, allen met hun eigen voor- en nadelen (onderzoek Grondprijssystematiek Woningbouw, 2001). De meeste gemeenten combineren verschillende grondprijsmethoden zoals de residuele grondwaardemethode, grondquote, grondcurve, tender, afroomregeling en de vaste vierkante meterprijs per prijscategorie. De grondprijsmethodiek wordt afgestemd op de sector; voor woningbouw, kantoren en bedrijfsterreinen gelden andere grondprijsberekeningen. Zelfs binnen de verschillende sectoren kunnen andere berekeningen gelden. Voor sociale huurwoningen wordt de grondprijs vaak anders berekend dan voor de vrije-sectorwoningen. Verder wordt er een afzonderlijke regeling gehanteerd voor verschillende woningtypen, zoals eengezins- en meergezinswoningen. Met name het moment en het doel van de prijsbepaling spelen dan een belangrijke rol bij de keuze van de methodiek. Zo kunnen spoedige ontwikkeling of duurzaam bouwen worden bevorderd door een lage grondprijs. Doordat in verschillende methoden de grondprijs afhankelijk is van de verkoopprijzen van woningen in de bestaande voorraad, is ook het moment van prijsbepaling van groot belang. Marktprijzen zijn immers aan verandering onderhevig. Dit levert een ondoorzichtig geheel van grondprijsbepalingen op, waarbij het niet altijd op voorhand duidelijk is wat de bedoelde en de onbedoelde neveneffecten van de gekozen grondprijspolitiek zijn. De residuele grondwaardemethode en de grondquotemethodiek worden in de gemeentelijke praktijk het meest gebruikt (...). Bij de grondquotemethode is de grondprijs een vast percentage van de vrij-op-naam-prijs; bij de residuele grondwaardemethode is de grondprijs het verschil tussen de verkoopprijs en de bouwkosten.”

Het programma, het grondbeleid en de gronduitgiftemethode werken in een voortdurende wisselwerking op elkaar in. Onderstaand wordt een globaal beeld geschetst van de wijze waarop die wisselwerking plaats vindt⁸.

De gemeente is eigenaar van de grond (geworden). Zij ontwikkelt (op basis van een programma) een stedenbouwkundig plan, of laat een stedenbouwkundig plan ontwikkelen door een of meer ontwikkelaars. De ontwikkelaar biedt een prijs aan de gemeente aan om de woningen (en mogelijk andere voorzieningen) in overeenstemming met het programma en het stedenbouwkundig plan te mogen bouwen en verkopen. Deze bieding is de grondbieding. De grondbieding dient voor de gemeente de kosten die zij maakt om de grond te kunnen leveren zodat het plan gerealiseerd kan worden, te dekken. Kosten die de gemeente maakt zijn bijvoorbeeld verwervingskosten (als de grond niet in haar bezit was), planontwikkelingskosten (stedenbouwkundig bureau, onderzoeken, bestemmingsplankosten, ambtelijke capaciteit van diverse afdelingen), kosten van bouw- en woonrijp maken (sloop van eventuele bestaande gebouwen, bodemsaneringen, voorbelasten, onder- en bovengrondse infrastructuur) en rente. Als de grondbieding de grondkosten overstijgt, maakt de gemeente winst. Deze winst kan zij naar eigen inzicht gebruiken. Bijvoorbeeld om andere projecten te financieren (verevening), om toe te voegen aan de algemene reserve of aan een reserve van het grondbedrijf⁹, of om ten goede te

⁸ In deze beschrijving wordt uitgegaan van het klassieke model, waarbij de gemeente eigenaar is van de grond en deze verkoopt aan een ontwikkelaar. In andere modellen, die bijvoorbeeld relevant zijn als een projectontwikkelaar eigenaar van de grond is, wordt een andere verdeling gemaakt in werkzaamheden, risico, participatie en toerekening van kosten maar het principe van het klassieke model blijft doorgaans de basis die ten grondslag ligt aan de afspraken over een andere methodiek.

⁹ Een gemeente kan er voor kiezen een Grondbedrijf (of een Ontwikkelbedrijf) op te richten. Een grondbedrijf kan een aparte tak van dienst zijn met een eigen begroting, exploitatie en jaarrekening. Een grondbedrijf is te vergelijken met een gewoon bedrijf met als bedrijfsdoel het aan- en verkopen van gronden. Vaak streeft een grondbedrijf ernaar een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen op deze aan- en verkopen (binnen de kaders die de gemeente vanuit haar algemeen belang geeft). Een

laten komen aan lopende uitgaven van algemeen belang (de algemene dienst). Ook kan de gemeente eventuele winst inzetten om bepaalde onrendabele voorzieningen in het plan te kunnen realiseren (school, theater, park etc).

De ontwikkelaar bekijkt aan de hand van het programma, het stedenbouwkundig plan en de specifieke situatie wat voor woningtypen ze kan realiseren en welke kwaliteit en marktwaarde die woningen zullen krijgen (het programma wordt gedifferentieerd en gespecificeerd tot een goed verkoopbare mix van typen en prijzen, het stedenbouwkundige plan wordt mogelijk nog wat aangepast; dit proces wordt ook wel 'optimalisatie' genoemd). De globale bouwkosten van deze woningen zal de ontwikkelaar afzetten tegen de marktwaarde. Verder zal de ontwikkelaar een winstmarge en een risicomarge meecalculeren. Het verschil tussen de marktwaarde enerzijds en de bouwkosten en winst- en risicomarge anderzijds is (vanuit de ontwikkelaar geredeneerd) de residuele grondwaarde en bepaalt de hoogte van zijn groundbod.

Alhoewel de grondkosten en de groundbieding resulteren in twee eindsommen die tegen elkaar af worden gezet, vindt beoordeling vaak plaats aan de hand van onderliggende cijfers die worden toegerekend naar de woningen (en eventuele andere functies die een economische waarden hebben, zoals winkels en kantoorruimten)¹⁰. Dit is de grondprijs per woning (c.q. per vierkante meter Brutovloeroppervlak in geval van kantoren en Verkoopvloeroppervlak in geval van winkels). Het percentage van de VON-prijs dat ten goede komt aan de grond wordt de grondquote genoemd. Wat de gemeente als een goed opgebouwde groundbieding ziet wordt de laatste jaren vaak beoordeeld aan de hand van grondquotes per woning/prijstype. Zo zal een gemeente voor een woning in de bereikbare prijsklasse¹¹ genoeg nemen met een grondquote van rond de 20%, terwijl een grondquote voor een vrijstaande woning op kan lopen tot 60%.

Bouwkosten

De bouwkosten zijn de kosten die de ontwikkelaar maakt voor aannemers en toeleveranciers om de woningen gebouwd te krijgen. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten voor de fundering, de cascobouw, het electriciteit- en leidingenwerk, het keukenblok en sanitair, het voeg- en schilderwerk etc. Ook de adviseurskosten (architectkosten voor detaillering en bouwkundig ontwerp van woningen, kosten voor andere adviseurs, verkoopkosten, leges) worden doorgaans aan de bouwkosten toegerekend.

Ontwikkelkosten, winst en risico

Ontwikkelaars maken kosten om een goed plan op te laten stellen (planontwikkelkosten), en vaak daaraan voorafgaand om een opdracht binnen te krijgen (acquisitiekosten). Daarnaast lopen zij in principe diverse risico's tussen het moment van een overeenkomst met de gemeente en de verkoop/oplevering van de woningen. Risico's van een ontwikkelaar zijn: financieringsrisico (valt onder gunstige voorwaarden financiering te krijgen over de vooraf te maken investeringen), renterisico (stijgt of daalt de rente gedurende de looptijd van een project ten opzichte van de prognose), planrisico (lopen alle voorbereidende trajecten volgens planning of ontstaat ergens vertraging, komen uiteindelijk alle benodigde goedkeuringen tot stand), afzetrisico (worden de bedachte woningen daarwerkelijk verkocht), kostenrisico (ontstaan er wel of niet aanzienlijke kostenstijgingen in bijvoorbeeld arbeid of materiaal) en prijsrisico (kunnen de geplande woningen afgezet worden tegen de geprognoseerde prijs). In de praktijk zullen ontwikkelaars zich zoveel mogelijk indekken

grondbedrijf mag ook BTW verrekenen. Het grondbedrijf blijft echter onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur vallen.

¹⁰ Indien ontwikkelaars gevraagd worden zelf een stedenbouwkundig plan te ontwikkelen speelt ook de kwaliteit/aansprekendheid van hun plan een zeer belangrijke rol.

¹¹ de prijsklasse-indeling is afhankelijk van de regionale en lokale omstandigheden en ontwikkelt zich in de loop der tijd.

tegen deze risico's, bijvoorbeeld door vaste prijzen af te spreken met aannemers, met gemeenten overeen te komen dat de gronden pas worden afgenomen als bijvoorbeeld 60% van de woningen is verkocht, door een samenwerking met een financiële instelling aan te gaan etc. Maar ook hanteren zij een risicopercentage over de bouw- en de grondkosten, vaak samengenomen met het winststopslagpercentage. Per slot van rekening zijn ontwikkelaars bedrijven met een commerciële doelstelling.

Concluderend

De totstandkoming van de prijs van nieuwbouwwoningen is geen simpele op- en aftreksom, maar is een wat vaag proces met harde (bouwkosten) en zachte (grondkosten, opslagpercentages, marktsituatie, specifieke locatie) elementen. De gemeente kan invloed op de prijsstelling van woningen uitoefenen middels het programma (eisen aan de VON-prijzen stellen, kavelgrootte, algemene stedenbouwkundige kwaliteit van het plan) en middels de grondprijs die zij wil realiseren. Of de gemeente in zal zetten op een maximaal financieel haalbaar resultaat of bereid is de ontwikkelaar tegemoet te komen met bijvoorbeeld de grondprijs, is met name afhankelijk van de doelstellingen die de gemeente met een bepaalde ontwikkeling heeft. Specifieke volkshuisvestelijke doelstellingen die een financieel optimaal resultaat doorkruisen kunnen aanleiding zijn om de grondprijs naar beneden aan te passen. Het bepalen van de prijs is niet altijd een stapsgewijs verlopend proces, maar is vaak een zichzelf en de gehele planontwikkeling wederkerig beïnvloedend proces.

2.6 Vertaling van programma en prijsvorming naar de onderzoeksvraagstelling

Gelet op de organisatie van nieuwbouwwontwikkelingen, met een projectgroep, vaak een stuurgroep, een commissie (of meerdere commissies) en de gemeenteraad ligt het voor de hand om het onderzoek op deze organen te richten. Aangezien Ten Heuvelhof en Faludi de normen die zij ontwikkelden voor kwaliteit van besluitvorming vooral richtten op externe legitimering, zal het onderzoek zich op de besluitvorming in de gemeenteraad toespitsen¹².

Aan de hand van de diverse faseringen die voor nieuwbouwprojecten kunnen worden gehanteerd, is de grootste gemene deler hierin gevonden in de onderverdeling in de fasen Initiatief, Programma, Ontwerp, Voorbereiding, Uitvoering en Nazorg, waarbij de fasen Programma en Ontwerp door elkaar kunnen lopen. De prijsbepaling en de besluitvorming daarover vindt met name plaats in de fasen Initiatief, Programma en Ontwerp. Voor deze scriptie is dus met name relevant de besluitvorming in het kader van de Initiatieffase, de Programmafase en de Ontwerpfase. De besluitvorming over Voorbereiding, Uitvoering en Nazorg worden buiten beschouwing gelaten.

Aangegeven is dat de totstandkoming van de prijs van nieuwbouwwoningen geen simpele op- en aftreksom is, maar een wat vaag proces met harde (bouwkosten) en zachte (grondkosten, opslagpercentages, marktsituatie, specifieke locatie) elementen. De gemeente kan invloed op de prijsstelling van woningen uitoefenen middels het programma (eisen aan de VON-prijzen stellen, kavelgrootte, algemene stedenbouwkundige kwaliteit van het plan) en middels de grondprijs die zij wil realiseren. Of de gemeente in zal zetten op een maximaal financieel haalbaar resultaat of bereid is de ontwikkelaar tegemoet te komen met bijvoorbeeld de grondprijs, is met name afhankelijk van de doelstellingen die de gemeente met een bepaalde ontwikkeling heeft. Specifieke volkshuisvestelijke doelstellingen die een financieel optimaal resultaat doorkruisen kunnen aanleiding zijn om de grondprijs naar beneden aan te passen. Het bepalen van de prijs is niet altijd een stapsgewijs verlopend proces, maar is vaak een zichzelf en de gehele planontwikkeling wederkerig beïnvloedend proces.

¹² Zie hoofdstuk 3 De fundering: theorie

Hoofdstuk 3 De fundering: theorie

3.1 Inleiding

Centraal in deze scriptie staat het onderwerp “Besluitvorming”. De vraagstelling luidt immers:
Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?

De besluitvorming wordt beschreven met behulp van het fasenmodel, waarbij de fasering zoals deze gebruikelijk is bij ontwikkelingsprojecten wordt gehanteerd. Deze fasering is beschreven in paragraaf 3.2. De keuze voor het fasenmodel ten opzichte van andere modellen aan de hand waarvan een besluitvormingsproces kan worden omschreven, wordt onderbouwd in subparagraaf 3.2.3.

Om een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit van de besluitvorming over prijsvorming wordt gebruik gemaakt van de door Ten Heuvelhof en Faludi in “Lokale Planning” benoemde criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van besluitvorming (paragraaf 3.3).

3.2 Beschrijving van besluitvorming

3.2.1 Inleiding

Om een beschrijving te kunnen maken van de besluitvorming over de prijsvorming van nieuwbouwlocaties in uitleggebieden door de lokale politiek, is het noodzakelijk de data die beschikbaar zijn (verslagen, beleidsstukken ect) of komen (interviews) te ordenen. De wijze van ordenen bepaalt gedeeltelijk de uitkomsten van het onderzoek, maar bevat ook al dan niet expliciet gemaakte veronderstellingen van de onderzoeker. Teisman zegt hierover in Publieke Besluitvorming (p. 34-35):

“Wij moeten inzien dat de manier waarop besluitvorming in kaart wordt gebracht, gestuurd wordt door de veronderstellingen die de onderzoeker hanteert over wat voor soort verschijnsel besluitvorming eigenlijk is en de selectie die hij maakt uit de veelheid van gegevens die tezamen ‘de werkelijkheid’ vormen.”

Teisman heeft onderzocht welke samenstellende delen groepen onderzoekers onderscheiden aan besluitvorming en welke demarcatie zij kiezen om te bepalen welke delen van de complexe werkelijkheid zij relevant achten. Op basis van dat onderzoek komt hij tot drie typen methoden om besluitvorming te reconstrueren:

“Ten eerste is er de groep onderzoekers die er vanuit gaat dat besluitvorming is opgebouwd rondom een centraal besluit. Deze categorie conceptualiseert besluitvorming als een min of meer volgtijdelijk proces dat start bij problemen en eindigt met implementatie of (nog beter) met een grondige evaluatie. Om besluitvorming te reconstrueren, maakt deze groep analisten gebruik van het fasenmodel.

De tweede groep onderzoekers gaat er vanuit dat besluitvorming niet volgtijdelijk is. Deze groep conceptualiseert besluitvorming als een combinatie van probleemstromen, oplossingsstromen en stromen met participanten. Deze stromen bestaan gelijktijdig naast elkaar. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep gebruik van het stromenmodel.

Een derde groep onderzoekers stelt dat besluitvorming is opgebouwd uit een reeks van beslissingen, genomen door diverse partijen. De manier waarop deze beslissingen doorbouwen op eerder genomen beslissingen (van andere actoren), bepaalt de uitkomst van het besluitvormingsproces. Om besluitvorming te reconstrueren, maakt deze groep gebruik van het rondommodel.” (p. 35).

De verschillende modellen worden beschreven in de volgende paragraaf (3.2.2.).

3.2.2 Mogelijke modellen om besluitvorming te reconstrueren

Het fasenmodel

Het fasenmodel ontleent zijn benaming aan de gekozen a priori typering van besluitvorming. Besluitvorming wordt omschreven als “de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid”(Hoogerwerf, red. 1982, 57). De voorbereiding wordt omschreven als “het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid” (ibid.). Tot deze fase behoren ook de planning en de probleemformulering. De beleidsbepaling omvat “het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid” (ibid.). In de uitvoering worden de gekozen middelen toegepast, terwijl in de evaluatie de inhoud, het proces en de effecten van beleid worden beoordeeld. Op basis hiervan kan men beslissen het beleid bij te stellen. Dit model wordt veelal gebruikt als een ideaaltype. Diverse onderzoekers die het model hanteren zijn zich ervan bewust dat de sociale werkelijkheid hiervan afwijkt. Desalniettemin achten zij het wenselijk besluitvorming te reconstrueren als zou deze verlopen in fasen. Sterker nog, deze onderzoekers stellen soms ook dat het wenselijk is besluitvorming volgens dit model te laten verlopen: “past men een dergelijk kader ook normatief op de beleidspraktijk toe, dan treden vele tekortkomingen aan het licht” (Hoogerwerf, red. 1982, 66). Zij beschouwen het fasenmodel dus niet alleen als het ideaaltype waarmee de empirie kan worden bestudeerd, maar ook als het ideale type, waarvoor geldt dat besluitvorming ook beter verloopt wanneer zij het ideaaltype dichter benadert.

