

# Het strategisch gemeentelijk grondbeleid

Een verkennend onderzoek naar de wijze waarop het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) is veranderd bij centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid

# Het strategisch gemeentelijk grondbeleid

Een verkennend onderzoek naar de wijze waarop het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) is veranderd bij centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid

Naam: M.C. Pater  
Studentnummer: 6014607  
Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht  
Opleiding: Master Spatial Planning  
Vak: Masterthesis  
Vak code: GEO4-3111  
Supervisor: Prof. Dr. T.J.M. Spit  
Plaats: Utrecht  
Datum: Juli 2018



**Utrecht University**

## Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'Het strategisch gemeentelijk grondbeleid'. Het onderzoek voor deze thesis betreft de wijze waarop de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) van centrum- en randgemeenten in de Randstad is veranderd tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid. De woning- en grondmarkt zijn na de financiële crisis vanaf 2015 drastisch veranderd door diverse ontwikkelingen. Door eerdere stages heb ik kennis van de wijze waarop projectontwikkelaars inspelen op de huidige woning- en grondmarkt. Met deze thesis wilde ik dit vanuit een gemeentelijke invalshoek bekijken en kennis opdoen over de wijze waarop het gemeentelijk grondbeleid is gewijzigd in deze context. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de master Spatial Planning aan de Universiteit Utrecht. Van februari 2018 tot en met juli 2018 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van deze thesis.

Voor de begeleiding en ondersteuning bij het onderzoeks- en schrijfproces wil ik een aantal personen hartelijk bedanken. Ten eerste wil ik mijn supervisor Tejo Spit bedanken voor zijn tijd en kritische feedback, die ervoor gezorgd heeft dat ik bijsturing kreeg waar nodig en ik weer met een frisse blik verder kon werken. Ten tweede wil ik Joyce Stoker bedanken voor haar tekstuele feedback op mijn thesis. Mijn academische taal was gebrekkig. Door deze feedback heb ik veel geleerd en is mijn academische taal verbeterd. Ten derde wil ik William Kon bedanken voor het delen van contactgegevens waardoor ik mijn interviews kon inplannen en afnemen met gemeentelijke ambtenaren. Ten vierde wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en het delen van informatie waardoor ik de data voor mijn onderzoek heb kunnen verzamelen. Ten vijfde wil ik mijn peergroep, Isabel Liedtke, Marieke Bakker, Marit Brandhorst, Pim Kroon, Sophie Druif en Yvette van Piggelen, bedanken voor het delen van hun ervaringen om gemotiveerd te blijven tijdens het proces. Ten slotte wil ik Jan van der Veer en Cindy Oorschot bedanken voor hun steun, adviezen en de benodigde opbouwende kritiek die deze thesis tot een goed einde hebben gebracht.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Carola Pater

Driebruggen, 18 juli 2018

## Samenvatting

De manier waarop Nederlandse gemeenten het grondbeleid in de praktijk uitvoeren, is een strategische keuze. De uitvoering van het grondbeleid wordt beïnvloed door interne en externe ontwikkelingen, waardoor het grondbeleid verandert tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid.

Nederlandse gemeenten kregen na de start van de financiële crisis in 2008 te maken met financiële problemen. Tot aan 2008 voerden Nederlandse gemeenten een actief grondbeleid. Tijdens de financiële crisis (2008 – 2015) hebben verschillende Nederlandse gemeenten hun grondbeleid aangepast naar een faciliterend grondbeleid. Bij de aanpassing van het grondbeleid tijdens de financiële crisis was echter een na-ijleffect zichtbaar. Gemeenten voerden deels nog een actief grondbeleid uit, omdat zij lopende publiek-private samenwerkingscontracten en grondposities hadden. Door het na-ijleffect komen verschillende verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid voor in de Nederlandse planologie.

Woningschaarste en integrale gebiedsontwikkelingen zijn beide ontwikkelingen, waarvan verondersteld wordt dat ze zorgen voor een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid, waardoor het grondbeleid is gewijzigd sinds het einde van de financiële crisis (2015). Deze ontwikkelingen zijn voornamelijk zichtbaar in het stedelijke gebied de Randstad. Daarnaast staan in een stedelijk gebied centrumgemeenten centraal, waardoor de centrumgemeenten ook effect heeft op de conjunctuur van de randgemeenten.

Het doel van dit onderzoek is dan ook om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop de centrum- en randgemeenten in de Randstad de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) hebben veranderd tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid. De onderzoeksvraag die in deze thesis centraal staat, luidt:

*Op welke wijze is de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) veranderd bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid?*

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag, is empirisch onderzoek uitgevoerd bij zes gemeenten in twee regio's in de Randstad. In regio Amsterdam zijn de centrumgemeente Amsterdam en de randgemeenten Almere en Haarlemmermeer onderzocht, en in regio Utrecht de centrumgemeente Utrecht en de randgemeenten Zeist en Nieuwegein. Aan de hand van een documentenanalyse van ruimtelijke beleidsdocumenten is nagegaan welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid de geselecteerde gemeenten inzetten. Hiervoor is de inzet van het grondbeleid per gemeente onderzocht. Het wetenschappelijk perspectief van dit onderzoek is het model van institutionele verandering van Buitelaar et al. (2007). Aan de hand van dit model is het transformatieproces per gemeente nagegaan. Bij zes gemeenten zijn dertien mondelinge expertinterviews afgenomen en geanalyseerd. Aan de hand van semigestructureerde vragen is nagegaan welke interne en

externe ontwikkelingen zorgen voor een spanningsveld rondom het grondbeleid, welke interne en externe reacties aanwezig zijn bij dit spanningsveld en op welke manier de dialoog is vormgegeven waar de interne en externe reacties samenkomen bij de geselecteerde gemeenten. Aan de hand van gestructureerde vragen is nagegaan welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid de uitkomst van de dialoog ondersteunen. Hierdoor is het transformatieproces en de uitvoering van het grondbeleid inzichtelijk gemaakt.

Geconcludeerd wordt dat de centrumgemeenten in de Randstad 'licht actief' grondbeleid uitvoeren na de financiële crisis, terwijl de inzet voornamelijk actief of faciliterend was tijdens de financiële crisis. De randgemeenten in de Randstad voeren een 'neutraler' grondbeleid uit na de financiële crisis, terwijl de inzet voornamelijk actief of faciliterend was tijdens de financiële crisis. Zowel theoretisch als empirisch is bevestigd dat de centrumgemeenten in de Randstad een actiever grondbeleid voeren dan de randgemeenten, omdat zij centraal staan in de agglomeratie. Deze conclusie sluit echter niet volledig aan op Van Oosten et al. (2017), waarbij is aangegeven dat centrumgemeenten actief handelen tijdens en na de financiële crisis en randgemeenten faciliterend handelen tijdens en na de financiële crisis.

Concluderend wordt gesteld dat de rol van de gemeenten bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad in het planningsproces is veranderd sinds het einde van de financiële crisis. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat door de woningschaarste (externe ontwikkeling) integrale gebiedsontwikkelingen (interne ontwikkeling) opnieuw zichtbaar zijn bij de gemeenten. Deze ontwikkelingen leiden tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid, waardoor het grondbeleid wijzigt. In het planningsproces zetten de gemeenten zowel actieve als faciliterende kenmerken van het grondbeleid in. Daarnaast neemt in elke gemeente het aantal actoren (zowel private partijen als particulieren) in het speelveld van het planningsproces toe, dat overeenkomt met een kenmerk van het faciliterend grondbeleid. In de praktijk zijn de vormen van het grondbeleid bij zowel de centrum- als de randgemeenten in de Randstad dus meer gemengd. Deze conclusie staat in lijn met Segeren (2007) en Van Oosten et al. (2017), waarbij is aangegeven dat de vormen van het grondbeleid in elkaar overlopen, waardoor de schaal van het strategisch grondbeleid wordt gezien als een continuüm. Een eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het vergelijken van de specifieke kenmerken van het grondbeleid van de cases om daadwerkelijk de invloed van de kenmerken te meten bij de gemeenten.

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Aanleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Wetenschappelijke relevantie</b> .....	<b>11</b>
<b>1.3 Doelstelling</b> .....	<b>12</b>
<b>1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen</b> .....	<b>13</b>
<b>1.5 Conceptueel model</b> .....	<b>13</b>
<b>1.6 Leeswijzer</b> .....	<b>14</b>
<b>Hoofdstuk 2 Grondbeleid in Nederland</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Grondbeleid</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2 Vormen van het grondbeleid</b> .....	<b>15</b>
2.2.1 Actief grondbeleid .....	16
2.2.2 Faciliterend grondbeleid .....	17
<b>2.3 Deelconclusie</b> .....	<b>19</b>
<b>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Institutionele theorie</b> .....	<b>20</b>
3.1.1 Historisch institutionalisme .....	20
3.1.2 Rationeel institutionalisme .....	21
3.1.3 Sociologisch institutionalisme .....	21
3.1.4 Discursief institutionalisme .....	22
<b>3.2 Model voor institutionele verandering</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3 Deelconclusie</b> .....	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 4 Conceptueel model</b> .....	<b>26</b>
<b>Hoofdstuk 5 Methodologie</b> .....	<b>29</b>
<b>5.1 Casestudie design</b> .....	<b>29</b>
<b>5.2 Dataverzameling</b> .....	<b>30</b>
5.2.1 Documentenanalyse.....	30
5.2.2 Expertinterviews .....	30
<b>5.3 Data-analyse</b> .....	<b>32</b>
5.3.1 Documentenanalyse.....	32
5.3.2 Expertinterviews .....	33
<b>5.4 Samenkomst methoden</b> .....	<b>33</b>
<b>5.5 Validiteit en betrouwbaarheid</b> .....	<b>34</b>
<b>Hoofdstuk 6 Resultaten</b> .....	<b>36</b>
<b>6.1 Gemeente Utrecht</b> .....	<b>36</b>
<b>6.2 Gemeente Zeist</b> .....	<b>39</b>
<b>6.3 Gemeente Nieuwegein</b> .....	<b>41</b>
<b>6.4 Gemeente Amsterdam</b> .....	<b>45</b>

<b>6.5 Gemeente Almere .....</b>	<b>47</b>
<b>6.6 Gemeente Haarlemmermeer .....</b>	<b>50</b>
<b>Hoofdstuk 7 Conclusie, discussie en epiloog .....</b>	<b>53</b>
<b>7.1 Conclusie en discussie.....</b>	<b>53</b>
7.1.1 De inzet en uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.....	53
7.1.2 Transformatieprocessen van het grondbeleid.....	55
7.1.3 Beantwoording onderzoeksvraag .....	58
<b>7.2 Epiloog .....</b>	<b>59</b>
7.2.1 Generalisatie in de Nederlandse context.....	59
7.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	60
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage I Kwantitatieve datastructuur .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage II Vragen expertinterview .....</b>	<b>68</b>
<b>Bijlage III Transcripten expertinterviews.....</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage IV Kwalitatieve datastructuur.....</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage V Documentenanalyse .....</b>	<b>73</b>

## Figurenlijst

<b>Figuur 1</b> Woningmarktratio (kwartaalbasis) eerste kwartaal van 2008 (links) en derde kwartaal van 2017 (rechts) (Dynamis, 2017)	11
<b>Figuur 2</b> Het conceptueel model	13
<b>Figuur 3</b> De schaal van het strategisch grondbeleid	19
<b>Figuur 4</b> Het model van institutionele verandering (Buitelaar, et al., 2007)	24
<b>Figuur 5</b> Het conceptueel model gedetailleerd	27
<b>Figuur 6</b> Relatieve toename woningbouwvergunningen in regio Amsterdam en Utrecht (NOS, 2018)	29
<b>Figuur 7</b> Samenkomst van de methoden	34
<b>Figuur 8</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Utrecht	36
<b>Figuur 9</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Zeist	39
<b>Figuur 10</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Nieuwegein	42
<b>Figuur 11</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Amsterdam	45
<b>Figuur 12</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Almere	47
<b>Figuur 13</b> De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Haarlemmermeer	50

## Tabellenlijst

<b>Tabel 1</b> Centrale kenmerken actief en faciliterend grondbeleid	19
<b>Tabel 2</b> Geselecteerde gemeenten per regio in dit onderzoek	30
<b>Tabel 3</b> Opzet expertinterviews en interviewvragen	31
<b>Tabel 4</b> Resultatenoverzicht van de inzet en de uitvoering van de schaal van het strategisch grondbeleid per geselecteerde gemeente	55



## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Nederlandse gemeenten kregen na de start van de financiële crisis in 2008 te maken met financiële problemen. Gemeenten hadden bouwgronden in bezit, maar door de financiële crisis is slechts een gering aantal nieuwbouwprojecten gerealiseerd. Dit resulteerde in financiële tekorten voor diverse gemeenten in Nederland (De Zeeuw, 2012; Deloitte, 2013). Zo was een aantal middelgrote gemeenten genoodzaakt om gemiddeld vijftig tot honderd miljoen euro gefaseerd af te boeken op hun grondexploitaties. Grotere gemeenten, zoals de gemeente Apeldoorn, waren genoodzaakt om gemiddeld zelfs tweehonderd miljoen euro gefaseerd af te boeken (De Zeeuw, 2012). Deze financiële positie was voor Nederlandse gemeenten aanleiding om het grondbeleid aan te passen (De Zeeuw, 2012; Deloitte, 2013).

Tot aan 2008 voerden Nederlandse gemeenten een actief grondbeleid (Holtslag-Broekhof, 2017; Buitelaar & Bregman, 2016) om stedelijke ontwikkelingen aan te sturen (Needham, 1997; Hartmann & Spit, 2015; Buitelaar, 2010; Louw, et al., 2003). In een ideaal actief grondbeleid verwerven gemeenten gronden, maken zij de gronden bouwrijp en geven zij de gronden uit aan derden, waarbij zij sturing houden en de financiële risico's dragen in het planningsproces (Gielen, et al., 2017; Needham, 1997; Groetelaers, 2004; Buitelaar, 2015; Van Straalen, et al., 2016; Overwater, 2002; Hartmann & Spit, 2015). De actieve rol van gemeenten op de grondmarkt legt tijdens een financiële crisis extra druk op de financiële positie van gemeentelijke grondbedrijven.

Tijdens de financiële crisis (2008 – 2015) (CBS, 2016; Buitelaar & Bregman, 2016) hebben Nederlandse gemeenten hun grondbeleid aangepast naar een faciliterend grondbeleid (Holtslag-Broekhof, 2017; Wigmans, 2003; Michels & De Graaf, 2010; Van Deursen, 2016; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Dit blijkt ook uit het onderzoek van Van Oosten et al. (2017), die aangeven dat kleine Nederlandse gemeenten tijdens de financiële crisis het grondbeleid hebben gewijzigd van actief naar faciliterend. Deze gemeenten waren van plan om dit faciliterend grondbeleid ook na de financiële crisis voort te zetten. Grote Nederlandse gemeenten bleven echter wel actief grondbeleid uitvoeren tijdens de financiële crisis en zij verwachtten dit na de financiële crisis ook voort te zetten (Van Oosten, et al., 2017).

In een ideaal faciliterend grondbeleid laten gemeenten de grondaankoop en -exploitatie over aan private partijen (Wigmans, 2003; Holtslag-Broekhof, 2017; Groetelaers, 2004; Louw, et al., 2003). Gemeenten beperken zich bij faciliterend grondbeleid tot hun publieke doelen, zoals het aanleggen van publieke voorzieningen (De Zeeuw, 2013). Daarnaast scheppen zij kaders en condities voor private activiteiten in het planningsproces, zoals het opstellen van een bestemmingsplan (De Zeeuw, 2013). Ook handelen gemeenten als mediator in het planningsproces tussen actoren, zoals private partijen en particulieren (PBL & Urhahn Urban Design, 2012; Pleijte, et al., 2004). Bij de faciliterende rol van gemeenten op de grondmarkt zijn de financiële risico's minimaal (Wigmans, 2003; Holtslag-Broekhof, 2017; Groetelaers, 2004;

Louw, et al., 2003) waardoor gemeenten minder kwetsbaar zijn voor negatieve conjuncturele veranderingen (Buitelaar & Bregman, 2016).

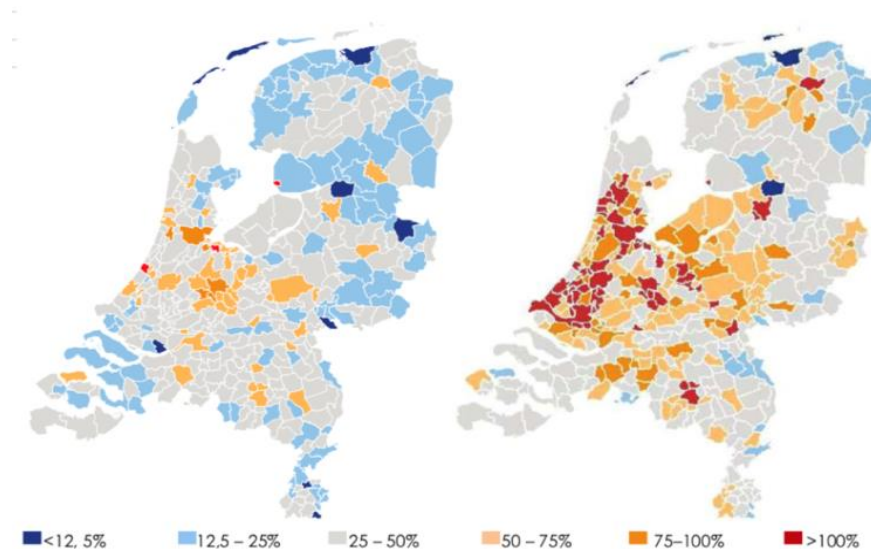
Bij de aanpassing van het grondbeleid tijdens de financiële crisis was echter een na-ijleffect zichtbaar. Gemeenten voerden enerzijds deels nog een actief grondbeleid uit, omdat zij lopende publiek-private samenwerkingscontracten en grondposities hadden. Anderzijds begonnen zij ook met het uitvoeren van een faciliterend grondbeleid. De samenwerkingscontracten werden tijdens de financiële crisis afgehandeld en grondposities werden afgeboekt (BBV, 2015). Door het na-ijleffect komen verschillende verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid voor in de Nederlandse planologie (Segeren, 2007) en komt het ideaalbeeld van zowel actief als faciliterend grondbeleid in de praktijk niet voor (Van Oosten, et al., 2017). De vormen lopen in elkaar over, waardoor de schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid gezien wordt als een continuüm (Segeren, 2007).

