

Het spanningsveld tussen burger en bedrijfsresultaat

Een kwalitatief vergelijkend onderzoek naar de rol van gemeentelijke grondbedrijven in de periode 2008-2012

Titel:	Het spanningsveld tussen burger en bedrijfsresultaat
Naam student:	Peter Aerts
Studentnummer:	3171825
Master:	Communicatie, Beleid & Management Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap Universiteit Utrecht
Begeleidend docent:	dr. M.H. (Madelinde) Winnubst
Tweede lezer:	Prof. dr. E.F. (Eugene) Loos
Datum:	Amsterdam, 2 juli 2013

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Doelstelling.....	7
1.3. Vraagstelling.....	7
1.4. Maatschappelijke relevantie	8
1.5. Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.6. Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: Het gemeentelijk grondbedrijf en haar omgeving tussen 2008 en 2012.....	10
2.1. Wat er aan de kredietcrisis van 2008 vooraf ging.....	10
2.2. Crisis in Nederland en de gevolgen voor de Nederlandse vastgoedmarkt.....	11
2.3. Gevolgen van de vastgoedcrisis voor gemeentelijke grondbedrijven	11
2.4. Relatie grondbedrijf en publieke actoren	12
2.4.1. Het Rijk als controlerend en stimulerend orgaan versus de gemeente en het grondbedrijf	12
2.4.2. De provincie als controlerend orgaan versus de gemeente en het grondbedrijf.....	14
2.4.3. Concurrerende gemeenten versus de gemeente en grondbedrijf	14
2.4.4. Concurrerende projecten binnen de gemeente en het grondbedrijf.....	14
2.5. Relatie grondbedrijf en private actoren.....	14
2.5.1. Gemeenten versus woningcorporaties.....	15
2.5.2. Gemeenten versus projectontwikkelaars	15
2.5.3. Gemeenten versus particulieren	16
2.6. Samenvatting	16
Hoofdstuk 3: Het grondbedrijf van buiten en binnen, twee theoretische perspectieven	17
3.1. Organisaties in een institutionele context	17
3.1.1. Opgelegd isomorfisme	17
3.1.2. Imiterend isomorfisme.....	18
3.1.3. Normatief isomorfisme	19
3.1.4. Gecombineerd isomorfisme.....	19
3.2. Organisaties in een rationele context	20
3.2.1. Output- en gedragscontrole.....	21
3.2.2. Outputcontrole in de context van de markt	22
3.2.3. Gedragscontrole in de context van de bureaucratie	23
3.2.4. Spanning tussen de markt en de bureaucratie	24

3.2.5. Rituele controle in de context van de groep.....	24
3.3. Samenvatting	26
Hoofdstuk 4: Methoden.....	28
4.1. Wetenschappelijke positionering	28
4.2. Onderzoeksmethoden.....	29
4.2.1.Literatuurstudie	29
4.2.2.Documentanalyse	30
4.2.3. Semigestructureerde interviews.....	30
4.2.4. Keuze respondenten	31
4.2.5. Topiclijst	31
4.3. Dataverzameling	32
4.4. Data analyse.....	33
4.5. Kwaliteit van onderzoek.....	33
4.5.1.Validiteit.....	33
4.5.2.Betrouwbaarheid	34
4.5.3.Rol van de onderzoeker	35
Hoofdstuk 5: Resultaten.....	36
Deelvraag 1: Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten?.....	36
5.1. Opgelegd isomorfisme	36
5.2. Imiterend isomorfisme.....	37
5.3. Normatief isomorfisme	37
Beantwoording deelvraag 1	38
Deelvraag 2: Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf?	39
5.4. Invloed van wetten, regels en kaders	39
5.5. Actieve grondpolitiek	40
5.6. Weerstandsvermogen	41
Beantwoording deelvraag 2	42
Deelvraag 3: Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?.....	43
5.7. Outputcontrole in de context van de markt	43
5.7.1. Doelstellingen van beleidsbepalers voor de gemeente en het grondbedrijf	43
5.7.2. Het instrumentarium om resultaten van het grondbedrijf te meten	44
5.8. Gedragscontrole in de context van de bureaucratie	45

5.8.1. Gewenst gedrag van medewerkers van het grondbedrijf	45
5.8.2. Evaluatie en controle van gedrag.....	46
5.9. Grondbedrijf versus gemeenteraad een spanningsveld	48
5.10. Rituele controle in de context van de groep.....	49
Beantwoording deelvraag 3	51
Hoofdstuk 6: Conclusie	53
Hoofdstuk 7: Discussie	56
Literatuur	58
Bijlagen.....	61
Bijlage 1: Vragenlijst interviews	61
Bijlage 2: Respondentenlijst.....	64

Samenvatting

In dit kwalitatief vergelijkend onderzoek staat het thema gemeentelijke grondbedrijven centraal. Bij het gemeentelijk grondbedrijf zijn alle grondposities van een gemeente ondergebracht. Er zijn binnen Nederlandse gemeenten grote verschillen in de financiële status van het grondbedrijf. Binnen dit onderzoek staat het verkrijgen van inzicht in de manier waarop een gemeente met een financieel ‘gezond’ (gemeente x) dan wel financieel ‘risicodragend’ (gemeente y) grondbedrijf in de periode tussen 2008 en 2012 zijn omgegaan met hun grondbedrijf centraal. De hoofdvraag van dit onderzoek is: Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen een gemeente met en een gemeente zonder financieel risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012? Hierbij wordt enerzijds vanuit institutioneel perspectief aan de hand van het concept isomorfisme van DiMaggio & Powell (1983) gekeken wat de belangrijkste omgevingsfactoren en actoren zijn geweest voor het grondbedrijf. Anderzijds wordt vanuit rationeel perspectief vanuit de theorie van onder meer (Ouchi, 1980; 1979) ingezoomd op de invloed van intern bestuur en beleid op de omgang met het gemeentelijk grondbedrijf. Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat projectontwikkelaars de meest invloedrijke actoren uit de omgeving waren. Gemeente x heeft altijd een professionele relatie met projectontwikkelaars onderhouden. Dit kwam vooral doordat 40% van de werknemers binnen het grondbedrijf een vastgoedachtergrond hadden. Gemeente y onderhield zeer informeel contact met projectontwikkelaars waardoor kritische professionals niet werden geraadpleegd. De interne werksfeer binnen gemeente x was open en kritisch. Bij gemeente x was de organisatie van het gemeentelijk grondbedrijf gericht op het beheersen van risico's. Bij gemeente y hadden de beleidsbepalers geen behoefte aan negatieve prognoses en waarschuwingen over risico's, omdat er ambitieuze en opportunistische doelstellingen gehaald moesten worden. De gemeenteraad heeft in gemeente y als controlerend orgaan onvoldoende kunnen sturen op risico's van de ambitieuze plannen, omdat deze onvoldoende en onvolledig werd geïnformeerd. Gemeente x had intensief contact met de raad, waarbij beleid regelmatig werd geëvalueerd en getoetst op risico's. Bovengenoemde verschillen tussen beide gemeenten hebben ertoe geleid dat gemeente x tussen 2008 en 2012 een financieel ‘gezond’ grondbedrijf had en gemeente y een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf dat zonder hulp gemeentelijke financiën failliet zou zijn geweest.

Hoofdstuk 1: Inleiding

“Volgens hoogleraar Vastgoed aan de Radboud Universiteit, Erwin van der Krabben, zijn het enorme verliezen die de gemeenten hebben moeten inboeken. De meeste gemeenten hebben geen vlees meer op de botten en geen reservepotjes meer. Dus dat betekent het sluiten van zwembaden, bibliotheken en geen subsidies meer voor sportverenigingen” (Nieuwsuur, 15 oktober 2012). Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, ondervindt een aantal¹ Nederlandse gemeenten de gevolgen van tegenvallende resultaten bij het gemeentelijk grondbedrijf, waar de grondposities van gemeenten zijn ondergebracht. “Duidelijk is dat daar waar het grondbedrijf vóór de crisis veelal een bron van inkomsten was voor gemeenten, dit momenteel niet of nauwelijks meer het geval is” (Deloitte Real Estate Advisory, 2012). Mijn interesse gaat hierbij enerzijds uit naar de omgevingsfactoren die van invloed zijn geweest op de manier waarop gemeenten tussen 2008 en 2012 met het grondbedrijf zijn omgegaan. Anderzijds zoom ik in op de invloed van intern bestuur en beleid op de rol die het grondbedrijf heeft gespeeld tussen 2008 en 2012.

1.1. Aanleiding

Een belangrijke oorzaak van de grote verliezen² bij gemeenten is onzorgvuldig aankoopbeleid van grond. Om in perspectief te plaatsen hoe hoog de genoemde verliezen kunnen oplopen, hierbij ter illustratie een voorbeeld van de gemeente Kaag en Brasem, een gemeente waarbij het grondbedrijf zwaar op de begroting drukt. Van een totale begroting van 50 miljoen euro is er een verlies genomen van 46 miljoen euro, hetgeen neerkomt op 92% van de totale gemeentelijke begroting. Deze financiële tegenslag zal voor de burgers in deze gemeente tot gevolg hebben dat de onroerend zaakbelasting naar verwachting met 12,5% omhoog zal gaan (Nieuwsuur, 15 oktober 2012). “Grondbedrijven hebben te veel land aangekocht in de verwachting dat de vraag naar woningen, kantoren en bedrijventerreinen zou blijven toenemen. Maar door de financiële crisis gebeurde dat niet” (platform 31³).

Het is echter niet alleen de financiële crisis die van invloed is geweest op de grondposities bij gemeenten. Meer structurele problemen zijn er op het gebied van intern beleid. Gemeenten voeren bijvoorbeeld een slecht bedrijventerreinenbeleid. Concurrentie tussen gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld woningbouwprojecten en bedrijventerreinen heeft geleid tot verlaging van de grondprijzen en overaanbod. Mede daardoor is er vaak sprake van veroudering en verloederding van panden. De kosten bedragen 6,35 miljard tot 2020, maar de veroudering van panden en wijken gaat door (Commissie-Noordanus, 2008,⁴ Janssen-Jansen, 2010, p. 8). Lagere toekomstige inkomsten van de gemeentelijke grondbedrijven zorgen daarnaast voor minder beschikbare middelen voor toekomstige maatschappelijke investeringen (Deloitte, 2012, p. 23). Het was bij gemeenten gebruikelijk om de winsten van het grondbedrijf in te zetten voor het realiseren van maatschappelijke doelen (Deloitte, 2012, p. 4).

¹ Van de in totaal 415 gemeenten komt vijftien procent (64 gemeenten) in financiële problemen vanwege grote verliezen op hun grondposities. Dit blijkt uit een inventarisatie van het Vakberaad Gemeentefinanciën, het overlegorgaan van provincieambtenaren die toezicht houden op de financiële situatie van gemeenten (Platform 31, 2012). (geraadpleegd 28-2-2013)

² Het Vakberaad Gemeentefinanciën concludeert in haar rapport dat de gemeenten in totaal € 3,2 miljard verlies leiden op de aangekochte gronden (Platform 31, 2012). Deze cijfers zijn gebaseerd op een totaal van 415 onderzochte gemeenten.

³ http://kennisbank.platform31.nl/pages/gerelateerdeInformatie?dossier_id=25 (geraadpleegd op: 19 juni 2013) ⁴ Commissie – Noordanus (2008), Kansen voor Kwaliteit- Een ontwikkelstrategie voor bedrijventerreinen, advies van de Taskforce (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, Den Haag, Taskforce Bedrijventerreinen.

Het resultaat van bovengenoemde economische omstandigheden in combinatie met intern beleid lijkt voor de nodige spanning te zorgen bij gemeenten. Bestuurders, die zich in vier jaar moeten bewijzen staan onder druk om te vernieuwen en te ontwikkelen en lopen snel warm voor een mooi project in hun gemeente. Als dan ook projectontwikkelaars en financiers in een rij staan te wachten, dan moet het toch wel goed zijn voor de gemeente? (Janssen-Jansen, 2010, p.11). Gebaseerd op de maakbaarheidsgedachte dat investeringen in vastgoed zich altijd terugbetalen zijn de nodige grondposities aangekocht, die door een afnemende vraag en oplopende rentekosten op de gemeentelijke begroting drukken (Engelen, 2013). Deze gronden moeten worden afgewaardeerd op de balans⁴ (Janssen-Jansen, 2010, p. 8). Bovengenoemde ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor een jaarlijks terugkerend onderzoek dat in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu wordt uitgevoerd door Deloitte (2010; 2011; 2012).

Er is vanuit de gemeenten behoefte om van elkaar te leren, hetgeen blijkt uit de volgende passage uit de leergroep herprogrammering woningbouw van Nicis Institute (2012): “steden willen leren van elkaars ervaring en samen op zoek naar nieuwe wegen en antwoorden op de vraagstukken die zich voordoen⁵”. In een vergelijkend onderzoek zal een gemeente met een financieel ‘gezond’ en een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf in de periode tussen 2008 en 2012 worden geanalyseerd. De keuze om dit onderzoek over de periode van 2008 tot 2012 te doen is tweeledig. Enerzijds wordt 2008 genoemd als het begin van de kredietcrisis, die van grote invloed is geweest op de grondbedrijven van gemeenten (Deloitte 2010; Deloitte 2012). Anderzijds is de keuze om het onderzoek tot 2012 te doen, gemaakt vanwege het recente vrijkomen van gegevens over het boekjaar 2011.

1.2. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de manier waarop een gemeente met een financieel ‘gezond’ dan wel financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf in de periode tussen 2008 en 2012 zijn omgegaan met hun grondbedrijf.

1.3. Vraagstelling

Op basis van bovengenoemde doelstelling ben ik gekomen tot de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag:

Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen een gemeente met en een gemeente zonder financieel risicodragend⁶ grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012?

Deelvragen:

⁴ Het betreft hier accountantsregels die ervoor zorgen dat de grond die voorheen als bouwgrond in de boeken stond nu als agrarische grond moet worden opgenomen, waardoor de boekwaarde van circa een paar honderd euro per m2 naar een paar euro per m2 zal dalen (Nieuwsuur, 2012).

⁵ De vraagstukken waarnaar hier wordt gerefereerd betreffen onder andere: het formuleren van een visie op stedelijke ontwikkeling en woningbouw, het maken van scherpe keuzes en prioriteren op basis van heldere criteria, versnellen van het planproces, aanpassing van het bestemmingsplan, omgaan met eventuele planschade, grondposities, het uitwerken van nieuwe financieringsvormen, etcetera (Nicis, 2012).

⁶ In principe zijn alle handelingen van het grondbedrijf risicodragend. Ik ga er gemakshalve vanuit dat één van de grondbedrijven als ‘financieel gezond’ en één als ‘financieel risicodragend’ kan worden gekarakteriseerd.

1. *Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten?(institutioneel perspectief)*
2. *Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf? (institutioneel/rationeel perspectief)*
3. *Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?(rationeel perspectief)*

Hieronder staat per deelvraag een korte omschrijving van de methoden die worden gebruikt voor de beantwoording van de deelvragen. In het paragraaf 4.2. zijn de onderzoeksmethoden meer gedetailleerd uitgewerkt.

1. *Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten?(institutioneel)*

Om de omgevingsfactoren in kaart te brengen heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van documentanalyse. Hierbij zijn vooral de onderzoeksrapporten van Deloitte (2010; 2011; 2012), Commissie de Wit (2012) en Nicis (2011; 2012) gebruikt. Daarnaast is ter aanvulling gebruik gemaakt van een aantal wetenschappelijke artikelen en data uit de semigestructureerde interviews.

2. *Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf? (institutioneel/rationeel perspectief)*

Met behulp van semigestructureerde interviews heb ik onderzocht welke factoren ervoor zorgen dat de respondenten het grondbedrijf als risicodragend hebben ervaren.

3. *Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?(rationeel perspectief)*

Om inzicht te krijgen in keuzes achter bestuur en beleid met betrekking tot het handelen van het grondbedrijf, heb ik gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Aanvullend heb ik gebruik gemaakt van documentanalyse, waarbij ik de interviewresultaten heb vergeleken met informatie uit relevante documenten.

1.4. Maatschappelijke relevantie

De resultaten van dit onderzoek kunnen gemeenten inzicht geven in de manier waarop ze met hun grondbedrijf om kunnen gaan. Zowel de gemeenten die nu (nog) een financieel ‘gezond’ grondbedrijf hebben als de gemeenten met een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf kunnen inzicht krijgen in de achterliggende mechanismen en dynamieken die zowel vanuit de omgeving als intern bestuurlijk van invloed zijn geweest op de status van het grondbedrijf. Dit inzicht kan wellicht tot herkenning leiden en zodoende kan beleid hierop worden gemaakt, aangepast of juist gehandhaafd. Naast de gemeenten kunnen ook de provincies, die een controlerende en kaderstellende functie hebben ten aanzien van financieel beleid bij gemeenten, inzicht krijgen in de rol die het grondbedrijf binnen de gemeenten speelt. Gebaseerd op dit inzicht zou kritisch kunnen worden gekeken naar de huidige kaders en de controle instrumenten. Op nog grotere schaal zou ook het Rijk geholpen kunnen zijn met de inzichten die dit onderzoek heeft opgeleverd. Naast het feit dat het Rijk verantwoordelijk is voor het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving voor gemeenten, dient er ook gewaakt te worden voor gedegen financieel beleid. Decentrale overheden zijn namelijk samen

met het Rijk verantwoordelijk voor het Nederlandse begrotingsbeleid en krijgen daarnaast steeds meer taken door het Rijk toebedeeld.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Ter Bogt (2001) en Van Helden (1998) hebben beiden vanuit rationeel perspectief onderzoek gedaan naar de effecten van prestatie management op bestuur en beleid bij Nederlandse gemeenten. Deze onderzoeken waren gericht op intern bestuurlijk handelen. Burström (2000) en Burström, Malmborg, Lindqvist (2002) onderzochten de invloed van omgevingsfactoren (institutioneel perspectief) op het handelen van gemeenten. De relevantie van mijn onderzoek zit in de combinatie van perspectieven, waarbij de omgang met het gemeentelijk grondbedrijf zowel vanuit institutioneel als rationeel perspectief wordt benaderd.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 ga ik in op de context waarin het gemeentelijk grondbedrijf tussen 2008 en 2012 heeft gefunctioneerd. In hoofdstuk 3 beschrijf ik welke positie dit onderzoek binnen de theorie heeft en zijn de concepten uitgewerkt die uit de theorie zijn voortgevloeid. In hoofdstuk 4 beschrijf en verantwoord ik de verschillende onderzoeksmethoden die ik heb gebruikt. In hoofdstuk 5, het resultatenhoofdstuk, beantwoord ik de eerste, tweede en derde deelvraag. In het zesde hoofdstuk volgt de conclusie waarin aan de hand van de drie deelvragen de hoofdvraag wordt beantwoord. Tenslotte volgt in hoofdstuk 7 de discussie waarin een kritische reflectie op dit onderzoek wordt gegeven en suggesties voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Hoofdstuk 2: Het gemeentelijk grondbedrijf en haar omgeving tussen 2008 en 2012⁷

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende omgevingsfactoren die tussen 2008 en 2012 van invloed zijn geweest op het functioneren van gemeentelijke grondbedrijven. Hoewel de focus ligt op de periode tussen 2008 en 2012 zal in het kort aandacht worden besteed aan de context waarbinnen de internationale kredietcrisis is ontstaan. Vervolgens komt de invloed van deze crisis op de Nederlandse vastgoedmarkt en de gemeentelijke grondbedrijven aan de orde. Hierna worden de publieke en private actoren uit de omgeving benoemd.

2.1. Wat er aan de kredietcrisis van 2008 vooraf ging

De financiële crisis in Nederland en het instorten van de vastgoedmarkt waren factoren die van grote invloed zijn geweest op gemeentelijke grondbedrijven. De ontwikkelingen die vooraf gingen aan de kredietcrisis hadden hun oorsprong niet in Nederland, maar in de Verenigde Staten. Aan de basis van de kredietcrisis in de Verenigde Staten lag de lage rente op Amerikaanse staatspapieren. Deze rente werd door de Federale banken van Amerika (FED) op slechts 1% gezet. De gevolgen hiervan waren enerzijds dat investeerders een erg lage rente kregen op hun investering. Anderzijds konden de grote investeringsbanken nu ook tegen het zeer lage rentetarief aan krediet komen.

De aanhoudende stijgende huizenprijzen zorgden ervoor dat investeringsbanken geïnteresseerd raakten in het opkopen van hypotheek van huiseigenaren. Als tegenprestatie betaalden de huiseigenaren hun huur nu aan de bank. Dit alles resulteerde in grote rijkdom onder de banken, waar de particuliere investeerders ook van wilden profiteren. “Zo werd onder aanvoering van het collectieve geloof in voortdurend stijgende huizenprijzen het Amerikaanse spaaroverschot (70% wereldwijd) voor een groot deel in consumptieve uitgaven en in het financieren van leningen en hypotheek gestopt” (commissie de Wit, 2011-2012, p. 72). De aangekochte hypotheek werden door de investeringsbanken vervolgens in een aantal pakketjes onderverdeeld, die allemaal een eigen mate van risico vertegenwoordigden. Hoe riskanter het pakket, des te hoger de rente. Deze pakketten werden vervolgens van de hand gedaan aan verschillende doelgroepen, afhankelijk van de mate van risico dat men wilde nemen. De rente, ook die van de meest veilige hypotheek was immers altijd nog hoger dan de 1% die de FED verstrekke. Het gevolg was dat er een tekort was ontstaan aan hypotheek die verhandeld konden worden aan huiseigenaren die door de banken kredietwaardig werden geacht om het geleende geld voor het huis terug te kunnen betalen. Dit tekort aan huiseigenaren werd opgelost door ook hypotheek te verstrekken aan particulieren die er financieel gezien heel wat minder solide voorstonden. Zonder kredietcheck of aanbetaling, maar met slechts het huis als onderpand werden riskante kredieten verstrekt.

Toen de minder kredietwaardige huiseigenaren hun huur niet meer konden betalen aan de investeringsbanken gingen deze huizen massaal in de verkoop. Dit zorgde voor meer aanbod dan vraag, waardoor de huizenprijzen kelderden. Inmiddels hadden ook huiseigenaren die nog wel in staat waren aan hun financiële verplichtingen te voldoen in de gaten dat het niet meer loonde het huis aan de houden, omdat ze beter af waren het gewoon te verlaten. De grote investeringsbanken zaten opgescheept met alle hypotheek die inmiddels niets meer waard waren en konden deze niet meer kwijt aan investeerders. Dit heeft grote gevolgen gehad voor zowel Amerikaanse als Europese financiële instellingen, variërend van pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen tot banken. Een van de meest bekende en invloedrijke

⁷ Voor de totstandkoming van dit hoofdstuk heb ik gebruik gemaakt van de volgende bronnen: Commissie de Wit (2012), de rapporten van Deloitte (2010; 2011; 2012), de rapporten van Nicis Institute (2011; 2012), de inaugurele rede van Erwin van der Krabben (2011), het pre-advies van Leonie Jansen-Janssen (2010) en de site van de Rijksoverheid (geraadpleegd dd. 9-4-2013)

voorbeelden hiervan was het omvallen van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers op 15 september 2008. De grote onderlinge verwevenheid tussen financiële instellingen werd voor zover niet bekend nog duidelijker en het vertrouwen in banken en financiële instellingen liep een flinke deuk op toen bleek dat het financiële systeem grotendeels op lucht gebaseerd was.

2.2. Crisis in Nederland en de gevolgen voor de Nederlandse vastgoedmarkt

Ook in Nederland werden de gevolgen van de internationale kredietcrisis die in Amerika was ontstaan gevoeld. In een tijdsbestek van slechts enkele maanden nam de Nederlandse Staat de Nederlandse Fortis-onderdelen over, en injecteerde voor miljarden euro's aan kapitaal in ING, Aegon en SNS Reaal. "Nederland zit in zijn derde recessie sinds het begin van de kredietcrisis in 2008"⁸. Deze macro economische ontwikkelingen zijn zeer van invloed geweest op de Nederlandse vastgoedmarkt. Een aantal belangrijke factoren ligt hieraan ten grondslag.

Ten eerste verschoof onder invloed van de economische crisis de vraag en het aanbod van koopwoningen naar huurwoningen. De aanleiding voor deze ontwikkeling was dat banken zowel richting consumenten als projectontwikkelaars hogere eisen aan de financiering van woningen stelden. Ze hadden inmiddels geleerd van de problemen waar Amerikaanse investeringsbanken mee geconfronteerd werden door nauwelijks of te lage eisen te stellen aan particuliere investeerders. Daarnaast heerste grote onzekerheid onder consumenten over de ontwikkeling van de huizenprijzen en de hypotheekrenteaftrek. Ook de moeizame verkoop van de eigen woning met dubbele woonlasten in het vooruitzicht heeft huiseigenaren geremd in het kopen van een nieuwe woning.