Een implicatie van deze reconstructiemethode is dat de te onderscheiden fasen evident van elkaar verschillen. Voor de onderzoeker betekent dit onder meer dat hij voor de verschillende fasen tot specifieke theorievorming wil komen. In een fase waarin het ontwikkelen van alternatieve beleidsvoorstellen centraal staat, gaat het om geheel andere activiteiten dan in een fase waarin de implementatiemogelijkheden en –problemen van een bepaalde beslissing centraal staan. Per fase maakt de onderzoeker dan ook gebruik van passende concepten. Om de beleidsvoorbereidende fase te reconstrueren worden begrippen gebruikt als ‘beleidsontwerp’ (het aangrijpingspunt voor een normatieve bijdrage van de bestuurskundige) en ‘beleidstheorie’ (het aangrijpingspunt voor een evaluatieve bijdrage van de bestuurskundige). Om het centrale besluit te analyseren, wordt met name het concept ‘collectieve wilsvorming’ gebruikt. Het idee van de onderzoeker is dat in deze fase het beleidsvoorstel moet worden bepaald dat het beste past bij de gegeven doelen. Bij de fase van implementatie stelt de onderzoeker de vraag hoe de gekozen middelen zijn ingezet en hoe is omgegaan met tegenwerking. In de theorievorming over de beleidsevaluatie staat de vraag centraal hoe succes en falen van beleid, gedefinieerd als “het al of niet bereiken van wat men zich heeft voorgesteld” is vast te stellen en te verklaren (Hoogerwerf, red. 1983, 18).

Vanuit deze conceptualisering is het begrijpelijk dat de door onderzoekers uitgevoerde evaluaties vaak leiden tot aanbevelingen die de greep van de beleidsbepalers op maatschappelijke ontwikkelingen moeten versterken, onder meer door het verbeteren van de informatie waarover zij kunnen beschikken, het vergroten van het arsenaal aan machtsmiddelen om weerstand te kunnen bieden aan de hindermacht van andere belanghebbenden en een grotere doelgerichtheid (Hoogerwerf, red. 1982, 30).

Een essentieel uitgangspunt van het fasenmodel is dat besluitvorming is opgebouwd rondom een archimedisch punt: het besluit. Op dat punt stelt de beleidsbepaler vast wat het beleid is, “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde” (Hoogerwerf, red. 1985, 28-30). Door deze conceptualisering kan de onderzoeker waarmaken dat één enkele partij het beleid bepaalt. Daarmee is niet gezegd dat er slechts één partij is. Op dat punt bestaat er tussen de drie modellen geen verschil. Beleid is iets waar vele partijen bij betrokken zijn.

In het fasenmodel blijft de onderzoeker echter vasthouden aan het ideaal dat er bepaalde doeleinden zijn, waar de meest geschikte oplossing bij moet worden gezocht. Velen kunnen

voorstellen voor doeleinden aandragen en kunnen inzichten aangaande oplossingen verschaffen. Ook kunnen velen bijdragen aan de uitvoering van deze oplossingen. Dit alles neemt echter niet weg dat er één actor is, wiens beslissing boven die van alle andere actoren uittorent: degene die het besluit neemt. Die actor kan overigens een collectieve actor, meestal een forum, zijn. Binnen het openbaar bestuur zijn dit vaak het kabinet en de Tweede Kamer, of op subnationaal niveau Provinciale Staten en de gemeenteraad. Om tot resultaten te komen, heeft degene die het besluit neemt de hulp nodig van één of meer ontwerpers van beleid en van één of meer uitvoerders van het beleid waartoe besloten is. Om een besluit gedegen voor te bereiden, moet de ontwerper van het beleid kunnen beschikken over een adequate beleidstheorie. Om het vastgestelde beleid slagvaardig te kunnen implementeren moet de uitvoerder een adequate mix van instrumenten tot zijn beschikking hebben. Een beleidstheorie omvat “de veronderstellingen die in de schriftelijke of mondelinge argumentaties van beleidsontwerpers en de beleidsbepalers over een bepaald beleid voorkomen” (Hoogerwerf, 1984, 512-513); zie ook Hoogerwerf, 1989b, 323). Een beleidstheorie is, met andere woorden, een empirisch verschijnsel, dat bestaat in de hoofden van beleidsvoorbereiders en beleidsbepalers voorafgaande aan het moment waarop het beleid wordt bepaald. Een beleidstheorie omvat uitspraken over wat wenselijk is (normatieve elementen van de beleidstheorie), welke ontwikkelingen gaande zijn (empirische elementen van de beleidstheorie) en welke instrumenten een mogelijke kloof tussen de ontwikkelingen en wat wenselijk is, kan dichten (finale elementen van de beleidstheorie). De onderzoeker kan het inzicht in de beleidsvoorbereiding vergroten door de beleidstheorie van ontwerpers en beleidsbepalers langs wetenschappelijke weg te reconstrueren en vervolgens daarin inconsistenties, leemtes en andere tekortkomingen te ontdekken (Hoogerwerf, 1989b, 324). Dit is gelijktijdig de kracht en de zwakte van het fasenmodel. Het is de kracht van het fasenmodel omdat de onderzoeker expliciet aandacht besteedt aan de kwaliteit van de vooronderstellingen die de beleidsontwerpen en –bepaler hanteren. Het is niet onwaarschijnlijk dat daardoor de kwaliteit van deze vooronderstellingen en de interne consistentie daarvan verhoogd zouden kunnen worden. Tegelijkertijd is het de zwakte van het fasenmodel om uitzonderlijk veel aandacht te besteden aan de vooronderstellingen van een beperkt aantal actoren, namelijk van degenen die beleid ontwerpen en vaststellen. Bovendien wordt aan de vooronderstellingen die op een bepaald moment zijn gearticuleerd een verheven positie toegekend ten opzichte van vooronderstellingen in latere perioden. Een dergelijk onderzoeksontwerp veronderstelt dat voorbereiders en bepalers ook als zodanig zijn te identificeren in de beleidspraktijk en dat de beleidstheorie als zodanig is te kennen. Op deze punten hanteert het stromen- en rondenmodel andere uitgangspunten.

Het stromenmodel

Op basis van de kritiek op het fasenmodel dat besluitvorming niet zo mooi gefaseerd verloopt als het fasenmodel suggereert en dat indeling in fasen niet zinvol is, omdat de analyse van de verschillende fasen niet tot specifieke theorievorming leidt, en dat de rol van beleidsbepaler niet a priori toewijsbaar is, is door Cohen March en Olsen in 1972 het zogenaamde *garbage can*-model ontwikkeld. Later is dit van oorsprong intra-organisatorische analysemodel door Kingdon (1984) verder uitgewerkt voor inter-organisatorische analyses en recent toegepast door Koppenjan (1993).

Dit model is gebaseerd op de gedachte dat besluitvorming is opgebouwd uit drie stromen: problemen, oplossingen en participanten. Het verloop van besluitvorming wordt in dit model ontkoppeld van het doen en laten van een bepaalde participant. Gesteld wordt dat besluitvorming voor een belangrijk deel bestaat uit problemen en uit oplossingen. Deelnemers bepalen zelf aan welke problemen en oplossingen zij aandacht besteden. Zij zullen daarom van de ene op de andere combinatie van problemen en oplossingen overstappen. Besluitvorming kent bovendien een sterk wisselende participatie: deelnemers treden toe en uit al naar gelang de prioriteiten die zij stellen, de middelen waar zij over beschikken, de posities die zij bekleden en de coalities die zij sluiten. Mede daardoor verlopen veel besluitvormingsprocessen grillig. Het procesverloop is immers in aanzienlijke

mate losgekoppeld van de bedoelingen van één individuele participant (March en Olsen, 1976, 10-23; Koppenjan, 1993, 26).

In het stromenmodel is de volgtijdelijkheid, die inherent is aan het fasenmodel, vervangen door gelijktijdigheid (Koppenjan, 1993, 26). De drie stromen bestaan op hetzelfde moment en zijn voortdurend in beweging. Voortgang in de besluitvorming ontstaat door beslissingen.

Een beslissing wordt genomen indien gelijktijdig een probleem, een oplossing en een participant aan elkaar gekoppeld worden. "A decision is an outcome ... of several relatively interdependent stream within an organization" (March en Weissinger-Baylon, red. 1986; geciteerd door Koppenjan, 1993, 25-26). Beslissingen worden genomen op momenten dat de stromen gekoppeld zijn. Een beslissing is in het stromenmodel een toevallige koppeling van een specifieke groep participanten aan een specifieke oplossing-probleem-combinatie. Als er in een volgende periode een andere groep participanten ontstaat, kan een andere combinatie van probleem en oplossing aandacht krijgen. Dit uit zich in een nieuwe beslissing die niet logisch behoort voort te bouwen op de voorgaande beslissing.

Kingdon heeft het stromenmodel verder ontwikkeld ten behoeve van inter-organisatorische analyses. Hij onderscheidt een stroom van problemen, een stroom van beleid(soplossingen) en de politieke stroom. De stromen bestaan onafhankelijk van elkaar: "They are largely independent of one another, and each develops according to its own dynamics and rules" (Kingdon, 1984, 20). In deze drie aparte werelden worden specifieke producten ge- en gevormd in een eigen dynamiek. Zij zijn niet volgtijdelijk geschakeld. "While there are indeed different processes, they do not necessarily follow one another through time in any regular pattern" Kingdon, 1984, 83). Actoren met oplossingen in de beleidsstroom zoeken problemen en politieke steun. Politici zoeken oplossingen en problemen waarmee zij kunnen scoren. Majeure beleidswijzigingen treden op zodra de drie stromen (toevalligerwijs) gekoppeld raken (Kingdon, 1984, 173 e.v., Teisman, 1992, 118). Kingdon benoemt deze toevalsfactor met behulp van het concept *policy-window*. Dit inzicht is cruciaal. Het stromenmodel verlaat het uitgangspunt dat er een vaste koppeling tussen een (centrale) actor, probleem en oplossing bestaat. De vraag hoe koppelingen tot stand komen, vormt de centrale onderzoeksvraag. Problemen, oplossingen en participanten zijn los van elkaar te bestuderen. De onderzoeker kan het verloop van besluitvorming begrijpelijk maken door na te gaan in hoeverre koppelingen tot stand komen en waardoor zij tot stand komen. Besluitvorming wordt dus niet primair chronologisch uiteengeled, in de zin van stromen die gelijktijd naast elkaar bestaan.

De theorievorming die vanuit het stromenmodel wordt nagestreefd, richt zich op de specifieke processen in en kenmerken van de drie stromen en op de vraag in hoe de koppeling tussen deze drie tot stand komt. Deze poging tot theorievorming is terug te vinden in het empirisch werk van Cohen, March en Olsen (1972). Zij proberen een causale (statistische) relatie te leggen tussen de kwaliteit en de kwantiteit van problemen, oplossingen en participanten enerzijds. In de oplossingsstroom en de probleemstroom wordt met andere woorden een autonome verklaringsgrond gevonden voor het verloop van de besluitvorming. De vraag is nu in hoeverre het adequaat is uit te gaan van een dynamiek in stromen, die losgekoppeld is van actoren.

Kingdon brengt op dit punt diverse nuanceringen aan in het stromenmodel. Zo stelt hij dat er in de beleidsstroom professionele gemeenschappen (deskundigen, wetenschappelijke bureaus, denktanks) bestaan, die bepaalde typen oplossingen bedenken, alsmede zogenaamde *policy entrepreneurs* (strategisch geplaatste en tactisch vernuftige politici, topambtenaren of andere invloedrijke deelnemers) die bepaalde beleidsoplossingen verkopen (Kingdon, 1984, 123 e.v.). In feit onderscheidt hij drie arena's waar gelijktijdig en deels los van elkaar, problemen, oplossingen en voorkeuren voor bepaalde combinaties van oplossingen worden geproduceerd.

Het rondenmodel

In het rondenmodel hebben actoren weer een centrale plaats in de analyse. Verondersteld wordt dat oplossingen en problemen pas relevant zijn in besluitvorming, indien zij door een deelnemer aan het proces naar voren worden gebracht. Daarin ligt een cruciaal verschil met

het stromenmodel. Gebruikers van het stromenmodel veronderstellen dat de 'objectieve' kenmerken van de problemen, de oplossingen en de participanten de verklaring bieden voor het verloop en de uitkomst van besluitvormingsprocessen. Gebruikers van het rondemodell kiezen niet voor deze invalshoek. Zij veronderstellen dat de definitie die betrokken partijen van de werkelijkheid hebben een belangrijke basis voor de verklaring van besluitvorming biedt, veel meer dan de 'objectieve' werkelijkheid kan doen. In dat opzicht is er verwantschap tussen het rondemodell en het fasenmodel.

In tegenstelling tot de gebruikers van het fasenmodel gaat de onderzoeker die het rondemodell hanteert er evenwel expliciet van uit dat doelen en oplossingen niet gebonden zijn aan één actor (de beleidsbepaler). Ook acht hij het onwaarschijnlijk dat doelen en/of oplossingen op één moment (het besluit) worden gefixeerd. De onderzoeker zal met name de diversiteit aan doelen en oplossingen alsmede de dynamiek erin in kaart willen brengen. In besluitvorming participeren vele beleidsbepalers en nemen diverse actoren vele beslissingen, die juist in hun onderlinge samenhang en wisselwerking de uitkomst van de besluitvorming bepalen. 'De' beleidsbepaler en 'het' besluit zullen vaak niet bestaan. Besluitvorming wordt in het rondemodell gedefinieerd als een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren (Teisman, 1992, 33).

Om inzicht te krijgen in besluitvorming zal de onderzoeker in kaart moeten brengen welke deelnemers op welke momenten actief zijn en in welke rol. Deelnemers kunnen uiteenlopende rollen spelen in verschillende arena's. Ook kan het geheel van rollen dat zij spelen door de tijd heen veranderen. Hoewel elke arena dus een uniek samenstel van actoren en rollen kent, is het mogelijk een ideaaltypisch beeld te schetsen van rolpatronen die in arena's kunnen worden aangetroffen.

Aan de wieg van een beleidsarena staat een actor die iets wil en daar ook naar handelt: *de initiator*. Omdat deze actor niet over alle middelen beschikt die voor het project nodig zijn, moeten andere actoren steun verlenen aan de initiators: *supporters*. Met name actoren die (denken) baat (te) hebben bij het project vormen potentiële supporters. Om draagvlak te mobiliseren zal de initiator zich met name op deze groep richten. Daarnaast zijn er ook middelen in het bezit van actoren, die geen direct belang hebben bij het beleidsproject. We nemen aan dat zij het beleid vooral op potentiële negatieve effecten beoordelen. Dit kan reden zijn om steun te onthouden. Zij zijn te typeren als *aanpassers*. Actoren die zich als tegenstanders opwerpen omdat zij nadelen van het initiatief verwachten, vormen de categorie *critici*. Zij kunnen de legitimiteit ontnemen aan een bepaald voorstel. Om voortgang in de besluitvorming te realiseren moeten er op zekere momenten bindende besluiten vallen. De *selectoren* vervullen deze rol in de beleidsarena.

De initiator behoeft in het proces niet de grote stuwende kracht achter het beleidsproject te zijn. Hij kan het niet als taak zien, of niet in een positie zitten om als stuwende kracht te functioneren. Er is daarom een extra rol, de *intermediar*, nodig. Deze mobiliseert onmisbare actoren. Hij is een drijvende kracht achter het project, zonder zich er volledig mee te identificeren. Daardoor is hij beter in staat om doelen, die andere actoren inbrengen op te nemen in het project. Om conflicten in de arena te beslechten is arbitrage gewenst. Relatief kleine of beginnende conflicten kunnen de partijen vaak zelf wel hanteren. Wanneer de conflicten blijven bestaan is het inschakelen van een *makelaar* gewenst. Deze makelaar, die voor partijen acceptabel moet zijn, let vooral op de procedure van consensusvorming en de inzet van beide partijen daartoe. Op basis daarvan komt hij met voorstellen. De bemiddeling behoudt echter een vrijwillige basis. Als een conflict verhardt en er geen wil meer is tot consensusvorming blijft alleen nog arbitrage over. Arbitrage houdt in dat een derde partij een bindende uitspraak doet over het conflict van anderen. De rol van de derde partij verandert van toeschouwer, via makelaar naar arbiter. *Arbiters* kunnen wettelijke status bezitten. Actoren kunnen ook zelf een arbiter in de arm nemen of een arbitrage-constructie ontwikkelen. Een arbiter speelt, anders dan een selector, zelf niet mee. Wel doet hij op zeker moment een bindende of zelfbindende uitspraak over een conflict. Tenslotte zijn er actoren die zelf geen doelen nastreven, maar door de inbreng van specifieke kennis een bijdrage leveren aan de besluitvorming. Zij zijn te zien als *facilitators*.

Gesteld wordt dat beleid tot stand komt in diverse rollenspellen, waarbij wel structurering vooraf bestaat in de vorm van regels en verdeling van middelen, maar waarbij het alle betrokkenen vrij staat om, wanneer zij zich daartoe geroepen voelen, initiatieven te nemen of voorstellen van anderen aan te passen en over te nemen. De wisselwerking tussen de verschillende actoren bepaalt het resultaat van de besluitvorming.

Ook daarmee onderscheidt het rondemodell zich van het stromenmodel. In het stromenmodel richt de aandacht zich vooral op de dynamiek binnen de drie onderscheiden stromen, terwijl er in het rondemodell vooral aandacht bestaat voor de strategie die de betrokken actoren kiezen en de manier waarop zij in de loop van het proces van overleg en onderhandeling hun strategieën aanpassen. Om besluitvorming uiteen te leggen wordt de gedachtegang van het fasenmodel gecombineerd met die van het stromenmodel. Enerzijds wordt de besluitvorming chronologisch ingedeeld door te kijken naar een reeks van beslissingen die in de tijd zijn genomen. Anderzijds wordt ervoor gekozen het proces driachronisch (horizontaal) in te delen. Dan wordt het besluitvormingsproces geanalyseerd in het licht van andere spelen die zich op hetzelfde moment voordoen en waarbij deels dezelfde partijen een rol spelen. Uiteraard zullen partijen zich op het moment dat zij het ene spel spelen niet van elkaars posities met betrekking tot het andere spel op de hoogte zijn. Zijn zij dat wel, dan spreekt de onderzoeker van een koppeling tussen spelen.