Woningschaarste en integrale gebiedsontwikkelingen zijn beide ontwikkelingen waarvan verondersteld wordt dat ze zorgen voor een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid. Sinds de economische groei, die vanaf 2015 volgde op de financiële crisis, is een toenemende woningschaarste zichtbaar op de Nederlandse woningmarkt in stedelijke gebieden (Dynamis, 2017; PBL, 2016; BPD, sd). Een stedelijk gebied bestaat uit een stedelijke kern en de randgemeenten (PBL, 2015). Door de toenemende woningschaarste zijn integrale gebiedsontwikkelingen in stedelijke gebieden opnieuw zichtbaar (Dynamis, 2017; PBL, 2016; BPD, sd) waardoor het grondbeleid wijzigt. Integrale gebiedsontwikkeling is een kenmerkende ontwikkelingsstrategie voor een actief grondbeleid in het ruimtelijk beleid (Buitelaar & Bregman, 2016; Louw, et al., 2003; Van der Krabben & Jacobs, 2017). Verondersteld wordt dat deze ontwikkelingen binnen de centrum- en randgemeenten in de Randstad leiden tot een verandering van het gemeentelijk grondbeleid.

Zowel de woningschaarste in Nederland bij de start van de financiële crisis in 2008 als de woningschaarste twee jaar na de financiële crisis (2017), is te zien in figuur 1. De woningschaarste in figuur 1 is gekoppeld aan de woningmarktratio: de ratio tussen het aantal verkopen en de vraag naar woningen in een specifieke regio tijdens een momentopname (Dynamis, 2017; CBS, 2017). Een hogere ratio betekent een krappere woningmarkt. Door het geringe woningaanbod stijgen de woning- en grondprijzen (PBL, 2016; Damen, 2017). Figuur 1 toont aan dat de woningschaarste in de Randstad het hoogst is, onder andere in steden als Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag (PBL, 2016; Damen, 2017; NOS, 2018).

De toenemende woningschaarste in de steden heeft ook invloed op de woningmarkt van de randgemeenten (PBL, 2016; Damen, 2017). De randgemeenten ervaren agglomeratie-effecten van een economische conjunctuur in een centrumgemeente (Raspe, 2014; Klaassen & Van den Berg, 1981). Bij een economische hoogconjunctuur leidt dit tot meer werkgelegenheid, een toenemende populatie, een toenemende woningvraag en stijgende grondprijzen. Als de druk op de woningmarkt in centrumgemeenten hoog is, verplaatsen deze ontwikkelingen zich ook

naar de randgemeenten (Raspe, 2014; Klaassen & Van den Berg, 1981; De Groot, et al., 2010). In de agglomeraties staan centrumgemeenten dus centraal (Klaassen & Van den Berg, 1981).



Figuur 1 Woningmarktverhouding (kwartaalbasis) eerste kwartaal van 2008 (links) en derde kwartaal van 2017 (rechts) (Dynamis, 2017)

Door de verschillende verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid en de huidige ontwikkelingen in de maatschappij is niet transparant op welke wijze het grondbeleid bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad is veranderd sinds het einde van de financiële crisis (2015).

## 1.2 Wetenschappelijke relevantie

De institutionele theorie analyseert de manier waarop de relaties tussen instituties en gedrag samenvallen en verklaart het proces van institutionele veranderingen of ontwikkelingen (Hall & Taylor, 1996). De institutionele theorie beschouwt organisaties als instituut en maakt een onderscheid tussen formele en informele instituties. Formele instituties bestaan uit normen en regels (Davies & Trounstone, 2012; Buitelaar, et al., 2007) en informele instituties bestaan uit gedragscodes en waarden (Buitelaar, et al., 2007). Hall en Taylor (1996) beschrijven institutionele instellingen als formele of informele procedures, routines, normen en conventies die zijn ingebed in de organisatiestructuur van de politieke economie.

Over de stabiliteit van de institutionele theorie worden verschillende debatten gevoerd in de wetenschappelijke literatuur. Critici constateren dat instituties soms veranderen of zich ontwikkelen zonder een plausibele verklaring (De Koning, 2016). Volgens Davies en Trounstone (2012) komt dit doordat de institutionele theorie pad-afhankelijk is. Door de pad-afhankelijkheid worden handelingen via doelen, normen, regels en structuren geleid en zijn andere koersen niet relevant, waardoor sommige veranderingen niet te verklaren zijn. Onverklaarbare veranderingen worden steeds vaker gekoppeld aan exogene factoren (Alexander, 2001, p. 254; Torfing, 2001), waardoor de focus niet alleen ligt op historische structuren, voorkeuren, gedragingen, normen en waarden, maar ook op externe

ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vergroten het perspectief, waardoor de kritiek afneemt (De Koning, 2016; Davies & Trounstine, 2012).

Exogene factoren spelen een rol in het historisch, rationeel en sociologisch institutionalisme (Schmidt, 2010). Als reactie hierop is een vierde benadering ontstaan, namelijk het discursief institutionalisme. Bij het discursief institutionalisme ligt de focus op communicatie, ideeën, discourses en redenties die de dynamische institutionele veranderingen beargumenteren (Schmidt, 2010; Schmidt, 2008).

Aan de hand van de institutionele theorie en haar hierboven benoemde benaderingen, is de verandering van het grondbeleid in dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Onderzocht is welke exogene factoren de institutionele verandering veroorzaken. Daarnaast is onderzocht op welke wijze het proces van de institutionele verandering is verlopen door de relatie tussen de instituties en het gedrag te analyseren. Zo wordt inzichtelijk welke reacties ontstaan op de exogene factoren, en op welke wijze het grondbeleid uiteindelijk is gewijzigd.

De institutionele theorie wordt toegepast in planologisch onderzoek. Buitelaar et al. (2007) introduceren een model waarin de institutionele theorie als uitgangspunt dient. Buitelaar et al. (2007) verklaren dat institutionele ontwikkelingen zowel intern als extern worden aangestuurd. Wanneer interne of externe ontwikkelingen plaatsvinden, ontstaat interne en externe druk die leidt tot een spanningsveld tussen het institutionele arrangement en de context. Hierdoor ontstaan interne en externe institutionele reacties. Deze interne en externe reacties komen samen in een dialoog (matching stream) om overeenstemming te bereiken. Daarna verandert het institutionele arrangement en wordt zichtbaar op welke wijze de context instituties kan veranderen (Buitelaar, et al., 2007).

Het model van institutionele veranderingen van Buitelaar et al. (2007) is gerelateerd aan de vier benaderingen van de institutionele theorie. Het historisch, rationeel en sociologisch institutionalisme waarborgen de interne en externe ontwikkelingen en de interne en externe reacties. Het discursief institutionalisme waarborgt de onderliggende gedachte van de ontwikkelingen en reacties waardoor het veranderingsproces verklaard kan worden. De benadering van Buitelaar et al. (2007) wordt in dit onderzoek toegepast, omdat deze ingaat op interne en externe ontwikkelingen die in relatie staan tot het institutionele arrangement en tot het gedrag dat de institutionele veranderingen verklaart. De benadering maakt het proces van institutionele verandering inzichtelijk en verklaart het transformatieproces van het gemeentelijk grondbeleid. Hierbij wordt in dit verkennend onderzoek de benadering van Buitelaar et al. (2007) getoetst in de praktijk om kennis te vergaren over de wijziging en de uitvoering van het Nederlandse gemeentelijk grondbeleid.

### **1.3 Doelstelling**

In het empirisch onderzoek wordt nagegaan op welke wijze de uitvoering van het grondbeleid bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad is veranderd sinds het einde van de

financiële crisis (2015), omdat de situatie in de ruimtelijke context is veranderd. Het model van institutionele veranderingen van Buitelaar et al. (2007) wordt daarbij gebruikt als hulpmiddel. Dit leidt tot de volgende doelstelling:

*Meer inzicht krijgen in de wijze waarop de uitvoering van het grondbeleid bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad is veranderd sinds het einde van de financiële crisis (2015), tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid.*

#### 1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

De bovenstaande doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

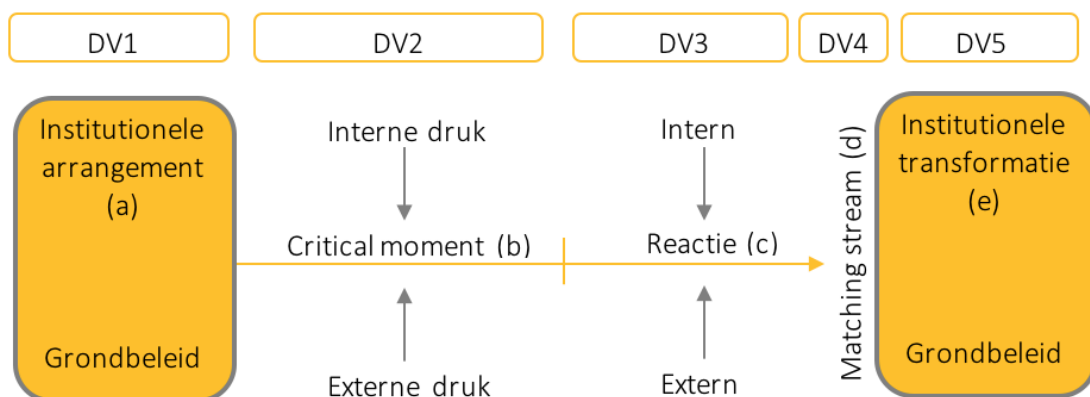
*Op welke wijze is de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) veranderd bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid zetten de geselecteerde gemeenten in?
2. Welke interne en externe ontwikkelingen, die zorgen voor een spanningsveld rond het grondbeleid, ervaren de geselecteerde gemeenten?
3. Welke interne en externe reacties op het spanningsveld zijn bij de geselecteerde gemeenten aanwezig?
4. Hoe wordt de dialoog waar de interne en externe reacties samenkomen bij de geselecteerde gemeenten vormgegeven?
5. Welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid ondersteunen de uitkomst van de dialoog bij de geselecteerde gemeenten?

#### 1.5 Conceptueel model

Dit conceptueel model geeft inzicht in de inzet, het transformatieproces en de uitvoering van het grondbeleid, waarmee de onderzoeksvraag kan worden beantwoord. De samenhang tussen de deelvragen is weergegeven in het conceptueel model in figuur 2.



Figuur 2 Het conceptueel model

De inzet van het grondbeleid is onderzocht om te achterhalen op welke wijze het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) is gewijzigd. Aan de hand van het ruimtelijk beleid is inzichtelijk gemaakt welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid centrum- en randgemeenten in de Randstad inzetten (in figuur 2 institutionele arrangement (a)). Het ruimtelijk beleid richt zich op ruimtelijke vraagstukken van een gebied. Naast het grondbeleid spelen ook andere interne en externe factoren een rol in het ruimtelijk beleid. Middels deze benadering wordt deelvraag 1 (DV1) beantwoord.

Na de positionering van de inhoud van het grondbeleid, start het proces van institutionele verandering (in dit onderzoek ook wel het transformatieproces genoemd). Dit proces wordt opgesplitst in drie delen, zoals de benadering van Buitelaar et al. (2007). Het proces maakt eerst inzichtelijk welke interne en externe ontwikkelingen zorgen voor een interne en externe druk, die leidt tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid (in figuur 2 critical moment (b)). Met het eerste deel van het transformatieproces wordt deelvraag 2 beantwoord (DV2).

Als sprake is van een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid door interne en externe ontwikkelingen, wordt als tweede gekeken naar de interne en externe reacties op deze ontwikkelingen (in figuur 2 reactie (c)). Dit leidt tot de beantwoording van deelvraag 3 (DV3). Ten derde is het van belang om te onderzoeken op welke wijze overeenstemming wordt bereikt in een dialoog tussen deze interne en externe reacties (in figuur 2 de matching stream (d)). Bij overeenstemming tussen interne en externe instituties wijzigt het gemeentelijk grondbeleid en wordt duidelijk welke verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid de gemeenten uitvoeren (in figuur 2 de institutionele transformatie (e)). Zo wordt antwoord gegeven op deelvragen 4 (DV4) en 5 (DV5).

### **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de verschillende vormen van grondbeleid gedefinieerd en is de schaal van het strategisch grondbeleid weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt de institutionele theorie uitgewerkt en wordt het model van institutionele veranderingen geïntroduceerd. Vervolgens volgt in hoofdstuk 4 een gedetailleerd conceptueel model dat ook geoperationaliseerd is. In hoofdstuk 5 wordt de gebiedsbepaling van de centrum- en randgemeenten in de Randstad onderbouwd. Ook worden de methoden voor het empirisch onderzoek beschreven. In hoofdstuk 6 komen de empirische resultaten van het onderzoek per case aan bod. In hoofdstuk 7 volgen tot slot de conclusie, de discussie en de epiloog.

## Hoofdstuk 2 Grondbeleid in Nederland

In dit hoofdstuk komt de beschrijving van het grondbeleid aan bod, samen met de verschillende aanpakken om strategisch te interveniëren op de grondmarkt. Hierop volgen de verschillende vormen van het grondbeleid in Nederland. Ten slotte worden de centrale kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid en de schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid weergegeven, dat onderdeel is van het conceptueel model.

### 2.1 Grondbeleid

Voor het grondbeleid bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige definitie. Zo definieert Groetelaers (2004) in haar onderzoek grondbeleid als: “het doelgericht ingrijpen door de overheid in de grondmarkt, ten behoeve van locatieontwikkeling” (p.34). Davy (2012) beschrijft grondbeleid echter als:

“land policy is the result of the choices and actions of policymakers, who contemplate land uses, public interests, and rights. From a contractarian perspective, land policy is a manifestation of the social contract with regard to land uses. Planners and other policymakers let their version of the social contract guide them whenever they promote or deny certain land uses” (p.32).

Groetelaers (2004) en Davy (2012) benadrukken beiden dat gemeenten handelingen uitvoeren. De handelingen zijn contextafhankelijk (Adams & May, 1991), omdat gemeenten zelf bepalen op welke wijze zij het grondbeleid strategisch inzetten (Segeren, 2007; Van Oosten, et al., 2017). Hierdoor heeft iedere gemeente haar eigen aanpak. Volgens Needham (2005) zijn deze aanpakken te classificeren in vier manieren om strategisch te interveniëren op de grondmarkt:

1. Marktregulering: het sturen van de actoren op de grondmarkt aan de hand van geboden en verboden.
2. Marktstimulering: het heffen van belastingen en het geven van subsidies om de ruimtelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen.
3. Markthandeling: het actief handelen op de grondmarkt.
4. Marktstructurering: het stellen van regels en rechten die verbonden zijn aan onroerende zaken, waardoor een structurerende interactie tussen actoren ontstaat.

Elke aanpak heeft een andere vorm van grondbeleid tot gevolg (Segeren, 2007; Adams & May, 1991). Hierdoor kan de schaal van het strategisch grondbeleid gezien worden als een continuüm (Segeren, 2007). De verschillende vormen van het grondbeleid komen in de volgende paragraaf aan bod.

### 2.2 Vormen van het grondbeleid

De internationale wetenschappelijke literatuur maakt een onderscheid in actief en passief grondbeleid. In de Nederlandse wetenschappelijke literatuur wordt ook een derde vorm van grondbeleid genoemd, namelijk faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid ligt dicht tegen passief grondbeleid aan (Van Oosten, et al., 2017). Echter, uit planologisch onderzoek komt naar voren dat passief gemeentelijk grondbeleid niet in Nederland wordt toegepast

(Platform31, 2014). Om die reden wordt passief grondbeleid in dit onderzoek uitgesloten. In deze paragraaf worden de vormen actief en faciliterend grondbeleid gedefinieerd.

### **2.2.1 Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid houdt een gemeente de regie van ruimtelijke ontwikkelingen in handen. Gemeenten kopen gronden, maken de gronden bouw- en woonrijp en verkopen ze aan derden. De gemeenten sturen ruimtelijke ontwikkelingen aan en dragen daardoor de financiële risico's in het planningsproces (Gielen, et al., 2017; Needham, 1997; Groetelaers, 2004; Buitelaar, 2015; Van Straalen, et al., 2016; Overwater, 2002; Hartmann & Spit, 2015). Een actief grondbeleid sluit aan op de markthandeling en -stimulering (Needham, 2005), aangezien een gemeente als marktspeeler en marktmeester intervenueert op de grondmarkt. Als marktspeeler behartigt een gemeente private belangen, terwijl zij als marktmeester de publieke belangen behartigt (Van der Krabben, 2011; Buitelaar, 2015; Segeren, 2007). Andere kenmerken van een actief grondbeleid zijn effectiviteit en efficiëntie (Hartmann & Spit, 2015). Actief grondbeleid is effectief, omdat gemeenten procedures resultaatgericht aansturen. Hierdoor is de realisatietermijn van projecten kort vergeleken met passief grondbeleid. Actief grondbeleid is efficiënt, omdat gemeenten hoge risico's nemen en hierdoor een hoog rendement kunnen halen (Hartmann & Spit, 2015; Van Oosten, et al., 2017). Actief grondbeleid is gericht op een uitkomstlegitimititeit, waarbij het eindresultaat van de ruimtelijke ontwikkeling centraal staat in het planningsproces (Hartmann & Spit, 2015).