Een tweede factor die van invloed is op de woningmarkt is de beperkte instroom van starters, waardoor de hele keten tot op heden moeite heeft om weer op gang te komen. Huiseigenaren merken dat de hypotheeklasten boven de marktwaarde van het huis uit begonnen te stijgen, waardoor hun pand zogenaamd onder water is komen te staan.

Een derde factor is de kantorenmarkt. Door de sterk teruglopende vraag naar kantoorlocaties en grondposities in combinatie met een sterke toename in het aanbod van gronden voor kantoorlocaties kwamen kantoorpanden leeg te staan. Gemeenten hebben in tijden dat alles nog goed leek te gaan massaal geïnvesteerd in de bouw van toenmalig lucratief lijkende kantoorlocaties zonder echt goed te kijken of de vraag naar kantoorpanden evenredig zou stijgen.

2.3. Gevolgen van de vastgoedcrisis voor gemeentelijke grondbedrijven

Gemeentelijke grondbedrijven hebben het door de aanhoudende vraaguitval naar vastgoed en grondposities moeilijk, omdat ze worden geconfronteerd met sterk teruglopende grondopbrengsten. Dit is een grote omslag ten opzichte van de situatie waarin grondexploitaties jarenlang zorgden voor een stabiele bron van inkomsten. Voor 2008 kende de Nederlandse vastgoedmarkt onder aanvoering van de alsmaar stijgende huizenprijzen een aanhoudende periode van groei. Voor de realisatie van vastgoedprojecten is bouwgrond nodig. Private partijen, zoals projectontwikkelaars, bouwbedrijven, aannemers en vastgoedinvesteerders realiseerden hoge winsten en de vraag naar bouwgrond was groot. Dit was voor veel gemeentelijke grondbedrijven een reden om actief te gaan handelen in bouwgrond. De aangekochte bouwgronden werden vervolgens met een onderliggend contract aan private partijen verkocht. Toen de vastgoedmarkt sterk terugliep begonnen private partijen zich vaak uit projecten terug te trekken. Dit kon doordat er bijvoorbeeld geen harde afspraken

⁸ <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/15/nederland-nog-altijd-in-recessie/> (geraadpleegd op 2 juni 2013)

waren gemaakt over het tijdstip van oplevering of er was een voorverkooppercentage⁹ afgesproken. Het gevolg was dat de gronden bij het grondbedrijf op de balans bleven staan, waardoor de kosten voor de gemeente waren.

Voor de gemeentelijke grondbedrijven met een aanzienlijke hoeveelheid niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) zaten hiermee in hun maag omdat deze gronden geen inkomsten genereerden. Gronden kunnen pas in exploitatie worden genomen nadat de gemeenteraad hiervoor toestemming heeft gegeven. Zolang dit nog niet het geval is, komen deze gronden het eerst in aanmerking voor afboeking en teruggave aan de landbouwsector. Beide voorgenoemde scenario's vormden voor gemeenten een probleem, omdat bij afboeking directe verliezen worden genomen, die ten laste van het resultaat komen en de grond bij teruggave aan de langbouwsector meer dan tien keer minder waard wordt. "Voor de G32steden dreigt een verlies van € 414 miljoen op de onbebouwde percelen in portefeuille" (Nicis, 2011, p. 10).

Rooskleurige inschattingen over de woningbehoefde gecombineerd met een sterk teruglopende vraag naar grondposities heeft veelal tot overprogrammering¹⁰ geleid. Deze overprogrammering heeft binnen het grondbedrijf betrekking gehad op de gemeentelijke projecten waar woningen en of kantoren werden gebouwd. Om een beeld te schetsen van de hoogte die deze overprogrammering kan aannemen, kan de gemeente Amsterdam als voorbeeld dienen. "Amsterdam heeft tot 2020 plannen in voorbereiding voor in totaal 65.000 woningen, terwijl er maar behoefte is aan circa 35.000 woningen" (van der Krabben, 2011, p. 10). De teruglopende afzet van grondposities vormde voor gemeenten vooral een probleem, omdat bij grondexploitaties de kosten voor de baten uitgaan. Wanneer bekend werd dat een project zichzelf niet binnen de gestelde termijn gaat terugverdienen kunnen gemeenten een aantal maatregelen nemen. Zo werd er vaak voor gekozen om het project te herprogrammeren, waarbij de projecten een andere bestemming kregen of met andere soorten woningen werden bebouwd. Ook kozen gemeenten ervoor de looptijd van projecten bij te stellen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gronden langer in beheer van gemeenten kwamen, voordat ze aan projectontwikkelaars of andere afnemers konden worden overgedragen. Dit betekent dat de kosten van deze projecten die vaak niet begroot waren voor de gemeenten waren.

2.4. Relatie grondbedrijf en publieke actoren

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de relatie tussen het gemeentelijk grondbedrijf en het Rijk, de provincie, omliggende concurrerende gemeenten en concurrerende projecten binnen de gemeente zelf.

2.4.1. Het Rijk als controlerend en stimulerend orgaan versus de gemeente en het grondbedrijf

Vanuit de gedachte dat wet- en regelgeving een stimulerende dan wel remmende werking op het functioneren van het gemeentelijk grondbedrijf kan hebben gehad, volgt hieronder een korte omschrijving van de belangrijkste kaders en wetten. Daarna wordt ingegaan op het instrumentarium ter stimulatie van de woningmarkt.

De rol van het Rijk ten opzichte van gemeenten is kortweg tweeledig als het gaat om de invloed op gemeentelijke grondbedrijven. Enerzijds heeft het Rijk een controlerende en kaderstellende rol, die vorm krijgt binnen wet- en regelgeving. Anderzijds beschikt het Rijk

⁹ In het geval van een dergelijke afspraak hoeft een ontwikkelende partij niet te beginnen met bouwen totdat er een vooraf afgesproken percentage woningen reeds is verkocht aan de eindgebruiker.

¹⁰ Er is sprake van overprogrammering wanneer het aanbod van grond door gemeenten groter is dan de vraag naar grond.

over een instrumentarium ter stimulatie van de woningmarkt en de financiële positie van het gemeentelijk grondbedrijf.

Achtereenvolgens zullen in het kort de volgende wetten worden behandeld: de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) (2008) met de daarin opgenomen grondexploitatie-wet (Grex-wet) (2008), de wet voorkeursrecht gemeenten (2010) en de financiële verhoudingswet, waarin artikel 12 is opgenomen. Alle genoemde wetten worden in de rapporten van Deloitte en Nicis herhaaldelijk als invloedrijk ten aanzien van het grondbeleid van gemeenten genoemd.

Door invoering van de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) met de daarin opgenomen Grex-wet kregen gemeenten meer bewegingsvrijheid. Zo was het bijvoorbeeld niet meer nodig bestemmingsplannen ter goedkeuring voor te leggen aan de Gedeputeerde Staten, waardoor gemeenten zelf invloed uit konden uitoefenen op de bestemming van de woningen. Daarnaast bood deze regeling gemeenten de mogelijkheid gronden voor vijf jaar anders te bestemmen dan in eerste instantie was vastgelegd. De voornaamste doelstelling was om gemeenten de mogelijkheid te bieden een meer faciliterend grondbeleid te voeren, waarbij via bemiddeling meer taken uit worden besteed aan private partijen. Dit zou tot gevolg hebben dat gemeenten minder grond in eigen beheer hadden.

Door een beroep te doen op de Wet voorkeursrecht gemeenten konden gemeenten gebruik maken van hun recht om grond die door private partijen binnen een afgesproken termijn niet bebouwd of ontwikkeld werd, te onteigenen. De gemeente heeft vervolgens de mogelijkheid deze gronden aan andere private partijen aan te bieden. Zolang deze gronden nog niet aan private partijen zijn overgedragen stonden ze nog wel op de balans van de gemeente. In het kader van dit onderzoek is de volgende vraag relevant: Wat zijn de voornaamste redenen geweest om gronden van marktpartijen te onteigenen?

In de financiële verhoudingswet zijn alle financiële verhoudingen tussen het Rijk, de provinciën en gemeenten vastgelegd. Een van de belangrijkste financiële bepalingen uit deze wet is voor gemeenten artikel 12. Wanneer een gemeente over een lange tijd haar financiën niet op orde heeft, kan deze een beroep doen op het gemeentefonds. De gemeente krijgt dan een aanvullende bijdrage bovenop de standaard uitkering, maar staat wel onder curatele van het Rijk. Dit betekent dat de gemeente een groot deel van haar financiële onafhankelijkheid is verloren. Voordat het zo ver komt, worden problemen vaak al gesignaleerd door de provincie, die als kaderstellend en toezichhoudend orgaan functioneert. De gemeente Heerenveen is bijvoorbeeld zeer recent onder financieel toezicht van de provincie gesteld als gevolg van de financiële status van het grondbedrijf¹¹. In het kader van dit onderzoek is de volgende vraag relevant: Hebben gemeenten druk vanuit het Rijk of de provincie gevoeld om onder gedwongen financieel toezicht te komen staan?

Naast wet- en regelgeving is het Rijk verantwoordelijk voor een aantal stimulerende maatregelen om de woningmarkt en het gemeentelijk grondbedrijf van impulsen te voorzien. Zo heeft het Rijk in 2009 bijvoorbeeld eenmalig €395 miljoen vrijgemaakt om een impuls aan de woningbouwplannen te geven, die door de crisis werden vertraagd. Het Rijk is daarnaast ook verantwoordelijk voor het wel of niet verstrekken van subsidies. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn subsidies voor sociale huurwoningen en de investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)-subsidie, waarvan gemeentelijke grondexploitaties zeer afhankelijke (kunnen) zijn. “De financiële afhankelijkheid van de ISV- subsidie kan zelfs oplopen tot 85% van de grondexploitaties” (Deloitte, 2010, p. 33). Gemeenten worden door

¹¹ <http://www.nu.nl/politiek/3499917/gemeente-heerenveen-toezicht-provincie.html> (geraadpleegd op: 19-62013)

het Rijk echter wel onder druk gezet om aan de woningbouwtaakstelling te voldoen, omdat anders de vooruitbetaalde subsidies moesten worden terugbetaald.

2.4.2. De provincie als controlerend orgaan versus de gemeente en het grondbedrijf

Gemeenten staan onder controle van het College van Gedeputeerde Staten (hierna: de provincie). Binnen de provincie is de toezichthouder gemeentefinanciën specifiek verantwoordelijk voor de controle van gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen. De gemeente heeft als uitgangspunt om een sluitende begroting in te dienen, die voldoet aan de kaders en voorschriften die in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) zijn opgesteld. Ook de jaarrekening wordt aan de hand van deze voorschriften getoetst en gecontroleerd. Daarnaast is het de taak van de provincie om het overzicht te bewaren tussen projecten bij verschillende gemeenten die elkaar kunnen beconcurreren. De provincie neemt in een dergelijk geval vaak de rol van mediator in om de regionale projecten op elkaar af te stemmen.

2.4.3. Concurrerende gemeenten versus de gemeente en grondbedrijf

Hoewel de provincie bij (dreigende) concurrentie tussen gemeenten vaak een bemiddelende rol aanneemt, is de samenwerking tussen gemeenten niet altijd even vruchtbaar geweest. Gemeenten hebben in de tijd voor de crisis in concurrentie met elkaar zoveel mogelijk kantoorlocaties en woningen in hun plannen opgenomen, die later sterk in waarde zijn gedaald. De concurrentie tussen grondbedrijven beperkte zich echter niet tot gemeenten onderling.

2.4.4. Concurrerende projecten binnen de gemeente en het grondbedrijf

Ook binnen het eigen grondbedrijf kunnen projecten elkaar in de weg zitten. Een voorbeeld hiervan is een middelgrote gemeente in het midden van het land, waarbij binnen een specifiek groot project aanvankelijk was gekozen voor de bouw van luxe, dure woningen. Als gevolg van een sterke teruglopende vraag naar luxe huizen in het gebied werd overwogen er goedkopere woningen neer te zetten. Het gevolg zou echter zijn dat dit concurrentie met projecten binnen de eigen gemeente in de hand zou kunnen werken¹².

2.5. Relatie grondbedrijf en private actoren

In het onderstaande wordt eerst in box 2.1 beschreven hoe actieve grondpolitiek wordt gevoerd. Vervolgens wordt de relatie tussen het grondbedrijf en private actoren, zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars belicht. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Had de gemeente contact met alle onderstaande actoren? Welke actoren waren het meest relevant voor het gemeentelijk grondbedrijf met een financieel ‘gezond’ dan wel ‘risicodragend’ grondbedrijf?

¹² Bron: interview met oud directeur grondbedrijf van een gemeente die geen onderdeel van dit onderzoek uitmaakt. (datum interview: 13 maart, 2013)

Box 2.1. Actieve grondpolitiek

Met actieve grondpolitiek wordt bedoeld dat de gemeente zelf gronden verwerft, bewerkt en uitgeeft als bouwrijpe kavels (Deloitte, 2011, p. 38). Deze grondpolitiek heeft als keerzijde voor gemeenten gehad dat ook het merendeel van de risico's bij de gemeenten is komen te liggen. Dit komt doordat gemeenten afhankelijk zijn van ontwikkelende partijen, die de grond eventueel gaan afnemen en bebouwen. Op het moment dat de projectontwikkelaar afziet van aankoop van de grondpositie, draait de gemeente op voor alle kosten voor het beheer en bewerken van de grond, zonder dat hier opbrengsten tegenover staan.¹³ De invloed van het voeren van actieve grondpolitiek op het gemeentelijk grondbedrijf is nader uitgewerkt in paragraaf 5.5.

2.5.1. Gemeenten versus woningcorporaties¹⁴

Gemeenten en corporaties doen vanwege hun gedeelde maatschappelijk taak om sociale woningbouw te realiseren en gedeelde bedrijfsmatige belangen¹⁵ veel zaken met elkaar. De corporaties hebben als voornaamste taak om betaalbare woningen te verhuren dan wel te verkopen. Het zijn private organisaties met een publieke taak. Corporaties hebben vanwege hun maatschappelijke bijdrage vanuit de gemeente vaak een voorkeurspositie bij het vergeven van grondposities. Ook vanuit bedrijfsmatig oogpunt spelen corporaties een rol op de woningmarkt. Zo hebben woningcorporaties zich onder meer beziggehouden met de ontwikkeling en/of exploitatie van koopwoningen. De samenwerking tussen gemeenten en corporaties wordt soms vastgelegd in een gemeenschappelijke woonvisie, maar vaker in een prestatieovereenkomst. Een prestatieovereenkomst is een instrument waarin gemeenten en corporaties vaststellen wat de onderlinge verhoudingen en gezamenlijke verantwoordelijkheden zijn.

2.5.2. Gemeenten versus projectontwikkelaars

De commissie schoon schip (2012) beschrijft dat in de provincie Noord-Holland projectontwikkelaars en bouwbedrijven hebben gelobbyd om woningen of bedrijventerreinen te mogen bouwen in een gebied waar zij zelf een grondpositie hebben. De achterliggende gedachte was dat het bouwbedrijf of de projectontwikkelaar een sterke onderhandelingspositie zou hebben, wanneer het gebied als locatie voor woningen of kantoren zou worden aangewezen. Deze verwevenheid tussen publieke en private actoren is niet altijd succesvol gebleken. Wanneer de gemeente en de afnemende partij een overeenkomst met elkaar sloten, werd hiervoor een contract getekend. De zogenaamde 'hardheid' van deze contracten wilde nog wel eens verschillen, waardoor de kopende partij zich niet committeerde aan de opleverdatum. Ook zijn er voorbeelden waarbij er wel 'harde' contracten waren gesloten, maar de afnemende partij alsnog afzag van de overname van de grondpositie, met een boete tot gevolg. De hoogte van de boete woog daarbij niet op tegen de kosten die de gemeenten moesten maken. Zolang de grondpositie echter nog niet werd overgenomen door de afnemende partij stond deze bij de gemeente op de balans. Dit betekende dat de gemeente de (rente)kosten voor haar rekening moest nemen.

¹³ Bron: Wethouder grondzaken, gemeente x (datum interview: 29 mei, 2013)

¹⁴ Mede gebaseerd op het artikel: *Scherpte in coalities tussen woningcorporaties en gemeenten*, door: Conijn, J., & Grinsven van, A. (2002).

¹⁵ De woningcorporaties zijn een exploitant van vastgoed en overleggen daarnaast met de gemeente hoe de financiële middelen het best besteed kunnen worden. De belangen van de gemeente staan in paragraaf 2.3. beschreven.

2.5.3. Gemeenten versus particulieren

Vooraf de afnemende vraag naar nieuwbouwlocaties kon voor gemeenten een reden zijn om grond aan particulieren uit te geven, die daar zelf een woning zouden kunnen realiseren. Een dergelijke constructie wordt ook wel particulier opdrachtgeverschap (PO) genoemd. Volgens Deloitte (2012) is van alle woningen die in 2011 gereed zijn gekomen 11% via particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd (p. 30).

2.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk is een omschrijving van de context gegeven waarbinnen gemeentelijke grondbedrijven hebben gefunctioneerd tussen 2008 en 2012. De omgevingsfactor die de meeste invloed heeft gehad op de gemeentelijke grondbedrijven is de kredietcrisis, die aan de basis heeft gelegen van de crisis op de Nederlandse vastgoedmarkt. Als gevolg van onzekerheid onder consumenten, bedrijven en banken nam de vraag naar woningen en kantoren af. De gemeentelijke grondbedrijven hebben vaak niet goed weten te anticiperen op deze teruglopende vraag. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Wat is de rol van actoren uit de omgeving geweest op het functioneren van gemeentelijke grondbedrijven in de periode 2008-2012? Publieke partijen die mogelijk van invloed zijn geweest op het gemeentelijk grondbedrijf zijn het Rijk en de provincie. Relevante private actoren uit de omgeving zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars en particulieren.

Hoofdstuk 3: Het grondbedrijf van buiten en binnen, twee theoretische perspectieven

In literatuur over organisatiewetenschap is debat over de manier waarop organisaties door de tijd heen veranderen. Grofweg zijn er twee perspectieven te onderscheiden. Enerzijds is er de visie dat organisaties in grote mate door hun omgeving worden beïnvloed (DiMaggio & Powell, 1983; Pfeffer & Salancik, 1978). De visie die hier tegenover staat is dat organisaties veranderen doordat ze op rationele wijze handelen (Weber, 1968). Dit wordt het rationele perspectief genoemd. Kortom, de vraag is of organisaties zich primair laten leiden door hun omgeving of dat organisaties in grote mate invloed hebben op hun eigen handelen. Naar mijn mening is een combinatie tussen beide perspectieven de manier om het functioneren van het gemeentelijk grondbedrijf tussen 2008 en 2012 te benaderen.

3.1. Organisaties in een institutionele context

In paragraaf 3.1. wordt ingezoomd op de invloed van de institutionele omgeving op het gemeentelijk grondbedrijf. Aan de hand van de concepten opgelegd, imiterend en normatief isomorfisme wordt het gedrag van organisaties verklaard.

Eerst zal de omgevingsinvloed op het gemeentelijk grondbedrijf in kaart worden gebracht. De structuur van de omgeving kan competitief of institutioneel zijn. In het eerste geval wordt organisatieverandering gedreven door de vrije markt met vrij verkeer van handel en kapitaal. Auteurs die verandering vanuit dit perspectief benaderen, zijn Hannan & Freeman (1977; 1984). DiMaggio & Powell (1983) beargumenteren daarentegen dat verandering wordt beïnvloed door de structuur van het veld of domein waarbinnen een organisatie werkzaam is. Het veld of domein is een verzameling organisaties die een herkenbare plek in het publieke of private domein heeft (p. 148). Voor de focus op de structuur van het veld vertrekken DiMaggio & Powell (1983) vanuit de structuratietheorie¹⁶ van Giddens (1979). In deze theorie staat de invloed van instituties centraal en is de invloed van het menselijk handelen zeer beperkt. DiMaggio & Powell (1983) interpreteren de structuratietheorie van Giddens (1979) minder strikt en zijn van mening dat naast de instituties ook sociaal culturele normen en eisen druk uitoefenen op organisaties, zie paragraaf 3.1.1.

DiMaggio & Powell (1983) zijn van mening dat organisaties in toenemende mate worden beïnvloed door het institutionele veld, waarin de invloed van wet- en regelgeving vanuit het Rijk een belangrijke rol speelt. Ze denken dat naast de invloed van het Rijk alle andere relevante actoren uit de omgeving van invloed zijn op de organisatie. Het is daarom belangrijk om een beeld te krijgen van relevante actoren en factoren uit de institutionele omgeving (p. 148). Vanuit het institutionele perspectief zullen organisaties zich volgens DiMaggio & Powell (1983) na verloop van tijd aan hun omgeving conformeren. Het proces waarin organisaties zich aan hun omgeving aanpassen wordt isomorfisme genoemd. Ik zal dit concept verder uitwerken vanuit institutioneel perspectief, ofwel institutioneel isomorfisme. Ik beschouw de gemeente overwegend als een organisatie die maatschappelijke belangen boven financiële belangen stelt. Gemeenten moeten namelijk ieder jaar naar begrotingsoverwicht streven. Eventuele winsten worden aangewend om maatschappelijke doelen te realiseren of reserves aan te vullen. Het institutioneel isomorfisme is volgens DiMaggio & Powell (1983) te verdelen in drie verschillende vormen, te weten: opgelegd, imiterend en normatief isomorfisme (p. 150).

3.1.1. Opgelegd isomorfisme

¹⁶ Volgens DiMaggio & Powell (1983) staat binnen deze theorie centraal dat de institutionele omgeving voor de benodigde structuur en zekerheid zorgt om op rationele wijze met onzekerheid uit de omgeving om te gaan.

Opgelegd isomorfisme heeft volgens DiMaggio & Powell (1983) vooral te maken met druk die een organisatie wordt opgelegd vanuit de omgeving. Deze druk kan zowel door formele wetten en regels vanuit het Rijk, informele druk vanuit andere organisaties, als door sociaalculturele normen en eisen van actoren worden opgelegd (p. 150). Deze invloeden kunnen volgens DiMaggio & Powell in hoge mate bepalend zijn voor het gedrag van organisaties. Onder wet- en regelgeving vallen ook allerlei kaders en verplichtingen, zoals het opstellen van de begroting en jaarrekening (p. 150). Ondanks dat het Rijk gemeenten een groot aantal wetten, regels en kaders heeft opgelegd, hebben gemeentelijke grondbedrijven kans gezien om een prominente rol op de vastgoedmarkt te spelen. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant. Welke wetten en regels en kaders, zoals het BBV¹⁷, vanuit de Rijksoverheid zijn van invloed geweest op de rol die gemeentelijke grondbedrijven speelden in de periode 2008-2012? Wat is de invloed van de provincie geweest op het handelen van het grondbedrijf in de periode 2008-2012? Hebben gemeenten in deze periode de gestelde regels en wetten wellicht opgerekt? Daarnaast is er volgens DiMaggio & Powell (1983) invloed van sociaal culturele normen en eisen op de wijze waarop een gemeente zich in de maatschappij dient te gedragen (p. 150). In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Hoe zijn sociaal-culturele normen en eisen geïnterpreteerd vanuit het grondbedrijf? Heeft het gemeentelijke grondbedrijf deze normen en eisen meegewogen in hun beslissingen? Een concept dat nauw samenhangt met alle voorgenoemde vragen is prestatie management. Prestatie management is gemeenten opgedrongen door de collectieve vraag naar een efficiëntere, effectievere en meer meetbare overheid (Bouckaert 2006; Jansen & de Waal, 2004; Korsten, 2011). De invloed van prestatie management is verder uitgewerkt in paragraaf 3.2. Vanuit imiterend isomorfisme kan worden verklaard welke actoren vanuit de omgeving van invloed zijn geweest op het handelen van het gemeentelijk grondbedrijf.

3.1.2. Imiterend isomorfisme

Bij imiterend isomorfisme nemen organisaties volgens DiMaggio & Powell (1983) bewust of onbewust de structuur en het gedrag van andere organisaties over. Een aanjager van imiterend isomorfisme is onzekerheid. Een belangrijke reden om een andere organisatie te imiteren is vaak omdat deze als succesvoller wordt gezien (p. 151). Een tweede situatie waarin imiterend isomorfisme vaak voorkomt is “wanneer conflict over organisatiedoelen wordt onderdrukt om de goede vrede te bewaren. Actoren vinden het makkelijker om andere organisaties na te doen dan zelf beslissingen te moeten nemen op basis van analyses of gestelde doelen” (DiMaggio & Powell, 1983, pp. 153-154). Hier speelt onzekerheid over eigen kunnen of het ontbreken van eensgezindheid een belangrijke rol. Ik heb de verwachting dat gemeentelijke grondbedrijven zowel zijn beïnvloed door het succes van private partijen uit de vastgoedsector als onzekerheid over het omgaan met een grote hoeveelheid grondposities of het ontbreken van eensgezinde doelen voor het functioneren van het grondbedrijf. Relevante vragen in het kader van dit onderzoek zijn: Wat waren onder invloed van de omgeving de voornaamste redenen voor het gemeentelijk grondbedrijf om actief dan wel niet actief in bouwgrond te gaan handelen? Wat waren de meest invloedrijke private actoren voor het gemeentelijk grondbedrijf? Op welke manier heeft de samenwerking met private partijen invloed gehad op het handelen van het grondbedrijf? Vanuit imiterend isomorfisme kan worden verklaard welke actoren als voorbeeld voor het gemeentelijk grondbedrijf hebben gediend om bepaald gedrag te vertonen.