De verticale indeling in tijdsperioden wijkt in een aantal opzichten af van die in het fasenmodel. Niet het kenmerk van de tijdsperiode als zodanig (dit is voorbereiding, dit is uitvoering en dit is evaluatie) maar de begin- en eindpunten van een bepaalde periode worden vastgesteld. Zo'n periode wordt een besluitvormingsronde genoemd. De onderzoeker demarkeert besluitvormingsronden door de meest cruciale beslissingen in het totale besluitvormingsproces vast te stellen. Daaronder dient met die beslissingen te verstaan die in een latere periode referentiepunt blijken te zijn voor het gedrag van betrokkenen (zie voor een uitgebreide beschrijving Teisman, 1992).

Tussen twee cruciale beslissingen spelen de betrokken partijen een besluitvormingsspel (...). In dit spel is het mogelijk dat de ene deelnemer zijn activiteiten typeert in termen van uitvoering, een andere in termen van evaluatie en een derde in termen van voorbereiding of beleidsbepaling. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de ene partij iets (bijvoorbeeld de planning van een brug) definieert in termen van de uitvoering van het beleidsplan voor een veel groter stedelijk gebied, terwijl de andere partij de planning van diezelfde brug alleen ziet als een op zichzelf staand project, waartegenover hij zijn houding nog moet bepalen. De verschillen in beleving houden mede verband met het feit dat allerlei partijen enkel en alleen omdat zij over middelen beschikken onmisbaar worden geacht bij de besluitvorming betrokken zijn.

Als wij aanvaarden dat beleidsontwikkeling, vaststelling, uitvoering en evaluatie etiketten zijn die deelnemers aan besluitvormingsprocessen hanteren om hun eigen situatie te begrijpen, zonder dat deze situatie als zodanig specifieke kenmerken vertoont, dan is het logisch dat pogingen tot theorievorming over de verschillende fasen te komen niet de eerste prioriteit krijgen. In plaats van zich bezig te houden met theorievorming over deze verschillende fasen zal de onderzoeker vooral kijken naar gedrag en interactie van actoren. Een belangrijke verklaring voor het gedrag zoekt de onderzoeker in de perceptie die een actor heeft van het spel waarin hij zich bevindt. De concepten strategie, interactie en perceptie kunnen worden gebruikt om het verloop van besluitvorming te begrijpen. Niet zozeer de juistheid van de strategie, de interactie of de perceptie, alswel de mate van aansluiting tussen de verschillende strategieën staat centraal in het onderzoek. Toepassing van het rondemodell levert een beeld op van besluitvorming waarbij vooral het vermogen van de verschillende partijen om de afhankelijkheid van anderen hanteerbaar te maken scherp naar voren komt.

3.2.3 Keuze voor een model: het fasenmodel

“De vraag dringt zich natuurlijk op welk perspectief het meest nuttig is” constateren 't Hart, Metselaar en Verbeek in het hoofdstuk ‘Theoretische en methodologische verkenningen: inleiding tot deel I van Publieke besluitvorming, p. 29), Zij vervolgen: “Teisman acht dit de verkeerde vraag. Ieder perspectief heeft als het ware zijn eigen toepassingsbereik (...). Voor

bepaalde vragen over besluitvorming biedt perspectief 1 de beste ingang, terwijl voor andere perspectief 2 of 3 het meest geschikt zijn. De kunst voor de besluitvormingsonderzoeker is dan om te leren herkennen wanneer welk perspectief het meest kansrijk is” (p. 29-30).

Deze scriptie richt zich op onderzoek naar de kwaliteit van besluitvorming over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties door de lokale politiek. Niet het totale besluitvormingsproces met betrekking tot een bepaald project is onderwerp van studie, maar een bepaald aspect daarvan: de besluitvorming over prijsvorming. Het onderzoek richt zich ook niet op de besluitvorming over dit aspect in de volle breedte van de mogelijk bij dit onderdeel betrokken partijen, maar spitst zich toe op één partij: de lokale overheid. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe besluitvorming over nieuwbouwprojecten normaal gesproken verloopt. Hieruit blijkt dat besluitvorming over prijsvorming zijn beslag zal vinden in de vaststelling van (=besluitvorming over) het woningbouwprogramma: een centraal moment. Voordat deze vaststelling kan plaatsvinden, zullen eerdere fasen doorlopen zijn. Deze vooronderstellingen sluiten goed aan bij het fasenmodel: een centraal besluit dat onderdeel uitmaakt van een volgtijdelijk proces.

Toepassing van het stromenmodel maakt een onderscheid in problemen, oplossingen en participanten noodzakelijk, waarbij de vraag gesteld wordt hoe een koppeling tussen deze stromen tot stand komt. Op het moment van koppeling tussen probleem, oplossing en participant vindt besluitvorming plaats. Deelnemers bepalen zelf aan welke problemen zij aandacht besteden.

Vertaald naar de vraagstelling van deze scriptie zou dus gesteld kunnen worden dat besluitvorming plaats kan vinden als participant(en) (in dit geval zou een participant de lokale overheid zijn), probleem en oplossing bij elkaar worden gebracht. Waarschijnlijk is “prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties” dan of probleem of oplossing. Dit valt op voorhand nog niet te zeggen.

Deze vooronderstellingen sluiten minder goed aan bij de vraagstelling dan het fasenmodel. Het model lijkt daarom minder geschikt om een aspect (prijsvorming) uit te lichten en te beoordelen.

Toepassing van het rondemodell veronderstelt een cumulatie van elkaar beïnvloedende beslissingen, genomen door verschillende partijen. Partijen kunnen verschillende rollen spelen, bijvoorbeeld de rol van initiator, supporter, aanpasser, criticus, intermediair, makelaar, of facilitator. Om inzicht te verkrijgen over de besluitvorming moet de onderzoeker in kaart te brengen welke deelnemers op welke momenten actief zijn in welke rol. De rol die partijen spelen hangt nauw samen met de strategie die partijen geacht worden te kiezen en hoe ze deze strategie aanpassen.

Het model richt zich op de verschillende besluiten die verschillende actoren in de loop der tijd genomen hebben en op de interactie tussen die verschillende actoren en verschillende besluiten. Het model leent zich dan ook minder dan het fasenmodel om één aspect van de besluitvorming (over prijsvorming) het totale project bij één actor (locale politiek) in beeld te brengen.

Het fasenmodel biedt dan ook de beste aanknopingspunten voor de beschrijving van de casussen. Daarom wordt dit model als uitgangspunt genomen.

3.3 Kwaliteit van besluitvorming

3.3.1 Inleiding

Het geven van een oordeel over de kwaliteit van besluitvorming is een uiterst subjectieve aangelegenheid. Deze subjectiviteit valt enigszins in te perken door criteria te gebruiken aan de hand waarvan de kwaliteit van besluitvorming beoordeeld wordt. Alhoewel ook het kiezen van beoordelingscriteria een subjectieve aangelegenheid is, en ook de toetsing aan de criteria zelf niet van subjectiviteit is gespeend, geven criteria in ieder geval handvatten voor

controleerbaarheid en vergelijkbaarheid. In het kader van dit onderzoek is gekozen voor de criteria die Ten Heuvelhof en Faludi hebben opgesteld voor de beoordeling van kwaliteit van besluitvorming.

3.3.2 Kwaliteit van besluitvorming

Ten Heuvelhof en Faludi stellen in “Lokale Planning” (Opgenomen in Gemeentekunde, Lokaal bestuur in Nederland onder redactie van W. Derksen en A.F.A. Korsten, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1989, 2^e druk, p. 250-251) dat evaluatie van de kwaliteit van gemeentelijke plannen een beeld vereist van wat goede en slechte besluitvorming is. Voorts moet duidelijk zijn hoe plannen kunnen bijdragen aan een hoge kwaliteit van beslissingen. Met betrekking tot beslissingen merken zij op dat het uiteindelijke criterium waarop beslissingen beoordeeld zouden moeten worden, hun inhoudelijke kwaliteit is. Probleem is, aldus Ten Heuvelhof en Faludi, dat voor dit criterium allerm minst een eenduidige interpretatie te geven valt. Daarvoor zijn er te veel belangentegenstellingen. Toch kunnen algemene normen worden aangelegd; normen waarvan in de literatuur wordt aangenomen dat ze in beginsel algemeen van toepassing zijn. Zij geven een lijst van zulke normen die frequent opduiken in de discussie. Het accent ligt daarbij op ‘klassieke waarden’. Aan de meer principiële discussie over deze waarden gaan zij bewust voorbij.

3.3.3 De criteria voor de beoordeling van kwaliteit van besluitvorming

De normen zijn vooral gericht op een externe legitimering. Intern kunnen andere normen gelden (bijvoorbeeld een plan is ‘goed’ als er subsidie mee wordt binnengehaald of als men bij een andere organisatie zijn zin krijgt). De criteria hebben betrekking op de totstandkoming en/of verantwoording van besluiten: ‘procedurele’ of ‘methodologische’ criteria dus. De criteria moeten bij wijze van spreken een inhoudelijke invulling krijgen, alvorens er mee kan worden gewerkt. Overigens is de interne consistentie van de criteria niet aangetoond, aldus Ten Heuvelhof en Faludi.

De criteria zijn de volgende:

- *Kwaliteit van de motivering.* Een uitgebreide motivering heeft nog niet goed te zijn. De afwezigheid van enige argumentatie is in ieder geval een vormfout. Argumentaties achter beslissingen kennen twee hoofdgroepen: argumenten gebaseerd op onderzoek en argumenten die verwijzen naar politieke visies.
- *Politieke legitimatie.* Belangrijke beslissingen zouden door politici moeten worden genomen: het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.
- *Participatie.* Beslissingen hebben gevolgen voor velen buiten het gemeentelijk apparaat. Deze betrokkenen zouden op de één of andere wijze invloed moeten hebben op de inhoud ervan.
- *Samenhang.* Voorkomen dient te worden, dat beslissingen in strijd met elkaar worden genomen, wat immers een verspilling van middelen zou betekenen.
- *Evaluatie.* Er worden steeds nieuwe beslissingen genomen. Het zou goed zijn te weten welke goed en welke slecht waren en waar dat aan ligt. Dit om het volgende keer beter te doen.

3.3.4 De toepasbaarheid van de criteria van Ten Heuvelhof en Faludi

Deze vijf procedurele en methodologische criteria zijn volgens Ten Heuvelhof en Faludi gelijkelijk gewenst voor alle beslissingen die een gemeente neemt. Zij stellen echter ook dat de gemeente er daarvoor veel te veel neemt. Het is volgens hen dan ook verstandig niet alle beslissingen over één kam te scheren en twee ideaal-typische beslissingen te onderscheiden:

- *Operationele beslissingen.* Een operationele beslissing bindt de besluitnemer. De gemeente kan er slechts op terugkomen door de getroffen personen volledig tegemoet te komen. Voorts hebben operationele beslissingen een direct effect op wat buiten de organisatie gebeurt. Beschikkingen, de aanbesteding van werken, de verlening van subsidies, de uitgifte van gronden zijn beslissingen die dit ideaal-type benaderen.

- *Kaderbeslissingen*. Kaderbeslissingen zijn tamelijk zacht. De beslissingnemer heeft zich nog niet direct gebonden, maar slechts uitspraken gedaan over de richting waarin wordt gedacht. De gemeente kan er betrekkelijk gemakkelijk op terugkomen. Buiten de organisatie is geen direct effect zichtbaar van het kaderbesluit. Plannen, nota's en politieke programma's benaderen dit ideaal-type.

Uiteindelijk gaat het Ten Heuvelhof en Faludi om de kwaliteit van de operationele beslissingen¹³. Die zijn hard, zichtbaar. Kaderbeslissingen bevatten in essentie slechts letters op papier. Ze zijn er om de kwaliteit van operationele beslissingen te verhogen, en wel in de termen van vijf criteria: motivering, politieke legitimatie, participatie, samenhang en evaluatie. Indien de kwaliteit van de operationele beslissingen ermee is gediend moet dan ook kunnen worden afgeweken van de kaderbeslissingen. Een operationele beslissing is meer dan een slaafse naleving van eerder uitgezette lijnen, aldus Ten Heuvelhof en Faludi.

3.3.5 Toepassing van de criteria als theoretisch onderzoekskader

Het onderzoek (zie hoofdstuk 5) dat onderdeel uitmaakt van deze scriptie kijkt naar de externe legitimering van alle vijf de criteria die Ten Heuvelhof en Faludi noemen: kwaliteit van de argumentatie, politieke legitimatie, participatie, samenhang en evaluatie. Aangezien deze externe legitimering plaatsvindt in de gemeenteraad, zal de focus liggen op de besluitvorming door de gemeenteraad en de advisering door het college aan de raad die hieraan ten grondslag ligt.

¹³ Ook geven Ten Heuvelhof en Faludi kwaliteitseisen voor kaderbeslissingen en plannen (de zekerheid die plannen bieden en de flexibiliteit die door plannen mogelijk wordt gemaakt (p. 251-252).

Hoofdstuk 4 De techniek: methodologie en operationalisatie

4.1 Inleiding

Om de vraagstelling “Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?” met gebruikmaking van de theoretische noties van Teisman en van Ten Heuvelhof en Faludi te onderzoeken dient een passende onderzoeksvorm geselecteerd te worden. In paragraaf 4.2 zijn de meest gangbare grondvormen voor besluitvormingsonderzoek weergegeven. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de passendheid van de verschillende vormen voor de beantwoording van de vraagstelling. Paragraaf 4.4 geeft een nadere beschrijving van het gebruik van de case study ten behoeve van dit scriptieonderzoek.

4.2 Drie belangrijke grondvormen van onderzoek

Huberts en De Vries schrijven in “Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden” (1995) onder andere het volgende over gehanteerde onderzoeksvormen naar politiek-bestuurlijke besluitvorming:

Onderzoek naar politiek-bestuurlijke besluitvorming is onderzoek naar “het doen en laten van een of meerdere publieke organisaties, wel of niet in onderlinge afstemming, gericht op de keuze van een bepaalde specifieke bestuurlijke handelingsoptie uit een bredere set van mogelijkheden” (‘t Hart, 1992, 200). Politiek-bestuurlijke besluitvorming kan onderzocht worden met behulp van een verscheidenheid van onderzoeksstrategieën. De thematiek sluit op voorhand geen van de denkbare strategieën en methoden uit.

Methodologen onderscheiden nogal eens drie belangrijke strategieën of grondvormen van onderzoek:

- het experiment: de onderzoeker structureert en manipuleert de onderzochte situatie in een veldexperiment dan wel door middel van een simulatie in een laboratorium;
- de enquête of het survey: de mondelinge of schriftelijke ondervraging van een groot aantal personen;
- de case study of het veldonderzoek waarin een sociale situatie intensief wordt onderzocht, zo mogelijk door er als onderzoeker ook aan deel te nemen.

(p. 57, 58)

4.3 De vraagstelling getoetst aan de verschillende grondvormen

De selectie van een geschikte onderzoeksvorm hangt onder andere af van factoren als de aard van de vraagstelling, het al dan niet beschikbaar zijn van geschikt onderzoeksmateriaal, te verwachten medewerking van onderzoeksobjecten, en beschikbare tijd en middelen en organisatie. Onderstaand is beschreven op grond van welke overwegingen geoordeeld is dat de mogelijke grondvormen van onderzoek zoals deze in paragraaf 4.2 zijn opgesomd, voor de beantwoording van de vraagstelling al dan niet geschikt zouden zijn.

Het experiment

De onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan deze scriptie richt zich op het verifiëren of zich in concrete, in het nabije verleden gelegen situaties bepaalde omstandigheden hebben voorgedaan, en als dat het geval is, op het doen van uitspraken daarover.

Bij gebrek aan (toegankelijke) bronnen zou het wellicht wenselijk zijn dit onderzoek te verrichten met behulp van een experiment (zoals een historicus aan de hand van een

experiment in het heden zou kunnen onderzoeken hoe mensen in de oudheid bepaalde producten maakten, door mensen nu dezelfde gereedschappen te geven en ze onder vergelijkbare omstandigheden als mensen in de oudheid te brengen en te kijken wat ze doen). Ook als het om methodologische redenen noodzakelijk zou zijn storende invloeden van buitenaf te weren zou voor een experiment gekozen kunnen worden. Met een actor als “lokale politiek” als onderzoeksobject –waarbij de relatie met de buitenwereld juist zo essentieel is voor haar bestaan is eerder sprake van het omgekeerde: door een experiment wordt de actor (gemeenteraad, in mindere mate college van burgemeester en wethouder) losgesneden van een voor haar zeer bepalende factor (de buitenwereld).

Daarbij komt dat een experiment met gemeenteraden zich wellicht nog wel theoretisch maar waarschijnlijk niet praktisch laat organiseren. Verder is door de beschikbaarheid van veelal openbare verslagen en nota's een grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal aanwezig. Het experiment is voor de onderzoeksvraag dan ook geen wenselijke en/of haalbare onderzoeksstrategie.