De ontwikkelingsstrategie integrale gebiedsontwikkeling is typerend voor een actief grondbeleid (Buitelaar & Bregman, 2016; Louw, et al., 2003; Van der Krabben & Jacobs, 2017). Integrale gebiedsontwikkelingen worden vaak beschreven als grootschalige ontwikkelingen aan de hand van een strategisch masterplan (Buitelaar & Bregman, 2016; Van der Wouden, 2015; Tennekes, et al., 2015). Hierin staat projectmanagement centraal, omdat het masterplan gericht is op uitkomstlegitimititeit waardoor projecten resultaatgericht worden aangestuurd (Buitelaar & Bregman, 2016). Om deze reden sluiten integrale gebiedsontwikkelingen aan bij het actief grondbeleid.

#### *Deelvormen van actief grondbeleid*

In de periode van 1945 tot 1969 hanteerde de Nederlandse overheid een actief grondbeleid. Door de urgente behoefte aan woningen richtte Nederland zich op de hervorming van het land en op de wederopbouw van steden. De Nederlandse overheid had een actieve rol in het planningsproces (Heurkens, 2012; Buitelaar, 2010; Groetelaers, 2004). Een kenmerk van de wederopbouwperiode (van 1945 tot 1969) is de door de overheid geleide planning gericht op integrale gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012). Volgens Healey (2004) speelt deze strategie ook in op het versterken van de machtspositie van de overheid en haar organen. Door deze strategie had de Nederlandse overheid een monopolistische positie op de grondmarkt.

Dit veranderde in de periode van 1970 tot 1989, doordat het vertrouwen in de verzorgingsstaat daalde. Dit leidde tot een dalende controle en macht van de Nederlandse overheid. Het



afnemende vertrouwen werd onder andere veroorzaakt door de oliecrisis, die begon in 1973. Dit had een stagnerende woningbouwproductie tot gevolg. Daarnaast emancipeerde de Nederlandse samenleving en groeide de individualisering (Heurkens, 2012; Groetelaers, 2004). Dit veroorzaakte decentralisatie, en de centraal gestuurde planologie veranderde in een gemeentelijk gestuurde planologie, waarbij gemeenten een actieve rol kregen in het planningsproces (Groetelaers, 2004) in een toelatingsplanologie. Bij de toelatingsplanologie zijn wetten en regels gericht op publieke ruimtelijke ontwikkelingen en hebben overheden een dominante en actieve rol in het een planningsproces (Pleijte, et al., 2004).

In de periode van 1980 tot 2007 nam het aantal private partijen gericht op ruimtelijke ontwikkelingen toe. Hierdoor veranderde het actief gemeentelijk grondbeleid nog meer (Heurkens, 2012; Groetelaers, 2004; Segeren, 2007). Door het toenemende marktmechanisme ontstonden publiek-private samenwerkingen (Pleijte, et al., 2004; Groetelaers, 2004; Needham, 1997). De toelatingsplanologie veranderde in een ontwikkelingsplanologie (Pleijte, et al., 2004). De ontwikkelingsplanologie richt zich op samenwerkingen tussen overheden en private en andere (semi-)publieke partijen. Bij de ontwikkelingsplanologie zijn de overheidsdoelen niet het startpunt van de uitvoering, maar dat van onderhandelingen tussen de actoren in het planningsproces (Pleijte, et al., 2004). De publiek-private samenwerkingscontracten variëren, waardoor verschillende verschijningsvormen van actief gemeentelijk grondbeleid bestaan.

#### *Definitie actief grondbeleid*

Aan de hand van bovenstaande literatuur is de term actief grondbeleid in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

*Bij actief grondbeleid is sprake van gemeentelijke aansturing, waarbij gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor het planningsproces, de markt stimuleren, actief handelen en publiek-private samenwerkingen aangaan die gericht zijn op integrale gebiedsontwikkeling in een ontwikkelingsplanologie. In het planningsproces staat uitkomstlegitimiteit centraal waardoor het efficiënt en effectief is. De mate van actief handelen tijdens het planningsproces hangt af van de contractuele afspraken van de publiek-private samenwerking gerelateerd aan de in deze definitie genoemde kenmerken.*

#### **2.2.2 Faciliterend grondbeleid**

Faciliterend grondbeleid richt zich op hun publieke doelen. Daarnaast stellen gemeenten kaders en condities op voor private activiteiten in het planningsproces. Ook hebben gemeenten in dit planningsproces lage financiële risico's, doordat zij geen gronden aan- en verkopen (Wigmans, 2003; Holtslag-Broekhof, 2017; Groetelaers, 2004; Louw, et al., 2003). Bij faciliterend grondbeleid zijn gemeenten naast marktmeester ook de mediator tussen de actoren in het planningsproces (PBL & Urhahn Urban Design, 2012; Pleijte, et al., 2004). De focus ligt op het handhaven van de behoeften van actoren, het handhaven van samenwerkingen en machtsverhoudingen tussen actoren en het aanwenden van

publiekrechtelijke bevoegdheden (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Gemeenten reguleren en structureren de markt dus aan de hand van kaders om alle actoren in het planningsproces te betrekken (Needham, 2005). Bij faciliterend grondbeleid worden projecten proces- en relatiegericht aangestuurd, waarbij proceslegitimiteit centraal staat (Buitelaar & Bregman, 2016). Faciliterend grondbeleid is minder effectief dan actief grondbeleid, omdat een proces- en relatiegerichte insteek complexer is en meer tijd in beslag neemt dan uitkomstgerichte planning. Ook is faciliterend grondbeleid minder efficiënt dan actief grondbeleid, omdat gemeenten financieel minimaal betrokken zijn in het planningsproces.

Een kenmerkende ontwikkelingsstrategie bij faciliterend grondbeleid is organische gebiedsontwikkeling (Savini, et al., 2016; Buitelaar & Bregman, 2016). Deze bestaat uit meerdere kleinschalige projecten die geleidelijk en incrementeel worden ontwikkeld. Tijdens dit planningsproces werken private partijen en particulieren samen en hebben gemeenten een faciliterende rol (Buitelaar & Bregman, 2016; Platform31, 2014; Provincie Utrecht, 2014). Bij organische gebiedsontwikkeling staat procesmanagement centraal. Deze vorm van gebiedsontwikkeling is gericht op proceslegitimiteit (Buitelaar & Bregman, 2016), waarbij projecten in organische gebiedsontwikkelingen zowel proces- als relatiegericht worden aangestuurd. Om deze reden sluiten organische gebiedsontwikkelingen aan bij het faciliterend grondbeleid (Buitelaar & Bregman, 2016).

### *Deelvormen van faciliterend grondbeleid*

Tijdens de financiële crisis (2008-2015) zijn bestaande publiek-private samenwerkingscontracten aangepast en zijn gemeenten meer faciliterend gaan handelen in het planningsproces (Buitelaar & Bregman, 2016; Heurkens, 2012). Door deze verandering is de ontwikkelingsplanologie veranderd naar een uitnodigingsplanologie (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Uitnodigingsplanologie wordt omschreven als: “sturing vanuit publieke verantwoordelijkheden, daar waar nodig en effectief. Vooral niet overnemen van ondernemen door privaat en particulier, maar werk maken en benutten van complementaire rollen” (Van Rooy, 2011, p. 39). Bij een uitnodigingsplanologie hanteren gemeenten dus een faciliterende rol en ontstaat ruimte voor particuliere initiatieven. Private partijen nemen financiële risico's en zijn initiatiefnemers in de ruimtelijk ontwikkelingen (Van Rooy, et al., 2006; PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Zo is het planningsproces veranderd in een netwerk waar gemeenten, private partijen en particulieren samenkomen (Pierre & Peters, 2012; Hajer & Zonneveld, 2000). De netwerkstructuur zorgt voor een complex planningsproces. Elk proces en elke uitkomst is daardoor contextafhankelijk. Daarnaast speelt zoals in de aanleiding beschreven ook het na-ijleffect een rol. Hierdoor bestaat niet één type faciliterend grondbeleid, maar kan de vorm variëren van een actief tot een meer passief grondbeleid. Het faciliterend grondbeleid maakt zo ook deel uit van een continuüm (Segeren, 2007).

### *Definitie faciliterend grondbeleid*

Aan de hand van bovenstaande literatuur is de term faciliterend grondbeleid als volgt gedefinieerd:

*Bij faciliterend grondbeleid handelen gemeenten als mediator, waarbij zij samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen van de actoren in het planningsproces handhaven, de markt reguleren en structureren en publiekrechtelijke bevoegdheden aanwenden die gericht zijn op organische gebiedsontwikkeling in een uitnodigingsplanologie. In het planningsproces zijn gemeenten niet financieel verantwoordelijk en ligt de focus op proceslegitimiteit, waardoor het planningsproces minder effectief en efficiënt is dan actief grondbeleid. De mate van faciliterend handelen tijdens het planningsproces hangt af van het na-ijleffect en de inzet van de in deze definitie genoemde kenmerken.*

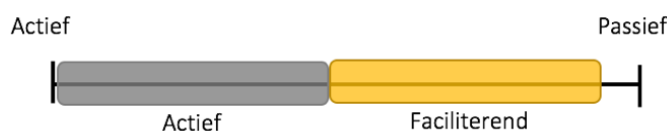
## 2.3 Deelconclusie

Grondbeleid is een instrument om strategisch te interveniëren op de grondmarkt in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. Volgens Nederlands wetenschappelijke literatuur bestaat het Nederlands grondbeleid uit twee ideaaltypen, namelijk actief en faciliterend grondbeleid. De kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid die centraal staan in de definitie van het type grondbeleid zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Centrale kenmerken actief en faciliterend grondbeleid

Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Marktspeler	Mediator
Markthandeling	Marktregulering
Marktstimulering	Marktstructurering
Financieel verantwoordelijk	Financieel onverantwoordelijk
Effectief planningsproces	Ineffectief planningsproces
Efficiënt planningsproces	Inefficiënt planningsproces
Uitkomstlegitimiteit	Proceslegitimiteit
Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Publiek-private samenwerkingscontracten	Spelregels voor handhaven samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren
Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling

In de praktijk komen de ideaaltypen niet voor en heeft het gemeentelijk grondbeleid verschillende verschijningsvormen. Hierbij heeft het actief grondbeleid verschillende verschijningsvormen door de verschillende samenwerkingscontracten met private partijen. Het faciliterend grondbeleid heeft zijn verschillende verschijningsvormen te danken aan het na-ijleffect. Door de verschillende verschijningsvormen wordt de schaal van het strategisch grondbeleid gezien als continuüm (Segeren, 2007). Het continuüm van de schaal van het strategisch grondbeleid wordt in dit onderzoek vormgegeven als figuur 3.



Figuur 3 De schaal van het strategisch grondbeleid

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komen allereerst de institutionele theorie en haar benaderingen aan bod. Hierop volgt de toepassing van de institutionele theorie in planologisch onderzoek aan de hand van het model van institutionele verandering van Buitelaar et al. (2007). Tot slot dient de deelconclusie als input voor het conceptueel model in hoofdstuk 4.

### 3.1 Institutionele theorie

De institutionele theorie of het institutionalisme ziet organisaties als instituut. In de periode van 1970 tot 1999 hebben verschillende debatten plaatsgevonden in de wetenschappelijke literatuur over de benadering van het institutionalisme. Van het begrip instituut bestaat dus geen eenduidige definitie (Schmidt, 2002). Wel komen de beschrijvingen met elkaar overeen. Zo beschrijft Lowndes (1996) instituties aan de hand van drie criteria:

1. Een institutie is een concept op mesoniveau. Dit houdt in dat instituten zijn bedacht door individuen die deel uitmaken van een bredere sociale structuur. Instituten vormen menselijke acties, omdat ze beperkingen opleggen en kansen bieden.
2. Instituties hebben formele en informele aspecten. Formele aspecten zijn regels en wetten. Informele aspecten zijn normen en waarden.
3. Instellingen hebben legitimiteit en vertonen stabiliteit doorheen de tijd. De legitimiteit gaat in op de behoeften van individuele actoren. De legitimiteit wordt verhoogd wanneer een instituut stabiel blijft.

Hall en Taylor (1996) beschrijven instituties als formele of informele procedures, routines, normen en conventies die zijn ingebed in de organisatiestructuur van de politieke economie. Instituties gaan dus in op relaties en gedrag. Zo analyseert de institutionele theorie de relaties tussen instituties en gedrag, en probeert de theorie het proces van institutionele veranderingen of ontwikkelingen te verklaren (Hall & Taylor, 1996). De institutionele theorie heeft diverse benaderingen: historisch, rationeel, sociologisch en discursief (Davies & Trounstone, 2012; Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2010). De benaderingen zijn hieronder verder uitgewerkt.

#### 3.1.1 Historisch institutionalisme

Het historisch institutionalisme is in de periode van 1960 tot 1979 ontstaan (Hall & Taylor, 1996). Deze benadering richt zich op het vaststellen en behouden van patronen van sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen en legt de nadruk op het voortbestaan van sociale structuren (Davies & Trounstone, 2012; Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2010). Daarnaast benadrukt het historisch institutionalisme de asymmetrische machtsverhouding die verband houdt met de werking en ontwikkeling van instellingen. De regels en conventies binnen de instellingen komen voort uit eerdere institutionele machtsstrijden en -structuren. Hierdoor worden institutionele regels gereguleerd (Davies & Trounstone, 2012; Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2010). De institutionele ontwikkeling is pad-afhankelijk, waardoor onbedoelde consequenties worden benadrukt. Wetenschappelijke literatuur verbindt hierdoor 'logic of path dependence' aan het historisch institutionalisme (Peters, 1999; Hall & Taylor, 1996;

Schmidt, 2010), omdat mogelijke acties worden beperkt door de eerder gevestigde structuren (Koning, 2016).

### **3.1.2 Rationeel institutionalisme**

Het rationeel institutionalisme is ontstaan rond 1979 vanuit de studie American Congressional Behaviour (Hall & Taylor, 1996). Rationele institutionalisten richten zich op de vraag waarom groepsbesluiten met een stabiele meerderheid in de praktijk moeizaam tot stand komen. Zij benadrukken het belang van eigendomsrechten en transactiekosten voor de werking en het ontwikkelen van instituties (Hall & Taylor, 1996).

Het rationeel institutionalisme focust zich op actoren die hun voorkeuren nastreven volgens een 'logic of calculation', waarbij het draait om structuren van incentives (Schmidt, 2010). Binnen de structuren van incentives is het gedrag van actoren gedreven door voorkeuren en verwachtingen over de gevolgen. Dit wordt de 'logic of consequences' genoemd. Dit gedrag is opzettelijk en weerspiegelt het doel om resultaten te bereiken die voldoen aan subjectieve verlangens en de gevolgen van het gedrag (March & Olsen, 1989).

Verder onderkent het rationeel institutionalisme een vaste reeks voorkeuren van relevante actoren. De relevante actoren gedragen zich instrumenteel om het belang van deze voorkeuren te maximaliseren (Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2010). Dit verklaart dat een institutionele verandering ten minste een van de actoren moet verbeteren, zonder een andere actor slechter te maken (Hall & Taylor, 1996).

Tot slot benadrukt het rationeel institutionalisme de strategische interactie bij het bepalen van politieke resultaten. Dit houdt in dat het gedrag van actoren niet ontstaat uit onpersoonlijke historische krachten, maar dat het persoonlijk is aangedreven (Hall & Taylor, 1996).

### **3.1.3 Sociologisch institutionalisme**

Rond 1979 ontstond binnen de organisatietheorie het sociologisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996). Het sociologisch institutionalisme richt zich op de vormen en procedures in instituties, maar legt daarnaast ook nadruk op de symbolische en morele kwesties van menselijke acties (Healey, et al., 2002; Schmidt, 2010). Een ander kenmerk van het sociologisch institutionalisme is de culturele benadering die relaties tussen instituties en individuele acties benadrukt (Hall & Taylor, 1996). Bij het sociologisch institutionalisme staat 'logic of appropriateness' centraal (March & Olsen, 1989; Schmidt, 2010), omdat gedrag wordt gezien als doelbewust en niet als opzettelijk. De noodzaak van een actie moet worden bepaald, waarbij de actie gekaderd is door regels en normen (March & Olsen, 1989; Schmidt, 2010). Het sociologisch institutionalisme onderscheidt zich van de voorgaande twee institutionele benaderingen. Het sociologisch institutionalisme focust zich namelijk op de manier waarop institutionele praktijken ontstaan en veranderen. Het ziet instituties niet als resultaat van een strategische zoektocht naar maximale efficiëntie, maar als resultaat om legitimiteit te creëren (Hall & Taylor, 1996).

### **3.1.4 Discursief institutionalisme**

In het historisch, rationeel en sociologisch institutionalisme staat de continuïteit van processen centraal, in tegenstelling tot in het discursief institutionalisme dat uitgaat van veranderende processen (Schmidt, 2010). Het discursief institutionalisme is ontstaan als reactie op de voorgaande drie institutionele benaderingen (Schmidt, 2008). Deze benaderingen gaan niet in op ideële aspecten bij het beschrijven van instituties (Suddaby, 2010). Dit komt door de statische structuren en het ontbreken van keuzevrijheid doordat acties gekaderd zijn door regels en normen. Instituties zijn hierdoor gelijkvormig aan hun institutionele omgeving (DiMaggio & Powell, 1983; Suddaby, 2010). Het discursief institutionalisme focust zich daarom op de communicatie van ideeën en op de institutionele context.