¹⁷ Besluit Begroting en Verantwoording provinciën en gemeenten. Hierin staan richtlijnen voor het opstellen en naleven van begrotingen en jaarrekeningen.

3.1.3. Normatief isomorfisme

Normatief isomorfisme heeft volgens DiMaggio & Powell (1983) te maken met de invloed van (nieuwe) medewerkers op een organisatie. Deze werknemers nemen vanuit de instituties en organisaties waar ze zijn opgeleid dan wel ervaring hebben opgedaan in grote mate ideeën, expertise, ervaringen en normen mee naar de organisatie waar ze gaan werken (p. 152). In dit onderzoek richt ik me vooral op medewerkers van het gemeentelijk grondbedrijf die expertise en ervaring hebben opgedaan binnen de vastgoed- of adviesbranche. Normatief isomorfisme treedt volgens DiMaggio & Powell (1983) vooral op in organisaties die grotendeels uit professionals bestaan. Via impliciete socialisatieprocessen¹⁸, zoals een gemeenschappelijke taal, kledingvoorschriften en omgangsvormen hebben werknemers invloed op elkaar (p. 152). Ik verwacht dat gemeentelijke grondbedrijven naarmate de portefeuille met grondposities groter en daarmee complexer werd, meer vakkennis en ervaring nodig hadden. Om inzicht te krijgen in hoe de invloed van medewerkers uit de vastgoedbranche vorm krijgt bij het gemeentelijk grondbedrijf, zijn de volgende vragen relevant: Hoeveel procent van de werknemers van het gemeentelijk grondbedrijf komt uit de vastgoed- en adviesbranche? Is er sprake van een gemeenschappelijke taal bij het gemeentelijk grondbedrijf? Zijn er bepaalde rituelen of omgangsvormen die specifiek zijn voor het gemeentelijk grondbedrijf? Voorgaande vragen hebben vooral betrekking op de verwachting dat de inbreng van externe vakkennis en ervaring de controle van het beleid bij het grondbedrijf kan bemoeilijken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer wethouders of raadsleden de materie, gehanteerde terminologie of gemeenschappelijke taal niet goed begrijpen. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Was er sprake van groepsvorming bij het gemeentelijk grondbedrijf in de periode 2008-2012? Welke invloed hadden medewerkers van buitenaf op het handelen van het gemeentelijke grondbedrijf in de periode 2008-2012? Waren de stukken die vanuit het grondbedrijf ter controle werden aangeboden inzichtelijk en begrijpelijk? De bovenstaande vormen van isomorfisme sluiten elkaar volgens DiMaggio & Powell niet altijd uit, maar vullen elkaar aan (p. 150). Om deze reden heb ik in het onderstaande een combinatie tussen de drie vormen van isomorfisme uitgewerkt.

3.1.4. Gecombineerd isomorfisme

De drie bovengenoemde vormen van isomorfisme staan volgens DiMaggio & Powell (1983) in relatie tot elkaar en ze zeggen hierover: “for example, external actors may induce an organization to conform to its peers by requiring it to perform a particular task and specifying the profession responsible for its performance. Or mimetic change may reflect environmentally constructed uncertainties (p. 150). Gemeenten zijn vanaf de jaren '80 geconfronteerd met een opgelegde collectieve vraag naar een meer meetbare en efficiëntere overheid (Jansen & de Waal, 2004, p. 7). Als gevolg van deze vorm van opgelegd isomorfisme zijn er bij gemeenten al dan niet verplicht procedures, normen en systemen uit de private sector overgenomen (Bouckaert, 2006, p. 249). In het kader van dit onderzoek is dit een relevant concept, omdat het gemeentelijk grondbedrijf actief is binnen de commerciële vastgoedbranche. Het is mijn verwachting dat het grondbedrijf meer invloeden uit de private sector heeft overgenomen dan onderdelen binnen een gemeente die zich op een minder commerciële markt hebben begeven. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Wat is de invloed van marktpartijen, zoals projectontwikkelaars op het grondbedrijf geweest? Wat is de invloed van controlerende organen, zoals het Rijk en de provincie geweest op de omgang met marktpartijen? Vanuit imiterend isomorfisme kan worden verklaard welke organisaties als voorbeeld hebben gediend voor gemeentelijke grondbedrijven en welke procedures, normen en systemen er zijn overgenomen. Het is mijn verwachting dat het gemeentelijk grondbedrijf

¹⁸ Met impliciet bedoel ik in deze context processen die niet op papier zijn vastgelegd.

vooral organisaties uit de vastgoedbranche als voorbeeld heeft gehad. Om te verklaren hoe bepaalde structuren, procedures en normen worden overgenomen is een aanvullend concept nodig, te weten normatief isomorfisme. Vanuit dit concept kan worden verklaard wat de invloed van werknemers op hun gezamenlijk functioneren was. De focus ligt hierbij vooral op werknemers die normen, waarden en ideeën vanuit de vastgoedbranche meenemen. Dit concept gaat verder dan alleen regels en procedures, maar belicht ook de mores en de rituelen die werknemers onderling hanteren.

DiMaggio & Powell (1983) denken dat organisatieverandering primair wordt beïnvloed door instituties en actoren uit de omgeving. Ze zien de relatie tussen omgeving en organisatie naar mijn mening te eenzijdig. Vanuit het institutionele perspectief is weinig aandacht voor de invloed van menselijk handelen op de rol die een organisatie speelt. Ik zoom vanuit rationeel perspectief in op de invloed van bestuur en beleid op de rol die het grondbedrijf heeft gespeeld tussen 2008 en 2012.

3.2. Organisaties in een rationele context

De discussie over het handelen en de stuurbaarheid van medewerkers binnen organisaties valt ruwweg in twee stromingen te verdelen. Aan de ene kant is er het standpunt van Weber (1968) dat werknemers rationeel handelen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 147). Dit houdt in dat organisaties er middels bureaucratische procedures, wetten en regels voor zorgen dat werknemers in het belang van de organisatie handelen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 147). Dit wordt ook wel de klassieke rationaliteit genoemd. Het gedrag van werknemers is hierbij in grote mate te sturen en te beïnvloeden. Wanneer organisaties rationeel zijn gedreven, streven alle werknemers volgens Dekkers (2005) dezelfde doelstellingen en ambities na en zal iedereen optimale groei, rendement en of continuïteit nastreven (p. 17). Klassieke rationalisatie theorieën, zoals die van Weber (1968), gaan naar mijn mening teveel uit van maakbaarheid en stuurbaarheid van werknemers. Daarom benader ik het rationele perspectief vanuit theorieën van rationele keuze. Volgens Simon (1979) en March (1991) lopen de definitieën van theorieën van rationele keuze uiteen. Simon (1979) ziet binnen alle theorieën van rationele keuze een gemeenschappelijke deler, te weten *bounded rationality*, ofwel begrensde rationaliteit. Hij omschrijft deze vorm van rationaliteit als volgt: “the need to search for decision alternatives, the replacement of optimization by targets and satisfying goals, and mechanisms of learning and adaptation” (p. 510). Naar mijn mening is de definitie van Simon (1979) erg gericht op financiële en of intellectuele beloningsstructuren. Het is mijn verwachting dat de focus binnen een gemeentelijke organisatie niet alleen is gericht op het belonen van medewerkers. In aanvulling op de definitie van Simon (1979) biedt Dekkers (2005) een nuttige omschrijving van begrensde rationaliteit. Hij omschrijft begrensde rationaliteit als volgt: “werknemers zijn individuen die lid zijn van verschillende groepen, hebben individuele drijfveren, emoties en ambities en zitten daarom de facto niet zuiver rationeel op het besluitvormingsproces” (p. 17). Ook Ouchi (1980) redeneert vanuit het perspectief van begrensde rationaliteit en baseert zich op de inzichten van Simon (1945; 1979). Beide auteurs benadrukken dat individuen binnen organisaties nooit congruente doelstellingen nastreven. Congruente doelstellingen zijn doelstellingen die in het belang van de organisatie zijn en door iedereen worden nagestreefd (Ouchi, 1980). Ouchi (1980) voegt hieraan toe dat werknemers gedreven worden door opportunisme (p. 133). Hij is van mening dat werknemers beperkt kunnen worden in hun opportunisme door controle vanuit de organisatie (p. 134), zie ook Pfeffer & Salancik (1978). Deze controle valt volgens Ouchi (1977; 1979; 1980) uiteen in twee soorten, namelijk gedragscontrole en outputcontrole (p. 134).

Ouchi (1975) leent de concepten gedrags- en outputcontrole uit eerdere studies naar evaluatie en controle systemen van onder meer Blau (1956), Perrow (1965), Woodward (1970),

Thompson (1976) en Rushing (1969) (p. 559). Ouchi (1979; 1980) koppelt de gedrags- en outputcontrole aan drie concrete organisatiecontexten, te weten markten, bureaucratieën en groepen. Deze contexten sluiten elkaar niet uit, maar kunnen gelijktijdig binnen een organisatie aanwezig zijn. Naar mijn mening is de controletheorie van Ouchi (1979; 1980) een van de voorlopers van het prestatie management, dat volgens Jansen & de Waal (2004) sinds de jaren tachtig binnen Nederlandse lokale overheden is ingevoerd (p. 20). Bouckaert (2006) omschrijft prestatie management als: "(her)-allocatie van middelen (hierbij zijn besparingen een specifieke variant), toename van prestaties en verbetering van de verantwoordingsplicht" (p. 260). Prestatie management is er volgens Jansen & de Waal (2004) vanuit de bureaucratische context op gericht om gedrag en beleid te verantwoorden (p. 14). Zowel de theorie van Ouchi (1979, 1980) als prestatie management theorieën vertrekken vanuit de gedachte dat uiteenlopende organisatiedoelstellingen gemanaged moeten worden vanuit een vorm van controle. Ik werk aan de hand van Ouchi's theorie over de markten, bureaucratieën en groepen verder uit wat de invloed van prestatie management is en belicht wat dit voor mogelijke gevolgen voor bestuur en beleid binnen de gemeente en het gemeentelijk grondbedrijf heeft. Volgens Jansen & de Waal (2004) is er binnen het prestatie management sprake van een verschuiving van regels en procedures naar meetbare resultaten. Kortom, een focus van gedragscontrole naar outputcontrole, zie ook paragraaf 3.2.1. Tegenover deze ontwikkeling staan de bevindingen van wetenschappers, zoals Ter Bogt (2001). Hij concludeert dat gedrag onvoldoende kan worden gemeten op basis van cijfers, maar dat subjectieve en emotionele beoordelingscriteria, zoals 'een goed gevoel hebben over iemand', dominant zijn. Ouchi (1980) noemt deze vorm van controle groepscontrole. Ik zal zowel outputcontrole, gedragscontrole als groepscontrole nader uitwerken, omdat ik verwacht dat alle vormen aanwezig zijn binnen gemeentelijke grondbedrijven. Ook belicht ik hoe deze vormen van controle zich verhouden tot Ouchi's onderscheid tussen markten, bureaucratieën en groepen.

3.2.1. Output- en gedragscontrole

In het geval van outputcontrole ligt de nadruk op meetbare resultaten, zoals winst of targets. Bij gedragscontrole is er sprake van een norm voor gewenst gedrag waaraan medewerkers moeten voldoen. Deze vorm van controle hangt nauw samen met het begrip legitimiteit dat in paragraaf 3.2.3. nader is uitgewerkt. Een derde vorm van controle is groepscontrole. Van deze vorm is vooral sprake wanneer een organisatie bewust of onbewust geen concrete doelen of gedragsnormen hanteert. In dat geval komt de controle van gedrag grotendeels bij de werknemers onderling te liggen .

Volgens Ouchi (1979) is een tweetal factoren van invloed op de manier waarop controlesystemen eruit zien binnen een organisatie. De eerste factor is de mate waarin prestaties adequaat kunnen worden gemeten. De tweede factor is de mate waarin doel congruentie bestaat, ofwel de mate waarin werknemers dezelfde doelstellingen en ambities als de organisatie nastreven. Wanneer deze doelstellingen en ambities in hoge mate uiteen lopen is er sprake van doel incongruentie (p. 833). Volgens Ouchi (1980) maken overheidsorganisaties vaak gebruik van bureaucratische controle, maar hij is van mening dat iedere vorm van controle in meer of mindere mate aanwezig is. Hij doelt hiermee op de markten, bureaucratieën en groepscontrole . Binnen deze drie contexten zal ik nader ingaan op prestatie management. Voor een verdere uitwerking van prestatie management zal ik me richten op de focus op het meten van prestaties en de verbetering van de verantwoordingsplicht. De toename van prestaties zal ik vanuit de context van de markt benaderen. De verantwoordingsplicht van medewerkers belicht ik vanuit de context van de bureaucratie en de groep.

3.2.2. Outputcontrole in de context van de markt

Binnen de context van de markt staat volgens Ouchi (1980) coöperatieve actie centraal. Het gaat hierbij om samenwerkingsvormen, waarbij wederzijdse verplichtingen horen. Aan de ene kant zijn er personen die iets toevoegen, bijvoorbeeld arbeid. Aan de andere kant staat hier een beloning tegenover, bijvoorbeeld loon. In een marktrelatie wordt een beloningsstructuur gehanteerd waarbij competitieve prijsmechanismen¹⁹ ervoor zorgen dat betrokken partijen op redelijke wijze worden beloond. De redelijkheid zit hierbij in de wederzijdse tevredenheid tussen de betrokken partijen. Dit is tevens een van de grotere uitdagingen binnen de context van de markten (p. 130).

In het bovengenoemde staat een aantal basale kenmerken van de context van de markt. Dit geeft echter geen duidelijk beeld van hoe een marktgedreven context binnen een gemeentelijke organisatie vorm krijgt. Ik zal dit verder uitwerken door op de resultaatgerichte focus binnen prestatie management in te zoomen. Dit onderdeel van prestatie management is voornamelijk gericht op outputcontrole, waarbij publieke organisaties beleid beoordelen op basis van meetbare resultaten. Individuen worden dan afgerekend op deze meetbare prestaties, waarbij het proces ondergeschikt is. Ouchi (1979) zegt hierover: “in a fundamental sense, markets deal with the control problem through their ability to precisely measure and reward” (p. 833). Tummers, Bekkers en Stijen (2009) zijn net als Jansen & de Waal (2004) van mening dat outputcontrole tegenwoordig vooral gebaseerd is op waarden uit de private sector²⁰. “Dit kan er volgens Tummers et al. (2009) voor zorgen dat maatschappelijke belangen uit het oog worden verloren, waardoor ambtenaren beleid als zinloos ervaren” (p. 108). Outputcontrole krijgt volgens Korsten (2011) binnen gemeenten concreet vorm in instrumenten die ervoor zorgen dat producten beter worden en meer in overeenstemming met de gebruiker. Enkele voorbeelden van deze instrumenten zijn output begrotingen²¹ en prestatie indicatoren (p. 1).

Outputbegrotingen zijn volgens Korsten (2011) sterk gericht op meetbare uitkomsten van beleid. Op basis van een dergelijke begroting kan de effectiviteit van beleid naderhand worden bepaald. Het hanteren van outputcontrole kan volgens Korsten (2007) leiden tot een hogere productie (p. 17). In het geval van de gemeentelijke grondbedrijven relateer ik een hogere productie aan het aankopen en verhandelen van meer gronden. In dit kader zijn de volgende vragen relevant. Welke doelstellingen had de gemeente met betrekking tot de aankoop van gronden? Werd er gebruik gemaakt van outputbegrotingen om te meten of deze doelstellingen werden gehaald? Waren er andere meetsystemen om outputdoelstellingen te meten? Volgens Bouckaert (2006) en Korsten (2007) is er een verschil tussen meetbare output en meetbare *outcomes*, ofwel het effect van beleid over een langere termijn. Merchant (1990) deed onderzoek naar de relatie tussen de financiële druk om targets te halen en de effecten hiervan. Hij concludeert onder meer dat de financiële druk om targets te halen, zorgt voor korte termijn denken (p. 297). In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant. Waren de doelstellingen en ambities van het gemeentelijk grondbedrijf in een meerjarenplanning vastgelegd? Is er in de jaren 2008-2012 afgeweken van deze meerjarenplanning? En zo ja, wat was hiervan de reden? Wordt er bij het grondbedrijf met beloningen en targets gewerkt? En zo ja, sinds wanneer en wie komen er in aanmerking voor deze beloningen? Naast de outputbegrotingen is er volgens Deloitte (2010, 2012) een aantal andere financiële indicatoren waarvan ik verwacht dat ze voor financiële druk bij gemeentelijke grondbedrijven kunnen zorgen. Een van de belangrijkste graadmeters van de financiële status van het grondbedrijf is

¹⁹ Gestuurd door marktwerking, vraag een aanbod.

²⁰ Dit fenomeen wordt vaak geduid met de term New Public Management (NPM).

²¹ Deze begrotingen worden bij het gemeentelijk grondbedrijf vaak projectbegrotingen genoemd.

het weerstandsvermogen²² (zie ook paragraaf 5.6). Dit roept de vraag op hoe hoog de ratio van het weerstandsvermogen van de financiële reserves was en hoe de hoogte van deze ratio werd beoordeeld bij de grondbedrijven. Een andere factor die volgens Deloitte (2010, 2012) voor grote financiële druk bij grondbedrijven kan zorgen, zijn hoge rentekosten. In het kader van dit onderzoek is de volgende vraag relevant: Hoe hoog waren de rentelasten voor het grondbedrijf en hoe hebben de beide gemeenten dit ervaren?

Uit de onderzoeksresultaten van Merchant (1990) blijkt “dat managers binnen een onzekere omgeving geneigd zijn om toekomstige winsten eerder in het bedrijfsresultaat op te nemen” (p. 297). In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: Heeft de gemeente tussen 2008 en 2012 aan tussentijdse winstneming gedaan? En zo ja, wat was daarvan de reden? Zo nee, waarom niet? Wat is de invloed van wet- en regelgeving op winstneming geweest? Hoe is de gemeente tussen 2008 en 2012 met de waardering van de gronden op de balans omgegaan? Is er sprake geweest van een dreigende afwaardering van de gronden, en zo ja, hoe is de gemeente hiermee omgegaan? Is dit in overleg met de externe accountant gebeurd? Wat is de invloed van wet- en regelgeving omtrent het waarderen van gronden geweest?

3.2.3. Gedragscontrole in de context van de bureaucratie

In de context van de bureaucratie speelt gedragscontrole een centrale rol. Volgens Ouchi (1980) dient gedragscontrole voor het beperken van individueel opportunisme (p. 134). Dit individuele opportunisme bestaat volgens Janssen Jansen (2010) vooral uit overambitieuze en overoptimistisch gedrag (p. 3). Ik verwacht dat er binnen het grondbedrijf sprake is geweest van opportuun handelen. Ik beschouw opportuun handelen als overambitieuze en overoptimistisch gedrag, waarbij emotionele argumenten de rationele argumenten overstemmen. Jansen & de Waal (2004) geven als voorbeeld van emotioneel handelen dat politieke bewindspersonen in het begin van hun ambtstermijn snel willen scoren. Binnenlands Bestuur (2010) maakt zelfs melding van een vastgoedaffaire, waarbij de integriteit van ambtenaren en wethouders werd betwist. In beide gevallen handelen medewerkers van de gemeente in hoge mate emotioneel in plaats van rationeel. In het geval van emotioneel handelen worden eigen belangen bewust of onbewust boven het belang van de organisatie gesteld.

Het bureaucratisch systeem is erop gericht om (te) emotionele handelingen te monitoren en te voorkomen. Wanneer de indicatoren om gedrag te meten in hoge mate ambigu worden, kunnen bureaucratische systemen volgens Ouchi (1980) falen (p. 129). In dat geval is gedrag volgens Ouchi (1980) te sterk onderhevig aan de interpretatie van managers of leidinggevendenden (p. 134). Dit roept in het kader van dit onderzoek een aantal vragen op. Hoe zou gewenst gedrag van werknemers omschreven kunnen worden? Zijn er binnen het gemeentelijk grondbedrijf vaste procedures en regels om het gedrag van medewerkers te controleren? Is er binnen deze procedures en regels ruimte voor interpretatie van managers en beleidsbepalers? Wat is de rol van managers en beleidsbepalers van de gemeente bij de interpretatie van procedures en regels voor het grondbedrijf?

Het verantwoorden van gewenst gedrag hangt in grote mate samen met legitimiteit. Legitimiteit is belangrijk voor gemeenten, omdat ze een maatschappelijke taak hebben (Deloitte, 2012, p. 38). De wenselijkheid van gedrag is gebaseerd op sociale normen en waarden (Pfeffer & Salancik, 1978). Om een legitieme manier van handelen te garanderen

²² Dit cijfer geeft de ratio aan tussen het aanwezige vermogen om (toekomstige) tegenslagen op te vangen en het benodigde vermogen om tegenslagen op te vangen.

moet een besluit volgens Stokman (1994) “gebaseerd zijn op een evenwichtige afweging van diverse belangen binnen het sociale of politieke systeem. Om een dergelijke belangenafweging te kunnen maken, dienen actoren de gelegenheid te krijgen zich te organiseren en manifesteren om bij de besluitvorming te worden betrokken” (p. 169). De Zeeuw, Puylaert en Werksma (2009) delen de gedachte van Stokman (2004) om actoren actief bij beleid te betrekken en doen een concrete handreiking voor het bevorderen van legitimiteit bij gebiedsontwikkelingen. Ze pleiten ervoor de bevolking een stem te geven in het proces van gebiedsontwikkeling, waarbij de belangen van alle betrokken actoren zijn vertegenwoordigd (p. 27). Een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde samenwerking is een open en transparant proces, waarbij de juiste mensen en organisaties zijn betrokken (p. 28). Omtrent legitimiteit zijn in het kader van dit onderzoek de volgende vragen relevant. Had de gemeente specifieke procedures en regels ter bevordering van transparantie van beleid? Hoe werden de belangen van burgers en andere actoren gewaarborgd en meegewogen in beleid? Wat was de rol van de gemeenteraad in het controleren en evalueren van gedrag binnen het grondbedrijf? Hoe was de relatie tussen het grondbedrijf en de gemeenteraad?

3.2.4. Spanning tussen de markt en de bureaucratie

De kenmerken van de markt, zoals de druk om te produceren, die wordt gedreven door beloningen of het realiseren van targets strookt volgens Jansen & de Waal (2004) niet altijd met een streven naar transparantie en legitimiteit. Bureaucratische systemen die transparantie van beleid bevorderen en legitimiteit controleren, hebben namelijk een vertragende werking op de productie. Volgens Jansen & de Waal (2004) “domineert legitimiteit in veel gevallen de productiviteit” (p. 4). Ook Bouchaert (2006) ziet een spanningsveld tussen op vertrouwen gebaseerde beheerssystemen en prestatiegerichte beheerssystemen (p. 240). De volgende vragen zijn met betrekking tot het spanningsveld tussen resultaatgerichtheid en legitimiteit in het kader van dit onderzoek relevant: Wat waren regels, kaders en procedures omtrent de aankoop van en handel in gronden? Wat was het effect van deze regels en procedures op de aankoop en handel in gronden? Gemeentelijke grondbedrijven hebben gronden aan kunnen kopen voordat de gemeenteraad goedkeuring voor een bestemming had uitgesproken. Gronden die deze goedkeuring niet krijgen, kunnen niet worden verhandeld of geëxploiteerd, waardoor ze geen inkomsten kunnen genereren. Deze gronden worden in paragraaf 2.3. ook wel niet in exploitatie genomen gronden genoemd. Dit roept in het kader van dit onderzoek een aantal vragen op, zoals, hoeveel gronden zijn niet in exploitatie genomen bij het gemeentelijk grondbedrijf in de periode van 2008-2012? Wat heeft dit voor gevolgen voor de financiële positie van het gemeentelijk grondbedrijf? Hoe verliep de samenwerking met de gemeenteraad omtrent de aankoop van gronden?

Wanneer systemen binnen de context van de markt of bureaucratie niet meer toereikend zijn, is groepscontrole volgens Ouchi (1980) effectiever (p. 129). De ontoereikendheid van markten en bureaucratieën zit voornamelijk in het niet meer kunnen meten dan wel opstellen van normen en standaarden voor gewenste output of gewenst gedrag (pp. 134-135). Bouckaert (2006) merkt op dat prestaties en prestatie management vaak nog te vaag zijn geformuleerd (p. 237). Volgens Ouchi (1980) is beleid nooit helemaal in procedures regels en cijfers te vangen. In een dergelijke situatie komt de verantwoordelijkheid van de controlerende taak bij de medewerkers te liggen (p. 139).