De enquête of het survey

Een vooronderstelling die ten grondslag ligt aan het onderzoek is dat het besluitvormingsproces waarop deze scriptie zich richt, zich volgens redelijk vaste patronen (fasen) voltrekt. Ook richt het onderzoek zich op één type actor: de lokale politiek. Verder wordt verondersteld dat als de lokale politiek zich uitsprekt over het onderwerp (prijzsvorming), dit zich met name op één moment –het vaststellen van het woningbouwprogramma- voor zou moeten doen. Dit zijn allemaal vooronderstellingen die het mogelijk zouden moeten maken om een enquête op te stellen en af te nemen. Hier staat echter tegenover dat een enquête het bezwaar met zich meebrengt dat deze wordt ingevuld door één persoon (of één persoon geeft antwoord op de vragen van de onderzoeker), en dat deze persoon *zijn eigen perceptie* tot uitdrukking laat komen bij de beantwoording. Het is niet waarschijnlijk dat een dergelijk persoon in nota's en verslagen terug gaat lezen hoe het precies zat. Daarnaast is het de vraag of één persoon het totale proces voldoende (het totale tijdsverloop en in de breedte van het onderwerp) op zijn of haar netvlies heeft staan. Verder spelen vele praktische problemen, die waarschijnlijk ieder voor zich wel op te lossen zijn, maar in totaliteit tot een moeilijk uitvoerbare onderzoeksstrategie zullen leiden als gebruik zou worden gemaakt van een enquête:

- veel respondenten bereiken impliceert of meerdere onderzoekers of een schriftelijke enquête, door de respondent zelf in te vullen (hetgeen de respons niet ten goede komt);
- een enquête brengt geen onderliggend materiaal naar boven;
- als de onderzoeker zich niet op schriftelijke bronnen verlaat met betrekking tot gemeenteraad en college, moet hij/zij dan alle raads- en collegeleden gaan enquêteren, of één of enkele (welke?) per raad;
- voorgestructureerde vragen en met name voorgestructureerde antwoorden kunnen sturend werken bij de beantwoording;
- open vragen maken onderlinge vergelijking tussen veel casussen moeilijk etc.

De enquête is voor de onderzoeksvraag dan ook niet gebruikt als (primaire) onderzoeksstrategie. Wel is als secundaire onderzoeksstrategie gebruik gemaakt van een voorgestructureerd interview van bij de verschillende onderzochte praktijkgevallen betrokken ambtenaren.

De case study

Huberts en De Vries definiëren de case studie als “een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd” (p. 60). Het kenmerkende van de case studie methode is volgens hen gelegen in “de verhouding tussen het aantal onderzoekselementen enerzijds en het aantal kenmerken van de elementen (variabelen) anderzijds. Met onderzoekselementen wordt bedoeld de verzameling van eenheden waarover in concreto informatie wordt verkregen, danwel de verzameling eenheden waarop

de probleemstelling van het onderzoek betrekking heeft. De variabelen vormen de kenmerken of eigenschappen die de onderzoekselementen al dan niet of in verschillende mate kunnen bezitten. Waar bij surveys en experimenten het aantal variabelen vele malen kleiner is dan het aantal onderzoekselementen, zien wij bij een case studie een omgekeerde verhouding.” (p. 60, 61).

Huberts en De Vries onderscheiden meerdere varianten van de case studie als onderzoeksstrategie (p. 60-64):

- Enkelvoudige case studies
 - Unieke case : bedoeld om licht te werpen op een unieke case situatie zonder dat wordt verondersteld dat de kennis en inzichten verder reiken dan dit op zichzelf unieke en belangrijke geval;
 - Case als onderdeel van meerdere gevallen: het onderzoek ziet het bestudeerde geval als deel van een populatie van cases en tracht met behulp van het onderzoek iets te verduidelijken over die populatie
 - Case in het licht van theorie: het onderzoek gaat dan over een geval in de werkelijkheid, zonder specifiek geïnteresseerd te zijn in dat geval. Veel belangrijker is dat het onderzoek iets bijdraagt aan of zegt over de theorie.
- Meervoudige case studies (vergelijkende gevalsanalyse):biedt meer mogelijkheden om uitspraken te doen op basis van vergelijking (zoeken naar verschillen of overeenkomsten).

Huberts en De Vries zijn van mening dat case studies “tot meer algemene uitspraken over de werkelijkheid kunnen leiden, mits duidelijk is hoe de bestudeerde gevallen zich verhouden tot de gevallen in de werkelijkheid. De populatie waaruit de cases afkomstig zijn, moet duidelijk zijn (...) Wanneer de populatie onduidelijk is en case studies primair theorie-ontwikkeling of –toetsing tot doel hebben, dient de nodige voorzichtigheid in acht genomen te worden met externe generalisaties. Dit geldt nog versterkt voor de pretentie meer algemene aanbevelingen te kunnen doen.” (p. 65).

De case study lijkt geschikt om een bepaald aspect (kwaliteit) van een veelomvattend proces (besluitvorming over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen) uit te lichten en te vergelijken, zonder dat dit uit haar context van het totale proces wordt gehaald. Daarnaast levert de beschikbaarheid van verslagen en beleidsstukken voldoende onderzoeksmateriaal op. Verder maakt het gebruik van de case study-onderzoeksmethode en de ruimte die dit biedt om de verschillende casussen naast elkaar te beschrijven, vergelijking mogelijk, dit ondanks de verschillen de de casussen onderling kennen.

Daarbij lijkt de meervoudige case study zich goed te lenen voor het beoogde doel van het scriptie-onderzoek: het begin van een antwoord formuleren op de vraag of de vermoedens van de enquêtecommissie terecht zijn dat weinig aandacht lijkt te zijn voor de onvolkomenheden van de marktwerking bij de prijsvorming van nieuwbouwwoningen. Met de nodige voorzichtigheid kunnen immers meer algemene uitspraken worden gedaan.

Het bovenstaande in ogenschouw nemende, is gekozen voor de case study-onderzoeksstrategie als methodiek om de vraagstelling van deze scriptie te beantwoorden.

4.4 Operationalisatie

Bij de selectie van de projecten is gezocht naar drie projecten (meervoudige case study) op uitleglocaties waarvan de besluitvorming over in ieder geval de eerste fase is afgerond, die een omvang hebben van minimaal 500 woningen, in gemeenten met minimaal 50.000 inwoners.

Aan de selectiecriteria van projecten liggen de volgende argumenten ten grondslag:

- Voor drie projecten is gekozen omdat de projecten vrij diepgaand geanalyseerd worden. Hierbij is overwogen dat het betrekken van meer projecten weliswaar tot een beter onderbouwd eindbeeld zou leiden, maar dat de tijdsbesteding van het totale onderzoek niet meer in verhouding zou staan tot de omvang van de scriptie. Het aantal van drie projecten is dus wetenschappelijk gezien redelijk willekeurig. Omdat onbekend is hoe de drie geselecteerde projecten zich tot de totale populatie projecten verhoudt, moet overeenkomstig de aanbeveling van Huberts en De Vries (zie paragraaf 4.3) de nodige voorzichtigheid in acht worden genomen met het trekken van externe aanbevelingen.
- Voor projecten van meer dan 500 woningen is gekozen omdat deze omvang een goede onderbouwing van en betrokkenheid bij de besluitvorming rechtvaardigen.
- Voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is gekozen omdat van deze gemeenten verwacht mag worden dat deze gemeenten de beschikking hebben over een voldoende gekwalificeerd ambtelijk apparaat om de besluitvorming goed te laten verlopen. Daarnaast kan van deze gemeenten verwacht worden dat een zekere routine met de realisatie van woningbouwprojecten van een redelijke omvang is ontstaan, en dat van eerder gerealiseerde vergelijkbare projecten kan worden geleerd.
- Voor uitleglocaties is gekozen omdat bij binnenstedelijke herontwikkeling verwacht kan worden dat het project belast is met diverse uit de locatie, de omgeving en de historie van de locatie afkomstige invloedsfactoren. Hiermee kan de vrijheid die een gemeente normaliter heeft bij de planontwikkeling (en daarmee ook bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen) doorkruist worden.
- Alleen projecten waarover de besluitvorming door de gemeenteraad is afgerond, zijn in het onderzoek betrokken. Dit omdat de politiek haar rol volledig moet hebben kunnen uitgespeeld.
- Voor de specifieke projecten is gekozen omdat de projecten vielen binnen de criteria en de gemeenten medewerking aan het onderzoek wilden verlenen. De projecten zijn dus niet geselecteerd uit een volledige inventarisatie van vergelijkbare projecten in Nederland. Het onderzoek levert daarom meer een beeld op van welke kwaliteit bij besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen verwacht kan worden, dan dat een representatief beeld van de kwaliteit van besluitvorming in Nederland wordt weergegeven.

Aan de hand van een case study naar de drie projecten zal het besluitvormingsproces in beeld worden gebracht. Dit gebeurt door het bestuderen van adviezen, verslagen, nota's en correspondentie.

Het besluitvormingsproces wordt opgevat als een proces dat gefaseerd plaatsvindt. De Initiatiefase, de Programmafase en de Ontwerpfase van de drie projecten zullen worden beschreven. Bij de beschrijving van de projecten zal bijzondere aandacht worden besteed aan het onderwerp prijsvorming. Hiermee is de besluitvorming over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in de drie onderzochte uitleglocaties in kaart gebracht. Op basis van deze beschrijving vindt toetsing plaats van de kwaliteit van de besluitvorming door na te gaan of de criteria die Faludi en Ten Heuvelhof hebben geformuleerd, zijn terug te vinden in de beschrijving. Aanvulling vindt plaats met de gegevens verkregen uit de aanvullende interviews met betrokken ambtenaren. De interviews zijn gehouden aan de hand van voorgestructureerde vragen.

Hoofdstuk 5 De realisatie: beschrijving van drie projecten

5.1 Inleiding

Paragraaf 5.2 geeft een korte typering van de drie onderzochte projecten. In paragraaf 5.3 zijn de projecten beschreven aan de hand van het fasenmodel, waarbij de fasen Initiatief, Programma en Ontwerp in kaart zijn gebracht.

5.2 Korte typering van de onderzoeksprojecten

5.2.1 Inleiding

Alle geanalyseerde projecten hebben betrekking op uitleglocaties van minimaal 500 woningen. De besluitvorming over de finale doorgang van het project ligt circa 5 jaar terug in de tijd en de start van de bouwwerkzaamheden heeft reeds plaats gehad. Alhoewel de projecten in fasen worden gerealiseerd en per fase nog verdere uitwerking, aanpassing en besluitvorming plaats zal vinden, is in ieder geval met betrekking tot de eerste fase sprake van definitieve besluitvorming.

De projecten die zijn geanalyseerd zijn: Fascintio in Capelle aan den IJssel, Nijrees in Almelo en Schuytgraaf in Arnhem.

5.2.2 Fascinatio in Capelle aan den IJssel

Fascinatio wordt een woonwijk (of grote buurt) van 983 woningen, 116.000 m² kantoren en een beperkte hoeveelheid commerciële voorzieningen (500-600 m²). Daarnaast zal Fascinatio worden voorzien van drie scholen, kinderopvang en buitenschoolse opvang, een multifunctioneel centrum en een horecagelegenheid.

De oorsprong van Fascinatio ligt in een grondruil tussen de gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel, waarbij Capelle het gebied Rivium-Noord kreeg in ruil voor (een deel van) het gebied waar nu de Rotterdamse wijk Zevenkamp ligt. Rivium-Noord ligt aan de voet van de Van Brienoordbrug, en was een locatie waar jarenlang havenslib uit de Rotterdamse haven op is gestort. De locatie zou –na een soortgelijke ontwikkeling op Rivium-Zuid- tot kantorenlocatie ontwikkeld worden. Probleem was echter dat op Rivium-Noord een grote en steeds verder oplopende rentelast drukte, en dat de kantorenmarkt op het moment dat Rivium-Zuid redelijk gevuld was en de overstap naar Rivium-Noord aan de orde kwam, was ingezakt. De rentelast dreigde van Capelle aan den IJssel een artikel 12-gemeente te maken. Vandaar dat naarstig naar alternatieven werd gezocht om het gebied Rivium-Noord rentelastenvrij te maken. Nieuwe inzichten in bodemsanering (met een leeflaag op het havenslib kon het gebied geschikt gemaakt worden voor woningbouw) maakte woningbouw bereikbaar. Met de Stadsregio Rotterdam, verantwoordelijk voor de uitvoering van het regionaal woningbouwconvenant, de provincie Zuid-Holland, onontbeerlijk voor het doorvoeren van een bestemmingwijziging van kantoren naar wonen, en de ministeries VROM en EZ in verband met de financiering van de bodemsanering, is intensief overleg gevoerd om de realisatie van een woonwijk mogelijk te maken. De naam van de woonwijk werd Fascinatio, naar een concept van Tom Manders jr.

De locatie, waarvan overigens een deel is overgedragen aan Rotterdam ten behoeve van kantorenontwikkeling, wordt begrensd door een snelweg, een provinciale weg, een metrobaan met rangeergebied en een metrostation. De ontwikkeling van Fascinatio heeft vanaf medio 1998 plaatsgevonden tesamen met de gemeente Rotterdam, waarbij Rotterdam ook deelnam in het risico van de ontwikkeling. De eerste oriëntatie op de mogelijkheden om het gebied tot woonwijk te ontwikkelen stammen uit 1994/1995, eind 1997 is gestart met de ontwikkeling van het plan zoals het nu uitgevoerd wordt, en de bouw is in de eerste helft van 2001 gestart.

Volgens de projectleider zijn de doelstellingen die met het project worden nagestreefd in eerste instantie financieel: het oplossen van de boekwaarde en de rentelastenproblematiek.

Stedenbouwkundige doelstellingen (neergelegd in de “Toelichting op de stedenbouwkundige hoofdstructuur van Fascinatio”) zijn:

- éénheid van gebied
- herkenning van woongebied
- verkeersontsluiting
- wateras en zichtas.

De inbreng van Tom Manders jr, een kinderboekenschrijver die bij het project betrokken is geraakt, voegt hier nog de volgende sociaal-stedenbouwkundige doelstellingen of thema's aan toe: duurzaamheid, oorspronkelijkheid, respect, veiligheid, ruimte, rust, begrip, natuur, milieu, leefbaarheid, geborgenheid, verwondering en nieuwsgierigheid.

Milieu is een belangrijke doelstelling, niet alleen vanwege de sanering/leeflaagconstructie, maar ook omdat de wijk een EPC-norm van 0,8 heeft in plaats van de wettelijk verplichte 1,0. Verder wordt veiligheid vertaald in het niet alleen van toepassing laten zijn van het politiekeurmerk op de woningen, maar op de gehele wijk.

5.2.3 Nijrees in Almelo

Nijrees is een VINEX-wijk van 750 woningen. Hiervan zijn 725 woningen grondgebonden, en 25 gestapeld. In het totaal zijn 137 sociale woningbouw-woningen voorzien, waarvan er 44 koopwoningen zijn en 93 huurwoningen. De vrije-sectorwoningen (613 stuks) zijn allemaal koopwoningen. Het plan kent geen voorzieningen, geen commerciële ruimten en geen kantoren. Na oplevering van de eerste fase is wel grenzend aan de locatie van de ontwikkeling Nijrees een school ingepland, om de behoefte uit de wijk op de kunnen vangen. De wijk wordt begrensd door bestaande gemengde bebouwing en groen.

De planontwikkeling is gestart in het begin van de jaren '90, de bouw startte eind 1998.

De wijk moest een wijk worden waar mensen uit het westen die zich in Almelo vestigden, zich thuis zouden voelen. Daarom is gekozen om een oudbollige uitstraling te voorkomen door te kiezen voor vernieuwende moderne, strakke architectuur. Hiervoor is Lodewijk Baljon als supervisor ingeschakeld. In principe kent elk Almelo's woningbouwproject 20% sociale bouw. In Nijrees is dit uiteindelijk iets minder geworden (18%). Een belangrijke financiële doelstelling was dat het plan kostendekkend gerealiseerd moest worden. Het versterken van de economische structuur van de stad door het aantrekken van hogere inkomens was de belangrijkste economische doelstelling. Het project fungeert in den lande nogal eens als voorbeeldproject op milieugebied, omdat het een EPC-norm heeft van 0,9.

5.2.4 Schuytgraaf in Arnhem

Schuytgraaf is de naam van de Vinexlocatie van Arnhem, een gebied aan de zuidwestkant van de stad waar circa 6500 woningen moeten worden gebouwd. Deze 6500 woningen zijn verdeeld over 25 zogenaamde velden die met elkaar worden verbonden door een hoofdzakelijk groene planstructuur. Er zijn drie soorten velden, rood, oranje en geel, die qua woningdichtheid variëren van 65 tot 25 woningen per hectare. Van de woningen wordt circa 85% grondgebonden en 15% appartement. Naast woningen zal Schuytgraaf circa 50.000 m2 kantoren, 8.100 m2 commerciële ruimten en 28.000 m2 voorzieningen gaan bevatten.

De planontwikkeling voor Schuytgraaf is medio 1993 begonnen (toen heette het plan nog “Driel-Oost”). De start van de bouw was ten tijde van het onderzoek opgeschort in verband met een bezwaarschrift, maar is begin 2003 gestart. Wel werd ten tijde van het onderzoek al archeologisch onderzoek uitgevoerd en liepen nog enkele administratie voorbereidingen. Het project kent als volkshuisvestelijke doelstelling het bieden van woningen aan diverse inkomensklasse. Schuytgraaf kan worden gezien als wijk die de woningbehoefte uit de stad zelf opvangt, en is dus niet specifiek bedoeld om nieuwe inwoners van buiten de stad te trekken. Dit is vertaald in het zogenaamde “spiegelbeeldig bouwen”, waarbij dure en goedkope woningen nadrukkelijk door elkaar zijn gepositioneerd. De financiële doelstelling voor de gemeente was om kostenneutraal uit de ontwikkeling te komen. Met de bouw van met name kantoren is de economische doelstelling van het scheppen van werkgelegenheid gerealiseerd. Het stedenbouwkundige concept “Wonen in het veld” is ontwikkeld door

Christiaanse. Duurzaam bouwen en energiezuinige woningen maken speelden een belangrijke rol bij de planontwikkeling.