De communicatie van ideeën in de institutionele context verloopt via discourses. Communicatie, ideeën, discourses en redematies zijn dus de focus van de dynamische institutionele veranderingen binnen het discursief institutionalisme (Schmidt, 2010; Schmidt, 2008). Zo gaat het bij het discursief institutionalisme niet om externe structuren, maar om de intern bewuste, denkende en sprekende personen, waarbij de achtergrond-ideële vermogens verklaren op welke wijze instituties gecreëerd en onderhouden worden in relatie tot de voorgrond-discursieve vermogens. Hierdoor is het mogelijk om veranderingen kritisch te communiceren en wordt gesproken van 'logic of communication' (Schmidt, 2010; Schmidt, 2008).

De focus op het belang van instituten is de overeenkomst tussen discursief institutionalisme en de bovengenoemde drie institutionele benaderingen. De institutionele benaderingen verschillen onderling echter in definitie, objecten en logica en in de manier waarop het institutionalisme omgaat met veranderingen (Schmidt, 2010). Elke benadering van de institutionele theorie heeft dus een eigen strategie.

### **3.2 Model voor institutionele verandering**

De institutionele theorie wordt toegepast in planologisch onderzoek (e.g. Innes (1995); Healey et al. (2002); Buitelaar et al. (2007)). Allereerst bestaat volgens Innes (1995) de essentie van planning uit een 'institutional design'. Healey et al. (2002) schrijven over het opbouwen van institutionele capaciteit vanuit een collaboratieve benadering. Zo wordt gekeken welke parameters een institutionele verandering veroorzaken en op welke wijze stadsplanning vanuit de gemeentelijke machtspositie gereguleerd kan worden (Healey, et al., 2002). Buitelaar et al. (2007) gebruiken de institutionele theorie in het planningsproces om institutionele veranderingen te verklaren. Het model van institutionele veranderingen van Buitelaar et al. (2007) is gebaseerd op de verklaringen van Burch et al. (2003) en Kingdon (1995) en is weergegeven in figuur 4.

Historische, rationele en sociologische institutionalisten gaan ervan uit dat een institutionele verandering extern is geactiveerd (Hall & Taylor, 1996). Burch et al. (2003) beweren, net als Schmidt (2010) over het discursief institutionalisme, dat een institutionele verandering echter

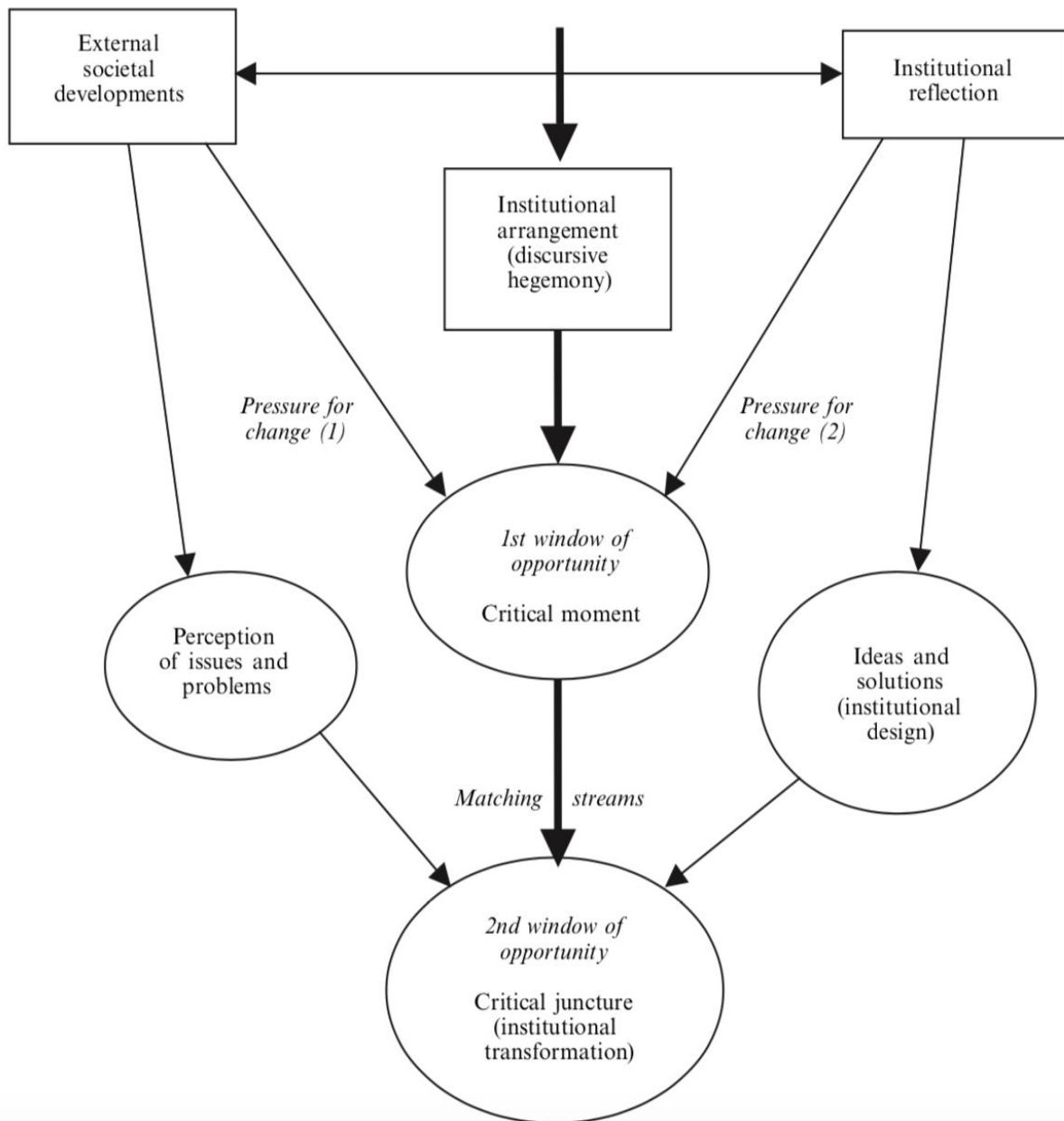
ook intern is aangestuurd. Zij beschrijven dat interne druk zorgt voor geleidelijke verandering. Wanneer voldoende druk aanwezig is, zowel intern als extern, veranderen bestaande institutionele structuren. Externe druk ontstaat door externe maatschappelijke ontwikkelingen. Interne druk kan toenemen wanneer instituties reflecteren op de capaciteit van het systeem om te leren en te handelen. Interne druk kan ook toenemen als de capaciteit van instituties niet meer aansluit op het institutionele arrangement door externe maatschappelijke ontwikkelingen. Interne en externe druk leiden samen tot een spanningsveld tussen het institutionele arrangement en de context (critical moment). In het spanningsveld oefenen interne en externe actoren invloed uit op het transformatieproces. Deze invloeden leiden tot kwalitatieve veranderingen van institutionele arrangementen (critical juncture) (Burch, et al., 2003; Buitelaar, et al., 2007).

Om de veranderingen in beeld te brengen, gebruiken Burch et al. (2003) een model dat verschillende dimensies koppelt aan verschillende componenten of instituten. De veranderingen worden getoetst aan de hand van een numerieke schaal. Het model probeert met de dimensies te verklaren op welke wijze institutionele transformatie heeft plaatsgevonden. Burch et al. (2003) bieden echter geen harde aanpak om de institutionele transformatie daadwerkelijk te verklaren. Daarom hebben Buitelaar et al. (2007) de theorie van Kingdon (1995) toegevoegd aan hun model van institutionele veranderingen. Kingdon's theorie gaat over het bepalen van een beleidsagenda, waarin drie stromen van ontwikkeling beleidsmatige transformaties conceptualiseren (Buitelaar, et al., 2007):

1. Belang van maatschappelijke problemen
2. Beleidsoplossingen aan de hand van een 'insitutional design'
3. Politieke goedkeuring en actie

De drie stromingen van Kingdon (macting stream) resulteren in een 'window of opportunity', die institutionele transformatie mogelijk maakt. Buitelaar et al. (2007) verbinden de 'window of opportunity' met het 'critical moment' en 'critical juncture'. Het model verklaart zo institutionele veranderingen, zoals te zien is in figuur 4.

Een randvoorwaarde van het model is dat het 'critical moment' institutioneel, politiek en discursief gedefinieerd moet zijn (Buitelaar, et al., 2007). Buitelaar et al. (2007) benadrukken tevens dat de realiteit complexer is dan hun model suggereert. Jacobs & Notteboom (2011) benadrukken dat de institutionele arrangementen zich beperken tot een tijd en plaats. Hierdoor heeft het proces van institutionele verandering een beperkte context. De reactie van externe maatschappelijke ontwikkelingen zijn namelijk gekaderd binnen de grenzen van het rechtsgebied en binnen een bepaalde bevolkingsgroep. Hierdoor kan gelijktijdig externe druk ontstaan op verschillende locaties onder verschillende institutionele omstandigheden. Het model is dus contextgebonden (Jacobs & Notteboom, 2011).



Figuur 4 Het model van institutionele verandering (Buitelaar, et al., 2007)

### **Uitleg over het model van institutionele verandering**

Door externe (pressure for change 1) en interne (pressure for change 2) druk ontstaat een spanningsveld tussen het institutionele arrangement en de context (critical moment, first window of opportunity). Wanneer een spanningsveld wordt aangevochten, hebben externe instituten ruimte om een issue of probleem aan te geven en interne instituten ruimte om ideeën en oplossingen aan te geven. Dit komt samen bij de critical juncture, waar de drie overeenstemmende stromen van Kingdon een dialoog vormen (matching streams). Op dat moment zal institutionele transformatie plaatsvinden (second window of opportunity). Deze transformatie zal op incrementele wijze worden doorgevoerd (Buitelaar, et al., 2007).



### **3.3 Deelconclusie**

De institutionele theorie analyseert de relaties tussen instituties en gedrag en verklaart het proces van institutionele veranderingen of ontwikkelingen. Om dit te analyseren, kent de institutionele theorie verschillende vormen: historisch, rationeel, sociologisch en discursief. Volgens het historisch, rationeel en sociologisch institutionalisme zijn institutionele veranderingen extern geactiveerd. Volgens het discursief institutionalisme zijn institutionele veranderingen ook intern aangestuurd.

De vier benaderingen van de institutionele theorie zijn samengebracht in het model van institutionele veranderingen. De stappen in het model verklaren institutionele veranderingen en onderbouwen waarom strategische keuzes zijn gemaakt. Het model kan verklaren op welke wijze het gemeentelijk grondbeleid is veranderd in de context. De verklarende mogelijkheden van het model maken het geschikt voor dit onderzoek.

## Hoofdstuk 4 Conceptueel model

In dit hoofdstuk worden hoofdstuk 2 en 3 samengebracht in een conceptueel model (zie figuur 5) dat vervolgens wordt geoperationaliseerd. Het conceptueel model dient als theoretisch raamwerk voor het empirische onderzoek. De uitvoering van het empirisch onderzoek leidt tot de beantwoording van de onderzoeksvraag:

*Op welke wijze is de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) veranderd bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een conceptueel model opgesteld. In hoofdstuk 2 zijn de vormen van het grondbeleid gedefinieerd en is de schaal van het strategisch grondbeleid weergegeven. Doordat Nederlandse gemeenten geen passief grondbeleid uitvoeren (Platform31, 2014) richt dit onderzoek zich alleen op de verschillende verschijningsvormen van actief en faciliterend grondbeleid. De kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid uit tabel 1 (paragraaf 2.3) zijn bepalend voor de score van het continuüm. Deze maken de begrippen van actief en faciliterend gemeentelijk grondbeleid namelijk meetbaar. De score van het continuüm brengt in beeld wat voor verschijningsvorm van het grondbeleid de centrum- en randgemeenten in de Randstad inzetten en uitvoeren.

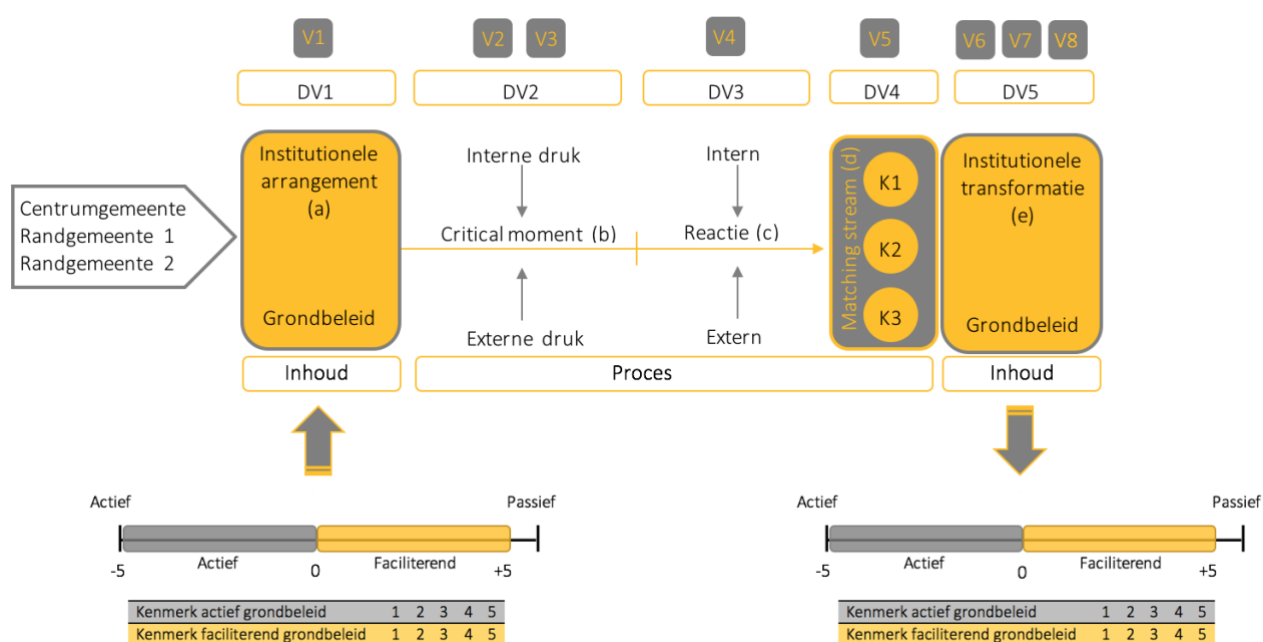
In hoofdstuk 3 zijn de institutionele theorie en de vier bijbehorende benaderingen beschreven. Deze dienen als uitgangspunt voor het model van institutionele veranderingen van Buitelaar et al. (2007). Het model van Buitelaar et al. (2007) richt zich op het transformatieproces om institutionele veranderingen te verklaren. Dit proces focust zich op interne en externe ontwikkelingen, interne en externe reacties, de samenkomst van de interne en externe reacties en de uitkomst van de institutionele verandering. Deze stappen maken het transformatieproces inzichtelijk en verklaren institutionele veranderingen. De benadering van Buitelaar et al. (2007) is geschikt voor dit onderzoek, omdat het proces de veranderingen en de uitvoering van het grondbeleid verklaart. De samenkomst van de begrippen van actief en faciliterend grondbeleid en het model van institutionele verandering in het conceptueel model wordt hieronder verder toegelicht.

Elke gemeente heeft een grondbeleid (in figuur 5 het institutionele arrangement (a)). De inzet van het grondbeleid van de centrum- en randgemeenten in de Randstad komt voort uit de toetsing van de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid op ruimtelijke beleidsdocumenten. Een veronderstelling hierbij is dat de ruimtelijke beleidsdocumenten bij de centrumgemeenten in de Randstad zich richten op actief grondbeleid en de randgemeenten zich richten op faciliterend grondbeleid (V1).

Het transformatieproces van het institutionele arrangement start wanneer interne en externe druk ontstaan, die leiden tot een spanningsveld tussen het institutionele arrangement en de context (in figuur 5 het critical moment (b)). Verondersteld wordt dat de ontwikkelingen, zoals

woningschaarste en integrale gebiedsontwikkelingen, zorgen voor externe en interne druk dat leidt tot een spanningsveld voor de inzet en de uitvoering van het grondbeleid (V2). Een andere veronderstelling is dat externe ontwikkelingen meer invloed hebben op de verandering van het grondbeleid dan interne ontwikkelingen (V3). Bovendien leidt het spanningsveld van interne en externe druk tot interne en externe reacties (c). Deze reacties komen samen in een dialoog (in figuur 5 de matching stream (d)). Binnen de dialoog wordt overeenstemming bereikt tussen de ontwikkelingen en reacties. Kingdon (1995) geeft deze overeenstemming aan binnen de drie stromen van ontwikkeling. Deze drie stromen betreffen; het belang van maatschappelijke problemen (K1), beleidsoplossingen aan de hand van een institutioneel design (K2) en politieke goedkeuring en actie (K3). Een veronderstelling bij het transformatieproces is dat er meer externe dan interne reacties zijn door de netwerksamenleving (V4). Ondanks het lager aantal interne reacties dan externe reacties wordt verondersteld dat interne reacties zwaarder wegen dan externe reacties, omdat instituties de doorslaggevende partij zijn bij het doorvoeren van het grondbeleid (V5).