3.2.5. Rituele controle in de context van de groep.

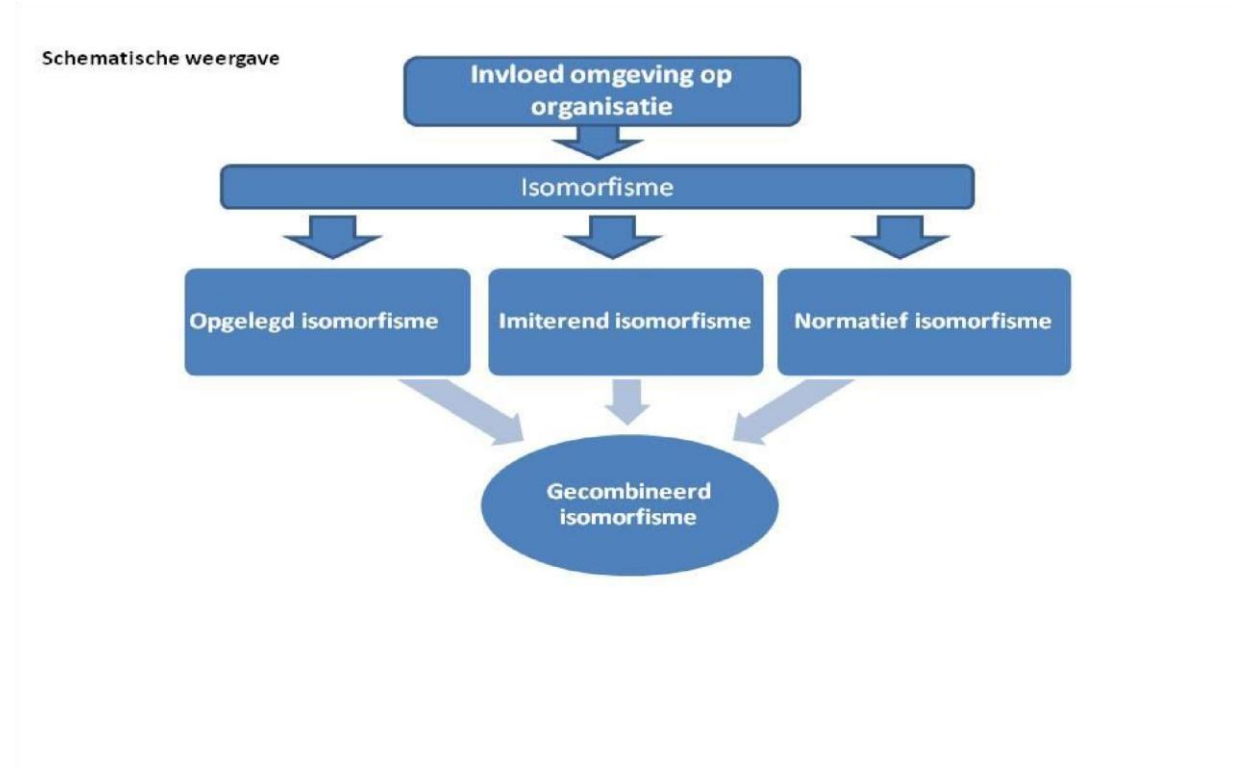
Wanneer de controlerende taak grotendeels bij de leden van een organisatie ligt is er sprake van rituele controle (hierna: groepscontrole). Deze vorm van controle heeft naar mijn mening

raakvlakken met het normatieve isomorfisme zoals dat door DiMaggio & Powell (1983) wordt omschreven (p. 151), zie ook paragraaf 3.1.3. Vooral de invloed van impliciete socialisatieprocessen komt in beide concepten sterk naar voren. Volgens Ouchi (1979) zijn socialisatieprocessen gebaseerd op jarenlange tradities en mores binnen de organisatie. Aangezien deze processen impliciet zijn en dus niet in regels of procedures zijn vastgelegd, kost het medewerkers vaak veel tijd deze onder de knie te krijgen (pp. 839-840).

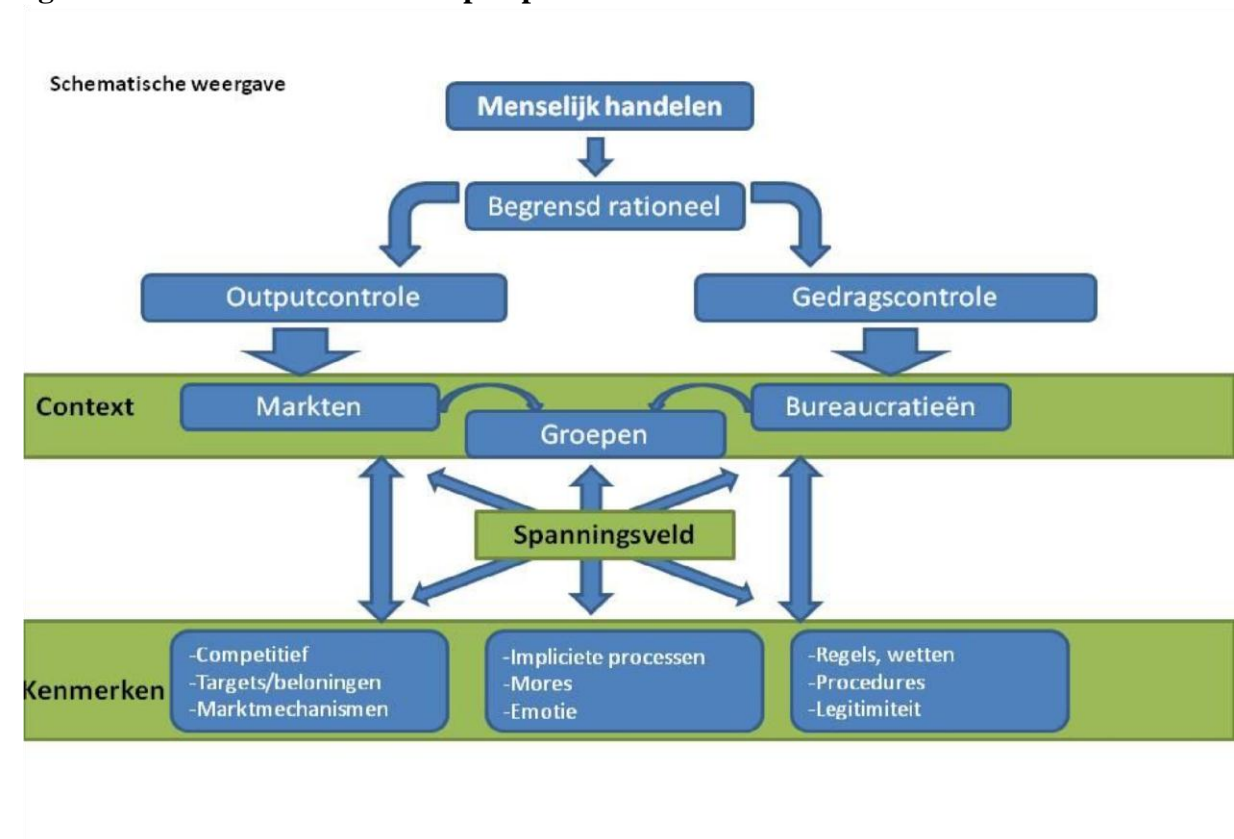
Ter Bogt (2001) deed onderzoek naar output- en gedragscontrole tussen wethouders en managers bij drie Nederlandse gemeenten. Hij concludeerde dat wethouders de managers enigszins op basis van outputcontrole beoordelen, maar dat gedragscontrole dominant was (p. 621). Naar mijn mening is de vorm van gedragscontrole die ter Bogt (2001) beschrijft niet gelijk aan de vorm van gedragscontrole, maar heeft het meer raakvlakken met groepscontrole. De controle die hij vooral aantroef, was namelijk grotendeels op emotionele argumenten gebaseerd. De wethouders vonden het bijvoorbeeld belangrijk dat ze het gevoel hadden dat managers '*in control*' waren, waardoor de wethouder geen zorgen had (p. 621). De beoordeling vindt in dat geval meer plaats op basis van emotie dan ratio. Wanneer dit het geval is, spreekt Ouchi (1979) van rituele controle, wat een vorm is van groepscontrole (p. 843). In dit onderzoek verwacht ik dat deze vorm van controle aanwezig was bij het gemeentelijk grondbedrijf. Dit roept de volgende vragen op: Heeft het gemeentelijk grondbedrijf tussen 2008 en 2012 vrijheid gehad om interne beleidskeuzes buiten formele regels om te maken? Welke instrumenten hadden gemeenteraadsleden, wethouders of gedeputeerden om gedrag bij het grondbedrijf te controleren en evalueren? Hadden wethouders en gemeenteraadsleden voldoende kennis van zaken om het beleid van het grondbedrijf adequaat te kunnen beoordelen? Konden ambtenaren en bewindspersonen elkaar onderling kritisch beoordelen en feedback geven? Waren er klokkenluideregelingen om vermoedelijke misstanden aan te kaarten?

3.3. Samenvatting

Figuur 3.1. Visualisatie institutioneel perspectief



Figuur 3.2. Visualisatie rationeel perspectief



In dit hoofdstuk is het gedrag van organisaties vanuit twee overkoepelende perspectieven benaderd, zie ook figuur 3.1 & 3.2. Enerzijds vanuit institutioneel perspectief, waarbij de

invloed van actoren en factoren uit de institutionele omgeving centraal staat. Isomorfisme is uitgewerkt aan de hand van drie vormen, te weten; opgelegd, imiterend en normatief isomorfisme. Door deze drie vormen in relatie tot elkaar te bekijken, worden de aanleidingen en vormen van organisatieverandering verklaard.

Anderzijds vanuit rationeel perspectief, waarbij de invloed van menselijk handelen binnen organisaties wordt belicht. Het handelen van medewerkers is mede door emoties, belangen en opportunisme niet altijd in het belang van de organisatie, en moet daarom gecontroleerd worden (Dekkers, 2005, p. 17). Ik heb controle benaderd vanuit de concepten output-, gedrags- en groepscontrole van Ouchi (1980). Ouchi (1980) plaatst deze vormen van controle in drie organisatiecontexten, te weten de markt, bureaucratie en de groep. Vanuit voorgenoemde organisatiecontexten heb ik ingezoomd op twee belangrijke pijlers van prestatie management, namelijk; het verhogen van de productie aan de ene kant en het bevorderen van transparantie en legitimiteit aan de andere kant. Deze twee pijlers zorgen voor een constant spanningsveld.

Hoofdstuk 4: Methoden

In dit hoofdstuk staat de verantwoording van de opzet en uitvoering van mijn onderzoek beschreven. Ten eerste geef ik aan welke positie ik als wetenschapper binnen verschillende theoretische stromingen inneem. Daarna volgt een overzicht van de gebruikte onderzoeksmethoden, gevolgd door een beschrijving van de verzamelde data. Vervolgens geef ik inzicht in de manier waarop de verzamelde data geanalyseerd zijn. Ten slotte beschrijf ik de kwaliteit van het onderzoek, door in te gaan op de validiteit, betrouwbaarheid en mijn rol als onderzoeker.

4.1. Wetenschappelijke positionering

In literatuur over werkelijkheidsconstructie is er volgens Smaling (2010) een debat over de manier waarop mensen tegen de werkelijkheid aankijken (p. 20). Er zijn twee visies, die op beide zijden van een continuüm kunnen worden gepresenteerd, te weten het realisme en het constructivisme. Volgens Smaling (2010) wordt de werkelijkheid vanuit het realisme gezien als een objectieve entiteit die een vaste vorm heeft. Dit wordt het essentialisme genoemd (p. 21). De objectieve werkelijkheid kan worden begrepen met behulp van gerepresenteerde theorieën, stellingen en begrippen. Dit is wordt het representationisme genoemd (p. 21). Tegenover het realisme staat het constructivisme. Volgens Smaling (2010) bestaat er binnen het constructivisme geen objectieve werkelijkheid, omdat mensen hun eigen werkelijkheid creëren en interpreteren (p. 20). Een onderzoeker maakt vervolgens weer interpretaties van interpretaties (p. 21). Ik benader dit onderzoek vanuit een stroming binnen het constructivisme, het sociaal constructivisme. Binnen het sociaal constructivisme “staat het kennen en verklaren van menselijk handelen centraal en worden de invloeden van historische, culturele, maatschappelijke en politieke factoren op het leren en kennen van individuen erkend en zwaar meegewogen” (Smaling, 2010, p. 24). Ik heb de voorgenoemde kenmerken van sociaal constructivisme in dit onderzoek verwerkt. In dit onderzoek staan zowel de maatschappelijke en politieke factoren en actoren vanuit de institutionele omgeving als de interpretatie van individuele medewerkers op de omgeving en het beleid van het grondbedrijf centraal. Aangezien ik in dit onderzoek geïnteresseerd ben in wijze waarop mensen hun werkelijkheid verklaren en interpreteren heb ik gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich volgens Jansen (2007) “vooral op de keuze voor ‘het perspectief van de onderzochte’, het idee dat je dat perspectief bij uitstek leert kennen door een empathische interpretatie van de woorden van die onderzochte zelf (p. 6)”. Uitspraken van respondenten zullen in dit onderzoek niet voor feiten worden aangenomen, maar zijn interpretaties van de situatie of werkelijkheid zoals die door de betreffende respondent op dat moment worden beschreven.

De keuze om het aantal gemeenten te beperken tot een gemeente met een financieel ‘gezond’ grondbedrijf en een gemeente met een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf was tweeledig. Volgens Flyvbjerg (2006) hebben kwalitatieve studies naar een beperkt aantal onderzoeksobjecten meerwaarde, omdat vooral binnen sociale wetenschappen via diepgaand onderzoek waardevolle voorbeelden aan het licht kunnen komen, die niet in heersende theorieën aanwezig zijn (p. 228). Ten tweede heeft de keuze voor twee gemeenten de haalbaarheid van het onderzoek vergroot, daar ik in de veronderstelling was dat vooral de gemeenten met een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf niet snel mee zouden willen werken aan dit onderzoek.

4.2. Onderzoeksmethoden

De verschillende onderzoeksmethoden die ik heb gebruikt zijn; literatuurstudie, documentanalyse en semigestructureerde interviews. Met behulp van literatuurstudie heb ik het theoretisch en analytisch kader uitgewerkt. Documentanalyse heeft vooral gediend ter aanvulling van de literatuur en heeft daarnaast inzicht gegeven in veelvoorkomende terminologie. Voor het opstellen van de vragenlijst voor de semigestructureerde interviews heb ik gebruik gemaakt van literatuurstudie en documentanalyse.

4.2.1. Literatuurstudie

Ik heb literatuurstudie gebruikt om de thema's en concepten uit te werken en te bepalen hoe ik mijn onderzoek positioneer binnen de wetenschappelijke stromingen. Ik heb vanuit literatuurstudie twee perspectieven uitgewerkt, te weten institutioneel en rationeel perspectief, van waaruit ik de situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven heb benaderd. Vanuit deze perspectieven is een aantal concepten voortgevloeid, isomorfisme, gedrags-, output- en groepscontrole, die verder zijn uitgewerkt. Dit is uiteindelijk de basis geweest voor het samenstellen van topics voor de vragenlijst voor de interviews, zie topiclijst paragraaf 4.3.

Aanvankelijk begon ik mijn literatuurstudie met het zoeken van literatuur via Google Scholar. De eerste zoekopdrachten waren gericht op de relatie tussen de economische crisis en het gemeentelijk vastgoed in Nederland. De focus was maatschappelijk vastgoed, gerelateerde zoektermen waren kredietcrisis, (maatschappelijk) vastgoed en gemeenten. Ik ben er gaandeweg achter gekomen dat het vastgoed van gemeenten grotendeels was ondergebracht bij het gemeentelijk grondbedrijf en dat het maatschappelijk vastgoed (scholen, sportclubs, et cetera) een veel kleiner deel van het totale vastgoed uitmaakt. Ik heb de focus van mijn zoektocht daarna gericht op het gemeentelijk grondbedrijf. Mijn interesse ging ten eerste uit naar de invloed die de omgeving heeft gehad op het functioneren van grondbedrijven en hoe gemeenten zich aan hun omgeving hebben aangepast. Om een overzicht te krijgen van de belangrijkste theorieën heb ik het boek *Organizational Theory* van Hatch & Cunliffe (2012) gelezen. Auteurs DiMaggio & Powell (1983) hadden het aanpassingsvermogen van organisaties vanuit het concept isomorfisme onderzocht. Mijn interesse ging uit naar dit concept, omdat ik veronderstelde dat gemeentelijke grondbedrijven sterk waren beïnvloed door de vastgoedbranche. Door te zoeken op de DiMaggio & Powell en isomorfisme heb ik relevante artikelen gevonden. Via referenties in het artikel heb ik artikelen van Hannan & Freeman (1977; 1984) gevonden. Op deze manier heb ik het debat over organisatieverandering vanuit verschillende perspectieven kunnen lezen. Ten tweede was ik geïnteresseerd in de invloed van intern beleid op de rol die het gemeentelijk grondbedrijf tussen 2008 en 2012 heeft gespeeld. In het boek van Hatch & Cunliffe (2012) stonden ook auteurs die aandacht hadden voor interne beleidsprocessen en menselijk handelen. Mijn aandacht is hierbij speciaal uitgegaan naar artikelen van Ouchi. Dit komt doordat hij een aantal omschrijvingen gaf van interne organisatiecontexten en bijbehorende controlesystemen. Ik veronderstelde dat controlesystemen zouden samenhangen met de manier waarop gemeenten met hun grondbedrijf zijn omgegaan. Daarnaast was ik in de veronderstelling dat gemeentelijke grondbedrijven balanceerden tussen het opportunisme van de competitieve vastgoedmarkt en de maatschappelijke belangen uit het institutionele veld. Vanuit deze gedachte heb ik alle artikelen van Ouchi (1977; 1979; 1980) gevonden. Hoewel Ouchi een nuttige omschrijving van controlesystemen binnen verschillende contexten gaf, miste ik een concrete toepassing binnen publieke organisaties. Door te zoeken naar literatuur over besluitvormingsprocessen binnen het publieke domein vond ik stukken over New Public Management (NPM). Door verder te zoeken naar NPM en gemeenten kwam ik al snel bij prestatie management. Ik heb uiteindelijk verder gezocht op de volgende termen: prestatie management, controle, gemeenten.

Via deze zoekacties heb ik artikelen van Bouckaert (2006), Jansen en de Waal (2004) en Korsten (2007; 2011) gevonden. Deze artikelen hebben als basis voor de uitwerking van prestatie management gediend.

4.2.2. Documentanalyse

Ik heb documentanalyse gebruikt om een gedetailleerd beeld te krijgen van de situatie bij de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven in het algemeen. Door vooral de documenten van Deloitte (2010; 2011; 2012) en Nicis (2011; 2012) aandachtig door te lezen heb ik een beeld gekregen van de belangrijkste actoren en factoren uit de omgeving. Deze informatie is grotendeels de basis geweest voor de totstandkoming van hoofdstuk 2, waarin de context wordt omschreven waarin gemeentelijke grondbedrijven actief zijn geweest. Aanvullend heb ik documentanalyse ter ondersteuning van het resultatenhoofdstuk gebruikt om enkele belangrijke vakmatige concepten uit te leggen. Daarnaast was documentanalyse een belangrijke methode om na te gaan wat de meest invloedrijke actoren bij de gemeente waren met betrekking tot het grondbedrijf. Ik heb in het resultatenhoofdstuk specifieke onderzoeksrapporten aangaande integriteit en besluitvorming gebruikt om de antwoorden van respondenten te vergelijken met de uitkomsten uit de onderzoeken.

Ik ben de documentanalyse gestart met een zoektocht op de site van de 32 grootste Nederlandse gemeenten, de G32. Een kennis van mij had deze tip gegeven om mij in te lezen in het onderwerp. Ik ben begonnen met het doornemen van een aantal presentaties van hoogleraren die gespecialiseerd zijn in vastgoed management of ruimtelijke ontwikkeling. Daarna las ik documenten over ruimtelijke ontwikkeling en de woningmarkt, zoals de rapporten van Nicis (2011; 2012). In het rapport van Nicis (2011) stond een referentie naar een aantal onderzoeksrapporten van Deloitte. Via Google heb ik de betreffende rapporten uit 2010, 2011 en 2012 gevonden. De relevante zoektermen waren Deloitte en grondbedrijven. Om een uitgebreide omschrijving van de aanloop naar de kredietcrisis te geven wist ik mij de commissie De Wit te herinneren. Ik heb gezocht op de volgende termen: onderzoek, crisis en commissie De Wit. Het resultaat was het onderzoeksrapport van de commissie De Wit. In de meeste documenten werden wooncorporaties kort genoemd, maar de relatie met gemeenten werd nooit gedetailleerd beschreven. De zoektermen relatie, gemeente en wooncorporaties leverden meteen een uitgebreid onderzoek op van het RIGO instituut. Hierin stond de relatie tussen gemeenten en corporaties uitgebreid beschreven.

4.2.3. Semigestructureerde interviews

Voor het verzamelen van de data heb ik voor semigestructureerde interviews gekozen. “In een semigestructureerd interview liggen de vragen en antwoorden niet van tevoren vast, maar de onderwerpen wel” (Baarda, Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007, p. 16). Studies gebaseerd op semigestructureerde interviews onderzoeken wat, wanneer, hoe, waarom, of met welk gevolg iets heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt naar verklaringen gezocht om situaties inzichtelijk te krijgen over een specifieke tijd en plaats. Het doel is om uit te zoeken wat verschillende mensen hebben gezegd, waarbij moet worden meegenomen dat iedere persoon zijn eigen unieke manier heeft om gebeurtenissen te reconstrueren (Rubin & Rubin, 2005, p. 11). De voorgenoemde kenmerken van semigestructureerde interviews sluiten goed aan bij de wetenschappelijke positionering van dit onderzoek, het sociaal constructivisme, zie paragraaf 4.1. Het verkrijgen van inzicht in de context van bepaalde gebeurtenissen en het centraal stellen van de interpretaties van respondenten waren belangrijke redenen voor mijn keuze. Het werken met een semigestructureerde vragenlijst zorgde dat het gesprek een vaste structuur had, maar dat er ook ruimte was voor relevante vervolgvragen. De topics uit het

interview zijn gebaseerd op de concepten die in het analytisch kader zijn uitgewerkt. Deze concepten heb ik vervolgens in relatie gebracht met de situatie binnen het gemeentelijk grondbedrijf. Hieruit volgden de vragen die bij de topics horen. Een voordeel van deze werkwijze is dat de theoretische concepten en de verkregen data goed met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Een nadeel van deze werkwijze is het risico dat de vragen, die zijn gebaseerd op theoretische concepten en aannames niet overeenkomen met de situatie zoals die tussen 2008 en 2012 binnen het grondbedrijf was. Ik heb dit geprobeerd te ondervangen door eerst uitgebreide onderzoeksrapporten en documenten over de situatie binnen verschillende grondbedrijven te lezen.

4.2.4. Keuze respondenten

Om alle verzamelde data uit de interviews goed met elkaar te kunnen vergelijken was het voor de betrouwbaarheid van het onderzoek van belang dat de betrokken respondenten (bij benadering) dezelfde functie hadden bekleed. De keuze voor de benaderde respondenten heb ik deels gebaseerd op het onderzoek van Deloitte (2010; 2012). Het was mijn verwachting dat deze documenten invloedrijk zijn binnen het thema grondbedrijven, aangezien deze documenten in opdracht van het Rijk zijn opgesteld. Het rapport geeft aan interviews te hebben gehouden met de betrokken wethouder, hoofd grondbedrijf en de concerncontroller (Deloitte, 2010, p. 8). De concerncontroller was mijns inziens van minder belang voor dit onderzoek, daar de focus van dit onderzoek een stuk minder financieel is dan het rapport van Deloitte. Om deze reden heb ik de concerncontroller niet benaderd. Ik heb nadien ter controle aan een burgemeester gevraagd of de wethouder en hoofd grondzaken relevante actoren zijn als het gaat om bestuur en beleid bij het grondbedrijf. Dit bleek volgens hem het geval. De lijst met informatie over de respondenten en hun functie staat in bijlage 2.