De ontwikkeling start met een gemeentelijke projectleider en een projectgroep waarin ambtenaren en later ook marktpartijen zijn vertegenwoordigd. Later wordt overgegaan naar een BV/CV-constructie. De directeur van de BV draag zorg voor de aansturing van de dagelijkse gang van zaken, de aandeelhouders van de CV (wethouder en directeur marktpartijen) nemen de strategische beslissingen en sturen de BV aan. Daarnaast is er een stuurgroep, een projectorganisatie (hangt onder de directeur van de BV) en een klankbordgroep waarin de marktpartijen, de directeur Stadsontwikkeling en de corporaties deelnemen.

5.3 Beschrijving van de projecten aan de hand van het fasen-model

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zijn de projecten beschreven aan de hand van het fasenmodel, waarbij de fasen-verdeling is toegespitst op de binnen stedelijke ontwikkeling gebruikelijke faseringen. De beschrijvingen zijn opgesteld aan de hand van nota's, adviezen, correspondentie en verslagen.

5.3.2 Fascinatio

Initiatieffase

De Provincie Zuid-Holland stelt als voorwaarde om in te stemmen met woningbouw op de betreffende locatie, dat gebouwd wordt met een verhouding van 70% vrije sector en 30% sociale sector voor het totale woningbouwprogramma (maximaal 3200 woningen) van Capelle aan den IJssel.

De raad stelt –na een aantal besloten informele commissievergaderingen- op 12 mei 1997 de doelspecificaties voor Fascinatio vast: de voorgestane woningdifferentiatie tussen vrije en de sociale sector beweegt zich voor wat Rivium-Noord (Fascinatio) betreft tussen 70/30 en 85/15, waarbij de definitieve invulling afhankelijk is van enerzijds de financiële mogelijkheden, anderzijds van de door de hogere overheid gestelde randvoorwaarden voor de nieuwbouw in de gemeente.

In de betreffende raadsvergadering is veel discussie over de verhouding vrije sector/sociale sector, waarbij sommige partijen meer richting 100% vrije sectorwoningen wilden, en anderen juist meer richting 70%. Als argumenten voor meer richting 70% te sturen, zijn genoemd “bouwen voor alle burgers in woningnood”, “de behoefte aan sociale woningbouw”, “de latente vraag naar sociale woningen wordt niet gedekt door minimaal 15% sociaal te bouwen”, “de bevolkingsopbouw wordt met 0% sociale woningbouw te eenzijdig”, “omdat hiermee de provincie serieus wordt genomen”.

Als argumenten om meer richting 100% vrije sector te sturen, zijn als argumenten genoemd “In Rivium-Noord is geen sociale woningbouw nodig”, “omdat de exploitatie budget-neutraal moet uitkomen, en (te) veel sociale woningbouw dit onmogelijk maakt” (zeer vaak genoemd, in diverse bewoordingen), “dat goed is voor de doorstroming”, “omdat circa 40% van het woningbestand in Capelle sociale woningbouw is”, “omdat de al bestaande scheve verhouding tussen huur en koop zo wordt rechtgetrokken”, “omdat door aanpassing van de IHS-regels een groter deel van de bestaande woningvoorraad voor mensen met een laag inkomen bereikbaar wordt”, “omdat het vanuit onderhandelingsoogpunt goed is om aan 85/15 vast te houden”, “omdat in het deelconvenant met de stadsregio alleen minimale prestaties in bepaalde prijscategorieën, niet zijnde de sociale sector worden genoemd”, “omdat er geen sociale huurwoningen ergens in “the middle of nowhere” moeten komen te staan, want de bewoners hebben waarschijnlijk geen auto om boodschappen mee te doen”.

De doelspecificaties worden vastgesteld door de raad, met als verdeling:

- > fl 450.000 10%
- < fl 450.000 40%
- < fl 300.000 30%
- < fl 250.000 15%
- < fl 200.000 5% (gulden).

Programmafase

Het concept-programma van eisen zegt over de doelstellingen van Fascinatio: “De primaire doelstelling is daarom budgettair neutrale realisatie van de wijk Fascinatio, maar Fascinatio moet ook een bijzondere wijk kunnen worden”. In het Programma van Eisen (10 juli 1997) wordt het woningbouwprogramma uit de doelspecificaties overgenomen, met minimaal 85% vrije sector koop en maximaal 15% sociale sector koop of huur.

In de samenwerkingsovereenkomst tussen Capelle en Rotterdam wordt bij de voorwaarden bij ontwikkeling o.a. verwezen naar het “startdocument Fascinatio d.d. 18 november 1997”.

De Stuurgroep van 22 januari 1998 spreekt haar twijfels uit over het onderzoek naar de woningmarkt door Kolpron (een regionaal onderzoek).

In haar brief van 29 januari 1998 bericht de Provincie o.a. het volgende: “Met een differentiatie van 15% bereikbaar binnen Fascinatio kan worden ingestemd, mits helder wordt gemaakt, hoe zich dat verhoudt tot de differentiatie van de bestaande woningvoorraad van Capelle en het aandeel sociale woningbouw binnen het totale nieuwbouwprogramma van de regio. ... Capelle zal zich er in ieder geval voor inspannen om in de bestaande woningvoorraad tot een zodanige omzetting te komen dat een groter aandeel sociale woningbouw beschikbaar komt (5%). Tevens zal de gemeente Capelle zich ervoor inzetten om, binnen de programmering op andere voor 2005 te ontwikkelen locaties in Capelle, het aandeel sociale woningbouw te vergroten (10%). De Stadsregio dient het inzicht te bieden dat 30% sociaal voor de regio als totaal wordt gehaald. Uit de brief van Rotterdam van 17 november 1997 blijkt dat Rotterdam bereid is tot samenwerking bij de ontwikkeling van Fascinatio in een programma dat uitgaat van maximaal 15% sociaal. Bij een hoger aandeel sociaal ligt –aldus Rotterdam– het risico bij Capelle. Genoemde bereidheid tot samenwerking tussen beide gemeenten wordt als zeer positief ervaren en biedt wellicht een basis voor een verdergaande vorm van samenwerking. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de 15% sociaal (in plaats van 30%) voor Fascinatio, dient de omvang van het daarmee samenhangende financiële risico voor Capelle in beeld gebracht te worden.”

De projectgroep constateert op 13 februari 1998 naar aanleiding van deze brief: “Er wordt gewoon voldaan aan de aantallen en de differentiatie waar de brief over spreekt”. In Capelle is over de beantwoording van de brief het volgende afgesproken in het D/E-overleg d.d. 5 februari 1998: “In een antwoordbrief zal gereageerd worden op het aantal te bouwen woningen (m.n. op het trekkingsrecht van 350 woningen). Verder zal duidelijk aangegeven worden welke onomkeerbare projecten er in Capelle zijn.”

In de Stuurgroep van 8 juni 1998 wordt als volgt gesproken over de bereikbare woningen: “De bereikbare voorraad is tot op heden vooral gesitueerd nabij de metro Capelse Brug, omdat daar gestapelde bouw meer voor de hand ligt dan in de rest van het gebied. Pas bij nadere bepaling van het stedenbouwkundig plan kan definitief worden bepaald welke categorie woningen waar in het plan terecht zal komen. Gezien de opmerkingen in de raadscommissie, waar kritiek werd geuit op het eenzijdig situeren van de bereikbare voorraad nabij Capelse Brug, zal de projectleider erop toezien, dat ook de mogelijkheden van bereikbare woningbouw door het gehele plan worden onderzocht.”

De gemeente Rotterdam en de gemeente Capelle aan den IJssel ondertekenen op 6 april 1999 de samenwerkingsovereenkomst.

Op 29 april 1999 vindt een informele presentatie van de plannen aan de commissie Stadsontwikkeling plaats. De daar gepresenteerde differentiatie van de VON-prijzen is als volgt:

- > fl 450.000 25%
- < fl 450.000 20%
- < fl 300.000 30%
- < fl 250.000 10%
- < fl 775 huur per maand 15%

Er wordt melding gemaakt van een stevige discussie over het ambitieniveau in relatie tot marktprijzen en daaraan gelieerde grondprijzen met inmiddels geselecteerde marktpartijen.

Een volgende besluitvormingscyclus wordt ingezet met een collegebesluit op 7 maart 2000, en een daarop volgende commissie op 20 maart 2000 en een raad op 3 april 2000.

Het advies aan het college is om in te stemmen met meer duurdere woningen om zo woningen in de prijsklasse tot fl 183.000 op te kunnen nemen.

Het woningbouwprogramma is dan:

- > fl 450.000 36%
- < fl 450.000 43%
- < fl 300.000 0 %
- < fl 250.000 2 %
- < fl 183.000 5 %
- bereikbaar 14%

Verschillen met de oorspronkelijke doelspecificaties hebben twee oorzaken, namelijk de herijking van de woningbouwtaakstelling met de Stadsregio en de aanpassing van het programma in opwaartse richting om tot een sluitende exploitatieopzet te komen.

In de commissie wordt door sommigen aangegeven dat de categorie tot fl 183.000 mag doorschuiven naar tot fl 250.000 of fl 300.000, anderen hechten juist aan de categorie tot fl 183.000 en aan de huurwoningen. Maar iedereen geeft in algemeenheid een positief advies over het voorgestelde programma.

Tijdens de raadsvergadering roept een raadslid de vraag op in hoeverre de gemeente in strijd met de Mededingingswet handelt door VON-prijzen voor te schrijven, en hij stelt voor het woningbouwprogramma daarom niet in stemming te brengen, maar eerst een toets naar deze vraag uit te laten voeren. Hij is tevens van mening dat de gemeente met verplichte vrij-op-naamprijzen de vrije marktwerking verstoort. Aangezien het college zijn voorstel niet overneemt, stelt het raadslid na de vergadering schriftelijke vragen over dit onderwerp. Verder wordt tijdens de raadsvergadering het pleidooi gevoerd om speculatie met woningen in de goedkope sector (tot f 183.000) via maatschappelijk eigendom te voorkomen. Hier wordt een antispeculatiebeding op ingezet. Verder wordt nog de aanbeveling gedaan de sociale sectorwoningen niet alleen aan de rand van de locatie te situeren, maar in het plan te integreren. Voor het overige wordt het woningbouwprogramma met haar VON-prijzen onderschreven waarbij sommige meer in de vrije sector gebouwd hadden willen zien en anderen juist meer in de sociale sector.

Met betrekking tot de discussie over de Mededingingswet laat het college zich adviseren door een advocatenkantoor en bericht zij het raadslid dat de gemeente geen prijsvoorschriften hanteert, maar een methodiek waarop de prijs van de grond een relatie heeft met de VON-prijs. De ontwikkelaars zijn zelf vrij een prijs vast te stellen. Verder stelt de gemeente dat zij niet als ondernemer opereert, maar handelt ter behartiging van het algemeen belang. Zij voert immers overheidsbeleid uit. Daarnaast zou, als er sprake zou zijn van prijsvoorschriften, geen sprake zijn van merkbare mededingingsbeperkingen, omdat consumenten regionaal opereren en ontwikkelaars vaak landelijk. Ook stelt de gemeente geen misbruik te maken van een machtspositie, omdat de gemeente geen machtspositie heeft. De gemeente neemt het standpunt in dat zij geen kopers discrimineert. "Integendeel,

de handelswijze van de gemeente biedt juist de meeste kans op een evenwichtige verdeling onder de diverse inkomensgroepen van de te realiseren woningen”.

De Stadsregio onderschrijft de brief van Capelle volledig en voegt hier (o.a.) nog aan toe:

“Voorts zijn wij van mening dat er zo veel mogelijk dure woningen moeten worden bijgebouwd met het oog op de gewenste sociale economische ontwikkeling van de regio. Echter, onze verantwoordelijkheid voor voldoende en evenwichtige gespreide huisvesting van lagere en middeninkomensgroepen, leidt tot minimumpercentages per gemeente voor de bouw van woningen in de goedkoopste en middeldure prijsklassen.

Met een minimumpercentage nieuwbouw van woningen in de middeldure prijsklasse wordt tevens beoogd dat de huishoudens waarvan het inkomen is gegroeid, een doorstromingsstap in hun wooncarrière vanuit de goedkope woningvoorraad kunnen maken, zonder dat zij de regio behoeven te verlaten. Groeiende inkomens en dus koopkracht worden op deze wijze voor de regio behouden”.

Ontwerpfase

Op 31 oktober 2000 stemt de gemeenteraad in met de contracten met ontwikkelaars voor de woningbouw van Fascinatio. Op 15 november 2000 informeert de wethouder Stadsontwikkeling ca. de commissie Stadsontwikkeling ca. over de prijzen van de koopwoningen in de eerste fase. De VON-prijzen zijn gestegen ten opzichte van de eerder vastgestelde grondexploitatie. Op regionaal niveau is vanwege de nog steeds stijgende prijzen afgesproken de categoriën aan te passen: de categoriën “overig goedkoop”, “middelduur goedkoop” en “middelduur duur” komen te vervallen en worden vervangen door “middelduur” tot f 420.000 en “duur” boven f 420.000. De categoriën “bereikbaar” en “tot f 183.000” blijven bestaan. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat de goedkoopste eengezins koopwoning in de eerste fase van Fascinatio f 420.000 of meer zal gaan kosten. Er zullen dus in de eerste fase geen koopwoningen in de oude categoriën “middelduur goedkoop” en “middelduur duur” (tot f 375.000) worden aangeboden. De geplande woningen in de categoriën “bereikbaar” en “tot f 183.000” zullen wel worden gerealiseerd. De wethouder wijst erop dat zich nu de gelegenheid voordoet dure woningen te verkopen. De differentiatie is van toepassing op het totale plan. Wellicht is het in de toekomst noodzakelijk om het raadsbesluit aan te passen. Voor de nog komende fases zouden alsnog stringente financiële randvoorwaarden gesteld kunnen worden om de vastgestelde differentiatie te bereiken. Hij raadt dit echter ten sterkste af omdat dit de kwaliteit van de woningen en de wijk in zijn totaliteit nadelig zal beïnvloeden. Dit kan namelijk inhouden dat er woningen gebouwd gaan worden die niet aan de kwaliteitseisen voldoen of dat het woningen worden waarvan de prijs kunstmatig laag gehouden wordt en die binnen de kortste keren weer met grote winsten door de kopers worden doorverkocht.

De wethouder stelt voor om na de evaluatie van de verkoop van de eerste fase een nieuw raadsbesluit inzake het woningbouwprogramma ter vaststelling aan de raad aan te bieden.

Op 24 januari 2001 vindt een discussie plaats binnen de gecombineerde commissies Stadsontwikkeling en Financiën en Grondzaken. Op de inmiddels gehouden woonbeurs (30 november 2000) werden geluiden opgevangen dat veel mensen de kooprijzen aan de hoge kant vonden. In de eerste fase zijn geen middeldure woningen gerealiseerd. Als ook in de tweede fase deze woningen niet gebouwd gaan worden, wordt afgeweken van het programma. De vraag die nu bij de commissie voorligt, is dan ook of vastgehouden moet worden aan de bouw van middeldure woningen, of dat het programma moet worden aangepast aan de marktontwikkelingen (stijgende prijzen en stijgende bouwkosten). Voordelen van vasthouden aan het programma zijn: consistente besluitvorming, tegemoet komen aan de wensen van mensen met smalle beurs en starters op de woningmarkt, en differentiatie. Nadelen van vasthouden aan het programma zijn het moeten invoeren van antispeculatiebedingen, teruglopen van kwaliteit van de woningen, kleinere woningen, druk op de grondprijzen vanuit de ontwikkelaars, en onzekerheid over het halen van het gewenste “Fascinatio”concept. De commissies wordt gevraagd om een éénduidig standpunt, dat echter niet gegeven wordt.

Daarom besluit het college op 9 februari 2001 om de raad voor te stellen om in afwijking van het eerder vastgestelde raadsbesluit om 339 middeldure woningen te bouwen, in te stemmen met de bouw van circa 110 middeldure woningen tot f 420.000. Naar aanleiding van discussie in de commissies Stadsontwikkeling en Financiën op 21 februari 2001, wordt dit voorstel aangepast naar het omzetten van 249 woningen in het middeldure segment naar circa 110 middeldure woningen tot f 420.000. Het aantal dure woningen stijgt hierdoor van 528 naar 667. Als argumenten worden genoemd dat Capelle voldoet aan de gemaakte en aangepaste afspraken met de Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland voor wat betreft de hoeveelheid bereikbare woningen en woningen in de sociale sector. Verder wordt verwezen naar de presentatie van de heer De Graaf van Kolpron, die een aantal ontwikkelingen in de onroerendgoedmarkt toelicht. Hij noemt o.a. prijsstijging door kwaliteitsverbetering, extra bouwkundige eisen en hogere grondprijzen; in de regio is geen directe behoefte aan meer goedkope woningen, deze zijn er voldoende; meer bouwen voor de bovenkant van de markt waardoor de doorstroming beter tot stand komt; prijzen van nieuwbouwlocaties worden meer bepaald door prijsstijgingen in het bestaande bezit dan dat nieuwbouwwijken zelfstandig de prijzen bepalen. De prijzen in nieuwbouwwijken ijlen na; woningen onder de marktprijs verkopen vraagt om een speculatiebeding. Ook met speculatiebeding zullen deze woningen niet blijvend ter beschikking komen aan de beoogde doelgroep. De raad stemt op 3 april 2001 met het voorstel van het college in, waarbij vooral discussie plaats vindt over de vraag of aan de al dan niet gewenste differentiatie (sturing) meer gewicht moet worden toebedeeld dan aan de marktwerking. Tevens is er veel aandacht voor de vraag of de aanpassing van het programma nu wel of niet past binnen de afspraken met de regio en de provincie.