Vervolgens ontstaat een institutionele transformatie (e) doordat interne en externe instituties overeenstemming bereiken in de matching stream, wat het einde van het transformatieproces betekent. Hier wijzigt het gemeentelijk grondbeleid in zijn huidige context. Een veronderstelling is dat de gemeenten die zich richten op faciliterend grondbeleid, door het na-ijleffect actief grondbeleid uitvoeren (V6). Ook wordt verondersteld dat de ontwikkelingen, zoals woningschaarste en integrale gebiedsontwikkelingen, de externe en interne druk doen toenemen waardoor het grondbeleid bij de centrum- en randgemeenten verandert naar een actiever grondbeleid (V7). Verder wordt verondersteld dat de centrumgemeenten actiever grondbeleid uitvoeren dan de randgemeenten, omdat de centrumgemeenten centraal staan in de agglomeratie (V8). Om het veranderde grondbeleid inzichtelijk te maken, is de schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid toegevoegd aan het conceptueel model, zoals weergegeven in figuur 5.



Figuur 5 Het conceptueel model gedetailleerd

*Operationalisatie schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid*

De schaal van het strategisch grondbeleid maakt de inzet en de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid inzichtelijk. In de wetenschappelijke literatuur is de omvang van actief en faciliterend grondbeleid op de schaal onbekend. In dit onderzoek is dus gekozen voor een gelijkmatige verdeling van type grondbeleid in de schaal.

Om het grondbeleid te meten, worden de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid verbonden aan de schaal van het strategisch grondbeleid. Tabel 1 (paragraaf 2.3) toont de centrale kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid. De kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid wegen in dit onderzoek even zwaar, omdat alle kenmerken centraal staan in dit onderzoek gedefinieerde typen grondbeleid. De kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid worden getoetst aan de hand van een likertschaal, omdat hiermee waarde aan een resultaat wordt gekoppeld.

De likertschaal die in het conceptueel model is weergegeven, loopt van 1 tot en met 5 en geeft aan in welke mate een kenmerk minder (schaal 1) of meer (schaal 5) voorkomt binnen een gemeente. De schaal loopt geleidelijk op. Daarnaast is 'n.v.t.' toegevoegd voor het geval dat het kenmerk nooit voorkomt in een gemeente. Dit heeft tijdens de analyse de waarde 0.

Enkele kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid worden samen op een likertschaal getoetst, omdat deze kenmerken antoniemen zijn. Dit geldt voor de kenmerken financiële verantwoordelijkheid, efficiëntie van het planningsproces en effectiviteit van het planningsproces. De antoniemen van deze kenmerken kunnen sensibele reacties opwekken waardoor het resultaat beïnvloed wordt. De likertschaal met de antoniemen toetst de mate van actief grondbeleid. De uitkomst van het faciliterend grondbeleid heeft bij de antoniemen een score van vijf, minus de uitkomst van het actief grondbeleid.

Wanneer alle scores bekend zijn, wordt de uitkomst per type grondbeleid omgerekend naar een gemiddelde. Zo wordt inzichtelijk in welke mate gemeenten faciliterend en actief grondbeleid inzetten en uitvoeren. Ten slotte wordt het gemiddelde van het actief grondbeleid afgetrokken van het gemiddelde van het faciliterend grondbeleid. Op die manier wordt de schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid gereconstrueerd. Positieve uitkomsten (+0,1 tot en met +5,0) geven een beeld over de mate waarin het faciliterend grondbeleid wordt toegepast. De score zal dan uitkomen binnen het oranje vlak op de schaal in figuur 5. Negatieve uitkomsten hebben betrekking op de mate waarin het actief grondbeleid (-0,1 tot en met -5,0) wordt toegepast. De score zal zich bevinden op het grijze vlak in figuur 5. De toetsingsschaal met de kenmerken van het gemeentelijk grondbeleid is opgenomen in bijlage 1.

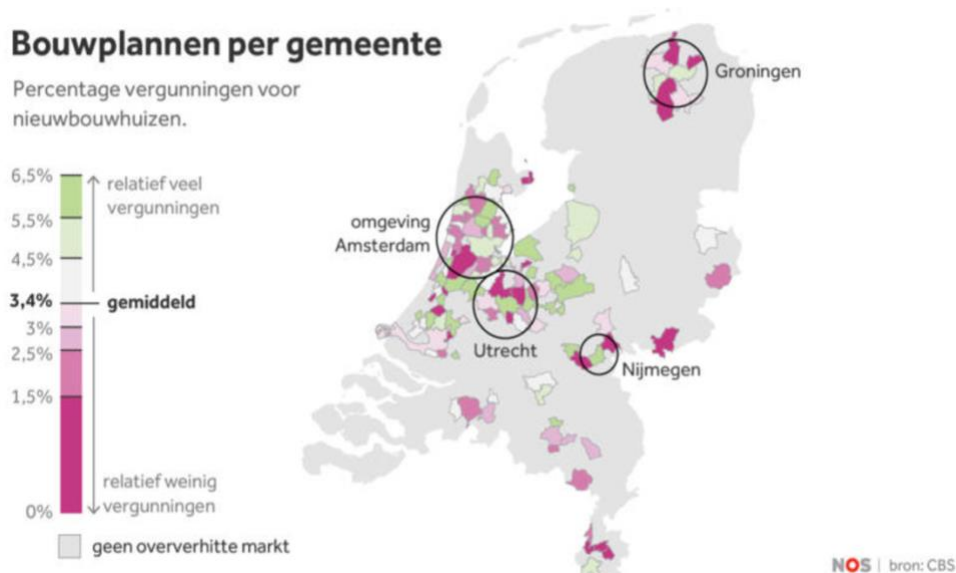
## Hoofdstuk 5 Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de methoden die gebruikt zijn om de deelvragen en de onderzoeksvraag te beantwoorden. Allereerst wordt de gebiedsbepaling van de casestudie beschreven. Vervolgens worden de wijze van dataverzameling en –analysering beschreven. Daarna wordt schematisch weergegeven hoe de relaties tussen de methoden zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Als laatste wordt beschreven hoe de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek zijn gewaarborgd.

### 5.1 Casestudie design

Dit onderzoek richt zich op centrum- en randgemeenten in de Randstad. Een casestudie is geschikt voor dit verkennende en inductieve onderzoek, omdat de cases inzicht geven in de wijze waarop centrum- en randgemeenten in de Randstad hun grondbeleid inzetten, hebben gewijzigd en uitvoeren. Daarnaast is een casestudie geschikt om het onderzoek analytisch te generaliseren (Yin, 2009). Een deel van de resultaten is te generaliseren naar een bredere theorie. Het overige deel is contextafhankelijk en dus niet representatief.

Vanwege de eerdergenoemde woningschaarste en agglomeratie-effecten in de Randstad, zijn regio Amsterdam en Utrecht geselecteerd. Binnen deze regio's zijn namelijk in de gemeente Amsterdam en Utrecht de afgelopen vier jaar meer bouwvergunningen verstrekt voor nieuwbouwwoningen dan het landelijk gemiddelde (NOS, 2018). Dit is te zien in figuur 6. De verwachting is dat de verandering van het gemeentelijk grondbeleid in de regio's Amsterdam en Utrecht het meest prominent is als het gaat om de Randstad.



Figuur 6 Relatieve toename woningbouwvergunningen in regio Amsterdam en Utrecht (NOS, 2018)

Dit onderzoek richt zich per regio op zowel een centrumgemeente als twee randgemeenten. Deze keuze is gemaakt omdat centrumgemeenten centraal staan in een agglomeratie, waardoor randgemeenten de agglomeratie-effecten hiervan ervaren. Centrumgemeenten

bepalen dus zelf de uitvoering van het grondbeleid, terwijl randgemeenten worden gestuurd door agglomeratie-effecten van centrumgemeenten. Gekozen is voor twee randgemeenten in een regio om na te gaan of de randgemeenten soortgelijke transformatieprocessen hebben doorgevoerd ondanks de mate van de druk op de woningmarkt. Bij de ene randgemeente ligt het percentage bouwvergunningen namelijk boven het landelijk gemiddelde en bij de andere randgemeente ligt dit onder het landelijk gemiddelde. De geselecteerde gemeenten zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Geselecteerde gemeenten per regio in dit onderzoek

	Regio Amsterdam	Regio Utrecht
Centrumgemeente	Amsterdam	Utrecht
Randgemeente bouwvergunningsuitgifte boven het landelijk gemiddelde (Randgemeente1)	Almere	Zeist
Randgemeente bouwvergunningsuitgifte onder het landelijk gemiddelde (Randgemeente2)	Haarlemmermeer	Nieuwegein

## 5.2 Dataverzameling

Voor deze casestudie zijn meerdere dataverzamelmethode gebruikt. De data zijn verzameld aan de hand van een documentenanalyse en expertinterviews.

### 5.2.1 Documentenanalyse

Een documentenanalyse is een systematische methode voor het beoordelen en evalueren van documenten (Bowen, 2009). De documentenanalyse is toegepast, omdat hiermee de inzet van het gemeentelijk grondbeleid wordt beoordeeld. De documentenanalyse is uitgevoerd op het meest recentelijk ruimtelijk beleid per gemeente: de structuurvisie of de omgevingsvisie. Deze documenten focussen zich op ruimtelijke vraagstukken van een gebied, hoe de doelen bereikt kunnen worden en wat de rol van de gemeente is in het planningsproces. Op die manier is de inzet van het grondbeleid tegen de achtergrond van het ruimtelijk beleid per gemeente in kaart gebracht. De structuurvisies zijn per gemeente online verkregen.

Een meerderheid van de ruimtelijke beleidsdocumenten die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn in de periode van de financiële crisis (2008-2015) vastgesteld. Slechts twee zijn na de financiële crisis vastgesteld. Dit heeft invloed op de resultaten van het empirisch onderzoek over de inzet van het grondbeleid, omdat de periodes van de verschillende transformatieprocessen ongelijkwaardig zijn. Om dit gelijkwaardig te maken is de benchmark aan de gestructureerde vragen in de expertinterviews het jaar 2015 toegevoegd, omdat in dit jaar de financiële crisis bij alle gemeenten voorbij was. Middels de benchmark zijn de transformatieprocessen gelijkwaardig opgesteld en konden de cases met elkaar vergeleken worden.

### 5.2.2 Expertinterviews

Interviews zijn volgens Yin (2009) bruikbaar als verklaringen en bieden inzicht in causale verbanden. Daarnaast bieden expertinterviews een interpretatief paradigma met technische

kennis over het onderwerp (Bogner & Menz, 2009). Expertinterviews zijn geschikt voor dit onderzoek, omdat middels expertinterviews inzicht wordt gegeven in het proces van de institutionele verandering met bijbehorende verklaringen. De expertinterviews zijn zowel kwalitatief als kwantitatief vormgegeven.

Semigestructureerde expertinterviews zijn een veelgebruikt format voor kwalitatief onderzoek (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006; King & Horrocks, 2010). Dit soort interviews bestaan uit een georganiseerde reeks open vragen. Daarnaast is ruimte voor andere vragen die ontstaan in de dialoog tussen de interviewer en de geïnterviewde (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). De interviewvragen voor het empirisch onderzoek zijn opgesteld aan de hand van het conceptueel model, waarbij is uitgegaan van de volgende onderwerpen van het transformatieproces: interne en externe ontwikkelingen, spanningsveld rond het grondbeleid (critical moment), interne en externe reacties en de matching stream. Middels deze structuur is naar consistentie gestreefd. Hiermee zijn alle data over het transformatieproces van het grondbeleid per case vergaard en konden de cases met elkaar vergeleken worden. Tabel 3 toont de opzet van de interviewvragen per onderwerp. De interviewvragen zijn opgenomen in bijlage 2. De interviewvragen die niet in tabel 3 zijn opgenomen, betreffen achtergrondinformatie of zijn gerelateerd aan de veronderstellingen. Naast de semigestructureerde open vragen zijn gestructureerde vragen opgesteld.

Tabel 3 Opzet expertinterviews en interviewvragen

Opzet interview	Interviewvragen
Externe ontwikkelingen	3 t/m 5
Interne ontwikkelingen	6
Critical moment	7
Interne reactie	9
Externe reactie	10
De matching stream	12 t/m 14, 16

De gestructureerde vragen zijn gesloten vragen, waarbij deze zijn gestandaardiseerd om gefixeerd en doelgericht antwoord te krijgen (Neuman & Robson, 2007; DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). Aan de hand van deze gesloten vragen zijn de kenmerken van het gemeentelijk grondbeleid gerelateerd aan de uitvoering van het grondbeleid inzichtelijk gemaakt. Op deze manier is de uitvoering van het grondbeleid per gemeente in kaart gebracht.

De expertinterviews zijn afgenomen bij zes gemeenten in de Randstad, zoals is weergegeven in tabel 2 (paragraaf 5.1). Bij elke gemeente zijn interviews afgenomen met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, omdat deze afdelingen zich respectievelijk richten op het ruimtelijk beleid om zo ruimtelijke vraagstukken op te lossen en op de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Deze interviews geven inzicht in de verschillende opvattingen over de institutionele veranderingen van het grondbeleid in relatie tot het ruimtelijk beleid.

Naast het grond- en het ruimtelijke beleid belicht dit onderzoek ook de beleidsrichting wonen. Echter, tijdens het onderzoek is in de praktijk ervaren dat een gemeentelijk ambtenaar van de afdeling Wonen niet voldoende raakvlakken had bij de gestructureerde vragen van het interview. Daarentegen bleek tijdens het afnemen van de interviews dat de gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke Ordening in de kennis over de woningschaarste voorzien, waardoor alle vragen gericht op het Woonbeleid voldoende zijn beantwoord. Om die reden blijft de afdeling Wonen in dit onderzoek buiten beschouwing. Hierdoor wordt aangenomen dat het sectorfacet-verschil geen rol speelt binnen dit onderzoek.

Binnen de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Grondzaken is bij iedere gemeente een interview afgenomen. Een uitzondering hierop is de gemeente Utrecht waarbij twee interviews zijn afgenomen op de afdeling Grondzaken. Tijdens het tweede interview met een gemeentelijk ambtenaar van de afdeling Grondzaken van de gemeente Utrecht trad de verzadiging op. Om die reden is op elke afdeling verder een interview gehouden. De expertinterviews zijn mondeling afgenomen en opgenomen. De respondenten zijn in dit onderzoek niet persoonlijk genoemd, maar zijn beschreven als een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling X van de gemeente X. Zo is de anonimiteit van de respondenten gewaarborgd.

### **5.3 Data-analyse**

Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven, zijn verschillende dataverzamelmethode toegepast. Hieronder wordt beschreven op welke manier de documenten en expertinterviews zijn geanalyseerd.

#### **5.3.1 Documentenanalyse**

Nadat de informatie in het ruimtelijke beleid per gemeente is geselecteerd en beoordeeld, zijn de beleidsdocumenten getoetst en geanalyseerd (Bowen, 2009). De inhoud van de beleidsdocumenten is, zoals beschreven in hoofdstuk 4, getoetst aan de hand van een likertschaal met daarin de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid. Het gemiddelde van de uitkomsten is het resultaat van de mate van een type grondbeleid. De uitkomst van de score van het actief grondbeleid is verminderd met dat van het faciliterend grondbeleid. Dit resultaat is vervolgens gereconstrueerd naar de schaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid. In bijlage 1 is de kwantitatieve datastructuur weergegeven.

Tijdens de documentenanalyse is nagegaan wat de verklaringen zijn omtrent de inzet van het grondbeleid. Hierdoor zijn de resultaten onderbouwd. De documentenanalyse geldt ook als achtergrondkennis voor de interviewer waardoor tijdens de expertinterviews diepgang te realiseren was.

Om structuur in de documentenanalyse aan te brengen, is eerst de context van de desbetreffende gemeente beschreven. Hierop volgt de beschrijving en verklaring van de toetsing van de likertschaal per document. Daarna zijn de gemiddelde uitkomsten per type grondbeleid per gemeente weergegeven. De gemiddelde uitkomst is daarna gereconstrueerd



naar de schaal van het strategisch grondbeleid. De documentanalyse dient als startpunt van het transformatieproces, zoals in het conceptueel model is weergegeven.

### **5.3.2 Expertinterviews**

De dertien expertinterviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De transcripten zijn weergegeven in bijlage 3. Het semigestructureerde gedeelte van de expertinterviews is geanalyseerd in het kwalitatieve data-analyse programma NVivo. In NVivo zijn alle expertinterviews gecodeerd met open, axiale en selectieve codes. Alle codes zijn hiërarchisch weergegeven om de expertinterviews systematisch te analyseren.

Bij het open coderen zijn fragmenten per onderwerp geselecteerd om zo het document te ordenen (Corley & Gioia, 2004). De onderwerpen komen overeen met de onderwerpen uit tabel 3 (paragraaf 5.2.2). Bij het axiaal coderen zijn de fragmenten gecategoriseerd en zijn de overeenkomsten, verschillen en relaties binnen categorieën weergegeven (Corley & Gioia, 2004). Het open en axiaal coderen heeft het proces van institutionele verandering inzichtelijk gemaakt. Bij het selectief coderen zijn fragmenten geselecteerd die de institutionele veranderingen verklaren (Corley & Gioia, 2004). In bijlage 4 is de kwalitatieve datastructuur weergegeven.

Na het coderen zijn de expertinterviews geclassificeerd in NVivo. Zo is elke gemeente geclassificeerd aan de hand van een kenmerk centrumgemeente, randgemeente 1 of randgemeente 2. De classificatie per gemeente komt voort uit tabel 2 (paragraaf 5.1). Aan de hand van deze classificaties zijn de geselecteerde gemeenten met elkaar vergeleken.