4.2.5. Topiclijst

De topiclijst die als basis voor de vragenlijst voor de interviews heeft gediend, is gebaseerd op de theoretische concepten uit het analytisch kader. Ten eerste heb ik omgevingsinvloed vanuit de het institutionele perspectief onderzocht. Ik heb dit gedaan aan de hand van het concept isomorfisme, waarbij druk en invloed uit de omgeving centraal staan. De druk vanuit instanties zoals het Rijk heb ik vanuit opgelegd isomorfisme benaderd. Vragen die hierbij horen zijn bijvoorbeeld: Kunt u aangeven hoe de relatie is tussen het Rijk en gemeenten als het gaat om het grondbedrijf? Welke wetten en regels legt het rijk gemeenten op als het gaat om het grondbedrijf? Daarnaast heb ik op de invloed van relevante actoren, zoals projectontwikkelaars, ingezoomd vanuit imiterend isomorfisme. Enkele vragen imiterend isomorfisme waren bijvoorbeeld: Waren er in de periode 2008-2012 contacten tussen het grondbedrijf en de vastgoedsector? Op welke manier heeft de samenwerking met private partijen invloed gehad op het handelen van het grondbedrijf? De invloed van kennis en ervaringen vanuit de vastgoedbranche heb ik vanuit normatief isomorfisme onderzocht. Enkele vragen normatief isomorfisme waren bijvoorbeeld: Had u extra kennis nodig als grondbedrijf om grond aan te kopen in de periode 2008-2012? Zo ja, kunt u aangeven welke kennis en hoe u deze verkreeg? En, kunt u aangeven hoeveel medewerkers het grondbedrijf inhuurde als adviseurs of consultants in de periode 2008-2012?

Ten tweede heb ik het handelen van werknemers en bewindspersonen binnen de gemeente en het grondbedrijf onderzocht. Ik heb dit gedaan vanuit drie organisatiecontexten, te weten; markten, bureaucratieën en groepen. Bij de verschillende contexten horen verschillende vormen van controle. Binnen de competitieve context van de markt is controle vooral op het verhogen van output gericht, ofwel het meten van resultaten. Op basis van

prestatie management heb ik vragen over meetinstrumenten opgesteld. Enkele voorbeelden van dergelijke vragen zijn: Welke instrumenten (projectbegrotingen) werden gebruikt om te meten of financiële doelstellingen van het grondbedrijf op korte termijn werden gehaald? En, hoe is de gemeente tussen 2008 en 2012 met de waardering van de gronden op de balans omgegaan?

Het beleid van gemeenten is niet alleen op het meten en bevorderen van productie gericht, aangezien beleid in hoge mate verantwoordt moet worden. Het verantwoorden van beleid hangt samen met transparantie en legitimiteit. Dit zijn de belangrijkste kenmerken van de bureaucratische context. Procedures, regels en kaders zijn erop gericht transparantie en legitimiteit te waarborgen. Enkele voorbeeldvragen hierbij waren: Werden medewerkers van het grondbedrijf gecontroleerd? En werd hun werk geëvalueerd? En, is er binnen de procedures en regels van de gemeente ruimte voor interpretatie van managers en beleidsbepalers?

Tussen het verhogen van de het aantal aangekochte grondposities en bevordering van transparantie en legitimiteit van bestuur beleid, is mijns inziens sprake van een spanningsveld. Een voorbeeldvraag over het spanningsveld was: Wat is het effect regels, kaders en procedures geweest op de aankoop van en handel in gronden?

Beleed kan slechts voor een deel gemeten en gecontroleerd worden, maar de organisatie kan lang niet alle keuzes en handelingen van werknemers sturen. Op het moment dat controle instrumenten niet toereikend zijn, komt het aan op de invloed van werknemers en bewindspersonen op elkaar. Dit speelt zich af binnen de context van de groep. Enkele voorbeeldvragen over controle van werknemers onderling waren: Zijn er in uw organisatie klokkenluideregelingen om vermoedelijke misstanden aan te kaarten? En, hoe zou u de sfeer omschrijven ten aanzien van het kritisch beoordelen van werknemers en beleidsbepalers binnen het grondbedrijf?

4.3. Dataverzameling

Voor de dataverzameling heb ik eerst een selectie van relevante gemeenten gemaakt. De vraag was wanneer een gemeente als relevant kon worden aangemerkt. Binnen het onderzoek wordt een vergelijking gemaakt tussen gemeenten met een financieel ‘gezond’ en een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf. Vervolgens heb ik bepaald wanneer een grondbedrijf financieel ‘gezond’ dan wel ‘risicodragend’ is. Ik heb me hierbij vooral gebaseerd op gegevens uit jaarrekeningen en begrotingen van de jaren 2008 t/m 2011. In de jaarrekening en begroting is verplicht een aparte nota grondbeleid opgenomen, waar indicatoren en uitspraken in staan over de stand van het grondbedrijf. Enkele belangrijke indicatoren zijn de hoogte van de algemene reserve grondbedrijf, getroffen voorzieningen voor grondexploitaties en het daarop gebaseerde weerstandsvermogen, zie ook Hoofdstuk 5, Box 2. Wanneer het weerstandsvermogen zich binnen een vooraf vastgestelde bandbreedte bevindt, wordt het grondbedrijf financieel ‘gezond’ verondersteld.

Ik heb ervoor gekozen alle interviews op te nemen, zodat ik de volledige aandacht bij het gesprek zou kunnen houden. Door de gesprekken op te nemen is er ook geen informatie verloren gegaan. Daarna heb ik alle interviews getranscribeerd. Ik heb ervoor gekozen om de gesproken opnames één op één uit te werken, zodat de mijn eigen interpretatie en selectie tijdens het transcriberen weinig invloed had op de dataset.

4.4. Data analyse

Volgens Staa & Evers (2010) is het doel van de analyse van data om ideeën en theorieën van bijvoorbeeld een theoretisch kader te toetsen aan de hand van empirische data (p. 9). Volgens Rubin & Rubin (2005) is de eerste stap van de analyse herkenning. Bij herkenning wordt gezocht naar concepten, thema's en gebeurtenissen in interviews. De volgende stap is het op systematische wijze bekijken wat er wordt bedoeld met specifieke concepten en thema's van de verschillende respondenten door ze met elkaar in relatie te brengen. Ik heb dit gedaan door de uitspraken van de verschillende respondenten per topic van verschillende codes te voorzien. Dit wordt open coderen genoemd. De volgende stap was het axiaal coderen, waarbij de codes die uit het open coderen zijn ontstaan, worden gesplitst, samengevoegd en of een andere definitie krijgen (Hak, 2007, p. 6). Ik heb dit vooral gedaan door de verschillende codes samen te voegen tot overkoepelende clusters. Na het axiaal coderen volgde het selectief coderen. Dit is volgens Hak (2007) een proces van constante vergelijking, waarbij wordt nagegaan hoe de verschillende codes of clusters zich tot elkaar verhouden (p. 6). Ik heb de overkoepelende clusters die uit het axiaal coderen zijn ontstaan gekoppeld aan de verschillende respondenten in een grote matrix in een Excel bestand. Op deze manier werd per cluster duidelijk hoe de uitspraken van verschillende respondenten zich tot elkaar verhouden.

4.5. Kwaliteit van onderzoek

Ter beoordeling van de kwaliteit van mijn onderzoek ga ik in op de validiteit, betrouwbaarheid en mijn rol als onderzoeker.

4.5.1. Validiteit

Validiteit heeft volgens Hak (2004) binnen kwalitatief onderzoek betrekking op de beoordeling van een waarnemingsmethode bij een onderzoeksobject (p. 208). Dit wordt ook wel interne validiteit genoemd. Zwieten & Willems (2004) stellen dat “validiteit iets zegt over de deugdelijke opzet van een onderzoek” (p. 631). Morse et al. (2002) dragen een aantal verificatiestrategieën aan om ter verbetering van de validiteit van kwalitatief onderzoek. Ik heb de strategieën uitgewerkt die van toepassing zijn op dit onderzoek, te weten; aansluiting onderzoeksmethoden bij de onderzoeksvragen en het samenstellen van een adequaat *sample*.

De validiteit wordt volgens Morse et al. (2002) verhoogd wanneer de gebruikte onderzoeksmethoden goed aansluiten bij de onderzoeksvraag (p. 18). De onderzoeksvraag is gericht op de manier waarop gemeenten in de periode 2008 tot 2012 met het grondbedrijf zijn omgegaan. Naar mijn mening leent deze vraag zich het best voor kwalitatief onderzoek, omdat betrokken actoren gedetailleerd kunnen aangeven hoe ze met het grondbedrijf zijn omgegaan. De meest voor de hand liggende methode om achter de interpretatie van betrokken actoren te komen is door het hen te vragen in interviews. Een uitgebreide verantwoording van het interview en de andere gebruikte onderzoeksmethoden is in paragraaf 4.2.3. te vinden.

Volgens Morse et al. (2002) dient het *sample* van het onderzoek adequaat te zijn om de validiteit te verhogen. Dit wordt ten eerste bewerkstelligd door relevante respondenten te selecteren. Om te zorgen dat de respondenten relevant waren, heb ik me gebaseerd op toonaangevende rapporten binnen het thema grondbedrijven en navraag gedaan bij ervaren politici, waaronder een burgemeester en een oud directeur en grondbedrijf. Ten tweede moet de analyse van de dataset effectief zijn, waarbij alle aspecten van het onderzoeksonderwerp met voldoende data worden onderbouwd (p. 18). Een uitgebreide verantwoording over de analyse van de data is bij paragraaf 4.4. te vinden.

4.5.2. Betrouwbaarheid

Volgens Zwieter & Willems (2004) zegt betrouwbaarheid “iets over de deugdelijkheid van de uitvoering van het onderzoek” (p. 208). Betrouwbaarheid heeft volgens Hak (2004) te maken met de controleerbaarheid en repliceerbaarheid van het onderzoek (p. 208). De onderzoeker dient volgens Zwieter & Willems (2004) duidelijk inzichtelijk te maken welke handelingen er bij de uitvoering van het onderzoek zijn gedaan, zodat andere onderzoekers dezelfde onderzoeksresultaten kunnen krijgen (p. 632). Om de betrouwbaarheid te verhogen moeten invloeden die de uitvoering van het onderzoek hebben beïnvloed, worden benoemd (Zwieter & Willems, p. 631). Ten aanzien van de repliceerbaarheid van het onderzoek heb ik de volgende afweging gemaakt. Om sociaal wenselijk antwoorden tegen te gaan heb ik ervoor gekozen alle bronnen anoniem te houden. Dit heeft mogelijk een negatief effect op de repliceerbaarheid van het onderzoek gehad, omdat andere onderzoekers niet makkelijk dezelfde respondenten kunnen benaderen. Het beperken van de invloed van sociaal wenselijke antwoorden heeft naar mijn mening opgewogen tegen de beperktere repliceerbaarheid. Een ander punt dat een bedreiging voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek kan zijn geweest, is het retrospectieve karakter van mijn onderzoek.

Aangezien ik een evaluatief onderzoek heb gedaan naar de periode 2008-2012 heb ik rekening moeten houden met de effecten van retrospectiviteit. Volgens Silverman (2010) zien en beschrijven mensen zaken uit het verleden vanuit een hedendaags perspectief. Dit verschijnsel wordt ook wel retrospectiviteit genoemd (p. 192). Deze retrospectiviteit zal ik kort toelichten aan de hand van het begrip *sencemaking* van Karl Weick (2001). In zijn boek *Making sense of the organization* noemt hij retrospectiviteit als een van de kenmerken van *sensemaking*²³ (Weick, 2001, p. 33). Er is een onderscheid tussen acties die omkeerbaar zijn en men makkelijk afstand van kan nemen, omdat ze nauwelijks interessant zijn. Hier tegenover staan volgens Weick (2001) acties die onomkeerbaar, publiek en met opzet zijn ondernomen, waardoor het moeilijker wordt er afstand van te doen. Ik veronderstel dat de acties van de betrokken respondenten onder de laatstgenoemde categorie vallen. Volgens Weick (2001) is de kans groot dat beslissingen die in verleden zijn genomen, worden verantwoord en gerechtvaardigd in het heden (p. 74). Het is mijn verwachting dat respondenten hun acties proberen te rechtvaardigen en positiever zullen verwoorden om zichzelf of collega's niet teveel in diskrediet te brengen. Vooral wanneer het gevoelige onderwerpen betreft. Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij risico's verkeerd zijn ingeschat of eigen belangen boven gemeenschappelijke belangen zijn gesteld. Om de invloed van sociaal wenselijk antwoorden te beperken, heb ik ervoor gekozen zowel de respondenten als de betrokken gemeenten te anonimiseren.

Om uitspraken van respondenten vanuit verschillende invalshoeken te bekijken, heb ik voor de gemeente met een 'risicodragend' grondbedrijf gebruik gemaakt van een onderzoeksrapport naar integriteit en besluitvorming. Voor de gemeente met een financieel 'gezond' grondbedrijf heb ik gebruik gemaakt van het projectenboek. Hierin staan alle doelstellingen over beoogde resultaten per project en evaluaties van risico's van lopende projecten zeer gedetailleerd weergegeven. Het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden om data te interpreteren en te vergelijken heeft een positief effect op de betrouwbaarheid (Zwieter & Willems, 2004, p. 631).

Een punt dat de betrouwbaarheid vergroot, is het minimaliseren van de invloed van eigen gevolgtrekkingen op het samenvatten en interpreteren van de data (Silverman, 2011, p. 287). Om de invloed van eigen interpretaties te beperken, heb ik alle gesprekken opgenomen en

²³ het begrijpen van de verwarrende wereld waarin we leven.

volledig getranscribeerd. Silverman (2011) merkt op dat de invloed van eigen aannames nooit helemaal zal verdwijnen (p. 287). Dit probleem kan volgens Baarda et al. (2007) deels worden ondervangen door vooraf eerst je eigen meningen en gevoelens te expliciteren (p. 22). Ik heb dit enerzijds gedaan door het uitspreken van mijn verwachtingen in het voorgaande. Anderzijds heb ik mijn meningen en gevoelens in het onderstaande verder uitgewerkt.

4.5.3. Rol van de onderzoeker

Ten aanzien van mijn rol als onderzoeker is er een aantal punten dat aandacht verdient. Ten eerste was er mijn zogenaamde dubbelrol als student aan de Universiteit en werkstudent bij Consultancybureau BoerCroon. Waar ik als student vanuit wetenschappelijk perspectief heb gewerkt, is mijn werkwijze in de hoedanigheid van werkstudent veel commerciëler van aard geweest. De voornaamste doelstelling was hierbij kortweg om een set van oplossingen te ontwikkelen voor gemeenten om de financiële positie van het grondbedrijf te versterken. Ten aanzien van mijn rol als onderzoeker is het van belang om enkele dominante assumpties ten aanzien van gemeenten te benoemen, die mogelijk invloed hebben gehad op dit onderzoek. Ik had voorafgaand aan de interviews een beeld van gemeenten als logge bureaucratische organisaties, die bovendien in veel gevallen over niet voldoende kennis zouden beschikken om op juiste wijze met vastgoed om te gaan. Ik denk dat dit mij als onderzoeker heeft 'gekleurd'. Dit heeft mogelijk invloed gehad op een aantal aannames dat ook in de vragenlijst is verwerkt. Een voorbeeld van een dergelijke vraag is: had u extra kennis nodig als grondbedrijf om grond aan te kopen in de periode 2008-2012? Zo ja, kunt u aangeven welke kennis en hoe u deze verkreeg?

Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk worden deelvraag een, twee en drie beantwoord op basis van de verzamelde data uit interviews. Ter ondersteuning heb ik documentanalyse gebruikt. Van de twee gemeenten had een gemeente in de periode 2008-2012 een financieel ‘gezond’ grondbedrijf (hierna: gemeente x) en een gemeente een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf (hierna: gemeente y). Nadere uitleg over het onderscheid tussen beide gemeenten staat in paragraaf 5.6. van dit hoofdstuk. Bij gemeente x horen respondent 1 en respondent 2. Bij gemeente y horen respondent 3 en respondent 4, zie bijlage 2 voor de respondentenlijst.

Deelvraag 1: Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten?

Om deze deelvraag vanuit institutioneel perspectief te beantwoorden, heb ik zowel gebruik gemaakt van de informatie uit hoofdstuk 2 als de antwoorden uit de interviews. In de beantwoording van deze deelvraag zoom ik vanuit het concept isomorfisme in op de actoren en factoren die door de respondenten in de interviews invloedrijk worden genoemd.

5.1. Opgelegd isomorfisme

Vanuit opgelegd isomorfisme wordt ingezoomd op de manier waarop het gemeentelijk grondbedrijf met opgelegde druk vanuit het Rijk en de provincie is omgegaan tussen 2008 en 2012.

De invloed van het Rijk als controlerend en kaderstellend orgaan wordt zowel in gemeente x als in gemeente y vrij klein genoemd. Er wordt gewezen op een aantal algemene wetten en kaders, zoals het publiekrecht en de begrotingsregels. Alleen de wet voorkeursrecht gemeenten werd in beide gemeenten genoemd als instrument om gronden van projectontwikkelaars te onteigenen als de ontwikkelingen in een gebied vastzaten. Aangezien de wet voorkeursrecht gemeenten van invloed was op de financiële risico's die het grondbedrijf liep, wordt dit verder uitgewerkt in paragraaf 5.5.

Gemeente x geeft aan dat er nauwelijks invloed van de provincie op het grondbedrijf was. Zaken met betrekking tot het grondbeleid worden volgens beide respondenten door de gemeente x zelf geregeld. Respondent 1 van gemeente x geeft aan dat de gemeente wel verplicht is om de jaarrekening en begroting bij de provincie in te dienen. Respondent 3 en respondent 4 van gemeente y geven beiden aan dat de provincie wel veel invloed had op het handelen van het grondbedrijf. Respondent 3 geeft zelfs aan dat de provincie de regie voert over grondaankopen. Respondent 4 bevestigt dit beeld en zegt dat er afspraken met de provincie worden gemaakt over het woningbouwprogramma, bedrijvenprogramma, of kantorenprogramma. De financieel controlerende rol van de provincie werd tegen mijn verwachting in niet genoemd. Dit komt volgens respondent 4 doordat de controle vanuit de provincie repressief is. Dit betekent dat er alleen achteraf naar de ingediende financiële stukken, zoals de begroting wordt gekeken. Zolang de complete gemeentelijke begroting nog sluitend is, wordt er geen druk op het grondbedrijf uitgeoefend.

Samenvattend was alleen de invloed van de provincie op de grondaankopen alleen in gemeente y groot. Beide respondenten geven aan dat de provincie inspraak heeft in de aankoop van gronden, maar de financiële controle wordt nauwelijks genoemd. Het Rijk staat hiervoor te veel op afstand en de controle vanuit de provincie is repressief.

5.2. Imiterend isomorfisme

Vanuit imiterend isomorfisme wordt belicht welke invloeden en elementen het gemeentelijk grondbedrijf van actoren uit de omgeving heeft overgenomen tussen 2008 en 2012.

Beide respondenten in gemeente x geven aan dat ze in de omgang met het grondbedrijf niet zijn beïnvloed door actoren uit de omgeving. De voornaamste reden was dat marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, volgens respondent 1 niet dezelfde belangen als de gemeente nastreven. Het gaat projectontwikkelaars vaak alleen maar om het maken van winst en de gemeente heeft belang bij het realiseren van een mooie wijk.

In gemeente y hebben de projectontwikkelaars de aankoop van grondposities volgens beide respondenten beïnvloed. De volgende uitspraak is illustratief voor de motivatie van gemeente y om actief in gronden te handelen:

Het college keek met een scheef oog naar projectontwikkelaars en zeiden: goh dat kunnen we als gemeente ook wel. Men zei waarom zouden wij dat niet kunnen en waarom gaan die dikke winsten naar de projectontwikkelaars. (respondent 3)

In paragraaf 3.1.2. ging ik uit van de veronderstelling dat gemeenten konden worden beïnvloed door de hoge winsten van marktpartijen. Deze vorm van imiterend isomorfisme is bij gemeente y te zien. Gemeente y is mede op die manier een actieve speler op de vastgoedmarkt geworden.

Samenvattend kan gesteld worden dat bij gemeente y een vorm van imiterend isomorfisme, waarbij de succesvolle projectontwikkelaars als voorbeeld dienden, ertoe heeft geleid dat de gemeente een actieve speler op de vastgoedmarkt is geworden. Bij gemeente x wordt een vorm van imiterend isomorfisme niet genoemd.

5.3. Normatief isomorfisme

Vanuit normatief isomorfisme wordt belicht wat de invloed van medewerkers met een vastgoedachtergrond op het grondbedrijf was tussen 2008 en 2012.

De belangrijkste private actoren waren volgens alle vier de respondenten de projectontwikkelaars. Respondent 1 geeft aan dat gemeente x een zakelijke relatie met de projectontwikkelaars had, waarbij vaak met contracten werd gewerkt. Volgens DiMaggio & Powell (1983) kunnen actoren uit de omgeving ervoor zorgen dat het voor organisaties nodig is om specifieke branchekennis in huis te halen (p. 150). Bij gemeente x is het contact met de projectontwikkelaars volgens respondent 2 altijd soepel verlopen. Hij geeft aan dat dit grotendeels komt doordat de 'taal van de vastgoedbranche' binnen het grondbedrijf werd gesproken, omdat ongeveer 35-40% van de medewerkers van het grondbedrijf uit de vastgoedbranche afkomstig was. De volgende uitspraak is hiervoor illustratief:

Als je wilt samenwerken, dan is het heel belangrijk dat je van elkaar snapt welke doelen²⁴ je moet halen om daar een weg in te vinden. Aan twee kanten. En dat maakt een traject gewoon veel soepeler als je die kennis ook hebt. En dat merken we ook bij projectmanagers die de andere kant (lees: de kant van de projectontwikkelaars) ook begrijpen. (respondent 2)

²⁴ Met betrekking tot de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Hieronder valt, op tijd opleveren, kwaliteit van het project, inrichting van de omgeving.

Op basis van de literatuur over normatief isomorfisme in paragraaf 3.1.3. had ik verwacht dat de invloed van medewerkers uit de vastgoedbranche een negatief effect zou hebben op de werksfeer, omdat ze een eigen taal en omgangsvormen zouden hebben, waardoor groepsvorming zou ontstaan. Binnen gemeente x wordt de aanwezigheid van professionals uit de vastgoedbranche juist als heel belangrijk ervaren voor een goede verstandhouding met projectontwikkelaars.

In gemeente y wordt de samenwerking met de projectontwikkelaars anders geïnterpreteerd. Volgens respondent 3 was er een informele driehoek tussen ambtenaar, wethouder en projectontwikkelaar, die het erg goed met elkaar konden vinden²⁵. De volgende uitspraak is illustratief voor de relatie:

“Die relatiesfeer en dat heeft natuurlijk ook te maken met ouwe jongens krentenbrood, misschien wel, niet direct dat je praat over omkopen, maar elkaar wel de bal toespelen. Dat hoeft niet direct allemaal frauduleus te zijn hoor, maar het was allemaal veelal aan de openbaarheid onttrokken” (respondent 3).

Beide respondenten in gemeente y geven aan dat er geen medewerkers bij het grondbedrijf werkten die afkomstig waren uit de vastgoedbranche. Door afwezigheid van vakkundige professionals had de gemeente niet de mogelijkheid om met een kritische blik naar de projecten te kijken. Vooral respondent 3 geeft aan dat het goed zou zijn geweest als de gemeente meer mensen met vakkennis over vastgoed in huis had gehaald, omdat er te weinig mensen met een commerciële instelling werkten.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat gemeente x een professionele relatie met projectontwikkelaars onderhield. Dit kwam grotendeels doordat ongeveer 40% van de werknemers een vastgoedachtergrond had. In gemeente y was er sprake van een zeer informele band tussen de projectontwikkelaars en het grondbedrijf. Er werkten geen mensen bij het grondbedrijf met een achtergrond in de vastgoedbranche. Naar mijn mening heeft gemeente y de noodzaak om professionele kennis in huis te halen onderschat, omdat de contacten tussen grondbedrijf en ontwikkelaar direct op management niveau werden onderhouden. Respondent 3 bevestigt dat er een tekort aan mensen met een vastgoedachtergrond was.

Beantwoording deelvraag 1

Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten?

Beide gemeenten ervoeren geen druk vanuit het Rijk op de manier waarop ze met hun grondbeleid om moeten gaan. De provincie had alleen in gemeente y invloed op bepaalde aankopen van het grondbedrijf. In beide gemeenten werd geen controlerende druk vanuit de provincie genoemd. Volgens DiMaggio & Powell (1983) kunnen actoren uit de omgeving ervoor zorgen dat het voor organisaties nodig is om specifieke branchekennis in huis te halen (p. 150). Voorgenoemde situatie was bij gemeente x aan de orde, omdat beide respondenten (1 en 2) aangeven werknemers met een vastgoedachtergrond te hebben aangetrokken om ‘de taal’ van de projectontwikkelaars te kunnen spreken. Dit heeft geresulteerd in een professionele relatie met projectontwikkelaars. Gemeente y zag geen noodzaak om professionals met een vastgoedachtergrond aan te trekken. Door de afwezigheid van vakkundige professionals was de

²⁵ Hierbij moet worden aangemerkt dat respondent 3 het hier heeft over de periode vlak voordat hij zelf in functie was.

gemeente naar mijn niet in staat om met een kritische blik naar aankopen en projecten te kijken. Respondent 3 bevestigt dat er een tekort aan mensen met een vastgoedachtergrond was.