In juni 2002 stemt het college –in het belang van de doorstroming in de goedkopere huur- en koopwoningen- in met een voorstel over procedureregels ten behoeve van de verkoop van 40 middeldure koopwoningen in Fascinatio.

5.3.3 Nijrees

Initiatieffase

Over Nijrees zijn in het kader van het VINEX-uitvoeringsconvenant afspraken gemaakt tussen de gemeente Almelo en het Rijk. Op de locatie moeten ongeveer 730 woningen komen, waarvan 70% door marktpartijen gerealiseerd zal worden.

Programma/ontwerpfase

In het planproces van Nijrees lopen de programma- en de ontwerpfase gezamenlijk op, waarbij de ontwerpfase met een neuslengte voor lijkt te liggen. Dit is wellicht het gevolg van het ontbreken van enige andere vorm van programma-elementen naast woningen en het direct daaraan gekoppelde groen en grijs.

In verband met de VINEX-taakstelling is in 1995 onder de benaming “Buitenplaats Nijrees” een ontwikkelingsvisie opgesteld voor de locatie. De visie is besproken met de belanghebbenden in het gebied en is in de raadscommissie toegelicht. De uitwerking van deze ontwikkelingsvisie heeft geleid tot een aantal aanpassingen zonder dat echter de hoofdgedachte van het plan “Buitenplaats Nijrees” is verlaten. De wijzigingen die ook in commissieverband en met de bewoners zijn besproken hebben met name betrekking op de invulling van de strook langs het Nijreesbos en op een aantal inpassingen van de bestaande bebouwing in het toekomstige woongebied.

In een gezamenlijke commissievergadering (Ruimtelijke Ontwikkeling en Financiën) is op 11 december 1995 gesproken over drie modellen voor de planontwikkeling Nijrees. Model drie is als uitgangspunt voor de verdere uitwerking genomen, met een woningbouwprogramma van 173 sociale sector-woningen (20%), 614 vrije sectorwoningen en 50 meergezinswoningen (totaal 837 woningen). Vanuit de commissies worden vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over o.a. de grondprijzen, het exploitatietekort, de invloed van

bewoners op het plan, het aandeel sociale woningbouw en het aantal te bouwen woningen. De inhoud van de vragen is echter niet in het verslag terug te lezen.

In mei 1996 besluit het college het voorontwerp-bestemmingsplan Nijrees in te zenden voor het zogenaamde wettelijke vooroverleg, en het ontwerp te aanvaarden voor overleg met belanghebbenden. In de toelichting op het collegevoorstel is een aparte paragraaf gewijd aan het programma. Het programma gaat bestaan uit van 800 woningen, exclusief 3 appartementencomplexen van 25 woningen per stuk. De voorgestelde verdichting is het gevolg van een verdeling tussen sociaal en markt van 20 : 40. Om dit mogelijk te maken is ook het plangebied wat uitgebreid. Verder worden in de toelichting over de prijsstelling of over de doelstellingen van het project geen opmerkingen gemaakt.

In haar vergadering van 5 juni 1996 bespreekt de commissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling het voorontwerp bestemmingsplan. De commissie maakt opmerkingen over o.a. de verhouding tussen het aantal woningen in de sociale sector en de particuliere sector (20-80) en over de handhaving van kwaliteit, het totaal aantal te bouwen woningen, en de relatie van dit plan tot de prognose woningbehoefte-leegstand. Met betrekking tot het laatste merkt de wethouder op dat de prognose in het kader van Vinex door het Rijk onverkort gehandhaafd blijft. Bezien zal worden of er een wijziging kan komen in de fasering (woningbouw over langere tijd uitsmeren). Met inachtneming van de gemaakte opmerkingen zal het college het plan verder laten uitwerken.

Op 9 oktober 1996 vindt wederom een gezamenlijke commissievergadering plaats. De discussie in de commissie spitst zich toe op de plankwaliteit, aantallen woningen, de woningdichtheden, het aandeel sociale woningbouw (huur en koop), de hoogbouw in het noordelijk plangebied, de bufferzone, al of niet met watergang, alsmede de uit de verschillende varianten voortvloeiende exploitatie-resultaten. De meeste fracties wensen minder woningen (behalve Groen Links), sommige fracties willen meer sociale woningbouw, andere juist minder. Het college besluit het aantal woningen te verminderen van 910 woningen naar 838 woningen, ondanks het gegeven dat hiermee geen sluitende grondexploitatie wordt bereikt.

Op 23 februari 1997 stelt de gemeenteraad de grondexploitatie vast.

Op 13 mei 1998 vergadert de commissie Ruimtelijk Beleid over de vaststelling van het ontwerp-bestemmingsplan Zuid "Nijrees I". De commissie uit haar lof aan het college over de zorgvuldige voorbereiding van het plan, waarbij rekening is gehouden met geuite bedenkingen. Verder wordt een algemene toelichting gegeven op het plan. De commissie plaatst geen voorstellen tot wijziging van het plan.

Op 4 juni 1998 stelt de gemeenteraad het woningbouwprogramma vast op 828 woningen, waarvan circa 20% in de sociale sector (volgens de toelichting bij het raadsadvies was het aantal waar van uitgegaan werd 865 woningen, maar door weglating van meergezinswoningen wordt het aantal 828). Tegelijkertijd stelde de raad het bestemmingsplan vast. In de raad wordt geïnformeerd naar de aantallen sociale koop- en huurwoningen die de corporatie gaat maken. Dit in relatie tot de daarover afgesproken percentages. De voorzitter geeft aan dat de ontwikkelaars hierover met de corporaties in gesprek zijn, en de gemeente hierop in zal springen als daar aanleiding voor is. Groen Links merkt wederom op dat zij liever verdichting dan verdunning hadden gezien.

De provincie keurt het bestemmingsplan op 12 januari 1999 goed.

Uitvoeringsfase

Uiteindelijk worden, zonder verdere tussenkomst van de raad, 712 grondgebonden en 25 gestapelde woningen gebouwd, waarvan 137 in de sociale sector (44 koop en 93 huur).

5.3.4 Schuytgraaf in Arnhem

Initiatieffase

In februari 1995 behandelt de commissie RO en VHV de “Nota van ambitie” voor Schuytgraaf (toen nog Driel-Oost genaamd). In de Nota verwoordt de gemeente haar ambities als volgt: “De belangrijkste ambities bij het realiseren van Driel-Oost zijn dat de woonwijk milieuvriendelijk van opzet wordt, een groen en hoogwaardig woonmilieu kent en dat gedifferentieerde aanpasbare en duurzame woningen worden gebouwd. Bij het realiseren van deze ambities zijn interdisciplinaire samenwerking, integratie van milieu-aspecten, hoge ruimtelijke kwaliteit door samenhang in stedenbouw, landschap en architectuur en goede voorlichting en communicatie belangrijke voorwaarden.” Onder de kop “herkenbare identiteit” wordt dit in landschappelijk-stedenbouwkundige zin nog wat nader uitgewerkt, maar de gemeente laat nog open welke woningtypen in welke prijsklassen gerealiseerd gaan worden. Tegelijkertijd wordt een stedenbouwkundige geselecteerd. De Nota is zonder verdere discussie behandeld.

Programmafase

In november 1996 geven marktpartijen in “Arnhem Schuytgraaf, visie op markt en bouwprogramma” hun visie op de toekomstige ontwikkeling van Schuytgraaf. Hierin wordt een woningtypologie voorgesteld, die is gebaseerd op een woningmarktonderzoek in de KAN-regio, de marktexpertise van Wilma en de visie van de afdeling Volkshuisvesting van Arnhem. “De woningtypologie betreft niet alleen het woningtype en de prijs, maar ook kenmerken ten aanzien van kavelgrootte, bloklengte, liggingsvoorwaarden en te bereiken doelgroepen. Op deze wijzen liggen primaire kenmerken van de woningtypologieën vast, op basis waarvan haalbare huren en verkoopprijzen kunnen worden getaxeerd. Tevens kan op basis hiervan een grondquotum worden bepaald als grondslag voor de kavelprijs” aldus de visie. De visie is niet in behandeling genomen en heeft dan ook geen status.

Ontwerpfase

In het “Ontwikkelingsplan Schuytgraaf” van december 1997 (concept) legt ir. Kees Christiaanse van Architects en Planners b.v. uit Rotterdam in opdracht van de gemeente de ambities voor Schuytgraaf neer. Ook omvat het Ontwikkelingsplan een Programma van Eisen.

De ambities moeten invulling gaan geven aan de toekomstwaarde, de belevingswaarde en de gebruikswaarde van de nieuwe woonwijk. Als toekomstwaarden worden genoemd: duurzaam bouwen, auto-arme wijk, benutten ecologische potenties, selectief ophogen (beter benutten van ecologische potenties) en minimaliseren van de verharding. De belevingswaarde wordt door de ambities herkenbare identiteit, aantrekkelijke woonmilieus, samenhang in vormgeving, sociale veiligheid en water als ruimtelijke drager geconcretiseerd. Ambities bij gebruikswaarde zijn het bundelen van voorzieningen, compact en flexibel bouwen, wegnemen ruimtelijke belemmeringen, openbaar vervoer als uitgangspunt en langzaam verkeer stimuleren.

De aantrekkelijke woonmilieus moeten hun invulling krijgen door afstemming op ontwikkelingen in de woningmarkt in de regio en ruimtelijke kwaliteit. Over de prijs van woningen wordt in de ambities niets gezegd.

Het Programma van Eisen geeft het onderstaande globale woningbouwprogramma:

- Circa 90% grondgebonden woningen
 - 10% gestapelde woningen
- Circa 30% huurwoningen
 - 70% koopwoningen
- Circa 20% goedkope woningen kernvoorraad (huur < f 725,-)
 - 15% sociaal+bereikbaar (< f 200.000,-, huur > f 725,-)

37% middeldure woningen (tussen f 200.000,- tot f 300.000,-)
25% dure woningen (> f 300.000)

In Schuytgraaf zal voor mensen met diverse sociaal-economische achtergronden worden gebouwd. Hierdoor wordt de doorstroming in de rest van de bestaande stad bevorderd en zullen bestaande wijken niet onder de bouw van een nieuwe wijk lijden. Voorkomen moet worden dat in de rest van de stad economische en etnische scheiding gaat optreden door de bouw van een nieuwe wijk, aldus het Programma.

Het Ontwikkelingsplan wordt behandeld in de vergadering van de commissie Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer van 20 januari 1998. Het plan wordt niet aan de commissie aangeboden om vast te stellen, maar maakt onderdeel uit van het ontwerp-bestemmingsplan en is onderwerp van inspraak. In de vergadering wordt een onafhankelijk extern onderzoek aangekondigd naar de ontsluiting van Schuytgraaf. Dit onderzoek wordt gedaan op verzoek van belangenorganisaties. Tijdens de commissievergadering wordt vooral gesproken over de ontsluiting van de wijk. Ook wordt het percentage gestapelde woningbouw aangestipt. Dit zou volgens een commissielid wat hoger mogen. Sommige commissieleden willen meer dan 6.500 woningen, anderen streven liever naar minder dan 6.500. Ook pleit een commissielid voor ruimere kavels ten behoeve van de sociale woningbouw. Hierop wordt door de wethouder gereageerd dat de woningcorporaties de grondprijs die hier bij hoort niet op kunnen brengen, en dat indirecte subsidiëring door de koopsector niet meer mogelijk is.

Op 16 maart 1998 vindt de behandeling van het Ontwerp-bestemmingsplan "Schuytgraaf" plaats. De daar gemaakte opmerkingen hebben vooral betrekking op de ontsluiting. Er worden geen opmerkingen gemaakt met betrekking tot het programma en de prijs van de nieuwbouwwoningen.

Op 2 februari 1999 wordt het bestemmingsplan ter inzage gelegd.

De toelichting van het Bestemmingsplan Schuytgraaf d.d. 21 mei 1999 grijpt terug op de ambities zoals deze in de Nota van Ambities zijn vastgelegd. Met betrekking tot wonen staat in de toelichting o.a. dat in Schuytgraaf gebouwd zal worden voor mensen met diverse sociaal-economische achtergronden. Hierdoor zal de doorstroming in de rest van de bestaande stad worden bevorderd. Daarnaast zal Schuytgraaf in het licht van de regionale opvangtaak en de huidige open marktwerking grotendeels een functie vervullen voor huishoudens buiten Arnhem, de vestigers. De grootste vraag op de huidige woningmarkt wordt door de (startende) gezinshuishoudens uitgeoefend. Deze huishoudens zijn op zoek naar of een ruimere koopwoning of een kleine (start)koopwoning. Het is dan ook niet meer dan logisch dat in Schuytgraaf vooral voor gezinnen wordt gebouwd. Daarnaast wordt met name in het centrum van Schuytgraaf plaats geboden aan kleinere 1-2 persoonshuishoudens. Ook buiten het centrum zal voor deze huishoudens in geclusterde vorm huisvesting worden gerealiseerd.

Op 24 juni vindt een extra gecombineerde commissievergadering plaats over het bestemmingsplan Schuytgraaf. In deze vergadering worden geen opmerkingen met betrekking tot de prijsstelling van woningen gemaakt.

Helaas bleek het verslag van deze bijeenkomst niet meer te achterhalen.

In de raadsvergadering van 28 juni 1999 wordt het bestemmingsplan vastgesteld. Ook de samenwerkingsovereenkomst wordt dan vastgesteld.

Op 31 augustus 1999 wordt de commissie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting vertrouwelijk geïnformeerd over de contractvorming met private partijen in het gebied.

Hoofdstuk 6 De eindcontrole: analyse van de drie projecten

6.1 Inleiding

De vraagstelling van deze scriptie luidt:

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?

Om tot beantwoording van deze vraag te komen worden de criteria voor kwaliteit van besluitvorming van Faludi en Ten Heuvelhof toegepast op de te analyseren projecten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven met behulp van het fasenmodel zoals dat is beschreven door Teisman. De criteria zijn:

1. Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?
2. Welke partijen en welke organisatieonderdelen spelen welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?
3. Zijn er betrokken partijen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?
4. Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?
5. Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

6.2 Analyse Fascinatio

Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

De doelstellingen die genoemd zijn in relatie tot Fascinatio zijn duurzaam bouwen, hoge kwaliteit, kindvriendelijk inrichten, onderscheidend van naastgelegen Rotterdamse wijken, horend bij de rest van Capelle. In commissie- en raadsverslagen worden de volgende doelen beleden: "bouwen voor alle burgers in woningnood", "de behoefte aan sociale woningbouw", "de latente vraag naar sociale woningen wordt niet gedekt door minimaal 15% sociaal te bouwen", "de bevolkingsopbouw wordt met 0% sociale woningbouw te eenzijdig", "omdat hiermee de provincie serieus wordt genomen", "toegankelijkheid en bereikbaarheid voor gehandicapten", "bereikbaarheid", "differentiatie als argument om toch middeldure woningen te bouwen".

Als argumenten om meer richting 100% vrije sector te sturen, zijn als argumenten genoemd "In Rivium-Noord is geen sociale woningbouw nodig is", "omdat de exploitatie budget-neutraal moet uitkomen, en (te) veel sociale woningbouw dit onmogelijk maakt"(zeer vaak genoemd, in diverse bewoordingen), "dat goed is voor de doorstroming", "omdat circa 40% van het woningbestand in Capelle sociale woningbouw is", "omdat de al bestaande scheve verhouding tussen huur en koop zo wordt rechtgetrokken", "omdat door aanpassing van de IHS-regels een groter deel van de bestaande woningvoorraad voor mensen met een laag inkomen bereikbaar wordt", "omdat het vanuit onderhandelingsoogpunt goed is om aan 85/15 vast te houden", "omdat in het deelconvenant met de stadsregio alleen minimale prestaties in bepaalde prijscategorieën, niet zijnde de sociale sector worden genoemd", "omdat er geen sociale huurwoningen ergens in "the middle of nowhere" moeten komen te staan, want de bewoners hebben waarschijnlijk geen auto om boodschappen mee te doen". Ook wordt de link gelegd naar kwaliteit van de woningen als argument om minder of geen middeldure woningen, maar meer of slechts dure woningen te bouwen.

Welke partijen en welke organisatieonderdelen speelden welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

De Stadsregio en de Provincie Zuid-Holland speelden een belangrijke rol in het mogelijk maken van de ontwikkeling van Fascinatio tot woningbouwontwikkeling, en legde daarbij ook voorwaarden aan het prijsniveau op.

Uit de bijeenkomsten van de informele commissies Ruimtelijke Ordening en Financiën over de doelspecificaties blijkt 100/0 het breedst gedragen te worden, echter een nadere specificatie is gewenst. Het college vertaalt deze nadere specificatie naar het voorstel van bandbreedte tussen 70/30 en 85/15. In de uitwerking van het plan in de ateliers van gemeenten (Capelle en Rotterdam) en ontwikkelaars krijgt de prijsvorming verder haar beslag, waarbij de middeldure woningen in ieder geval in de eerste fase sneuvelen. Ook de gemeenten (zowel college, commissies en raad) en de ontwikkelaars speelden dus een belangrijke rol bij de uiteindelijke prijsstelling.

Zijn betrokkenen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?

Bij de planontwikkeling voor de eerste fase hebben betrokkenen zonder zeggenschap geen betrokkenheid gehad. De bewoners van Capelle hebben hun teleurstelling over de hoge VON-prijzen echter niet onder stoelen of banken gestoken en dit signaal is via de gemeenteraad bij het college, de stuurgroep en de projectgroep als zwaar aandachtspunt neergelegd.

Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?