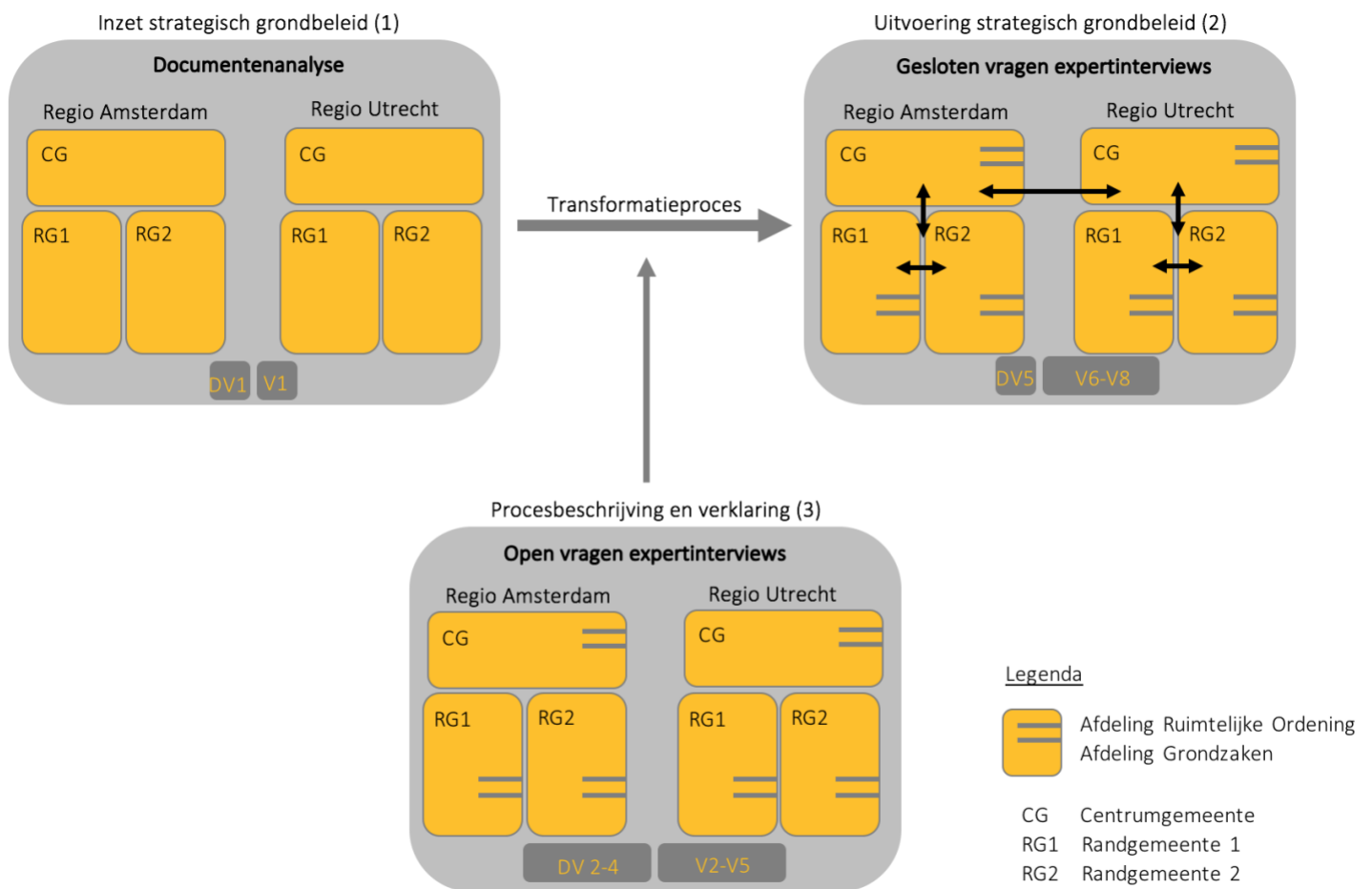
Naast het analyseren van de semigestructureerde vragen in NVivo, zijn de gestructureerde vragen over de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid gemeten aan de hand van de likertschaal, zoals beschreven in hoofdstuk 4. De uitkomsten van de twee expertinterviews per gemeente zijn met elkaar vergeleken. Het gemiddelde van de twee expertinterviews is de uitkomst van de analyse. Een uitzondering is de gemeente Utrecht waar drie expertinterviews zijn afgenomen. Ook hier zijn de uitkomsten met elkaar vergeleken en is de gemiddelde van de drie expertinterviews de uitkomst van de analyse. Door de data-analyse van de kwantitatieve vragen is inzichtelijk gemaakt wat voor type grondbeleid de geselecteerde gemeenten uitvoeren op de schaal van het strategisch grondbeleid. In bijlage 1 is de kwantitatieve datastructuur weergegeven.

Kortom, de informatie uit de expertinterviews verklaren het transformatieproces en de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De volgende paragraaf richt zich verder op de samenkomst van de methoden.

### **5.4 Samenkomst methoden**

De documentenanalyse en de expertinterviews zijn uitgevoerd om antwoord te geven op de deelvragen en de onderzoeksvraag. Figuur 7 brengt de methoden samen in een model. De

uitkomst van de documentenanalyse per gemeente binnen regio Amsterdam en Utrecht maakt de wijze waarop gemeenten hun grondbeleid inzetten inzichtelijk (1) (DV1). De interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Grondzaken binnen de geselecteerde gemeenten in regio Amsterdam en Utrecht maken de uitvoering van het grondbeleid inzichtelijk aan de hand van gesloten vragen (2) (DV5). Ook gelden deze expertinterviews als verdieping om het transformatieproces van het grondbeleid te verklaren aan de hand open vragen (3) (DV 2-4). Naast deze drie stappen is in dit onderzoek ook analytische diepgang gerealiseerd middels de veronderstellingen en de vergelijkingen van de cases. Vergelijkingen zijn gemaakt tussen de randgemeenten, de centrumgemeenten en tussen de rand- en centrumgemeenten, zoals weergegeven in figuur 7 middels de zwarte pijlen.



Figuur 7 Samenkomst van de methoden

## 5.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Volgens LeCompte en Goetz (1982) bestaan validiteit en betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek uit interne en externe validiteit en interne en externe betrouwbaarheid. Yin (2009) voegt hier construct validiteit aan toe.

Interne validiteit heeft betrekking op de mate van overeenstemming tussen de bevindingen van de onderzoeker en de theoretische concepten die zijn ontwikkeld. Door incorrecte

bevindingen in de theoretische concepten neemt de interne validiteit van het onderzoek af (Yin, 2009; LeCompte & Goetz, 1982). In het onderzoek is interne validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd door het gebruik van datatriangulatie. De invloed van de onderzoeker is hiermee geminimaliseerd. Daarnaast zijn de uitkomsten onderbouwd. Om de bias van de onderzoeker in het onderzoek te minimaliseren, moet de onderzoeker bij de documentenanalyse rekening houden met het oorspronkelijke doel van elk document, de context waarin het document is geproduceerd en het beoogde publiek voor het document (Bowen, 2009). Bij de uitkomsten van de documentenanalyse is de bias van de onderzoeker echter toch aanwezig, omdat de onderzoeker zelf waarde toekent aan de kenmerken uit de ruimtelijke beleidsdocumenten. Verder houdt de onderzoeker rekening met sociaalwenselijke antwoorden en de interpretatie van de vragen door de geïnterviewde waardoor resultaten beïnvloed kunnen worden. De resultaten zijn in dat geval niet valide, maar wel betrouwbaar.

Externe validiteit heeft betrekking op de mate van generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Zo zijn replicaties van bevindingen nodig om theorieën te testen op diverse gevallen (Yin, 2009; LeCompte & Goetz, 1982). Om dit te waarborgen, is gebruikgemaakt van een datastructuur bij de documentenanalyse en de expertinterviewanalyse. Daarnaast zijn verschillende methoden toegepast in de zes casestudies, namelijk documentenanalyse en expertinterviews. Critici menen dat een enkelvoudige casestudie een slechte vorm van generalisatie is (Flyvberg, 2006). Flyvberg (2006) geeft aan dat een enkelvoudige casestudie wel te generaliseren is, wanneer meerdere methoden zijn toegepast. Verschillende methoden in meerdere casestudies verhogen dus de externe validiteit. De expertinterviews hebben een kwalitatieve benadering door de semigestructureerde vragen, maar ook een kwantitatieve benadering door de gestructureerde vragen. De externe validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door de mixed-methodbenadering. Verder is in de gestructureerde vragen een benchmark toegevoegd, zoals beschreven in paragraaf 5.2.1. Hierdoor is de periode van de verschillende transformatieprocessen gelijkwaardig, ondanks dat de ruimtelijke beleidsdocumenten in verschillende jaren zijn vastgesteld. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De constructvaliditeit heeft betrekking op de weergave van operationele meetinstrumenten van de gebruikte concepten. Zo zijn in hoofdstuk 2 de vormen van het grondbeleid gedefinieerd en is in hoofdstuk 3 het model van institutionele verandering van Buitelaar et al. (2007) geïntroduceerd. Vervolgens zijn hoofdstuk 2 en 3 samengebracht in een conceptueel model en geoperationaliseerd in hoofdstuk 4. In dit deel van het onderzoek is de constructvaliditeit gedekt door het gebruik van diverse bronnen (Yin, 2009).

## Hoofdstuk 6 Resultaten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de transformatieprocessen van het grondbeleid per geselecteerde gemeente uit de Randstad zijn verlopen. Per gemeente worden de empirische resultaten van dit onderzoek over de inzet, de uitvoering en de verandering van het grondbeleid beschreven. De beschreven transformatieprocessen sluiten aan bij het conceptueel model, zie figuur 5 (hoofdstuk 4). De scores van de inzet en de uitvoering van de schaal van het strategisch grondbeleid zijn getoetst zoals beschreven in hoofdstuk 4. In bijlage 1 en bijlage 4 zijn de kwantitatieve en kwalitatieve datastructuur weergegeven die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven. In bijlage 3 zijn de transcripten weergegeven en in bijlage 5 is de volledige uitwerking van de documentenanalyse weergegeven.

### 6.1 Gemeente Utrecht

De documentenanalyse van de case centrumgemeente Utrecht is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Ruimtelijke Strategie 2016' (Gemeente Utrecht, 2016). Dit beleidsdocument maakt deel uit van de omgevingsvisie en gaat in op de ontwikkel- en investeringsstrategie van de gemeente gericht op de ruimtelijke omgeving. In het beleidsdocument 'Ruimtelijke Strategie 2016' zet de gemeente Utrecht het grondbeleid faciliterend in waar mogelijk, en voert zij actief grondbeleid waar nodig (Gemeente Utrecht, 2016).

Het uitgangspunt van de gemeente Utrecht is faciliteren in het planningsproces, waarbij zij volgens het beleidsdocument een mediator is tussen de private partijen, particulieren en andere stakeholders. Bij deze rol zijn de financiële risico's van de gemeente beperkt, omdat de gemeente private partijen gronden laat aankopen. Het uitgangspunt van de gemeente is het delen van risico's. De private partijen zijn zo financieel betrokken bij de ontwikkeling. De financiële afspraken zijn vastgesteld in anterieure overeenkomsten. Wanneer het maatschappelijke belang van een project groter is dan gemiddeld of als de complexiteit van het project toeneemt, zal de gemeente actiever gaan handelen (Gemeente Utrecht, 2016).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Utrecht voornamelijk inzet op faciliterend grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt echter dat de gemeente Utrecht in de praktijk meer actief grondbeleid voert dan faciliterend grondbeleid, zie figuur 8. Een verschil tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid is zichtbaar. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.



Figuur 8 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Utrecht

Uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt dat de gemeente Utrecht verschillende externe en interne ontwikkelingen sinds het einde van de financiële crisis (2015) ervaart, die de verandering van het grondbeleid verklaren. Een externe ontwikkeling is de woningschaarste die is toegenomen in de gemeente Utrecht. Uit de interviews blijkt dat een oorzaak van de toenemende woningschaarste de lage hypotheekrente is, waardoor de investeringsbereidheid van zowel private partijen als particulieren toeneemt. Particulieren en (institutionele) beleggers kopen bijvoorbeeld woningen aan en verhuren deze in de vrije sector. De woningmarkt wordt schaarser, de vraag op de woningmarkt neemt toe en hierdoor stijgen de woningprijzen. De woningschaarste is vooral merkbaar in de woningvoorraad van middeldure huurwoningen. Andere schaarse woningtypen in de gemeente Utrecht zijn studentenwoningen en sociale huurwoningen, blijkt uit de interviews. Naast de externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

Een interne ontwikkeling die heeft plaatsgevonden is de wijziging van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, zo blijkt uit de interviews. De focus ligt nu op 'gezond verstedelijken', het bouwen van een compacte stad, de inzet van burgerparticipatie en de kwaliteit van de openbare ruimte. Naar aanleiding van het thema gezond verstedelijken is een nieuw huurkader vastgesteld, zodat het aanbod van middeldure huurwoningen toeneemt. Ook is het erfpachtbeleid gewijzigd van eeuwigdurend afgekochte erfpacht naar in volle eigendom uitgegeven gemeentelijke gronden bij koopwoningen. Huurwoningen worden nog wel in erfpacht uitgegeven om sturing te houden op de bestemming van een perceel. De gemeente Utrecht is zich ook meer gaan richten op kantoortransformaties als uitgangspunt van de compacte stad en gezond verstedelijken. Ook geven de gemeentelijke ambtenaren tijdens de interviews aan dat de gemeente Utrecht ambitieuzer is geworden op het gebied van nieuwbouwontwikkelingen. De gemeente heeft namelijk ambities voor duurzaamheidsmaatregelen en een specifieke woningbouwprogrammering. De gemeente Utrecht richt zich dus niet alleen meer op de kwantiteit van nieuwbouwontwikkelingen, maar ook op de kwaliteit daarvan. Deze externe en interne ontwikkelingen leiden tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid.

De druk op de interne capaciteit, het waarborgen van ambities en het behoud van de kwaliteit van de openbare ruimte neemt toe, omdat in de gemeente Utrecht de druk op de woningmarkt hoog is en de gemeente veel binnenstedelijke nieuwbouwontwikkelingen of herbestemmingsprojecten heeft. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Utrecht faciliteert waar mogelijk en handelt actief waar nodig, waarbij de projectprogrammering de woningschaarste moet minimaliseren en de kwaliteit van de leefomgeving moet behouden. Het beschreven spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid zorgt voor interne en externe reacties.

Het beschreven spanningsveld roept verschillende interne reacties op. Om het spanningsveld te minimaliseren, zoekt de gemeente naar een balans tussen het bouwen van woningen en infrastructuur, waarbij de voetganger en fietser centraal staan blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijk Ordening. Ook blijkt uit de interviews dat de ambities gerealiseerd worden in anterieure overeenkomsten aan de hand van onderhandelingen met de initiatiefnemer. Hierdoor wordt onder andere het woonprogramma in het bestemmingsplan vastgelegd, waarbij de gemeente Utrecht inzet op een planmatige aanpak. Private partijen vragen dit ook aan de gemeente, zodat zij meer zicht krijgen op wat de gemeente wil. Door een planmatige aanpak heeft de gemeente meer controle op nieuwbouwontwikkelingen, waardoor zij ook maatschappelijke doelen en gemeentelijke ambities kan realiseren. Naast deze interne reacties zijn ook externe reacties aanwezig.

Externe reacties zijn zowel bij private partijen als bij particulieren aanwezig. Door de druk op de woningmarkt neemt het aantal private partijen voor nieuwbouwontwikkelingen in de gemeente Utrecht toe. Voor private partijen is het interessant om te investeren in de Utrechtse vastgoedmarkt, omdat de woningbehoefte groot is. Hierdoor zijn risico's laag en neemt de investeringsbereidheid toe. Andere externe reacties zijn zichtbaar bij particulieren. Particulieren kopen vastgoed aan dat zij vervolgens transformeren naar woningen en verhuren. Uit de interviews blijkt dus dat het aantal private partijen en particulieren in het speelveld van het planningsproces toeneemt in de gemeente Utrecht.

In de dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, werken de gemeente, private partijen en particulieren samen, zo blijkt uit de interviews. Al in het begin van het planningsproces worden particulieren betrokken op basis van burgerparticipatie. Het motto van de gemeente Utrecht is: 'de stad maken wij samen'. Bij actieve grondposities wordt de burgerparticipatie gewaarborgd door kaders en randvoorwaarden in bestemmingsplannen. Bij een faciliterende rol in het planningsproces wordt de burgerparticipatie gewaarborgd door afspraken in anterieure overeenkomsten. Aan de hand van burgerparticipatie, zoals bij stadsgesprekken, wordt draagvlak gecreëerd. Door middel van samenwerken en onderhandelen wordt een compromis gesloten tussen alle partijen, waardoor de spanning tussen alle partijen tijdens het planningsproces afneemt. De individuele en algemene belangen worden gewaarborgd in planvorming middels randvoorwaarden en in beleidsvorming middels kaders, blijkt uit een interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. Uiteindelijk wordt het plan gewogen door de gemeenteraad. Van belang voor de gemeenteraad is de transparantie van de afgewogen belangen in het planningsproces, zo blijkt uit de interviews. De uitkomst van het plan blijft echter een politieke afweging.