Deelvraag 2: Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf?

Vanuit institutioneel perspectief wordt het concept isomorfisme toegepast. Hiertoe wordt eerst belicht hoe de gemeenten een financieel ‘gezond’ en een financieel ‘risicodragend’ grondbedrijf tussen 2008 en 2012 de invloed van wetten, regels en kaders vanuit het Rijk interpreteren. Daarna wordt de invloed van actieve grondpolitiek²⁶ op het gemeentelijk grondbedrijf van beide gemeenten belicht. Vervolgens wordt vanuit institutioneel en rationeel perspectief behandeld hoe gemeenten de invloed van de ratio weerstandsvermogen tussen 2008 en 2012 hebben ervaren.

5.4. Invloed van wetten, regels en kaders

Ten aanzien van wet- en regelgeving geven drie van de vier respondenten aan dat de wet voorkeursrecht gemeenten van invloed is geweest op het grondbedrijf als het gaat om het aantrekken van grondposities van particuliere en private partijen, zoals boeren en projectontwikkelaars. Respondent 1, 2 en 3 geven aan dat deze wet tussen 2008 en 2012 vooral als instrument door de gemeente is ingezet om gronden van private partijen te onteigenen. Het gaat hierbij om grondposities die door private partijen, zoals projectontwikkelaars, niet worden bebouwd. Door gebruik te maken van de wet voorkeursrecht gemeenten gingen beide gemeenten de verplichting aan met de partij van wie ze de grond hadden onteigend deze over te nemen, zie ook paragraaf 2.5.1. Gemeente x geeft aan dat de wet voorkeursrecht gemeenten vooral werd ingezet als instrument om druk op marktpartijen uit te oefenen bij onderhandelingen over gebiedsontwikkelingen. De volgende uitspraak is illustratief het gebruik van de wet voorkeursrecht gemeenten in gemeente x:

“De wetten om grond te onteigenen helpen bij de onderhandelingen. Zeker met grote partijen, die weten dat hier zo (lees: zakelijk) gewerkt wordt.” (respondent 2).

De reden dat gemeente y gronden wilde onteigenen was dat panden van de gemeente in een gebied dat niet in ontwikkeling was minder waard werden. Respondent 3 en 4 geven aan dat ze hierdoor aan verplichtingen uit het verleden vast zaten, waar ze nauwelijks meer vanaf kwamen. De volgende uitspraak is hiervoor illustratief:

“Er zijn tussen 2008 en 2012 nog wel wat dingen gekocht, maar dat waren dan al aangegane verplichtingen uit het verleden, die nog niet geëffectueerd waren. Onderhandelingen zeg maar. Wij konden namelijk door die wet voorkeursrecht, die erop lag, kon je niet in een keer zeggen van we doen het niet meer”. (respondent 3)

In gemeente y heeft het gebruik van de wet voorkeursrecht gemeenten volgens respondent 3 zelfs tot rechtszaken over het eigenaarschap van de grondposities tussen de gemeente en projectontwikkelaars geleid.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de belangrijkste omgevingsfactor als het gaat om de invloed van wet- en regelgeving de wet voorkeursrecht gemeenten was. Gemeente x heeft de wet voorkeursrecht gemeenten vooral als instrument ingezet om tijdens onderhandelingen over gebiedsontwikkelingen druk uit te oefenen op marktpartijen. Voor gemeente y was de

²⁶ Actieve grondpolitiek is enerzijds een interne beleidskeuze (rationeel). Anderzijds worden de risico's die actieve grondpolitiek met zich meebrengt vooral door omgevingsfactoren beïnvloed (institutioneel).

voornaamste reden om gronden van marktpartijen te onteigenen om de waarde van gemeentelijke panden hoog te houden, waardoor veel overbodige gronden waren aangekocht. De keerzijde was dat vooral gemeente y veel verplichtingen was aangegaan, waar ze later niet meer onderuit kon komen. Dit heeft tussen 2008 en 2012 zelfs tot rechtszaken over tussen de gemeente en projectontwikkelaars geleid.

5.5. Actieve grondpolitiek

In hoofdstuk 2 staat dat de gemeente bij het voeren van actieve grondpolitiek zelf de gronden verwerft, bewerkt en uitgeeft, maar ook het merendeel van de risico's draagt, zie Box 2.1. Beide gemeenten erkennen dat het voeren van actieve grondpolitiek risico's met zich meebrengt.

Er is een verschil in de manier waarop beide gemeenten actieve grondpolitiek interpreteren. Gemeente x ziet dat er actief op risicobeheersing gestuurd kan worden. Respondent 1 en 2 van gemeente x zijn deze mening beiden toegedaan. De volgende uitspraak is hiervoor illustratief:

Op zich hebben wij voor de grote projecten steeds gekozen voor actieve grondpolitiek, maar dat brengt ook risico's met zich mee en die zie je in tijden van crisis, dan moeten we natuurlijk goed afboeken. Aan de ene kant heb je wel als voordeel dat je al je kosten onder de grondprijs kunt leggen en dat je ook alle sturing in de handen hebt van wat er gaat komen (infrastructuur, planten, bomen) dus dat geeft je veel meer sturingsmogelijkheden, maar je loopt ook alle risico's (zie box 5.1. voor de risico's). (respondent 1)

Respondent 1 en 2 van gemeente x geven beiden aan dat de samenwerking met projectontwikkelaars in grote mate bepalend is voor de financiële risico's die het grondbedrijf loopt. Ter verduidelijking van de relatie tussen het grondbedrijf en de projectontwikkelaars is in box 5.1. een overzicht gegeven van de verschillende ontwikkelfases die bij actieve grondpolitiek horen.

Box 5.1. Fases van kale grondpositie tot projectontwikkeling bij actieve grondpolitiek²⁷

Fase 1. Allereerst moet de gemeente beschikken over de betreffende gronden. Vaak dient de gemeente het grootste deel van deze gronden nog te verwerven (kosten voor gemeente). Fase 2. Vervolgens moeten de gronden (ruwe bouwgrond genoemd) geschikt worden gemaakt voor de realisatie van de nieuwe bestemming (kosten voor gemeente).

Fase 3. Nadat het vastgoed op de gronden is gerealiseerd (kosten marktpartij/projectontwikkelaar), wordt de openbare ruimte ingericht: de straten, fietspaden, stoepen, parken, groenstroken et cetera. Dit wordt doorgaans woonrijp maken genoemd (woonrijp maken: kosten voor gemeente).²⁹

Respondent 1 en 2 van gemeente x zijn van mening dat het van belang is duidelijke afspraken in contracten vast te leggen om financiële risico's te beperken. In box 5.1. is te zien dat het merendeel van de kostenposten om tot een gebiedsontwikkeling te komen voor rekening van de gemeente komt. De voornaamste financiële risico's zijn volgens gemeente x: geen levering wegens onwil dan wel faillissement van de marktpartij. In dat geval kan de gemeente de gronden niet aan de marktpartij overdragen, waardoor extra kosten worden gemaakt^{28 29}.

²⁷ Bij de totstandkoming van deze box is deels gebruik gemaakt van het rapport Deloitte (2010)

²⁹ Bron: Wethouder grondzaken gemeente x (datum interview: 29 mei 2013).

²⁸ Aangezien bij grondexploitaties de kosten voor de baten uitgaan (grondverwerving, bouwrijp maken), houdt dat in dat over het geïnvesteerd vermogen extra rentekosten optreden die niet waren geraamd (Deloitte, 2010, p.

Daarnaast wordt het risico dat de grondwaarde daalt genoemd. In dat geval zal de gemeente kosten moeten maken door de grondwaarde af te boeken om tot marktwaarde te komen (BBV, 2013, p. 23).

Beide respondenten van gemeente y geven aan dat actieve grondpolitiek ervoor heeft gezorgd dat de gemeente actief met projectontwikkelaars in gesprek moest gaan om de gronden af te zetten. Aangezien projectontwikkelaars door de vastzittende vastgoedmarkt terughoudender zijn geworden, kan de gemeente de gronden lastig van de hand doen aan. Gemeente y is om deze reden rond 2010 overgestapt van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid³⁰. De druk die vanuit de omgeving is ontstaan heeft ertoe geleid dat het gemeentelijk grondbedrijf een beleidswijziging ten aanzien van haar grondpolitiek heeft doorgevoerd. Volgens DiMaggio & Powell (1983) is dit een vorm van informele druk die hoort bij opgelegd isomorfisme (p. 150).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de respondenten van zowel gemeente x als gemeente y aangeven dat ze het voeren van actieve grondpolitiek als riskant hebben ervaren. In gemeente x probeerde men de kosten van projecten zoveel mogelijk aan marktpartijen door te rekenen. Bij gemeente y heeft de terughoudende houding van projectontwikkelaars ertoe geleid dat de grondpolitiek binnen het grondbedrijf is veranderd.

5.6. Weerstandsvermogen

Een van de belangrijkste indicatoren om de financiële status van het grondbedrijf te bepalen is het weerstandsvermogen. In onderstaande box volgt een korte omschrijving van het weerstandsvermogen per gemeente.

Het weerstandsvermogen grondbedrijf wordt bepaald door de aanwezige financiële reserves (vermogen om risico's op te vangen) ten opzichte van de benodigde reserves (lees: de te verwachten risico's). Tussen beide gemeenten zijn grote verschillen in de hoogte en de beoordeling van het weerstandsvermogen in de periode 2008-2012.

Box 5.2. Overzicht ratio weerstandsvermogen per gemeente³¹

Aanwezige financiële reserves : benodigde financiële reserves = Ratio Weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen is 'voldoende' wanneer deze groter of gelijk is aan 1³²

Ratio weerstandsvermogen gemeente x ultimo 2011: 1,36³³

Ratio weerstandsvermogen gemeente y was tussen 2008 en 2012: tussen 0,1 en -0,1³⁴

Volgens respondent 1 en 2 heeft gemeente x de bandbreedte waarbinnen het weerstandsvermogen dient te zitten altijd nauwlettend in de gaten gehouden. De volgende uitspraak is illustratief voor het beleid aangaande het weerstandsvermogen:

²⁹).

³⁰ Bij faciliterend grondbeleid treedt de gemeente op als bemiddelaar om de aankoop en ontwikkeling van gronden door marktpartijen uit te laten voeren. De gemeente koopt geen eigen grondposities meer aan.

³¹ Bron: Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) p. 13.

³² <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Ermelo/57110.html> (geraadpleegd op: 17-6-2013)

³³ Directeur grondbedrijf gemeente x

³⁴ Directeur grondbedrijf gemeente y

Dus alles wordt op financiële basis teruggebracht en daarmee wordt de bandbreedte vastgesteld waarbinnen de risicoreserve zich moet begeven. Als iets boven de bandbreedte komt, dan gaat het naar de algemene reserve. Zit het eronder dan moet er aangevuld worden vanuit de algemene reserve³⁵. Daar zijn ook kaders voor vanuit het BBV. (respondent 1)

Respondent 1 geeft aan dat kaders van het Besluit Verantwoording en Begroting provincies en gemeenten (BBV) als kader heeft gediend voor de omgang met het weerstandsvermogen. Het BBV is een kaderstellend instrument dat gemeenten vanuit het Rijk is opgelegd. Volgens DiMaggio & Powell (1983) is dit een vorm van opgelegd isomorfisme.

Respondent 3 en 4 van gemeente y geven aan dat de reserve van het grondbedrijf al jaren ontoereikend is. Respondent 2 zegt over de hoogte van het weerstandsvermogen het volgende:

Die quote³⁶ zegt gewoon als die 1 is of hoger, dan is er volgens mij sprake van een gezond grondbedrijf. Dus als je me vraagt wat hebben wij, wij hebben geen gezond grondbedrijf. Ik durf rustig te stellen verre van dat. (respondent 4)

Respondent 4 zegt in aanvulling hierop zelfs dat als het grondbedrijf een echt bedrijf was geweest, het failliet zou zijn. Het werd in leven gehouden door de pot algemene middelen van de gemeente.

Samenvattend kan gesteld worden dat er een verschil is in de manier waarop beide gemeenten met hun weerstandsvermogen zijn omgegaan in de periode 2008-2012. Gemeente x heeft ervoor gezorgd dat het weerstandsvermogen binnen de vastgestelde veilige marge is gebleven. Gemeente x heeft hierbij druk vanuit het Rijk ervaren om zich aan de gestelde kaders omtrent het weerstandsvermogen te houden. Gemeente y heeft nooit geld gespaard om de risicoreserve aan te vullen, maar juist afgeroomd naar de algemene middelen. Gemeente y beoordeelt het grondbedrijf in de periode 2008-2012 op basis van de ratio weerstandsvermogen als verre van gezond.

Beantwoording deelvraag 2

Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf?

Voorals gemeente y ervoer de gevolgen van de inzet van de wet voorkeursrecht gemeenten als risicodragend voor het grondbedrijf, omdat ze hierdoor veel grondposities hadden aangetrokken. Beide gemeenten ervoeren de keuze voor actieve grondpolitiek als riskant. Gemeente x probeerde binnen de actieve grondpolitiek zoveel mogelijk de risico's met ontwikkelende partijen te delen door goede contracten te sluiten. Bij gemeente y heeft de terughoudende houding van projectontwikkelaars ertoe geleid dat de grondpolitiek binnen het grondbedrijf is veranderd. Deze informele druk vanuit de omgeving is volgend DiMaggio & Powell een vorm van opgelegd isomorfisme (p 150). In gemeente x werd de ratio weerstandsvermogen tussen 2008 en 2012 constant als toereikend ervaren. Het kaderstellende BBV heeft in gemeente x invloed gehad op de manier waarop met het weerstandsvermogen is omgegaan. Dit is volgens DiMaggio & Powell (1983) een vorm van opgelegd isomorfisme (p. 150). In gemeente y wordt het weerstandsvermogen door beide respondenten als

³⁵ Het is niet gezegd dat een bijstorting in de periode 2008-2012 heeft plaatsgevonden. Dit is slechts een bepaling uit het BBV.

³⁶ Hij doelt hiermee op de ratio weerstandsvermogen.

ontoereikend ervaren. Respondent 2 geeft zelfs aan dat het grondbedrijf verre van gezond en zelfs failliet is.

Deelvraag 3: Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?

Om deze deelvraag vanuit rationeel perspectief te beantwoorden wordt er eerst ingegaan op de doelstellingen van het grondbedrijf en het meten van financiële resultaten, ofwel de outputcontrole. Daarna wordt gedragscontrole vanuit de gemeentelijke organisatie belicht. Hierna wordt er ingezoomd op het spanningsveld tussen resultaatgerichtheid en maatschappelijke belangen (vertegenwoordigd in de gemeenteraad). Tenslotte wordt gedrag en controle vanuit de groep belicht.

5.7. Outputcontrole in de context van de markt

5.7.1. Doelstellingen van beleidsbepalers voor de gemeente en het grondbedrijf

Vanuit outputcontrole in de context van de markt wordt ingezoomd op de doelstellingen voor het grondbedrijf en de instrumenten die de gemeenten hebben ingezet om resultaten en risico's van het grondbedrijf te meten.

Bij gemeente x geven respondent 1 en 2 aan dat het vernieuwen van de stad de belangrijkste reden is geweest om grondposities aan te kopen. Daarnaast geeft respondent 1 aan dat er werd gekeken of de doelstellingen met betrekking tot de uitgifte voor woningen of bedrijven werden gehaald.

Beide respondenten uit gemeente y (3 en 4) geven aan dat het aantrekken van meer kapitaalkrachtige inwoners een primaire doelstelling was. De volgende uitspraak is illustratief voor deze doelstelling:

De gemeente had een ambitie om te groeien. En dan te groeien in de wat luxere poot. Om de diversiteit van de bevolking te veranderen. Op te krikken. Hierdoor had de gemeente geen behoefte meer aan rijtjeswoningen en sociale woningbouw. (respondent 4)

De gemeente wilde aan de ene kant kapitaalkrachtige burgers aantrekken met dure nieuwbouwprojecten en tegelijkertijd cadeautjes³⁷ uitdelen aan de minder kapitaalkrachtigere inwoners. In paragraaf 3.2.3. staat opportuun handelen omschreven als overambitieuze en overoptimistisch gedrag, waarbij emotionele argumenten de rationele argumenten overstemmen. Naar mijn mening komen de ambities van gemeente y overeen met bovengenoemde omschrijving van opportunisme. Volgens Ouchi (1980) dient opportunisme beperkt worden door regels en procedures vanuit de bureaucratische organisatie (p. 134), in

³⁷ Hij geeft als voorbeeld bij het verbeteren van sociale voorzieningen het gratis repareren van een wasmachine. Dit is zijn interpretatie van het verbeteren van sociale voorzieningen. Hij ziet het gratis repareren van huishoudelijke spullen als het uitdelen van cadeautjes en relateert dit aan het verbeteren van sociale voorzieningen. Naar mijn mening is het genoemde voorbeeld van de wasmachine geen verbetering van sociale voorzieningen, omdat het doel van een sociale voorziening is om mensen te helpen die niet terug kunnen vallen op een werknemers- of een volksverzekering. (bron:<http://www.economischebegrippen.nl/index.php?sectie=begrippen&naam=Sociale+voorzieningen>, geraadpleegd op, 28 juni 2013). Respondent 3 heeft het 'verbeteren van sociale voorzieningen' verward met sociale regelingen voor de minder kapitaalkrachtige inwoners.

paragraaf 5.8. en 5.9. wordt hierop ingezoomd. Geld verdienen was volgens respondent 3 een belangrijke secundaire doelstelling. Naar mijn mening is dit een bedenkelijke doelstelling voor een organisatie, die primair het maatschappelijke belang zou moeten dienen. Volgens Jansen & de Waal (2004) en Bouckaert (2006) vormt een focus op het verhogen van de productie³⁸ namelijk een gevaar voor het dienen van maatschappelijke belangen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er grote verschillen waren in doelstellingen tussen gemeente x en gemeente y. Gemeente x wilde de stad vernieuwen en doelstellingen met betrekking tot uitgifte van woningen realiseren. Gemeente y handelde vanuit opportunisme en wilde zowel kapitaalkrachtige inwoners aantrekken als de sociale regelingen voor minder kapitaalkrachtige inwoners verbeteren. Een belangrijke secundaire doelstelling was geld verdienen.

5.7.2. Het instrumentarium om resultaten van het grondbedrijf te meten

Gemeente x en gemeente y hanteerden verschillende instrumenten om de resultaten van het grondbedrijf te meten. Het grootste verschil tussen beide gemeenten was de manier waarop men met risico's omging. Gemeente x heeft al lange tijd een grondbeleid, nog voordat dit verplicht was gesteld door de overheid. Dit wordt zowel door respondent 1 als respondent 2 benoemd. Respondent 1 geeft aan dat de gemeente al voor 2008 advies heeft gevraagd aan een groot accountantskantoor over de manier waarop men met risico's moet omgaan. Om de resultaten op de korte termijn te meten wordt een projectenboek bijgehouden. Beide respondenten benoemen dit. Onderstaand citaat geeft een adequate omschrijving van het projectenboek:

“We hebben een projectenboek met daarin ook risicorapportage, waarin we per project alle risico's benoemen. En het mooie daarvan is dat we dus vanuit het niveau van de raad tot het niveau van de projectmedewerker allemaal op diezelfde risico's sturen en dat we ook weten van elkaar waar die risico's zitten en waarom dat belangrijk is. Dat werkt heel goed om risico's te kunnen beheersen. Maar je kunt nooit alles beheersen”.
(respondent 2)

Gemeente x probeert medewerkers en beleidsbepalers op alle niveaus van de organisatie op dezelfde risico's te laten sturen. Volgens Ouchi (1980) zorgt dit voor een hoge mate van doelcongruentie³⁹, waardoor individueel opportunisme kan worden beperkt (zie ook paragraaf 3.2.3).

Gemeente x heeft zich naast het meten van risico's ook actief gefocust op het beperken van risico's. In de antwoorden van beide respondenten kwam dit sterk naar voren. De gemeente heeft zich volgens respondent 1 vooral gericht op het sluiten van anterieure overeenkomsten met projectontwikkelaars. Bij een dergelijke overeenkomst kan de gemeente een groot deel van de kosten die bij een grondexploitatie komen kijken op voorhand doorbelasten aan een ontwikkelende partij.

Gemeente y geeft aan dat het grondexploitaties als meetinstrument gebruikt om de voortgang van de exploitatie van grondposities te meten. In de grondexploitatie staat de planning voor de korte termijn en een financiële begroting. Daarnaast is er een afdeling planeconomie, waar de resultaten van de grondexploitaties worden gemeten. Respondent 3 en 4 geven dit beiden aan. Respondent 3 zegt over de afdeling planeconomie het volgende:

³⁸ Ik interpreteer geld verdienen als het verhogen van de productie.

³⁹ Het nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen en ambities.

Nou, de gemeente heeft een belangrijke afdeling en dat is planeconomie en daar zitten de rekenaars. Maar ik weet ook uit die tijd dat ook planeconomen, in mijn ogen bekwame mensen, het pand hebben verlaten. Omdat zij somberdere prognoses lieten zien dan het college en verantwoordelijke wethouder⁴⁰ welgevallig was. En dat is allemaal niet zo fraai wat er gebeurd is. Er zijn echt mensen gefrustreerd afgenokt en die het anno 2013, helaas moet ik constateren, helemaal bij het goeie eind hadden. (respondent 3)

De volgende uitspraak van de rekenkamercommissie⁴¹ van gemeente y ondersteunt bovenstaande uitspraak van respondent 3 over de omgang met risico's:

De ruimte van de bestuurder, het enthousiasme over de ontwikkelingen, het vertrouwen in de projectontwikkelaar en de tijdgeest ('er kon toen alles') maakte dat er minder kritisch werd gekeken naar de risico's die zo'n project nu eenmaal met zich meedraagt (p. 43)⁴².

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het meten en beheersen van risico's het grootste verschil was in de manier waarop gemeente x en gemeente y met outputcontrole zijn omgegaan. Gemeente x heeft al voor 2008 in samenwerking met een groot accountantsbureau aandacht besteed aan het beheersen van risico's. Ze werkten met een uitgebreid projectenboek, waarin het beheersen van risico's in iedere laag van de organisatie centraal stond. Daarnaast werd er met anterieure overeenkomsten gewerkt, waardoor een deel van de exploitatiekosten op voorhand aan marktpartijen kon worden doorberekend. Gemeente y werkte met een afdeling planeconomie om de resultaten van grondexploitaties te meten. In het geval de prognoses van de planeconomen somberder waren dan de ambitieuze plannen van de bestuurders, werden de planeconomen ontslagen.

5.8. Gedragscontrole in de context van de bureaucratie

Vanuit gedragscontrole in de context van de bureaucratie wordt ingezoomd op gewenst gedrag van medewerkers en de instrumenten die vanuit de gemeentelijk organisatie zijn ingezet om gedrag van medewerkers te meten en evalueren.

Gedragscontrole is volgens Ouchi (1979; 1980) gericht op het beperken van individueel opportunisme (zie ook paragraaf 3.2.3). De resultaten van mijn onderzoek laten zien dat opportunisme niet alleen op individueel niveau aan de orde was, maar dat er ook sprake kan zijn van een soort groepsopportunisme, waarbij er geen plaats is voor het geluid van kritische individuen die twijfelen aan de haalbaarheid van overambitieuze plannen (zie paragraaf 5.10).

5.8.1. Gewenst gedrag van medewerkers van het grondbedrijf

Er is een verschil tussen gemeente x en gemeente y omtrent het gedrag dat van medewerkers werd verwacht. In gemeente x ligt de nadruk volgens respondent 1 vooral op het beheersen van risico's. Respondent 2 geeft aan dat integriteit en transparant werken centraal stonden. Hij zegt hierover het volgende:

⁴⁰ Respondent 3 doelt met de wethouder op zijn voorganger.

⁴¹ Dit rapport betreft een onderzoek naar een groot project (grondexploitatie) dat tussen 2001 en 2011 heeft gespeeld. Het onderzoek is gericht op bestuurlijke misstanden.

⁴² Bron: Oosterveld-Sanders, Gloerich, Jenniskens, Haan, Mikkers-Pruim, Doorn, Abdullatif, Seldam-Even. (2012). *De slag om Fortezza*.

Transparant werken, dan kan iets nog wel eens anders lopen, maar dan ben je er wel met z'n allen bij en dan zie je het altijd aankomen. (respondent 1)

In gemeente y was het volgens respondent 4 niet echt duidelijk wat er precies verwacht werd ten aanzien van de werkzaamheden binnen het grondbedrijf. Respondent 3 geeft aan dat een meegaande houding centraal stond. Hij zegt hierover het volgende:

Dat is eigenlijk een meegaande houding als basis. Meegaan met de ambitieuze filosofie, dus weinig tegengas geven. En het tegengas wat er gegeven werd, was fataal voor degene die volhield. Dit had uiteindelijk ontslag tot gevolg. (respondent 3)

Bij gemeente x stond risicomijdend, integer en transparant gedrag centraal. Gemeente y eiste een meegaande houding met de ambitieuze plannen, waarbij kritiek tot ontslag kon leiden. Zie ook paragraaf 5.10.