Er zijn geen indicaties van verspilling van middelen: het project was doordrenkt van de financiële doelstelling waar het mee begonnen was. Wel hebben de raadsleden zich in diverse stadia van besluitvorming kritisch uitgesproken over de wenselijkheid en noodzaak van de betrokkenheid van Tom Manders jr, waarvoor door de gemeente behoorlijke bedragen zijn betaald zonder dat duidelijk is of zijn betrokkenheid tot meerwaarde leidt. Met betrekking tot de VON-prijzen heeft discussie plaatsgevonden over o.a. de vraag of deze woningen ook op lange termijn voor de doelgroep beschikbaar blijven. Toen is gesteld dat als woningen onder de VON-prijs verkocht worden waarvoor zij eigenlijk –op basis van marktwerking- verkocht zouden kunnen worden, de eerste koper bij verkoop de winst zal incasseren. Omdat onder de “markt”-VON-prijs verkopen betekent dat woningen in feite gesubsidieerd worden door de overheid (lagere grondprijs), de ontwikkelaar (lagere winstmarge) of de mede-kopers in de wijk (verevening), is gesproken over het voorkomen van het weglekken van de subsidie naar de individuele koper. Dit zou immers verspilling van middelen zijn. Daarom is op 2 juli 2002 door het college besloten om procedureregels ten behoeve van de verkoop van 40 middeldure koopwoningen in Fascinatio vast te stellen.

Er zijn dus geen indicaties van verspilling van middelen.

Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

In de verslagen wordt verwezen naar rapporten van de universiteit van Delft (meer sociaal gewenst, hier beroept de provincie zich op) en van Utrecht (minder sociaal gewenst, hier beroepen enkele politieke partijen zich op).

In de notitie over de uitgifte aan en selectie van opdrachtgevers voor de woningbouw op Fascinatio d.d. 30 september 1998 wordt verwezen naar ervaringen met de ontwikkeling van de naastgelegen Capelse wijk 's-Gravenland in relatie tot prijs/kwaliteitverhouding. Daarnaast stuurt een ambtenaar van het Grondbedrijf de projectgroep een notitie (2 februari 1999) over en een exemplaar van het onderzoek naar de prijsontwikkeling van woningen in

's-Gravenland (Kolpron, 26 januari 1999), waarin enkele prijsopdrijvende factoren zijn onderstreept.

Ook wordt in de Projectgroep van 12 maart 1999 melding gemaakt van een rapport van makelaardij Ooms, met aanbevelingen over o.a. de stedenbouwkundige structuur in relatie tot de vraag uit de markt.

Alhoewel niet direct duidelijk is of de genoemde rapporten tot een aanpassing van het programma of van de vrij-op-naamprijzen hebben geleid, is dus wel gebruik gemaakt van bestaande informatie/evaluatiegegevens.

6.3 Analyse Nijrees

Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

In het B&W-advies met de toelichting op het voorontwerp bestemmingsplan wordt onder het kopje "doeleinden" aangegeven dat de buitenplaats een woonfunctie krijgt. Verdere uitwerking van de doelstelling vindt niet plaats.

Wel wordt af en toe verwezen naar het VINEX-regime waar de ontwikkeling onder valt, maar deze verwijzingen hebben betrekking op het aantal woningen.

Uit het interview blijkt dat Nijrees niet direct is gebouwd om de eigen bevolking te bedienen (de corporaties hebben in de eerste jaren van de planontwikkeling te maken met leegstand, aldus een raadslid), maar de wijk heeft een beetje als doel mensen uit de randstad naar Twente te lokken (of deze randstedelingen na het vinden van een baan in Twente, goede huisvesting te kunnen bieden). Deze doelstelling is in de stukken echter niet terug te vinden. Echte besluitvorming in de gemeenteraad over de prijsstelling van de woningen heeft niet plaatsgevonden, wel is het percentage sociale woningen aan schommeling onderhevig geweest. Bij deze schommelingen werd door het college vooral de relatie gelegd met de financiële haalbaarheid van het totale plan.

Welke partijen en welke organisatieonderdelen speelden welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

De ontwikkelingen in het aantal woningen valt niet logisch te herleiden uit de openbare stukken. De genoemde aantallen sluiten vaker niet dan wel aan op eerdere besluitvorming. Het lijkt er dan ook op dat de planontwikkeling voor een groot deel plaats had op een ander niveau: de stedenbouwkundig supervisor, de ontwikkelaars, de woningstichting en de ambtelijke organisatie.

Zijn betrokkenen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?

Er zijn geen indicaties gevonden dat dit het geval was.

Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?

De besluitvorming over het programma is in samenhang met woningbouwbeleid (VINEX-afspraken met het Rijk), het stedenbouwkundig beleid (de ontwikkeling Nijrees past binnen de vlienderstructuur van Almelo) en het milieubeleid genomen.

Er zijn geen indicaties gevonden dat sprake was van verspilling van middelen.

Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

Er zijn geen indicaties gevonden dat dit het geval was.

6.4 Analyse Schuytgraaf

Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

De prijsstelling van de nieuwbouwwoningen is geen onderwerp van discussie. De gemeente Arnhem heeft wel duidelijke volkshuisvestelijke doelstellingen met Schuytgraaf als geheel: de doorstroom op gang brengen, nieuwe vestigers huisvesting bieden en een wijk bouwen voor alle economische klassen om zo segregatie in de stad Arnhem te voorkomen.

Welke partijen en welke organisatieonderdelen speelden welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

De doelstellingen vanuit het KAN (samenwerkingsverband Knooppunt Arnhem-Nijmegen) richtten zich op differentiatie en fasering: er mocht maximaal 30% sociaal gebouwd worden en voor 2005 moet Schuytgraaf circa 3.100 woningen opleveren.

De prijsstelling van de woningen is vooral tot stand gekomen in samenspraak tussen de gemeentelijke projectleider, de gemeentelijke afdeling planeconomie en de marktpartijen. Tussen deze partijen vond de voorbereiding van de prijsvorming plaats. Besluitvorming gebeurde in het overleg tussen de wethouder, de directeur Stadsontwikkeling en de directie van de ontwikkelaars.

De afdeling Volkshuisvesting was bij de planontwikkeling minder betrokken, met name omdat het lastig was het gat tussen beleid naar projectinvulling te slechten.

Zijn betrokkenen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?

Vanuit de projectorganisatie is overleg geweest met de corporaties (die in deze ontwikkeling geen contractpartij waren) over het wenselijke en haalbare percentage gestapelde woningen. Hierbij kan een indirecte relatie met de prijsstelling van de woningen worden verondersteld. Naar aanleiding van dit overleg is het aantal gestapelde woningen in het programma teruggebracht.

Verder zijn geen partijen buiten de besluitvormingspartijen betrokken geweest bij de prijsstelling van de woningen.

Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?

Het programma van Schuytgraaf en de fasering van de realisatie is afgestemd (of dit is getracht, Schuytgraaf is onderhevig aan planprocesvertragende juridische procedures) op andere ontwikkelingen in de stad. Zo is rekening gehouden met het moment waarop corporaties een gedeelte van hun woningen gingen verkopen, en met andere locatieontwikkelingen, waarbij getracht is niet te sterk in dezelfde prijsklassen, fasering en woningtypologie te bouwen als in Schuytgraaf.

Het kantorenprogramma in Schuytgraaf is een logische doortrekking van het reeds bestaande kantorenbeleid. Ook het winkelprogramma past in het Arnhemse detailhandelbeleid, waarbij is ingezet op het voorkomen van concurrentie met bestaande wijkoverstijgende winkelvoorzieningen. Dit terwijl de marktpartijen uitdrukkelijk meer mogelijkheden voor commerciële voorzieningen zagen.

Door de wijze van samenwerken met marktpartijen is het planontwikkelingsproces een vrij langdurig proces geweest. Dit kwam omdat partijen (gemeente en ontwikkelaars) ieder een eigen cultuur hadden, en er tijd nodig was om elkaar te vinden. Een gedeelte van de grond van Schuytgraaf was voor een grenscorrectie gelegen in de gemeente Heteren. Omdat de gemeente Arnhem geen grond verwerft buiten haar gemeentegrenzen, hebben projectontwikkelaars en speculanten wellicht meer gelegenheid gehad zich een positie te verwerven. Gesteld zou kunnen worden dat de planontwikkeling wellicht goedkoper had

kunnen uitvallen als de gemeente wel had kunnen verwerven. Dit past echter niet in de omgang tussen gemeenten onderling.

Er zijn dus geen indicaties dat specifiek de prijsstelling van de woningen niet in samenhang met gemeentelijk beleid zou zijn.

Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

Er is niet zozeer gebruik gemaakt van concrete evaluatierapporten, wel is sprake van voortschrijdend inzicht bij de gemeente vanuit ervaringen met eerdere ontwikkelingen. Zo was de ervaring met de ontwikkeling Rijkerswoerd, waar marktpartijen zelf zorgdroegen voor het bouw- en woonrijp maken, aanleiding om deze werkzaamheden bij Schuytgraaf weer onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid te laten.

Wel is project zelf al enigszins geevalueerd ten aanzien van de PPS-constructie. De gemeente heeft momenteel de neiging om bij een soortgelijke ontwikkeling eerder te kiezen voor een bouwclaimmodel dan voor een PPS. Dit is onder andere ingegeven uit de overweging dat de relatie met de bouwexploitatie soms vaag is, en de gemeente zoveel mogelijk de regie wil houden over de grondpositie en de grondexploitatie.

Hoofdstuk 7 De oplevering: conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

“Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?” luidt de vraagstelling van deze scriptie. De criteria die Faludi en Ten Heuvelhof hebben geformuleerd te behoeve van de beoordeling van kwaliteit van besluitvorming vormde in het vorige hoofdstuk het analysekader voor de beoordeling van de verschillende projecten. In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling beantwoord en worden aanbevelingen gedaan.

7.2 Beantwoording van de deelvragen

Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

In alle projecten vindt besluitvorming over het aantal sociale en het aantal vrije sectorwoningen binnen de raad plaats. Hiermee wordt in zeer globale zin besloten over maximale prijzen (sociale woningbouw) en minimale prijzen (vrije sectorwoningbouw). Bij één project (Fascinatio) is de prijsstelling van alle nieuwbouwwoningen een onderwerp dat daadwerkelijk aan de orde komt bij de besluitvorming. Bereikbaarheid is vanuit een aantal politieke partijen het argument om bij voortdurend in te zetten op voldoende sociale woningbouw, én de prijsstelling van de vrije sectorwoningen in de gaten te houden. De tegenargumenten waren vooral de financiële haalbaarheid van het project, en het gegeven (of: de veronderstelling) dat te laag geprijsde huizen niet blijvend voor de beoogde doelgroep beschikbaar zouden blijven en de eerste koper zich onevenredig zou verrijken.

In de opzet van het project Schuytgraaf is gekozen voor “gespiegeld wonen”, dus zowel goedkopere als duurdere woningen dicht tegen elkaar aan. Het achterliggende argument lijkt hier vooral het voorkomen van segregatie te zijn.

Bij het project Nijrees ontrok de prijsstelling (voor zover dit verder ging dan het aantal sociale koop- en huurwoningen in het totale aantal woningen) van de woningen zich aan de formele besluitvorming.

Bij het project waar de prijsstelling van de nieuwbouwwoningen uitdrukkelijk aan de orde was in de besluitvorming (Fascinatio), gebeurde dit op basis van een volkshuisvestelijk argument (bereikbaarheid). Daarnaast werden in de discussie in commissie en raad nog onderliggende argumenten als doorstroom en het voorkomen van een eenzijdige bevolkingsopbouw genoemd. Deze onderliggende argumenten hadden echter meer betrekking op het aantal sociale woningen in het plan en minder op de prijsstelling van de overige woningen.

Het argument voor het gespiegeld bouwen in Schuytgraaf is (waarschijnlijk) het voorkomen van segregatie.

De doelstellingen en argumenten die zijn terug te vinden in de diverse stukken, zijn vaak niet direct gekoppeld aan de prijsstelling in het programma. Ze zijn ook niet gekwantificeerd tot meetbare doelstellingen, en er zijn geen toezeggingen gedaan om na realisatie van het project te bezien of de doelstellingen inderdaad behaald zijn. Het zijn dan ook vooral intentionele doelstellingen.

Welke partijen en welke organisatieonderdelen speelden welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?

Aangezien de prijsstelling van nieuwbouwwoningen wel degelijk tot stand komt, maar de discussie daarover slechts bij één project (Fascinatio) heel duidelijk is terug te vinden, lijkt het zwaartepunt in de voorbereiding door ambtenarij, projectontwikkeling en de verantwoordelijk wethouder te liggen.

De commissies en raad lijken een ondergeschikte rol te hebben, totdat zij zich genoodzaakt voelen bij te sturen.

Zijn betrokkenen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?

Slechts corporaties kregen enigszins de kans invloed uit te oefenen (en dan waarschijnlijk voor het sociale deel) bij de projecten Schuytgraaf en Nijrees. Ander betrokkenen zoals toekomstige bewoners of omwoners zijn niet betrokken bij de tot standkoming van de prijzen.

Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?

Het belangrijkste beleid waaraan bij de programma-ontwikkeling wordt gerefereerd zijn regionale afspraken in het kader van de VINEX. Deze afspraken zijn vaak erg globaal en laten de gemeente veel vrijheid om zelf een bij de locatie passende programmamix te maken. Wel kan een hoog percentage sociale woningen een behoorlijke invloed op het plan hebben. De besluitvorming lijkt in ieder geval niet in tegenspraak met gemeentelijk beleid te zijn genomen.

Er zijn met betrekking tot de vaststelling van de prijzen geen indicaties gevonden dat sprake zou zijn van verspilling van middelen.

Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

Bij de planontwikkelingen is zeker gebruik gemaakt van bestaande ervaringen, en is (bijna vanzelfsprekend) sprake van voortschrijdend inzicht, maar toegespitst op de prijsstelling van woningen wordt niet teruggegrepen op evaluaties van eerdere soortgelijke besluiten. Door het ontbreken van concrete doelen (bijvoorbeeld doorstroom vertalen naar een verhuisketen die langer moet zijn naarmate de VON-prijs hoger is) is evaluatie ook niet goed mogelijk. Voor zover er toch bij eerdere ontwikkelingen evaluaties zijn gehouden die van invloed zijn geweest op de nu onderzochte ontwikkelingen, worden deze eventuele evaluaties niet als onderbouwing voor de (voorbereiding van) de besluitvorming genoemd.

7.3 Beantwoording van de vraagstelling

Een nadere beschouwing van de criteria van Faludi en Ten Heuvelhof levert geen eenduidig beeld op. De besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen beperkt zich in twee van de drie onderzochte ontwikkelingen tot het nemen van een besluit over het aantal sociale woningen in de ontwikkelingen. Slechts in één van de drie ontwikkelingen boog de raad zich ook over de prijsstelling van de overige woningen.

Doordat het object van studie (besluitvorming over de prijsstelling) in zijn volle omvang slechts in één ontwikkeling is terug te vinden, komt de beoordeling van de andere criteria, waarmee de kwaliteit van de besluitvorming beoordeeld moet worden, bij twee van de drie vragen eigenlijk niet meer aan de orde.

Bij het project waar de besluitvorming wel over de prijsstelling handelt, kan wel gekeken worden naar de kwaliteit van de besluitvorming. Aan de discussie over de prijzen ligt de volkshuisvestelijke doelstelling van bereikbaarheid van woningen ten grondslag. Ook zijn er nog ondergeschikte argumenten voor de bemoeienis met de prijzen: het voorkomen van een eenzijdige bevolkingsopbouw en doorstroom. De argumenten zijn wel terug te vinden, maar zijn niet direct gekoppeld aan de prijsstelling (omdat wij bereikbaarheid van woningen voor inkomensgroepen x en y van belang vinden, zijn wij voor het aanbieden van woningen in de prijsklassen X' en Y') of aan een doelstelling (we hebben een geslaagd project als 70% van de woningen in de prijsklassen X' en Y' worden bewoond door mensen uit de inkomensgroepen x en y).

De partijen die een rol spelen bij de besluitvorming zijn in alle gevallen projectontwikkelaars en gemeenteambtenaren (eventueel aangestuurd door een wethouder), waarbij dus in één

geval (Fascintio) bijsturing door de gemeenteraad plaatsvond. Slechts woningcorporaties zijn zeer zijdelings nog enigszins betrokken bij de besluitvorming (adviserende rol). Het beleid wordt ontwikkeld binnen de kaders van regionale afspraken, die weer zijn afgeleid van richtlijnen van het ministerie van VROM en eventueel de provincie. Er zijn geen indicaties van verspilling van middelen, en er zijn slechts in één geval beperkte aanwijzingen dat voor de besluitvorming over de prijsstelling sec gebruik is gemaakt van evaluaties van eerdere soortgelijke besluiten.

Hieruit moet geconcludeerd worden dat, uitgaande van de criteria die Ten Heuvelhof en Faludi geven voor het beoordelen van de kwaliteit van besluitvorming, de kwaliteit van de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen niet hoog lijkt.

Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van een model om de casussen te beschrijven (Fasenmodel) terwijl de analyse plaatsvond met behulp van een niet bij dat model behorend kader: criteria ter beoordeling van de kwaliteit van besluitvorming zoals geformuleerd door Faludi en Ten Heuvelhof. Hier is voor gekozen omdat bij de beoordeling van de kwaliteit van besluitvorming het fasenmodel gebruik maakt van een koppeling tussen doelstelling en resultaat. Deze doelstelling en het resultaat zijn echter meer gelegen op een besluitvormingsproces c.q. een project als geheel en niet op een onderdeel (besluitvorming over prijsstelling), waarvoor niet noodzakelijkwijs een doelstelling hoeft te bestaan. De beantwoording van de vraag of zich in de praktijk van het onderzoek bezwaren voordoen die zich verzetten tegen een dergelijke uitwisseling van criteria zou enige wetenschappelijke relevantie aan deze scriptie kunnen geven, zo is aangegeven in het inleidende hoofdstuk. Deze vraag kan ontkennend beantwoord worden: in de praktijk hebben zich bij dit onderzoek geen bezwaren voorgedaan bij de toepassing van de criteria van Faludi en Ten Heuvelhof op een via het Fasenmodel beschreven besluitvormingsproces.