Kortom, de gemeente Utrecht zal 'faciliteren waar het kan en actief zijn waar het moet' aldus gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken. Zo is in het transformatieproces zichtbaar dat de gemeente Utrecht faciliterend grondbeleid inzet, maar wel actiever is gaan handelen in het planningsproces. Hierdoor behoudt de gemeente sturing, waarbij ambities

gerealiseerd worden. Eveneens blijkt uit een interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken dat de gemeente nog 24 van de 35 lopende grondexploitaties heeft waar in de financiële crisis programmatische wijzigingen zijn doorgevoerd, gefaseerd of stilgelegd. Deze lopende grondexploitaties zijn momenteel in de planvormings- of ontwikkelingsfase. De gemeente Utrecht verwacht dat binnen twee tot drie jaar vanaf 2018 alle lopende grondexploitaties af te sluiten. Een uitzondering hierop is de gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn, die naar verwachting over vijftien jaar wordt afgesloten. Door deze lopende grondexploitaties heeft de gemeente sturing op de gebiedsontwikkelingen en is het na-ijleffect bij de gemeente Utrecht zichtbaar.

## 6.2 Gemeente Zeist

De documentenanalyse van de case randgemeente Zeist is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Structuurvisie gemeente Zeist 2020', dat vastgesteld is in maart 2011 (Gemeente Zeist, 2011). De structuurvisie legt de nadruk op de Ecologische Hoofdstructuur en de kwaliteit van de leefomgeving. In de structuurvisie is de gemeente verdeeld in zones. De zones maken inzichtelijk wat de integrale ruimtelijke kaders zijn waarop toekomstige gebiedsontwikkelingen op moeten aansluiten. Daarbij ligt de focus op actief gemeentelijk grondbeleid. De gemeente Zeist heeft een actieve rol in het planningsproces en gaat publiek-publieke en publiek-private samenwerkingen aan. Wel verschilt de mate van actief grondbeleid per samenwerking, omdat naast het actief grondbeleid de gemeente private partijen faciliteert in het planningsproces. Hierbij zijn (kwalitatieve en kwantitatieve) ruimtelijke kaders, randvoorwaarden, procedures en de procesgang opgesteld voor gebiedsontwikkelingen (Gemeente Zeist, 2011).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Zeist inzet op actief grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt echter dat de gemeente Zeist in de praktijk meer faciliterend grondbeleid voert, zie figuur 9. Een verschil tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid is zichtbaar. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.



Figuur 9 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Zeist

De verandering van het grondbeleid heeft verschillende verklaringen. Uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken blijkt dat in beleidsdocumenten staat dat de gemeente Zeist actief grondbeleid voert, maar dat dit in de praktijk niet het geval is en de gemeente dus faciliterend grondbeleid inzet. Wel ziet de geïnterviewde tegenwoordig een verschuiving naar een actievere houding om maatschappelijke ontwikkelingen te realiseren.

Andere verklaringen waardoor het grondbeleid is veranderd, zijn externe en interne ontwikkelingen die plaats vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015). Uit de

interviews blijkt dat de gemeente verschillende externe ontwikkelingen ervaart. Een eerste externe ontwikkeling is de toename van duurzaamheidsmaatregelen in woningbouwprojecten, zoals 'gasloos bouwen' en 'nul-op-de-meterwoningen'. Een tweede externe ontwikkeling is de Omgevingswet, waarop de gemeente moet anticiperen door een flexibel beleid te bieden voor nieuwbouwontwikkelingen. Ook moet de gemeente de rechtszekerheid hierbij waarborgen. Een derde externe ontwikkeling is de toenemende woningschaarste. De gemeente Zeist ligt naast centrumgemeente Utrecht en ervaart een toenemende woningdruk vanuit de buurgemeente. De woningmarkt in de gemeente Utrecht is krap, waardoor mensen uit de centrumgemeente Utrecht in de randgemeente Zeist gaan wonen. Naast de instroom van huishoudens uit de gemeente Utrecht ziet de gemeente ook een instroom van huishoudens uit de Gooistreek. De gemeente Zeist is een groene gemeente en de woningen in de gemeente Zeist zijn relatief goedkoper dan in de Gooistreek. Door de instroom van huishoudens uit verschillende gemeenten stijgen de woningprijzen in de gemeente Zeist. Ook wordt de woningmarkt schaarser in de gemeente Zeist. Dit merkt de gemeente onder andere op de woningmarkt van middeldure huurwoningen, blijkt uit de interviews. Naast de externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

De gemeente Zeist ervaart verschillende interne ontwikkelingen. Een interne ontwikkeling die plaats vindt sinds het einde van de financiële crisis (2015) is de capaciteit binnen de gemeente. Door de toenemende bouwvergunningaanvragen is de huidige capaciteit binnen de gemeente te krap, zo blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Een andere interne ontwikkeling is de wijziging van de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De aandacht voor het behalen van maatschappelijke doelen is toegenomen door actiever te handelen in het planningsproces en door samen te werken met initiatiefnemers. Door de wijziging van de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn politieke discussies ontstaan over de mate van sociale huur en de mate van flexibiliteit van beleidskaders, blijkt uit de interviews. Deze externe en interne ontwikkelingen leiden tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid tegen de achtergrond van het ruimtelijk beleid, waarbij de druk op de woningmarkt toeneemt.

Het beschreven spanningsveld zorgt voor interne en externe reacties. Een interne reactie is dat de gemeente Zeist onder andere beleidskaders flexibeler in wil steken om externe ontwikkelingen op te vangen. De gemeente zet het grondbeleid niet in als middel, maar als doel om maatschappelijke behoeften te realiseren door een actievere houding in het planningsproces. De gemeente zal aan het begin van het planningsproces kaders en randvoorwaarden opstellen. Door de strakke bebouwingscontouren worden in de gemeente Zeist kleinschalige ontwikkelingen uitgevoerd. Met behulp van samenwerkingen tussen de initiatiefnemer, de particulieren en de gemeente wordt hierbij een procesaanpak met een integrale visie gecreëerd, zo blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening. In de samenwerkingen krijgen maatschappelijke behoeften prioriteit. De omgeving (omwonenden, omliggende bedrijven en andere stakeholders) moet



actief betrokken worden in het planningsproces, waardoor draagvlak gecreëerd wordt. Een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening zegt hierover:

“Wij vinden het eigenlijk .... belangrijker hoe het proces is gelopen, dan wat de uitkomst is van een plan. Als een plan door een initiatiefnemer en de omgeving tot stand is gekomen, waarbij zij alle overtuigd zijn dat het plan kwaliteitsverbetering biedt aan het gebied, wie zijn wij dan als gemeente om daar tegenin te gaan met beleid of wet- en regelgeving.”

Particulieren krijgen hierdoor een actievere rol in het planningsproces. De gemeente ziet dat particulieren deze aanpak waarderen. Private partijen gaan hier ook goed mee om en vinden het steeds gebruikelijker om met de omgeving in gesprek te gaan, blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. Het aantal externe reacties neemt in het planningsproces hierdoor dus toe in de gemeente Zeist.

In deze dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, is de gemeente de mediator in het planningsproces. In het planningsproces werken private partijen, particulieren en de gemeente samen, blijkt uit de interviews. Door middel van samenwerken en onderhandelen wordt een compromis gesloten tussen alle belanghebbenden. De maatschappelijke belangen worden gewaarborgd door beleidskaders in het bestemmingsplan. Door aan het begin van het planningsproces kaders en randvoorwaarden te stellen en de private partijen aan te sturen, handelt de gemeente Zeist actiever. Uiteindelijk komt het voorstel bij de gemeenteraad, die de afgewogen belangen in het planningsproces beoordeelt. De uitkomst van het plan blijft echter een politieke afweging, blijkt uit de interviews.

Kortom, de gemeente Zeist voert faciliterend grondbeleid, waarbij het proces centraal staat. Hierbij handelt de gemeente deels ook actief, waarbij maatschappelijke doeleinden voorop staan. Het grondbeleid dient hierbij als middel en is afgeleid van de doelen.

### **6.3 Gemeente Nieuwegein**

De documentenanalyse van de case randgemeente Nieuwegein is uitgevoerd op het beleidsdocument ‘Nieuwegein verbindt, structuurvisie 2030’, dat vastgesteld is in december 2009 (Gemeente Nieuwegein, 2009). In de structuurvisie ligt de focus van het grondbeleid voornamelijk op actief grondbeleid. De gemeente richt zich op het aangaan van publiek-private samenwerkingen, waarbij zij ook financieel verantwoordelijk is en de ontwikkelingen probeert te sturen. Ook gaat dit gepaard met kleinschalige inbreidingsprojecten, waarbij uitkomstlegitimititeit in een ontwikkelingsplanologie centraal staat (Gemeente Nieuwegein, 2009). Deze kenmerken sluiten dus voornamelijk aan op actief grondbeleid.

De actieve focus van het grondbeleid wordt echter wel verminderd met enkele kenmerken van faciliterend grondbeleid, zoals het opstellen van locatie-eisen en het formuleren van uitgangspunten en randvoorwaarden voor projecten. De gemeente stelt een flexibel

bestemmingsplan op. Hierdoor probeert de gemeente bij initiatieven zoveel mogelijk belangen te realiseren (Gemeente Nieuwegein, 2009).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Nieuwegein inzet op een actief grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Domein blijkt echter dat de gemeente Nieuwegein in de praktijk minder actief is gaan handelen, zie figuur 10. Een verschil tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid is zichtbaar. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.



Figuur 10 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Nieuwegein

Uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Domein blijkt dat de gemeente Nieuwegein verschillende externe en interne ontwikkelingen ervaart, die de verandering van het grondbeleid verklaren. Een externe ontwikkeling die de gemeente sinds einde van de financiële crisis (2015) ervaart is de toenemende woningschaarste, zo blijkt uit een interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. De woningen in de gemeente Nieuwegein zijn relatief goedkoper dan de woningen in de centrumgemeente Utrecht. Hierdoor vestigen mensen uit de gemeente Utrecht zich in de gemeente Nieuwegein. Ook zijn de woningen in de gemeente Nieuwegein relatief goedkoper dan die in de buurgemeenten IJsselstein en Houten. Hierdoor ziet de gemeente Nieuwegein een instroom van huishoudens uit de buurgemeenten. Door de instroom van huishoudens uit de gemeente Utrecht, IJsselstein en Houten neemt de woningschaarste in de gemeente Nieuwegein toe, waardoor de woningprijzen stijgen. In de gemeente Nieuwegein is de woningschaarste zichtbaar op de woningmarkt van middeldure huur en sociale huurwoningen. De wachtlijst voor een sociale huurwoning is namelijk tien jaar, blijkt uit het interview met de gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Domein. Een andere externe ontwikkeling die de gemeente Nieuwegein ervaart, is de toenemende burgerparticipatie, waardoor de particulieren actiever worden in het planningsproces. Verder ervaart de gemeente Nieuwegein een toename van duurzaamheids- en klimaatadaptieve vraagstukken. Ook ziet de gemeente een toenemende vraag naar logistieke ruimtes. De gemeente Nieuwegein ligt tussen drie rijkswegen, waardoor het voor bedrijven interessant is om zich in de gemeente Nieuwegein te vestigen blijkt uit het interview met de gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Domein. Naast de externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

Een interne ontwikkeling binnen de gemeente Nieuwegein is de reorganisatie in 2015, waarbij vijf losse afdelingen in de gebiedsontwikkelingsketen zijn samengebracht in één afdeling, zo blijkt uit het interview met de gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Domein.

Deze reorganisatie is doorgevoerd om het planningsproces efficiënter te maken en om in te spelen op de veranderende vraag op de woningmarkt en de veranderende behoeften vanuit de samenleving. Hierdoor is ook de uitvoering van het ruimtelijk beleid gewijzigd, waarbij de gemeente ambitieuzer werd op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie blijkt uit de interviews. Deze externe en interne ontwikkelingen zorgen voor een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid.

Uit de interviews blijkt dat de woningbehoefte in de gemeente Nieuwegein groot is, terwijl er binnen de gemeente weinig uitleglocaties meer zijn. Hierdoor vinden nieuwbouwwontwikkelingen plaats in binnenstedelijke gebieden. Deze nieuwbouwwontwikkelingen hebben invloed op de kwaliteit van de leefomgeving en raken diverse beleidsvelden, bijvoorbeeld het parkeerbeleid. Verder ervaart de gemeente dat ontwikkelingen, zoals technologische ontwikkelingen, zorgen voor een andere manier van beleidsbenadering; beleidskaders moeten flexibeler opgesteld worden om in te spelen op de externe ontwikkelingen. Daarbij past de gemeente Nieuwegein wel een integrale ontwikkelingsstrategie toe. Een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken van de gemeente Nieuwegein merkt hierover op:

“Je merkt dat het handig is om een visie op het totale gebied te hebben en dat het handig is om een soort masterplanidee te hebben, in plaats van losse ontwikkelingen goed te keuren en dan achteraf tot de ontdekking komen dat je een rommeltje hebt gecreëerd in de ruimtelijke ordening. Dus enige sturing is toch wel wenselijk.”

Het beschreven spanningsveld leidt tot interne en externe reacties. Om dit spanningsveld te laten afnemen, wil de gemeente Nieuwegein specifieke woningen toevoegen om de doorstroming te bevorderen en woningschaarste te laten afnemen, blijkt uit de interviews. Bij deze interne reactie is grond aan- en verkoop geen doel, maar een middel om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen en tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoeften. Dit doet de gemeente Nieuwegein niet alleen met behulp van scenarioplanning, maar ook door een businesscase op te stellen. Met behulp van de businesscase wordt aan de hand van verschillende verdienmodellen gekeken naar de financiële haalbaarheid van een project. Naast de financiële haalbaarheid van de grondexploitatie wordt de meerwaarde van de ontwikkeling voor de gehele gemeente gemeten, zoals de maatschappelijke meerwaarde, de meerwaarde voor de gezondheidszorg en de economische meerwaarde. In de businesscase wordt ook een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd. Aan de hand van de businesscasebenadering kijkt de gemeente Nieuwegein vanuit een breed perspectief naar de gebiedsontwikkeling. Naast deze interne reacties zijn ook externe reacties aanwezig.

Door de toenemende woningschaarste neemt het aantal private partijen toe in de gemeente Nieuwegein, zo blijkt uit de interviews. Woningcorporaties werken meer samen met de gemeente. Andere private partijen, zoals ontwikkelende beleggers of beleggers pur sang, werken ook meer samen met de gemeente, omdat deze partijen ook innoverend inspelen op de externe ontwikkeling rondom duurzaamheid en technologie. Hierdoor ontwikkelen deze

private partijen vastgoed dat meerwaarde biedt voor de eindgebruiker en voor de gehele gemeente. Het aantal externe reacties neemt in het planningsproces hierdoor dus toe in de gemeente Nieuwegein.

In de dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, werken de gemeente, private partijen en particulieren samen. De gemeente betreft de private partijen en particulieren vroegtijdig in het planningsproces, waardoor draagvlak voor het plan wordt gecreëerd. In de samenwerking worden door middel van onderhandelingen tegemoetgekomen aan de behoeften van alle partijen. De gemeente Nieuwegein houdt tijdens de onderhandelingen wel rekening dat het algemene belang voor het individuele belang gaat. De gemeente waarborgt de maatschappelijke belangen aan de hand van kaders en randvoorwaarden in het planningsproces. De gemeente heeft een sturende rol in het planningsproces, blijkt uit de interviews. Uiteindelijk stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. De gemeenteraad beoordeelt de afwogen belangen in het planningsproces dat leidt tot een projectresultaat. De gemeente weegt hierbij interne belangen zwaarder dan externe belangen, omdat het projectresultaat moet aansluiten op de integrale stedelijke visie, zoals die is weergegeven in de structuurvisie van de gemeente Nieuwegein. Een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken van de gemeente Nieuwegein zegt hierover:

“De interne belangen gaan voor de externe belangen, omdat wij als gemeente vanuit onze maatschappelijke rol kijken naar het totale gebied en niet alleen naar die ene ontwikkeling (...). We zien dat als het proces goed is ingestoken de uitkomst randvoorwaardelijk is en dat de inhoud daaraan bijna ondergeschikt is, omdat dat weer een resultaat van het proces is.”

Kortom, de gemeente Nieuwegein handelt zowel actief als faciliterend, waarbij het realiseren van ambities voorop staat. De gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Domein van de gemeente Nieuwegein zeggen hierover:

“Het juiste product op de juiste plek bouwen. Oog voor kwaliteit. Oog voor maatschappelijk rendement. En een businesscasebenadering in plaats van het exploitatieplan.”

De gemeente Nieuwegein noemt deze benadering ook wel situationeel grondbeleid, waarbij de gemeente afhankelijk van de situatie actief of faciliterend handelt. Hiertegenover stellen de gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Domein van de gemeente Nieuwegein echter een beleidswijziging:

“Het is nu gewoon maatwerk. En maatwerk lijkt ook situationeel, maar dat is niet zo. Maatwerk is echt in de volle breedte van het planningsproces en op de ontwikkellocatie kijken wat daar nodig is om het goede te doen. Dat is maatwerk op het niveau dat de gemeente keuzes moet maken met de aanwending van financiële mogelijkheden per ontwikkellocatie.”

## 6.4 Gemeente Amsterdam

De documentenanalyse van de case centrumgemeente Amsterdam is uitgevoerd op het beleidsdocument ‘Structuurvisie Amsterdam 2040’, dat vastgesteld is in februari 2011 (Gemeente Amsterdam, 2011). In de structuurvisie ligt de focus op actief gemeentelijk grondbeleid, omdat de gemeente Amsterdam veel gronden in eigendom heeft en deze gronden bouw- of woonrijp worden uitgegeven in erfpachtgronden. De gemeente gaat op de erfpachtgronden publiek-private samenwerkingen aan om grip te houden op de ontwikkeling. Daarnaast moeten de ontwikkelingen aansluiten op de randvoorwaarden en de kaders die onder andere zijn weergegeven in de structuurvisie (Gemeente Amsterdam, 2011).