5.8.2. Evaluatie en controle van gedrag

Er zijn verschillen in de manier waarop de respondenten van gemeente x en gemeente y de controle van medewerkers interpreteren. In gemeente x geven respondent 1 en 2 aan dat er weinig ruimte is voor vrije interpretatie van regels, kaders en procedures. Binnen het grondbedrijf werd volgens beide respondenten intensief gewerkt met duidelijke afspraken waaraan medewerkers zich dienen te committeren.

Respondent 1 en respondent 2 zijn van mening dat de vrije ruimte om te handelen voor individuele medewerkers beperkt is. Respondent 2 zegt over de vrijheid van handelen het volgende:

De vrije ruimte zit alleen bij het opstellen van het projectplan. Je maakt samen een plan, zo gaan we het doen. Als dat vastgesteld wordt, dan zijn dat de kaders. En dan is het dus zaak dat iedereen zich ook conformeert aan die kaders. (respondent 2)

Beide respondenten van gemeente x geven aan dat medewerkers in verschillende fases binnen projecten worden gecontroleerd. In box 5.3. worden de verschillende fases van een project toegelicht.

Box 5.3. Projectfases van de bouw en realisatie van vastgoed

Dit is een aantal algemene stappen dat per project wordt doorlopen.

Fase 1: de voorbereidingsfase, waarbij gronden worden verworven en bouwrijp gemaakt.

Fase 2: de gemeente zorgt voor het woonrijp⁴³ maken van het gebied.

Fase 3: de uitvoerende fase, waarbij de gemeente zich samen met de ontwikkelaar richt op de bouw van het vastgoed.

Fase 4: de afrondende fase waarin de oplevering plaatsvindt. In deze fase worden de panden opgeleverd aan de uiteindelijke bewoners.⁴⁴

De volgende uitspraak is illustratief voor de manier waarop medewerkers bij gemeente x gecontroleerd werden:

⁴³ Aanleg van infrastructuur, riolering, bomen, et cetera.

⁴⁴ Bron: interview wethouder grondzaken gemeente x (datum interview: 29 mei 2013).

Het project kent gewoon elke fase een evaluatie en dan vindt er een controle plaats. Hoe heb je je werk uitgevoerd. Er wordt hierbij gekeken of je het binnen de gestelde tijd hebt gedaan, en heb je inderdaad de risico's goed in beeld, ben je binnen de financiën gebleven en de uren die daarvoor staan. (respondent 2)

De parameters voor evaluatie controle, zoals werk leveren binnen een afgesproken aantal uren, vertonen bij gemeente x vooral veel gelijkenissen met de kenmerken van outputcontrole. Volgens Jansen & de Waal (2004) domineert legitimiteit in veel gevallen de productiviteit (p. 4). De resultaten uit dit onderzoek laten een tegenovergesteld beeld zien, omdat de nadruk ligt op het meten van resultaten in plaats van het meten en bevorderen van transparant gedrag⁴⁵. Dit resultaat staat tegenover de resultaten uit het onderzoek van Ter Bogt (2001), die constateerde dat gedragscontrole bij gemeenten dominant is aan outputcontrole. Volgens Tummers et al. (2009) kan een focus van gedragscontrole naar outputcontrole ervoor zorgen dat maatschappelijke belangen uit het oog worden verloren. Naar mijn mening zorgt de focus op outputcontrole er bij gemeente x voor het risico dat maatschappelijke belangen ondergeschikt worden aan resultaten.

In gemeente y wordt gedragscontrole via regels en kaders voor medewerkers als minder strikt geïnterpreteerd. Beide respondenten (3 en 4) zijn deze mening toegedaan. Respondent 3 zegt over de invloed van regels en kaders het volgende:

Nou, dat (lees: controle van medewerkers) ging gewoon via de gedragscodes die daarvoor gelden voor ambtenaren. Toen niet specifiek. Zo'n gedragscode is in ieder geval dat een ambtenaar gehouden wordt aan de wet. (respondent 3)

In gemeente y interpreteert vooral respondent 4 de evaluatie en controle van medewerkers als ontoereikend. De volgende uitspraak is illustratief voor de controle van gedrag van medewerkers:

“Ik heb mij er altijd over verbaasd dat dit (lees: controle van medewerkers) niet het geval is. Ook niet het begrip *second opinion*, ook niet het begrip collegiaal overleg. Dus iedereen doet wat voor zich en levert het in. Daar vindt geen enkele toetsing op plaats. Kijk, de accountant heeft nog nooit, dat een accountant zegt: nou, die grondexploitatie die kies ik en die kleeft ik eens helemaal uit van a tot z. Van mij mag die hoor, daar kan ik alleen maar van leren. Nooit gebeurd”. (respondent 4)

Respondent 4 interpreteert in bovenstaande uitspraak de rol van de accountant als niet streng genoeg. Hij wijst vooral naar de accountant, maar laat zich niet kritisch uit over het gebrek aan controle bij zichzelf of zijn collega's. In gemeente x zijn respondent 1 en 2 van mening dat de accountant tussen 2008 en 2012 streng was.

Respondent 4 is van mening dat gemeente y weinig aandacht heeft besteed aan evaluatie van medewerkers door een overheersende focus op de toekomst. Hij zegt hierover het volgende:

Ja, geen interesse (in evaluatie van medewerkers). Meer interesse naar de toekomst⁴⁶. Er werd altijd maar vooruit gekeken en nooit geëvalueerd. Ik denk altijd in het kader van het BOB model. Beeldvorming, oordeelvorming, besluitvorming. Maar ik werk

⁴⁵ Een voorbeeld van een regeling ter bevordering van transparant gedrag is het verplicht rapporteren van giften (Bron: respondent 3).

⁴⁶ Respondent 4 doelt met interesse op de toekomst dat de grootse plannen van de gemeente belangrijker werden gevonden dan een kritische evaluatie van de huidige ontwikkelingsplannen.

ook bij de overheid. Dus als je dat woord omdraait dan staat er nog steeds BOB. Dat gebeurt hier heel vaak. Dus er wordt een besluit genomen en later gekeken naar gevolgen. De focus op de toekomst die zorgt ervoor dat er niet genoeg aandacht is voor evaluatie. (respondent 4)

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat instrumenten om gedrag van medewerkers te controleren bij gemeente x meer gericht waren op het meten van behaalde (financiële) resultaten dan op transparant en legitiem handelen van medewerkers. Bij gemeente y vindt er nauwelijks toetsing van handelingen van medewerkers plaats. Het gebrek aan toetsing wordt in gemeente y vooral de accountant verweten, maar een kritische reflectie ten aanzien van het eigen functioneren of het functioneren van collega's is er niet.

5.9. Grondbedrijf versus gemeenteraad een spanningsveld

In deze paragraaf wordt het spanningsveld tussen het gemeentelijk grondbedrijf en het belangrijkste controlerende orgaan van het gemeentelijk grondbedrijf, de gemeenteraad, belicht.

Het belangrijkste controlerende orgaan vanuit de gemeentelijke organisatie is de gemeenteraad. Dit wordt door alle vier de respondenten gezegd. Het contact tussen het gemeentelijk grondbedrijf en de gemeenteraad was bij beide gemeenten verschillend. Volgens Jansen en de Waal (2004) hebben bureaucratische systemen die toezien op transparantie en legitimiteit (zoals de gemeenteraad) een vertragende werking op de productie, hetgeen volgens Bouckaert (2006) voor spanningen zorgt, zie ook paragraaf 3.2.4.

Respondent 1 en 2 van gemeente x geven aan veelvuldig te overleggen en verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. De volgende uitspraak is illustratief voor de relatie die het grondbedrijf met de raad onderhield:

Men heeft altijd een verwachtingsresultaat aan het einde van de looptijd van een project. En dat rapporteren we eigenlijk formeel in mei aan de raad. Dan nemen ze ook weer beslissingen over de nieuwe grondexploitatie voor dat jaar. En we doen ook een keer met de raad tussentijds een sessie van hoe staan we er nou tussentijds eigenlijk voor. (respondent 2)

Bij gemeente x wordt er in de samenwerking met de raad ook spanning tussen resultaat en maatschappelijke belangen genoemd. Beide respondenten (1 en 2) van gemeente x zijn van mening dat het rekening houden met maatschappelijke belangen leidt tot een minder zakelijke houding bij het grondbedrijf. De volgende uitspraak is illustratief voor de wijze waarop gemeente x de spanning tussen resultaat en legitimiteit (lees maatschappelijke belangen) interpreteert:

“Kijk, want burgerparticipatie⁴⁷ (lees: maatschappelijke belang) is op zichzelf een risico in de grondexploitatie. Als ik afspreek dat ik met een ontwikkelaar zes lagen hoog kan bouwen. En daar ligt een bepaalde prijs onder en van die prijs denk ik; nou, dan kunnen we het als gemeente goed doen, want dan zijn we uit de kosten. Dan kan het betekenen dat als de raad vindt met de burger dat het maar vijf lagen mag zijn, ja

⁴⁷ Ik interpreteer burgerparticipatie van respondent 1 hier als maatschappelijk belang. Burgerparticipatie heeft namelijk te maken met de actieve betrokkenheid van burgers bij lokaal beleid of initiatieven waarbij burgers zelf een project starten. (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerschap/vanburgerparticipatie-naar-overheidsparticipatie> geraadpleegd op 1 juli 2013). Het antwoord van respondent 1 is meer gericht op het rekening houden met belangen van burgers.

dat we in één keer in de min schieten. Dus op het moment dat je burgerparticipatie (lees: maatschappelijk belang) vorm geeft, kun je je minder zakelijk opstellen. En ergens moeten die werelden bij elkaar gaan komen". (respondent 1)

In bovenstaande citaat wordt het maatschappelijk belang (vertegenwoordigd door de gemeenteraad) een risico genoemd voor de grondexploitatie. Volgens De Zeeuw et al. (2009) is het vertegenwoordigen van maatschappelijke belangen een belangrijke voorwaarde voor legitimiteit en is burgerparticipatie geen risico voor grondexploitaties, maar moeten kennis en belangen van lokale partijen juist worden ingezet voor een succesvolle samenwerking (zie ook paragraaf 3.2.3).

Bij gemeente y was het contact met de raad minder intensief in gemeente x het geval was. Respondent 4 is van mening dat de raad behoudens toezicht bij de jaarrekening, begroting en voorjaarsnota geen instrumenten heeft om het grondbedrijf te controleren. Respondent 4 zegt dat de raad altijd wel wordt meegenomen als het grote aankopen betreft. Dit beeld strookt niet met de bevindingen uit een onderzoeksrapport dat is uitgevoerd door de rekenkamercommissie van gemeente y. Uit het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie blijkt dat de gemeenteraad niet altijd over grote projecten geïnformeerd lijkt te zijn (Pruim, Van Doorn, Abdullatif, Ten Seldam-Even, 2012, p. 23).

Respondent 3 interpreteert de relatie tussen het grondbedrijf en de raad als overwegend informeel. Hij zegt hierover dat er nonchalant is omgegaan met het betrekken van de raad bij grote projecten. De volgende uitspraak is illustratief voor de manier waarop hij het contact tussen het grondbedrijf en de gemeenteraad interpreteert:

Er werden door bepaalde wethouders afspraken gemaakt met projectontwikkelaars en die werden even terloops in de rondvraag meegedeeld, van oh ik heb dat ook nog, maar eh daar zijn jullie het wel mee eens hè, want daar komt nog wel een stuk van. Nou een aantal stukken is nooit gekomen. (respondent 3)

De rekenkamercommissie van gemeente y is van mening dat het contact tussen de raad en het College (van B&W) niet altijd intensief genoeg was. De commissie doelt specifiek op de relatie tussen wethouders en beleidsbepalers en de gemeenteraad, waarbij belangrijke informatie vaak niet met elkaar werd gedeeld (Pruim et al., 2012, p. 42). Deze relatie heeft er in gemeente y voor gezorgd dat de gemeenteraad vaak niet werd betrokken bij belangrijke besluiten.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat alle vier de respondenten de gemeenteraad het belangrijkste controlerende orgaan vinden. Bij gemeente x wordt het contact met de raad zeer serieus genomen en informeert het grondbedrijf de raad veelvuldig over beleid. Hoewel het contact met de raad frequent is, wordt burgerparticipatie als een risico voor grondexploitaties ervaren. Bij gemeente y is er een spanning zichtbaar tussen de ambitieuze ontwikkelplannen van het grondbedrijf en de controle vanuit de gemeenteraad. De raad werd vaak onvolledig en inadequaat geïnformeerd. Doordat de gemeenteraad bij belangrijke beslissingen vaak onvoldoende inspraak en controle had, was er ook in gemeente y onvoldoende ruimte voor burgerparticipatie.

5.10. Rituele controle in de context van de groep

Via rituele controle in de context van de groep wordt ingezoomd op de werksfeer en onderlinge controle van werknemers en beleidsbepalers binnen het grondbedrijf.

Wanneer systemen binnen de context van de markt of bureaucratie niet meer toereikend zijn, kan groepscontrole volgens Ouchi (1980) effectiever zijn. De ontoereikendheid van markten en bureaucratieën zit volgens Ouchi (1980) voornamelijk in het niet meer kunnen meten dan wel opstellen van normen en standaarden voor gewenst gedrag of gewenste output (zie ook paragraaf 3.2.4).

Uit dit onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn tussen beide gemeenten in de manier waarop groepscontrole binnen het grondbedrijf plaats heeft gevonden. Bij gemeente x geven respondent 1 en 2 aan dat er sprake was van een kritische organisatie, waarin transparantie en een kritische houding richting elkaar centraal stond. De volgende uitspraak is illustratief voor de werksfeer binnen het grondbedrijf:

Ik denk dat we wat dat betreft een kritische organisatie hebben. We hebben ook een afdeling concerncontrol, die op het eind nog eens kijkt van doet iedereen het eigenlijk wel zoals we het afgesproken hebben. (respondent 1)

Respondent 1 zegt in aanvulling op bovenstaande uitspraak het volgende:

Ambtelijk wil men gewoon de risico's mijden. Dus dat betekent op het moment dat er iets zou gebeuren dat we niet afgesproken hebben, is er eerder de neiging het daar over te hebben dan erin mee te gaan. (respondent 1).

Ook respondent 2 is van mening dat de houding van medewerkers onderling open was. De volgende uitspraak is illustratief voor zijn interpretatie van de werksfeer:

Als er een idee is van hiermee kom je op glad ijs, dan zullen de mensen daaromheen direct zeggen van pas op. (respondent 2)

In gemeente y interpreteerden beide respondenten (3 en 4) de groepscontrole als informeel. De volgende uitspraak is illustratief voor de interpretatie van de werksfeer binnen het grondbedrijf:

Het toenmalig credo was: zo doen we dat in gemeente y. Nou uit die kreet is wel een hoop narigheid terecht gekomen. We hadden te maken met een directeur bedrijfsvoering, of uitvoering, die ook verantwoordelijk was voor het grondbedrijf, ja die was al pakweg 12 jaar verbonden met dezelfde wethouder. En dan ja, die konden het uitstekend met elkaar vinden. En ik beticht niemand van enige fraude ofzo, want het was ook allemaal ingegeven als enthousiasme voor de gemeente. (respondent 3)

Volgens respondent 3 was de samenwerking tussen ambtenaar, wethouder en ontwikkelaar sprake van een soort driehoeksverhouding, ze konden het erg goed met elkaar vinden. Volgens respondent 3 werd deze relatie gekenmerkt door een sfeer van elkaar fêteren met cadeaus en etentjes.

Zowel respondent 3 als 4 geeft aan dat de informele cultuur deels het resultaat is van een langdurige werkrelatie tussen ambtenaar en wethouder. Respondent 3 en 4 zijn van mening dat werknemers en bewindspersonen elkaar nauwelijks terecht konden wijzen. De volgende uitspraak is illustratief voor de onderlinge verhoudingen:

Dat ook ambtenaren op een gegeven moment, een aantal dachten van nou ja als ik tegengas geef, het helpt toch niet. En ik heb een goeie baan, dus laat ik mij maar rustig

houden. En een aantal ambtenaren heeft hun mond open gedaan en die werken niet meer in gemeente y. (respondent 3)

Samenvattend kan gesteld worden dat er tussen gemeente x en gemeente y een groot verschil in de werksfeer binnen het grondbedrijf was. Bij gemeente x was een kritische en open sfeer waarbinnen men elkaar kon corrigeren en aanspreken op keuzes en het vermijden van risico's. Bij gemeente y was er sprake van een zeer informele cultuur, waarbij er warme banden waren tussen het grondbedrijf en marktpartijen. Wie kritiek op de gang van zaken bij het grondbedrijf uitte, werd ontslagen.

Beantwoording deelvraag 3

Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?

Zoals ook uit de beantwoording van deelvraag 2 blijkt, komt de invloed van marktpartijen, het mijden van risico's en de focus op het realiseren van winsten terug in deelvraag 3. Er is een nuanceverschil tussen de beantwoording van beide deelvragen. In deelvraag 2 staat vooral de manier waarop de gemeente de risico's met betrekking tot bovengenoemde thema's heeft ervaren centraal. In deelvraag 3 worden de beleidskeuzes van medewerkers van de gemeenten belicht.

Er waren grote verschillen in doelstellingen tussen gemeente x en gemeente y. Gemeente x wilde voornamelijk de stad vernieuwen. Gemeente y handelde vanuit opportunisme en wilde geld verdienen. Volgens Jansen & de Waal (2004) en Bouckaert (2006) vormt een focus op het verhogen van de productie een gevaar voor de legitimiteit. Voor het meten van de resultaten van het grondbedrijf had gemeente x al voor 2008 in samenwerking met een groot accountantsbureau aandacht besteed aan het beheersen van risico's tot in iedere laag van de organisatie. Gemeente y werkte met een afdeling planeconomie om de resultaten van grondexploitaties te meten. Wanneer de prognoses en kritieken van de planeconomen somberder waren dan de ambitieuze plannen van de bestuurders, werden critici de organisatie uitgewerkt.

Gemeente x controleerde het gedrag van haar medewerkers op basis van outputcriteria, zoals behaalde financiële doelstellingen binnen afgesproken uren. Gedragscontrole werd overstemd door outputcontrole. Volgens Tummers et al. (2009) kan een focus van gedragscontrole naar outputcontrole ervoor zorgen dat maatschappelijke belangen uit het oog worden verloren. Bij gemeente y vindt er nauwelijks toetsing of evaluatie van handelingen van medewerkers plaats. Het gebrek aan toetsing wordt in gemeente y vooral de accountant verweten, maar een kritische blik op eigen handelen ontbreekt.

Hoewel het contact met de raad in gemeente x frequent is, wordt burgerparticipatie als een risico voor grondexploitaties ervaren. Volgens De Zeeuw et al. (2009) is het vertegenwoordigen van burgerparticipatie juist een belangrijke voorwaarde voor legitimiteit. De raad werd in gemeente y vaak onvolledig en inadequaat geïnformeerd. Doordat de gemeenteraad bij belangrijke beslissingen vaak onvoldoende inspraak en controle had, was er ook in gemeente y onvoldoende aandacht voor maatschappelijke belangen.

Er was tussen gemeente x en gemeente y een groot verschil in de werksfeer binnen het grondbedrijf. Bij gemeente x hing een kritische en open sfeer waarbinnen men elkaar kon corrigeren en aanspreken op keuzes en het vermijden van risico's. Bij gemeente y was er sprake van een zeer informele cultuur, waarbij er warme banden waren tussen het grondbedrijf

en projectontwikkelaars. Voor wie kritiek op de gang van zaken bij het grondbedrijf had, was geen ruimte. Volgens Ouchi (1980) is beleid en bestuur niet altijd te controleren met regels en procedures. Wanneer regels en procedures tekort schieten, corrigeren werknemers elkaar onderling. Naar mijn mening geldt deze theorie alleen als er sprake is van een open, transparante en kritische organisatie. Wanneer bewindspersonen elkaar al lang kennen en een informele werkrelatie hebben, schiet juist de informele controle van de groep te kort, omdat beleidsbepalers kritische werknemers volledig buitenspel zetten.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit onderzoek heb ik onderzocht hoe twee gemeenten met hun grondbedrijf zijn omgegaan in de periode 2008-2012. De volgende hoofdvraag stond centraal in dit onderzoek: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen een gemeente met en een gemeente zonder financieel risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012?*

Voor de beantwoording van onderstaande deelvragen heb ik een gemeente met een financieel 'gezond' en een gemeente met een financieel 'risicodragend'⁴⁸ grondbedrijf geselecteerd. Voor de interviews heb in beide gemeenten de wethouder grondzaken en de directeur/manager grondbedrijf geïnterviewd.

- 1. Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten? (institutioneel perspectief)*
- 2. Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf? (institutioneel/rationeel perspectief)*
- 3. Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt? (rationeel perspectief)*

1. Welke omgevingsfactoren zijn tussen 2008 en 2012 van invloed geweest op de grondbedrijven van gemeenten? (institutioneel perspectief)

Voor de beantwoording van deze deelvraag vanuit institutioneel perspectief heb ik gebruik gemaakt van de data uit de semigestructureerde interviews aangevuld met documentanalyse. Beide gemeenten ervoeren nauwelijks de formele druk of controle via wet en regelgeving vanuit het Rijk of de provincie op de manier waarop ze met hun grondbeleid om moesten gaan. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat gemeente y de succesvolle projectontwikkelaars is gaan imiteren om hoge winsten te realiseren. Volgens DiMaggio & Powell (1983) kunnen actoren uit de omgeving via informele druk ervoor zorgen dat het voor organisaties nodig is om specifieke branchekennis in huis te halen, dit is een vorm van opgelegd isomorfisme (p. 150). Voorgenoemde situatie was bij gemeente x aan de orde, omdat beide respondenten (1 en 2) aangeven werknemers met een vastgoedachtergrond te hebben aangetrokken om 'de taal' van de projectontwikkelaars te kunnen spreken. Dit heeft geresulteerd in een professionele relatie met projectontwikkelaars. Het aantrekken van werknemers met een vastgoedachtergrond is volgens DiMaggio & Powell (1983) een vorm van normatief isomorfisme. Gemeente y zag geen noodzaak om professionals met een vastgoedachtergrond aan te trekken, waardoor de omgang met projectontwikkelaars minder professioneel was.

2. Wat is volgens een gemeente een risicodragend grondbedrijf? (institutioneel/rationeel perspectief)

Voor de beantwoording van deze deelvraag vanuit institutioneel en rationeel perspectief heb ik gebruik gemaakt van de data uit de semigestructureerde interviews. Vooral gemeente y ervoer de gevolgen van de inzet van de wet voorkeursrecht gemeenten als risicodragend voor het grondbedrijf, omdat hierdoor veel grondposities waren aangetrokken waar het later niet vanaf kon. Beide gemeenten ervoeren de keuze voor actieve grondpolitiek als riskant. Gemeente x

⁴⁸ Een financieel 'gezond' grondbedrijf heeft een weerstandsratio die gelijk of groter is dan 1. Een financieel 'risicodragend' grondbedrijf heeft een weerstandsratio die kleiner is dan 1, zie ook paragraaf 5.6.

probeerde binnen de actieve grondpolitiek zoveel mogelijk de risico's met ontwikkelende partijen te delen en af te dekken door goede contracten te sluiten. Bij gemeente y heeft de terughoudende houding van projectontwikkelaars ertoe geleid dat de grondpolitiek binnen het grondbedrijf is veranderd. Deze druk vanuit de omgeving is volgens DiMaggio & Powell (1983) een vorm van informeel opgelegd isomorfisme (p 150). In gemeente x werd de ratio weerstandsvermogen tussen 2008 en 2012 constant als toereikend ervaren. Het kaderstellende BBV heeft in gemeente x invloed gehad op de manier waarop met het weerstandsvermogen is omgegaan. Dit is volgens DiMaggio en Powell (1983) een vorm van formeel opgelegd isomorfisme (p. 150). In gemeente y wordt het weerstandsvermogen door beide respondenten als ontoereikend ervaren. Respondent 2 geeft zelfs aan dat het grondbedrijf verre van gezond en zelfs failliet is.

3. Welke keuzes op het gebied van bestuur en beleid hebben gemeenten met en zonder een risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012 gemaakt?(rationeel perspectief)

Om deze deelvraag vanuit rationeel perspectief te beantwoorden, heb ik gebruik gemaakt van de data uit de semigestructureerde interviews. Aanvullend heb ik documentanalyse gebruikt om de antwoorden van de respondenten te vergelijken met de data uit de documenten.