Op basis van het bovenstaande kan getracht worden een begin van een antwoord te formuleren op de vraag van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid of haar vermoedens terecht zijn dat weinig aandacht lijkt te zijn voor de onvolkomenheden van de marktwerking bij de prijsvorming van nieuwbouwwoningen. Deze vraag moet bevestigend beantwoord worden. Op basis van dit scriptieonderzoek blijkt niet dat op lokaal niveau veel aandacht is voor deze onvolkomenheden. Eerder lijkt het erop dat de burger letterlijk en figuurlijk de rekening betaalt voor deze marktonvolkomenheden.

7.4 Aanbevelingen

De kwaliteit van de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen lijkt niet hoog te zijn.

Deze conclusie is aanleiding voor de onderstaande aanbevelingen:

1. Het college zou ervoor kunnen zorgen dat de commissies en de gemeenteraad niet alleen geadviseerd worden over het aantal sociale en vrije sectorwoningen, maar ook over de prijsstelling binnen de vrije sectorwoningen;
2. Het college zou ervoor kunnen zorgen dat aan deze prijsstelling enige vorm van argumentatie ten grondslag ligt. Deze argumentatie kan ook bestaan uit bijvoorbeeld behoefteonderzoek of verwachtingen ten aanzien van doorstroming. Hierdoor wordt de niet-betrokken burger indirect toch zichtbaar bij de besluitvorming betrokken.
3. Het college zou aan de argumenten concrete doelstellingen kunnen koppelen, zodat evaluatie plaats kan vinden en op deze wijze verantwoording wordt afgelegd over gemaakte keuzen met een beslag op publieke middelen, en zodat een basis wordt opgebouwd op basis waarvan geleerd kan worden voor volgende soortgelijke projecten;
4. Het rijk zou zich in kunnen spannen om de regelgeving waarmee gemeenten te maken hebben bij planontwikkeling, binnen de ruimte die de Europese regelgeving daarvoor biedt, zodanig aan te passen dat gemeenten maximale ruimte genieten om te sturen in

de planontwikkeling. Als gemeente (meer) de ruimte wordt geboden te sturen op de prijsontwikkeling door de mogelijkheid tot onteigening, het loskoppelen van eigendomsrecht aan het recht van zelfrealisatie, anti-speculatiebedingen, maatschappelijk gebonden eigendom en doorverkoop met voorrang voor eigen inwoners, kan dit mogelijk de betrokkenheid van de politiek bij de planontwikkeling vergroten.

5. Vanuit het rijk zou onderzoek geïnitieerd kunnen worden naar de prijsvorming van nieuwbouwwoningen en concurrentievervalsende elementen daarin. Een dergelijk onderzoek zal gemeenteraadsleden en collegeleden meer bewust maken van hun verantwoordelijkheid en kan mogelijk ontwikkelaars stimuleren zich meer te voegen naar de regierol die de gemeentelijke overheid in de ruimtelijke ordening is toebedacht.

Met het opbouwen van besluitvorming overeenkomstig de aanbevelingen 1 t/m 3, kan worden bereikt dat een gemeenteraad op hoofdlijnen, op basis van argumenten en doelstellingen stuurt. Hierdoor wordt het ook beter mogelijk gemaakt om verantwoording af te leggen over de ingezette middelen, en kan een leerproces op gang worden gezet. Het is een illussie te denken dat door het vastleggen van doelstellingen deze doelstellingen ook zonder meer bereikt worden. Maar als de doelstellingen niet worden vastgelegd, is het niet nodig met argumenten te komen om deze doelstellingen te onderbouwen of te ontkrachten, en is het ontwikkelde beleid op z'n best een goed bedoelde slag in de lucht, die soms raakt blijkt te zijn en soms wat minder raak.

Desalniettemin is het een illussie te denken dat gemeenten op basis van het huidige juridische stelsel waarin zij opereren veel invloed op de prijsvorming uit kunnen oefenen. Het rijk dient gemeenten daarom voldoende te equiperen (aanbeveling 4).

Bewustwording van de problematiek en de verantwoordelijkheid (aanbeveling 5) kan het gevolg zijn van voldoende middelen in combinatie met voldoende aandacht voor het fenomeen prijsvorming.

Hoofdstuk 8 Samenvatting

8.1 Achtergrond van het scriptieonderzoek

De afgelopen jaren heeft de overheid zich steeds minder beziggehouden met de prijsvorming van nieuwbouwwoningen. Rijk, provincie en gemeenten leken vooral te sturen op de realisatie van een minimaal percentage woningen dat tot de sociale sector gerekend kon worden, en verder moest vooral de markt haar werk doen. Nu de prijzen op de woningmarkt als gevolg van de ongunstige economische ontwikkeling vanaf medio 2000 steeds meer onder druk komt te staan en tegelijkertijd het kopen van een huis voor starters en mensen met een minder dan modaal tot modaal inkomen nauwelijks meer tot de mogelijkheden behoort, pleit dit voor meer en bredere overheidsbemoeienis met betrekking tot de prijsvorming van nieuwbouwwoningen.

In haar rapport uitte de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid het vermoeden dat weinig aandacht bestaat voor de onvolkomenheden van de marktwerking bij de prijsvorming van nieuwbouwwoningen. De commissie vreest dat door gebrek aan politieke aandacht voor dit fenomeen de burger hiervan de rekening moet betalen. Doelstelling van dit scriptieonderzoek is om het begin van een antwoord te formuleren op de vraag of dit vermoeden van commissie terecht is.

Om te kunnen spreken over meer en bredere overheidsbemoeienis is het goed om meer inzicht te hebben in de overheidsbemoeienis zoals deze de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Omdat de prijsstelling van nieuwbouwwoningen zich op gemeentelijk niveau afspeelt, is gekozen om de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen op gemeentelijk niveau te beschouwen.

8.2 Vraagstelling

Gekozen is om de onderstaande vraagstelling te onderzoeken:

“Wat is de kwaliteit van de besluitvorming door de lokale politiek over de prijsvorming van nieuwbouwwoningen in uitleglocaties?”

Om de onderzoekprojecten te beschrijven is gebruikt gemaakt van het fasenmodel zoals dit is beschreven door Teisman, waarbij de fasen zijn aangepast aan de fasen zoals deze gebruikelijk zijn bij nieuwbouwprojecten: Initiatief, Programma, Ontwerp, Voorbereiding, Uitvoering en Nazorg. Omdat de besluitvorming over de prijsvorming is afgerond als de fasen Voorbereiding, Uitvoering en Nazorg hun aanvang nemen, zijn deze fasen in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Getracht is om de vraagstelling te beantwoorden aan de hand van een aantal criteria:

1. Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?
2. Welke partijen en welke organisatieonderdelen spelen welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen?
3. Zijn er betrokken partijen die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing?
4. Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen?
5. Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

8.3 Gevolgde theoretische en methodische aanpak

De vertaalslag van vraagstelling naar deelvragen is gemaakt aan de hand van de theorie over kwaliteit van besluitvorming zoals die door Faludi en Ten Heuvelhof is opgesteld. Gekozen is om drie projecten te selecteren van minimaal 500 woningen in gemeenten met minimaal 50.000 inwoners waarover de besluitvorming in de raad heeft plaatsgevonden. De onderzochte projecten zijn geselecteerd aan de hand van hun passendheid binnen deze criteria en de bereidheid van de betreffende gemeente om medewerking te verlenen aan het onderzoek. De projecten zijn niet geselecteerd aan de hand van een steekproef van alle projecten in Nederland die aan de criteria voldoen. Het resultaat geeft dan ook meer een beeld van de kwaliteit van besluitvorming die verwacht kan worden, dan dat een representatief beeld voor de kwaliteit van besluitvorming is weergegeven.

8.4 Antwoord op de vraagstelling

De kwaliteit van de politieke besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen is niet hoog te noemen. De argumenten voor deze beantwoording van de vraagstelling zijn dat:

- de discussie over prijsstelling van nieuwbouwwoningen in twee van de drie gevallen slechts gaat over het percentage sociale woningbouw in de planontwikkeling. Slechts in één van de drie gevallen vindt in de gemeenteraad ook discussie plaats over de prijsstelling van de overige woningen;
- slechts in één geval wordt de besluitvorming bijgestuurd door een orgaan met een politiek karakter: de gemeenteraad. In de andere gevallen lijkt de besluitvorming het domein van ambtenaren (eventueel aangestuurd door een wethouder) en de projectontwikkelaar(s). Woningcorporaties hebben beperkte invloed op de prijsstelling van de sociale woningbouw. Kopers lijken helemaal buiten de besluitvorming te staan en de politieke betrokkenheid lijkt gering;
- de afspraken vallen binnen de kaders van de richtlijnen van VROM en de provincie. Er zijn geen indicaties gevonden voor de verspilling van middelen;
- slechts in één geval zijn indicaties gevonden dat gebruik is gemaakt van evaluaties van eerdere projecten.

Op basis van het onderzoek kan dan ook (met de nodige voorzichtigheid omdat noch de volledige populatie is onderzocht noch bekend is hoe de wel onderzochte projecten zich tot de volledige populatie verhouden) geconcludeerd worden dat de vrees van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid dat er weinig aandacht is voor de onvolkomenheden in de marktwerking rond de prijsvorming van nieuwbouwwoningen terecht is.

8.5 Aanbevelingen

Op basis van de beantwoording van de vraagstelling worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Het college zou ervoor kunnen zorgen dat de commissies en de gemeenteraad niet alleen geadviseerd worden over het aantal sociale en vrije sectorwoningen, maar ook over de prijsstelling binnen de vrije sectorwoningen;
2. Het college zou ervoor kunnen zorgen dat aan deze prijsstelling enige vorm van argumentatie ten grondslag ligt. Deze argumentatie kan ook bestaan uit bijvoorbeeld behoefteonderzoek of verwachtingen ten aanzien van doorstroming. Hierdoor wordt de niet-betrokken burger indirect toch zichtbaar bij de besluitvorming betrokken.
3. Het college zou aan de argumenten concrete doelstellingen kunnen te koppelen, zodat evaluatie plaats kan vinden en op deze wijze verantwoording wordt afgelegd over gemaakte keuzen met een beslag op publieke middelen, en zodat een basis wordt opgebouwd op basis waarvan geleerd kan worden voor volgende soortgelijke projecten;
4. Het rijk zou zich in kunnen spannen om de regelgeving waarmee gemeenten te maken hebben bij planontwikkeling, binnen de ruimte die de Europese regelgeving daarvoor biedt, zodanig aan te passen dat gemeenten maximale ruimte genieten om te sturen in de planontwikkeling. Als gemeente (meer) de ruimte wordt geboden te sturen op de

prijsonwikkeling door de mogelijkheid tot onteigening, het loskoppelen van eigendomsrecht aan het recht van zelfrealisatie, anti-speculatiebedingen, maatschappelijk gebonden eigendom en doorverkoop met voorrang voor eigen inwoners, kan dit mogelijk de betrokkenheid van de politiek bij de planontwikkeling vergroten.

5. Vanuit het rijk zou onderzoek geïnitieerd kunnen worden naar de prijsvorming van nieuwbouwwoningen en concurrentievervalsende elementen daarin. Een dergelijk onderzoek zal gemeenteraadsleden en collegeleden meer bewust maken van hun verantwoordelijkheid en kan mogelijk ontwikkelaars stimuleren zich meer te voegen naar de regierol de de gemeentelijke overheid in de ruimtelijke ordening is toebedacht.

Literatuurlijst

- Aalbers, M. & Winsemius, J. (2002). Kwaliteit door Grondbeleid, *Rooilijn*, 5, 218-224.
- Esschert, M. van de (1994) Kwaliteit van het programma in 5 sleutelprojecten, Universiteit van Amsterdam, faculteit der economische wetenschappen en economie, SBV School of Real Estate
- Hart, P. 't, Metselaar, M. & Verbeek (Reds) (1995). *Publieke Besluitvorming* (1^e druk), 's-Gravenhage: VUGA
- Heuvelhof, E.F. ten & Faludi, A. (1989). Lokale planning. In Derksen, W. & Korsten, A.F.A. (Reds) *Gemeentekunde, Lokaal bestuur in Nederland* (2^e geheel herziene druk), pp. 248-261 Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Huberts, L & Vries, M. de (1995). Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden, In Hart, P. 't, Metselaar, M. en Verbeek (Reds) (1995) *Publieke Besluitvorming* (1^e druk), pp. 57-84 's-Gravenhage: VUGA
- Kooistra, L. (1994). *Nota Projectmatig werken Dordrecht*, adviesbureau Bakkenist
- Miles, M. E., Berens, G & Weiss, M. E. (2000). *Real Estate development: principles and proces* (Third Edition), Washington, D.C.:ULI-the Urban Land Institute.
- Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid (2003). *Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers
- Stichting Bouwresearch (1992). *Programma van Eisen: instrument voor kwaliteitsbeheersing* (SBR 258, Rotterdam)
- Teisman, G. R. (1995). De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In Hart, P. 't, Metselaar, M. en Verbeek (Reds) (1995) *Publieke Besluitvorming* (1^e druk), pp. 33-56 's-Gravenhage: VUGA
- Wijnen, G. & Kor, R. (1996). *Het managen van unieke opgaven: samenwerken aan projecten en programma's*
- Diverse (raads-)adviezen, (raads-)verslagen en bijbehorende documenten en nota's van de gemeenten Almelo, Capelle aan den IJssel en Arnhem

Bijlage 1 Vragenlijst

Het project

Naam van het project:

Programma

0.1 Aantal woningen

0.1.1 Grondgebonden

0.1.2 Gestapeld

0.1.3 Koop

0.1.4 Huur

0.1.5 Sociaal

0.1.6 Vrije sector

0.2 Aantal m2 kantoren

0.3 Aantal m2 commerciële ruimten

0.5 Voorzieningen

0.7 Bijzonderheden

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tijd

0.8.1 Start planontwikkeling

0.8.2 Start bouw

Doelstellingen

0.9.1 Volkshuisvestingsdoelstelling van het project

.....
.....
.....
.....
.....
.....

0.9.2 Financiële doelstellingen

.....
.....
.....
.....
.....

0.9.3 Economische doelstellingen

.....
.....
.....
.....

.....
0.9.4 Stedenbouwkundige doelstellingen
.....
.....
.....
.....
.....

.....
0.9.5 Overige doelstellingen
.....
.....
.....
.....
.....

A. Welke motivatie wordt gehanteerd bij de besluitvorming over de prijsstelling van
nieuwbouwoningen?

1. in het raadsadvies:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

2. in het raadsbesluit:

.....
.....
.....
.....
.....

3. In het raadsverslag:

.....
.....
.....
.....
.....

4. Is de gehanteerde argumentatie sluitend:

argument sluitend want

ja nee

.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

.....

.....

5. is de gehanteerde argumentatie overtuigend:

argument	overtuigend		want
	ja	nee	
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. Spelen volkshuisvestelijke doelstellingen een rol bij deze motivatie?

1. Heeft het argument Duurzame Kwaliteit een rol gespeeld bij de motivatie?
 - ja 1.1
 - nee 1.2
2. Heeft het argument Evenwichtige Verdeling een rol gespeeld bij de motivatie?
 - ja 2.1
 - nee 2.2
3. Heeft het argument Bereikbaarheid een rol gespeeld bij de motivatie?
 - ja 3.1
 - nee 3.2
4. Hebben andere volkshuisvestelijke doelstellingen een rol gespeeld bij de motivatie?
 - ja 4.1, namelijk
 -
 -
 -
 -
 -
 - nee 4.2

C. Welke partijen en welke organisatieonderdelen speelden welke rol in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen? Blijkt uit

1. Partij	2. Organisatieonderdeel	3. Rol in besluitvorming	Raad	Int
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Zijn betrokken die geen zeggenschap in de besluitvorming over de prijsstelling van nieuwbouwwoningen hebben op één of andere wijze betrokken bij de inhoud van de beslissing? Blijkt uit

1. BETROKKENEN INT	2. WEL/NIET BETROKKEN	3. WIJZE VAN BETROKKENHEID RAAD		
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Is het besluit in samenhang met overig gemeentelijk beleid genomen, of zijn er indicaties dat de beslissing verspilling van middelen zou betekenen? Blijkt uit

1. RELEVANT BELEID	2. IN SAMENHANG GENOMEN	RAAD	INT
.....	<input type="checkbox"/> ja 2.1 want	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> nee 2.2 want		
.....	<input type="checkbox"/> ja 2.3 want	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> nee 2.4 want		
.....	<input type="checkbox"/> ja 2.5 want	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

.....
.....
.....
.....
 nee 2.6 want

.....
.....
.....
.....
.....
.....
 ja 2.7 want

.....
.....
.....
.....
.....
.....
 nee 2.8 want

.....
.....
.....
.....
.....
.....
 ja 2.9 want

.....
.....
.....
.....
.....
.....
 nee 2.10 want

3. Indicaties van verspilling van middelen?

ja 3.1 namelijk

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Blijkt uit
Raad Int

nee 3.2

F. Is bij de beslissing rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie(s) van eerdere, soortgelijke besluiten?

1. Vindt er bij dergelijke projecten evaluatie plaats?

1.1 Ja Zijn de evaluaties gebruikt?

ja 1.1.1 Wat was daarvan het resultaat?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Blijkt uit

Raad Int

nee 1.1.2 Waarom niet?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

1.2 Nee