Outputcontrole in de context van de markt

Er waren grote verschillen in doelstellingen tussen gemeente x en gemeente y. Gemeente x wilde voornamelijk de stad vernieuwen. Gemeente y handelde vanuit opportunisme en wilde geld verdienen. Volgens Jansen & de Waal (2004) en Bouckaert (2006) vormt een focus op het verhogen van de productie een gevaar voor de legitimiteit. Voor het meten van de resultaten van het grondbedrijf had gemeente x al voor 2008 in samenwerking met een groot accountantsbureau aandacht besteed aan het beheersen van risico's tot in iedere laag van de organisatie. Gemeente y werkte met een afdeling planeconomie om de resultaten van grondexploitaties te meten. Wanneer de prognoses en kritieken van de planeconomen somberder waren dan de ambitieuze plannen van de bestuurders, werden critici de organisatie uitgewerkt.

Gedragcontrole in de context van de bureaucratie

Gemeente x controleerde het gedrag van haar medewerkers op basis van outputcriteria, zoals behaalde financiële doelstellingen binnen afgesproken uren. Gedragcontrole werd overstemd door outputcontrole. Volgens Tummers et al. (2009) kan een focus van gedragcontrole naar outputcontrole ervoor zorgen dat maatschappelijke belangen uit het oog worden verloren. Bij gemeente y vindt er nauwelijks toetsing of evaluatie van handelingen van medewerkers plaats. Het gebrek aan toetsing wordt in gemeente y vooral de accountant verweten, maar een kritische blik op eigen handelen ontbreekt.

Grondbedrijf versus gemeenteraad, een spanningsveld

Bij gemeente x wordt het contact met de raad zeer serieus genomen en informeert het grondbedrijf de raad veelvuldig over beleid. Hoewel het contact met de raad frequent is, worden maatschappelijke belangen als een risico voor grondexploitaties ervaren. Bij gemeente y is er ook een spanningsveld zichtbaar tussen de ambitieuze ontwikkelplannen van het grondbedrijf en de controlerende functie van de gemeenteraad. De raad werd vaak onvolledig en inadequaat geïnformeerd. Doordat de gemeenteraad bij belangrijke beslissingen vaak onvoldoende inspraak en controle had, was er ook in gemeente y onvoldoende ruimte voor burgerparticipatie.

Rituele controle in de context van de groep

Er was tussen gemeente x en gemeente y een groot verschil in de werksfeer binnen het grondbedrijf. Bij gemeente x hing een kritische en open sfeer waarbinnen men elkaar kon corrigeren en aanspreken op keuzes en het vermijden van risico's. Bij gemeente y was er sprake van een zeer informele cultuur, waarbij er warme banden waren tussen het grondbedrijf en projectontwikkelaars. Voor wie kritiek op de gang van zaken bij het grondbedrijf had, was geen ruimte. Wanneer regels en procedures tekort schieten kan controle van werknemers en leidinggevenden onderling effectiever zijn (Ouchi 1979, p. 845). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat onderlinge controle van werknemers en leidinggevenden alleen effectief is, als er sprake is van een open, transparante en kritische organisatie. Wanneer bewindspersonen elkaar al lang kennen en een informele werkrelatie hebben, schiet juist de informele controle van de groep te kort, omdat beleidsbepalers kritische werknemers volledig buitenspel zetten.

Beantwoording hoofdvraag: Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen een gemeente met en een gemeente zonder financieel risicodragend grondbedrijf in de omgang met het grondbedrijf tussen 2008 en 2012?

Het antwoord op de hoofdvraag komt tot stand door de antwoorden van bovenstaande deelvragen te combineren. Er is een verschil in de manier waarop beide gemeenten zijn omgegaan met hun institutionele omgeving. Gemeente x had een zakelijke relatie met projectontwikkelaars, waardoor het contact tussen projectontwikkelaar en grondbedrijf professioneel was. Dit professionele contact was mogelijk omdat 40% van de werknemers binnen het grondbedrijf een vastgoedachtergrond hadden. Gemeente y had een daarentegen een zeer informele band met projectontwikkelaars, waarbij de projectontwikkelaars als voorbeeld hebben gediend om veel geld te verdienen. Beslissingen over de ontwikkeling van projecten werden binnen grondbedrijf van gemeente y direct tussen beleidsbepalers en projectontwikkelaars genomen. Hierbij was geen ruimte voor het oordeel van kritische professionals. De interne werksfeer binnen gemeente x was open en kritisch. Bij gemeente x was de organisatie van het gemeentelijk grondbedrijf gericht op het beheersen van risico's. Bij gemeente y hadden de beleidsbepalers geen behoefte aan negatieve prognoses en waarschuwingen over risico's, omdat er ambitieuze en opportunistische doelstellingen gehaald moesten worden. De gemeenteraad heeft in gemeente y als controlerend orgaan onvoldoende kunnen sturen op risico's van de ambitieuze plannen, omdat deze onvoldoende en onvolledig werd geïnformeerd. Gemeente x had intensief contact met de raad, waarbij beleid regelmatig werd geëvalueerd en getoetst op risico's. Bovengenoemde verschillen tussen beide gemeenten hebben ertoe geleid dat gemeente x tussen 2008 en 2012 een financieel 'gezond' grondbedrijf had en gemeente y een financieel 'risicodragend' grondbedrijf dat zonder hulp gemeentelijke financiën failliet zou zijn geweest.

Hoofdstuk 7: Discussie

In dit hoofdstuk reflecteer ik kritisch op de sterke en zwakke punten van het onderzoeksproces, op de opzet en uitvoering van het onderzoek en de onderzoeksresultaten. Ten slotte volgt een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.1. Reflectie op het onderzoeksproces

Doordat mijn scriptie en het project van BoerCroon gelijktijdig zijn uitgevoerd, bestaat de kans dat ze elkaar hebben beïnvloed. Binnen het project van BoerCroon heb ik het grondbedrijf vooral vanuit financieel perspectief benaderd. Dit kan mogelijk effect hebben gehad op mijn scriptie. Anderzijds heeft de focus op het financiële perspectief mij geholpen om alle termen die tijdens de interviews zijn gebruikt te begrijpen. De gesprekken zijn mede hierdoor soepel verlopen.

Een sterk punt van dit onderzoek is de benadering van het handelen van gemeentelijke grondbedrijven vanuit twee perspectieven. Door het grondbedrijf vanuit institutioneel als rationeel perspectief te benaderen, heb ik naar mijn mening inzicht gekregen in zowel de externe als de interne factoren op het handelen van het gemeentelijk grondbedrijf. Een minder sterk punt is dat de antwoorden van sommige respondenten niet altijd betrekking hadden op de periode 2008 tot 2012, maar op de periode begin 2000 tot 2008, waardoor meningen over het handelen van voorgangers werden gegeven. De meningen ten aanzien van beleid van voorgangers zijn wellicht negatiever en kritischer geweest dan de eigen interpretatie van voorgangers. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de data, doordat uitspraken over beleid van voorgangers in de dataset zijn opgenomen. Ik had de onderzoeksperiode wellicht explicieter moeten duiden om dit te ondervangen. Een ander minder sterk punt is het actoren perspectief van mijn onderzoek. Door de verantwoordelijk wethouder als de directeur grondbedrijf te interviewen, heb ik vooral vanuit het perspectief van leidinggevenden data verzameld. Bij voorkeur had ik ook een medewerker van het grondbedrijf van beide gemeenten gesproken, maar het is helaas niet haalbaar gebleken om werknemers met een vergelijkbare functie binnen de gestelde tijd te spreken.

7.2. Reflectie op de onderzoeksmethoden

Tijdens het afnemen van de interviews bleek dat een aantal vragen uit de vragenlijst overlap met elkaar vertoonden. Dit heeft tijdens de interviews soms tot verwarring geleid, omdat respondenten in de gaten hadden dat ze een soortgelijke vraag al hadden beantwoord. Ik had dit kunnen ondervangen door de vragenlijst ter controle eerst voor te leggen aan een respondent die ervaring of affiniteit had met gemeentelijk bestuur of grondbedrijven. Dit is vanwege tijdsdruk helaas niet haalbaar gebleken. Doordat ik het interview niet van tevoren heb kunnen testen, had ik geen duidelijke indicatie van de duur. Dit heeft er bij een interview toe geleid dat er lichte tijdsdruk was ontstaan. Dit kan mogelijk invloed hebben gehad op de antwoorden, doordat de respondent richting het einde van het interview minder uitgebreide antwoorden gaf.

7.3. Reflectie op de onderzoeksresultaten

Een onverwacht resultaat was de geringe invloed van druk en controle vanuit het Rijk en de provincie op de grondbedrijven. Ik had verwacht dat vooral de provincie als kaderstellend en controlerend orgaan meer betrokken zou zijn bij het financiële beleid van de gemeentelijke grondbedrijven. Daarnaast had ik verwacht dat het grondbedrijf te maken had met meer private actoren uit de omgeving, zoals woningcorporaties en particulieren, omdat deze actoren tijdens

de documentanalyse veelvuldig werden genoemd. De invloed van deze marktpartijen werd nauwelijks genoemd. Een ander onverwacht resultaat was de invloed van medewerkers met een vastgoedverleden op het grondbedrijf. Ik veronderstelde dat de aanwezigheid van medewerkers uit de vastgoedbranche zou zorgen voor groepsvorming, waardoor een gemeenschappelijke taal zou ontstaan, die de controle op het grondbedrijf zou bemoeilijken. De aanwezigheid van medewerkers uit de vastgoedbranche heeft bij gemeente x juist een positief effect gehad op de samenwerking tussen het grondbedrijf en de projectontwikkelaars. Een resultaat dat ik had verwacht is het spanningsveld tussen resultaatgerichtheid en maatschappelijke belangen. Dit spanningsveld kwam in beide gemeenten naar voren. Een ander resultaat dat ik had verwacht is de invloed van hoge winsten die projectontwikkelaars maakten. Deze invloed was vooral bij gemeente y te zien.

7.4. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Een eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek betreft een verandering van het beleidsniveau. De focus van mijn onderzoek was gericht op het perspectief van leidinggevenden. Door te kijken vanuit het perspectief van ambtenaren (lees: medewerkers) kunnen andere resultaten worden verkregen, doordat ambtenaren wellicht kritischer zijn ten aanzien van beleidskeuzes en beleid anders ervaren. Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is om te kijken wat de invloed van een ambtelijke relaties op de werksfeer binnen gemeenten is. Uit de resultaten van mijn onderzoek blijkt dat er grote verschillen waren in de werksfeer tussen beide gemeenten. Een oorzaak voor een informele werksfeer die bij gemeente y vaak werd genoemd, is een (te) lange bestuurlijke relatie tussen leidinggevenden binnen gemeenten. Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar de effecten van een langdurige werkrelatie tussen hoge ambtenaren en of beleidsbepalers.

Literatuur

- Baarda, D. B., Goede, M. P. M., & Van der Meer-Middelburg, A. (2007). *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Wolters Noordhoff.
- Burström, F. (2000). Environmental management systems and co-operation in municipalities. *Local environment*, 5(3), 271-284).
- Burström, F., Malmberg, V., Lindqvist, A. (2002). *Local environment*, 7(2), 189-201.
- Bouckaert, G. (2006). Prestaties en prestatie management in de publieke sector. *Tijdschrift Voor Economie En Management*, 51(3), 237-265.
- Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. (2012). *Notitie grondexploitatie (bijgesteld)*.
- Commissie schoon schip. (2012). *Ondernemend bestuur*. Geraadpleegd via https://docs.google.com/a/students.uu.nl/viewer?a=v&q=cache:ZVokIuaYxTsJ:www.noordholland.nl/web/file?uuid%3D754c2217-f5fa-4655-81c1b308d6ec7c0b%26owner%3D4e999afd-4a41-4f57-a617c217b18b4957+&hl=en&pid=bl&srcid=ADGEESgeve1hywnGIc-7cwxI89312ACUpXoG9fAs0unWkBn1eEnJmSKjGN2Wadl75ikMsKn-41c7ZSx3ZBCCfhDzVTMMZHRh61Q1qXgWUPKVIQxblmihg_ZqfACRKfP8NL0DKC4_uTS&sig=AHIEtbRgqf65YprEcUw4X0bxXG5AXIasQA
- Conijn, J., & Grinsven van, A. (Juni, 2002). Scherpte in coalities tussen woningcorporaties en gemeenten. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, pp. 30-33.
- Dekkers, R. (2005). *Dynamiek tussen strategievorming en operationele processen*. (Doctoraal proefschrift, Universiteit Twente, Enschede). Geraadpleegd via <http://doc.utwente.nl/48259/>
- Deloitte Real Estate Advisory (2010). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. (Rapport Nr. 311278477).
- Deloitte Real Estate Advisory (2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Update 2011*.
- Deloitte Real Estate Advisory (2012). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Actualisatie 2012*.
- De Zeeuw, F., Puylaert, H., Werksma, H. (2009). *Doorbreek de impasse*. Delft.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 147-160.
- Engelen, E. (2013, 8 februari). Vijftien jaar dronken van geleende welvaart. *NRC Handelsblad*.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Hak, T. (2004). Waarnemingsmethoden in kwalitatief onderzoek. *Huisarts en Wetenschap*, (47), 205-212.

- Hak, T. (2007). Theorie toetsen in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, 12(3), 5-13.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 929-964.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 149-164.
- Hatch, M. J., & Cunliffe, A. L. (2012). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Jansen, H. (2007). Hoezo Kwalitatief? Specificiceer!. *Kwalon*, 12 (2), 5-8.
- Jansen, P., & De Waal, A. (2004). Prestatiemanagement van betrokkenheid in de publieke sector. *Gedrag En Organisatie*, 17(6).
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordeningen: Wie prikt ze door?* [samenvatting pre-advies].
- Korsten, A.F.A. (2007) *Prestatiemanagement: Doet management ertoe?* Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Prestatiemanagement.pdf>
- Korsten, A.F.A. (2011). *New Public Management*. Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- March, J. G. (1991). How decisions happen in organizations. *Human-Computer Interaction*, 6(2), 95-117.
- Merchant, K. A. (1990). The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, Organizations and Society*, 15(4), 297-313.
- Morse, J. M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K., & Spiers, J. (2002). Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1(2), 13-22.
- Nicis Institute (2011). *Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw*.
- Nicis Institute (2012). *De ontwikkeling van de stad en stedelijke woningmarkten*.
- Nieuwsuur. (2012). *Gemeenten verliezen miljoenen op grond* [documentaire]. Geraadpleegd via <http://nieuwsuur.nl/video/429714-gemeenten-verliezen-miljoenen-op-grond.html>.
- Oosterveld-Sanders, W.J., Gloerich, A.B.M., Jenniskens, C.G.M., Haan de, E., MikkersPruim, D.G., Van Doorn, M.J.C., Abdullatif A., Ten Seldam-Even, I.A.M. (2012). *De slag om Fortezza*.
- Ouchi, W.G., Maguire, M.A. (1975). Organizational Control: Two Functions. *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 559-569.

- Ouchi, W. G. (1977). The relationship between organizational structure and organizational control. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 95-113.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833-848.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.
- Overdijk, C. (2010, 4 juni). Zwak toezicht op handel in grond. *Binnenlands Bestuur*, pp. 8-11.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. California: Stanford University Press.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2005). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Thousand Oaks, VS: Sage.
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. London, England: Sage.
- Simon, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review*, 69(4), 493-513.
- Smaling, A. (2010). Constructivisme in soorten. *Kwalon*, 15(1), 20-30.
- Stokman, F. (1994). Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken.
- Ter Bogt, H. (2001). Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. *European Accounting Review*, 10(3), 621-643.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, A. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B En M*, 36(2), 104-116.
- Van Helden, G.J. (1998). A review of the policy and management instruments project for municipalities in the Netherlands. *Financial Accountability & Management*, 14(2), 85-104.
- Van der Krabben, E. (2011) Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? (Inaugurele rede, Radboud Universiteit, Nijmegen). Geraadpleegd via <http://dare.ubn.kun.nl/bitstream/2066/87179/1/87179.pdf>
- Van Staa, A., Evers, J. (2010). ‘Thick analysis’: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon*, 15(1), 5-12.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford, England: Blackwell.
- Commissie de Wit (2012). Parlementaire Enquête Financieel Stelsel “Context en dynamiek”. (pp. 71-87).
- Zwieten van, M., Willems, D. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts & Wetenschap*, 47(13), 631-635.

Bijlage 1: Vragenlijst interviews

Intro

- Uitleg over mezelf en het onderzoeksonderwerp
- Uitleg over onderwerpen die in dit interview aan bod komen
- Duiden van de onderzoeksperiode : De vragenlijst gaat over de periode 2008-2012. -
Indicatie van de tijdsduur: Dit interview duurt ongeveer 1,5 tot 2 uur.

Algemeen

- Kunt u vertellen wat uw functie is?
- Hoe lang werkt u in deze functie?
- Waar heeft u voordat u bij deze gemeente werkte gewerkt?

Opgelegd isomorfisme

- Kunt u aangeven hoe de relatie is tussen het Rijk en gemeenten als het gaat om het grondbedrijf?
- Welke wetten en regels legt het rijk gemeenten op als het gaat om het grondbedrijf?
- Heeft de provincie ook een rol als het gaat om het handelen van het grondbedrijf?
- Zo ja, wat is hun rol?
- Zo nee, welke wetten en regels van de rijksoverheid zijn recent ingevoerd, en welke dateren van langer geleden?
- Kunt u aangeven wat de invloed is van deze wetten en regels op het handelen van het gemeentelijk grondbedrijf in de periode 2008- 2012?
- Was er binnen deze regels, kaders en wetten ruimte voor eigen interpretatie, en zo ja hoe heeft uw gemeente de wetten en regels geïnterpreteerd?
- Kunt u vertellen hoe het grondbedrijf van uw gemeente te werk ging in de periode 2008-2012?
- Had de gemeente voor het grondbedrijf een aankoopbeleid in de periode 2008-2012? Zo ja, hoe zag dat er uit? Zo nee, waarom niet?
- Waren er specifieke regels of procedures vanuit uw gemeente waar rekening mee moest worden gehouden als het ging om de aankoop van grond in de periode 2008-2012?
- Wat was uw rol als het ging om het aankopen van grond? Kunt u een voorbeeld geven?
- Hoe ging het grondbedrijf om met de wetten en regels van de rijksoverheid als het ging om de aankoop van grond in de periode 2008-2012?
- En hoe ging het grondbedrijf om met de regels en procedures van uw gemeente inzake de aankoop van grond in de periode 2008-2012?

Imiterend isomorfisme

- Wat waren de voornaamste redenen voor grondbedrijven om grond aan te kopen?
- Had de gemeente een voorbeeld voor ogen hoe zij hierin een rol zou kunnen spelen?

□

- Voelde het grondbedrijf druk vanuit de gemeente om grond aan te kopen in de periode 2008-2012?
- Welke doel(en) had de gemeente bij het aankopen van grond?
- Welke partijen waren voor het grondbedrijf in de periode 2008-2012 van belang om de gemeentelijke doelen te bereiken?
- Waren er in de periode 2008-2012 contacten tussen het grondbedrijf en de vastgoedsector? Zo ja, met welke organisaties het grondbedrijf werkte en hoe de contacten verliepen? Zo nee, waarom niet?
- Was er sprake van samenwerking tussen het grondbedrijf en private partijen? Zo ja, kunt u aangeven hoe deze samenwerking eruit zag? Zo nee, waarom niet?
- Op welke manier heeft de samenwerking met private partijen invloed gehad op het handelen van het grondbedrijf?
- Welke rol had het grondbedrijf in de periode 2008-2012 in de samenwerking met de vastgoedsector?
- Kunt u aangeven op welke manier u deze rol vervulde?
- Ziet u specifieke aspecten die gemeengoed zijn bij private actoren, zoals projectontwikkelaars of grote investeerders, terug bij het grondbedrijf in de periode 2008-2012

Normatief isomorfisme

- Zijn er verschillen tussen het grondbedrijf en de gemeentelijke organisatie? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Kunt u aangeven welke medewerkers van het grondbedrijf afkomstig zijn uit de vastgoedbranche in de periode 2008-2012?
- Had u extra kennis nodig als grondbedrijf om grond aan te kopen in de periode 2008-2012? Zo ja, kunt u aangeven welke kennis en hoe u deze verkreeg?
- Kunt u aangeven hoeveel medewerkers het grondbedrijf inhuurde als adviseurs of consultants in de periode 2008-2012?
- Is er sprake van een soort gemeenschappelijke taal binnen het grondbedrijf (bepaalde vaktermen ect.)?
- Zijn er bepaalde rituelen of omgangsvormen die specifiek zijn voor het grondbedrijf?
- Hoe zijn medewerkers van buitenaf van invloed geweest op het functioneren van het grondbedrijf?

Markten

- Welke doelstellingen had de gemeente met betrekking tot de aankoop van gronden in de periode 2008-2012?
- Welke instrumenten (projectbegrotingen) werden gebruikt om te meten of deze doelstellingen op korte termijn werden gehaald?
- Hoe is er in de periode 2008-2012 met de meerjarenplanning omgegaan?
- Wordt er binnen het grondbedrijf in de periode 2008-2012 met beloningen en targets gewerkt? En zo ja, wie komen er in aanmerking voor deze beloningen? Zo nee, waarom niet?
- Hoe hoog was het weerstandsvermogen van het grondbedrijf ongeveer gedurende de periode 2008-2012 en hoe zou u de hoogte van deze ratio beoordelen?

□

- Kunt u aangeven hoe hoog de rentelasten waren tussen 2008 en 2012 voor het grondbedrijf en wat heeft dit voor invloed gehad op het grondbedrijf? Hoe draaide het grondbedrijf in de periode tussen 2008-2012?
- Hoe is de gemeente tussen 2008 en 2012 met (eventuele) tussentijdse winstneming omgegaan?
- Heeft bij de winstneming van het grondbedrijf de wet- en regelgeving een rol gespeeld? Zo ja, kunt u uitleggen welke rol? Kunt u hiervan een voorbeeld geven? Zo nee, waarom niet?
- Hoe is de gemeente tussen 2008 en 2012 met de waardering van de gronden op de balans omgegaan?
- Is er in de periode 2008-2012 sprake geweest van een dreigende afwaardering van de gronden, en zo ja, hoe is de gemeente hiermee omgegaan?
- Wat is in geval van (dreigende) afwaardering de rol van de externe accountant geweest?
- Wat is de invloed van wet- en regelgeving vanuit het Rijk of de provincie omtrent het waarden van gronden geweest?

Bureaucratieën

- Kunt u aangeven wat er van medewerkers bij het grondbedrijf verwacht werd in de periode 2008-2012?
- Was deze verwachting anders dan bij de gemeentelijke organisatie? Zo ja, wat was anders? Zo nee, hoezo niet?
- Hoe gedroegen medewerkers van het grondbedrijf zich in het algemeen in de periode 2008-2012?
- Werden medewerkers van het grondbedrijf gecontroleerd? En werd hun werk geëvalueerd?
- Werde het beleid van het grondbedrijf geëvalueerd? Zo ja, hoe, zo nee, waarom niet?
- Hebben instanties zoals de provincie, gemeenteraad of rekenkamer uitspraken gedaan over de status en toekomst van het grondbedrijf?
- Is er binnen de procedures en regels van de gemeente ruimte voor interpretatie van managers en beleidsbepalers?
- Wat is de rol van managers en beleidsbepalers bij de interpretatie van procedures en regels?

Conflict

- Wat waren regels, kaders en procedures van de gemeente omtrent de aankoop van en handel in gronden?
- Wat is het effect van deze regels, kaders en procedures geweest op de aankoop van en handel in gronden?
- Kunt u aangeven hoeveel niet in exploitatie genomen gronden het grondbedrijf heeft?
- Wat heeft dit voor gevolgen voor de financiële positie van het grondbedrijf en de gemeente?

□

Groepen

- Hoe zou u de ruimte voor het gemeentelijk grondbedrijf om interne beleidskeuzes buiten formele regels en procedures om te maken omschrijven?
- Welke instrumenten hadden gemeenteraadsleden, wethouders of gedeputeerden in de periode 2008-2012 om invloed uit te oefenen op het grondbedrijf?
Hoe zou u de kwaliteit, transparantie en begrijpelijkheid van aangeleverde stukken van het grondbedrijf die ter beoordeling werden voorgelegd aan controlerende organen, zoals de gemeenteraad, provincie gedeputeerde omschrijven?
- Hoe zou u de sfeer omschrijven ten aanzien van het kritisch beoordelen van werknemers en beleidsbepalers binnen het grondbedrijf?
- Zijn er klokkenluiderregelingen om vermoedelijke misstanden aan te kaarten?

- Einde: hartelijk dank voor uw medewerking.

Bijlage 2: Respondentenlijst

Respondent 1: Wethouder grondzaken gemeente met een financieel ‘gezond’ grondbedrijf (gemeente x)

Respondent 2: Directeur grondbedrijf gemeente met een financieel ‘gezond’ grondbedrijf (gemeente x)

Respondent 3: Wethouder grondzaken gemeente met een financieel ‘on gezond’ grondbedrijf (gemeente y)

Respondent 4: Directeur grondbedrijf gemeente met een financieel ‘on gezond’ grondbedrijf (gemeente y)