Als gevolg van de negatieve resultaten in de financiële crisis, heeft de gemeente Amsterdam de ontwikkelingsstrategie aangepast van traditionele gebiedsontwikkeling met integrale gebiedsontwikkelingen naar organische gebiedsontwikkeling waarbij de eindgebruikers centraal staan. Hierbij stelde de gemeente ook ruime bestemmingsplannen op om ontwikkelingen te stimuleren. Tijdens de crisis is het grondbeleid dus gewijzigd van actief naar actief met faciliterende kenmerken (Gemeente Amsterdam, 2011).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Amsterdam, ondanks de organische ontwikkelingsstrategie en de ruime bestemmingsplannen, inzet op actief grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt echter dat de gemeente Amsterdam in de praktijk minder actief is gaan handelen, zie figuur 11. Een verschil tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid is zichtbaar. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.



Figuur 11 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Amsterdam

Uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt dat de gemeente Amsterdam verschillende externe en interne ontwikkelingen ervaart, die de verandering van het grondbeleid verklaren. Een externe ontwikkeling is de Brexit. Door deze ontwikkeling komen meer internationale bedrijven naar de gemeente Amsterdam toe. Dit heeft ook invloed op het ruimtelijk beleid, omdat de gemeente nu stadswijken wil typeren voor verschillende economische sectoren. Een andere externe ontwikkeling is de woningschaarste in de gemeente Amsterdam. De vraag naar woningen in de gemeente Amsterdam is hoog; dit leidt tot prijsstijgingen van woningen. De vraag naar woningen komt niet alleen vanuit de gemeente, maar ook vanuit de randgemeenten, de regio tot op internationaal niveau. Uit de interviews blijkt dat door deze ontwikkeling het aanbod van woningen voor middeninkomens en sociale huurwoningen steeds meer onder druk komt te staan. Naast externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

Een interne ontwikkeling is de capaciteit binnen de gemeente Amsterdam. Door het hoge aantal bouwvergunningaanvragen is de capaciteit te klein, blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening. De druk op de woningmarkt wordt hierdoor niet opgevangen. Om toch in te spelen op de woningschaarste, is de uitvoering van het ruimtelijk beleid van de gemeente Amsterdam bijgesteld. De gemeente stimuleert en faciliteert de eigenaren van leegstaande kantoren tot vernieuwing van kantoren of transformatie tot woningen om de leegstand op de kantorenmarkt en de woningschaarste te minimaliseren. Ook worden woningen gebouwd voor specifieke doelgroepen blijkt uit de interviews. De externe en interne ontwikkelingen leiden tot een spanningsveld op het huidige ruimtelijk grondbeleid, blijkt uit de interviews.

Ondanks de interne ontwikkelingen blijft de woningmarkt onder druk staan, waardoor het huidige beleid niet volledig aansluit op de ontwikkelingen. Verder is de interne capaciteit te krap voor het aantal bouwvergunningaanvragen dat binnenkomt. Ook is in een grote gemeente veel interne afstemming nodig om de kwaliteit van de leefomgeving te bewaken, waardoor procedures niet sneller kunnen worden doorlopen. Het beschreven spanningsveld leidt tot interne en externe reacties.

Om het spanningsveld te minimaliseren, maakt de gemeente Amsterdam de beleidskaders van de bestemmingsplannen scherper. Door deze interne reactie houdt de gemeente Amsterdam sturing op gebiedsontwikkelingen, waarbij de leefkwaliteit wordt gewaarborgd blijkt uit de interviews. De gemeente stelt voorwaarden aan ontwikkelende partijen, zoals programmatische aspecten, waarop de gemeente de grondprijzen hierop aanpast. Alle gronden worden uitgegeven in erfpacht. De woningdruk op de gemeente is groot en door scherpere beleidskaders in de bestemmingsplannen houdt de gemeente sturing op de leefomgeving. De gemeente handelt dus actief. Daarbij stelt zij zich meewerkend op wanneer bepaalde gemeentelijke ambities worden behartigd door private partijen. Dit leidt tot langdurige samenwerkingsvormen in de gemeente. Naast deze interne reacties zijn ook externe reacties aanwezig.

Externe reacties zijn zowel bij particulieren als bij private partijen zichtbaar. Particulieren zijn steeds meer betrokken in het planningsproces, omdat zij kansen in de vastgoedmarkt zien om zelf woningen te bouwen. Verder merkt de gemeente Amsterdam een toename van geïnteresseerde private partijen voor gebiedsontwikkelingen. Wel reageren private partijen niet altijd positief op het strenge beleid dat de gemeente stelt, zo blijkt uit de interviews. Het aantal actoren in het speelveld van het planningsproces neemt dus toe in de gemeente Amsterdam.

In de dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, stuurt de gemeente het planningsproces aan middels tenders en beleid. Hierdoor worden aan het begin van het planningsproces beleidskaders en randvoorwaarden in

het bestemmingsplan vastgesteld, waardoor tijdens het planningsproces de interne afstemming geminimaliseerd wordt en procedures sneller kunnen worden doorlopen. Aan de hand van het beleidskader in het bestemmingsplan wordt het algemeen belang in de gemeente gewaarborgd. Ook stelt de gemeente een voorwaarde aan private partijen om in gesprek te gaan met particulieren, waardoor de maatschappelijke belangen ook gewaarborgd worden in het planningsproces. Gemeentelijke gebiedsteams stellen het plan ook af op de omgeving en de belanghebbenden. Uiteindelijk wordt het bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad, waarbij de weging afhankelijk is van het politieke krachtenveld.

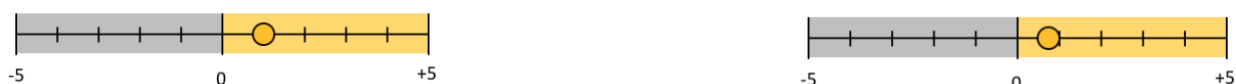
Kortom, de gemeente Amsterdam voert dus een actief grondbeleid waarbij het planningsproces procesgericht wordt aangestuurd. Een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken binnen de gemeente Amsterdam zegt hierover:

“We houden als gemeente die actieve positie. Tegelijkertijd hebben we als gemeente wel besloten om onze rol ook in die positie als grondeigenaar veel meer te laten bepalen door wat de markt wil. Daarin dus wel een soort faciliterende positie in te nemen door onze planvorming te laten bepalen door wat de markt wil.”

## 6.5 Gemeente Almere

De documentenanalyse van de case randgemeente Almere is uitgevoerd op het beleidsdocument ‘Omgevingsvisie Almere, structuurvisie Almere conform WRO’, dat vastgesteld is in oktober 2017 (Gemeente Almere, 2017). In de omgevingsvisie komt naar voren dat het grondbeleid is gewijzigd van actief naar faciliterend, waarbij particuliere initiatieven ruimte krijgen en private partijen samenwerken. De gemeente is de mediator tussen deze actoren in het planningsproces. Echter, de gemeente Almere voert ook een actief grondbeleid, omdat zij agrarische gronden binnen de gemeente aankoopt van het Rijk. Door deze wijziging van het grondbeleid voert de gemeente Almere een ‘situationeel grondbeleid’ (Gemeente Almere, 2017).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Almere inzet op faciliterend grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt dat de gemeente Almere dit beleid ook voert, zie figuur 12.



Figuur 12 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Almere

De uitkomst van de documentenanalyse en van de gestructureerde interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening komen vrijwel met elkaar overeen. Dit is te verklaren doordat de omgevingsvisie in 2017 is vastgesteld. In het afgelopen jaar hebben interne en externe ontwikkelingen dus nog geen grote invloed uitgeoefend op het grondbeleid. Uit de semigestructureerde interviews met gemeentelijke

ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt ook dat sinds het einde van de financiële crisis (2015) het grondbeleid is gewijzigd van actief naar meer faciliterend. De mate van actief grondbeleid is echter onbekend. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.

Uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt dat de gemeente Almere verschillende externe en interne ontwikkelingen ervaart, die de verandering van het grondbeleid verklaren. Externe ontwikkelingen die de gemeente ervaart zijn de opkomende deeleconomie en duurzaamheid, zoals 'gasloos bouwen' en energietransitie. Een andere externe ontwikkeling die de gemeente ervaart en die invloed heeft op het grondbeleid, is een verschuiving van doelgroepen in de woningmarkt. De gemeente is ontstaan als overloopgemeente van de gemeente Amsterdam. Tegenwoordig worden binnen de gemeente woningen gebouwd en getransformeerd voor de huidige bewoners, die starter zijn of doorschuiven naar een ander type woning. Verder is de toenemende druk op de woningmarkt ook een externe ontwikkeling die de gemeente ervaart. Naast de woningvraag van de huidige bewoners uit de gemeente Almere komen ook mensen uit de gemeente Amsterdam in de gemeente Almere wonen. De woningen in de centrumgemeente Amsterdam zijn relatief duurder dan in de gemeente Almere. Hierdoor neemt de druk op de woningmarkt in de gemeente Almere toe en stijgen de woningprijzen, zo blijkt uit de interviews. Naast externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

Een interne ontwikkeling is de wijziging van de uitvoering van het ruimtelijk beleid sinds 2015, omdat de woonbehoefte in de gemeente is veranderd, zo blijkt uit de interviews. De gemeente bouwde eerst voornamelijk woningen voor de inkomende stroom van huishoudens vanuit onder andere de gemeente Amsterdam. Tegenwoordig ontwikkelt de gemeente Almere ook voor de huidige inwoners van de gemeente, die starter zijn of doorstromen naar een ander type woning. Door de wijziging van de uitvoering van het ruimtelijk beleid is de aandacht voor binnenstedelijke transformatie toegenomen blijkt uit het interview met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijk Ordening. Hierdoor past de gemeente Almere zowel integrale als organische gebiedsontwikkelingen toe. Integrale gebiedsontwikkeling wordt ingezet bij de actieve grondposities waarbij een integraal plan gefaseerd wordt in de tijd, zo blijkt uit een interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. Organische gebiedsontwikkeling wordt ingezet bij transformatieprojecten in binnenstedelijk gebied waarbij belangen van stakeholders afgestemd worden, zo blijkt uit een interview met gemeentelijke ambtenaren van de Ruimtelijke Ordening. De externe en interne ontwikkelingen leiden tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid tegen de achtergrond van het ruimtelijk beleid.

In het spanningsveld is de woningschaarste de grootste uitdaging voor de gemeente Almere, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast moet de gemeente ook rekening houden met de snelheid



van de ontwikkelingen in de maatschappij die een scope hebben van vijf tot zeven jaar. De maatschappelijke behoeften worden beïnvloed door bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen, zo blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. Door de snelheid van de ontwikkelingen in de maatschappij moeten gebiedsontwikkelingen flexibel opgesteld worden, zodat ingespeeld kan worden op deze ontwikkelingen. De gemeente Almere kijkt nu vijftien jaar vooruit naar wat dan de maatschappelijke behoeften zijn en wat particulieren dan kunnen betalen. Op basis van onder andere de langetermijnvisie wordt een woningbouwprogrammering opgesteld die ook invloed heeft op de kortetermijnuitvoering, zo blijkt uit het interview met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Het ruimtelijk beleid en het grondbeleid sluit dus niet volledig aan op de externe ontwikkelingen. Het beschreven spanningsveld leidt tot interne en externe reacties.

Een interne reactie van de gemeente Almere is dat zij het spanningsveld tussen externe en interne ontwikkelingen wil minimaliseren door op korte termijn te bouwen voor specifieke doelgroepen, zoals sociale huurwoningen, zo blijkt uit het interview met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Ook wil de gemeente Almere inzetten op de taakstelling voor het bouwen van zestigduizend woningen aan de hand van actief grondbeleid op greenfieldlocaties, zo blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken. Deze woningen moeten op korte termijn gebouwd worden. De kwaliteit van de leefomgeving bij de woningbouwproductie wordt gewaarborgd doordat de gemeente actief handelt en private partijen selecteert om hiermee samen te werken. Om de woningbouwproductie te realiseren, voert de gemeente in haar langetermijnvisie (vijftien jaar) een scenarioplanning uit, zo blijkt uit de interviews. Zo probeert de gemeente de nieuwbouwplannen zo flexibel mogelijk te houden, waarbij herprogrammering mogelijk is. De uitkomst is een compromis tussen het financiële resultaat en de kwaliteit van de leefomgeving. Naast interne reacties zijn ook externe reacties aanwezig.

Externe reacties zijn zowel bij private partijen als bij particulieren zichtbaar. Doordat de woningmarkt in de gemeente Almere schaars is, neemt het aantal geïnteresseerde private partijen toe, blijkt uit de interviews. Bij actieve grondposities selecteert de gemeente de geïnteresseerde private partijen op basis van de waarde die een partij toevoegt aan een gebied. De gemeente heeft minder invloed op binnenstedelijke transformatie, omdat dit vaak geen gemeentelijke, maar private gronden betreft. Wel is van een nieuwbouwplan de waardecreatie aan een gebied een belangrijk criterium bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Naast het aantal private ontwikkelingen zijn ook externe reacties aanwezig middels particulier opdrachtgeverschap (PO-ontwikkelingen). Sinds het einde van de financiële crisis is de stroom van PO-ontwikkelingen stabiel, zo blijkt uit het interview met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke Ordening.

In de dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, worden contactuele afspraken tussen de gemeente, particulieren en

private partijen gemaakt, zo blijkt uit de interviews. Zo kan de gemeente Almere sturing geven op het ontwikkelplan, waardoor het algemeen belang wordt gewaarborgd in grondexploitatieplannen. Bij binnenstedelijke transformatie zal de gemeente meer faciliteren, waarbij de initiatiefnemer de particuliere en andere stakeholders moet betrekken bij het ontwikkelingsplan. Uiteindelijk komt het voorstel bij de gemeenteraad. Daar staan beleidskaders en -randvoorwaarden voor maatschappelijke behoeften centraal in de besluitvorming. Deze worden gewaarborgd in het bestemmingsplan. Wel blijft het politieke krachtenveld van toepassing op de uitkomst van het ontwikkelplan.

Kortom, de gemeente Almere voert een actief grondbeleid vanwege het bezit van een grotere hoeveelheid gronden en de wet Voorkeursrecht Gemeente, omdat de woningbouwopgave groot is. Door de toenemende aandacht voor binnenstedelijke transformatie voert de gemeente de laatste jaren een meer faciliterend grondbeleid. Ook neemt het bezit van gronden langzaam af, omdat gronden in vol eigendom worden uitgegeven. Dit alles verklaart ook de huidige uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.

## 6.6 Gemeente Haarlemmermeer

De documentenanalyse van de case randgemeente Haarlemmermeer is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Structuurvisie Haarlemmermeer 2030', dat vastgesteld is in juli 2012 (Gemeente Haarlemmermeer, 2012). In de structuurvisie is duidelijk vermeld dat de gemeente Haarlemmermeer inzet op actief grondbeleid. Ook stelt de gemeente aan dat haar rol is veranderd van reguleren en uitvoeren naar regie houden en condities scheppen. Zo zet de gemeente Haarlemmermeer het grondbeleid zowel actief als faciliterend in, waarbij zij zich inzet voor 'het mogelijk maken' (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

Uit de analyse van het beleidsdocument komt naar voren dat de gemeente Haarlemmermeer inzet op een licht actief grondbeleid. Uit de analyse van de interviews met gemeentelijke ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt echter dat de gemeente Haarlemmermeer in de praktijk bijna net zoveel een actief als een faciliterend grondbeleid voert in het planningsproces, zie figuur 13. Een verschil tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid is zichtbaar. De verandering en de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder verklaard.



Figuur 13 De inzet (links) en de uitvoering (rechts) van het strategisch grondbeleid van de gemeente Haarlemmermeer

Uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren van de afdeling Grondzaken en Ruimtelijke Ordening blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer sinds het einde van de financiële crisis (2015) verschillende externe en interne ontwikkelingen ervaart, die de verandering van het grondbeleid verklaren. Een externe ontwikkeling die de gemeente ervaart zijn onder andere duurzaamheid ('gasloos bouwen'), meer behoefte aan elektrische netwerken en

dataknooppunten en een maatschappelijke verandering op de kantoren- en bedrijvenmarkt. De behoefte aan vierkante meters neemt af bij private partijen als gevolg van het flexibele werken. Aan de andere kant neemt de behoefte aan logistieke bedrijven in de gemeente toe, blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Een andere externe ontwikkeling die invloed heeft op het grondbeleid is de verandering van het Schipholbeleid. Het Schipholbeleid stelt randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen rondom Schiphol, zoals stedelijke contouren op het gebied van hoogtebeperkingen, geluid en veiligheid van de luchtvaart, en contouren op het gebied van buis- en energieleidingen. Het Schipholbeleid is door het Rijk aangepast. Door deze aanpassing nemen de bebouwingmogelijkheden toe, zo blijkt uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening. Verder ervaart de gemeente Haarlemmermeer de externe ontwikkeling de toenemende woningschaarste doordat huishoudens uit de gemeente Amsterdam instromen in de gemeente Haarlemmermeer. De inkomende stroom van huishoudens betreffen voornamelijk starters, jonge gezinnen, maar ook mensen uit de middenklasse. Hierdoor worden de woningen in het lagere segment en in de sociale huur schaars blijkt uit de interviews. Naast externe ontwikkelingen vinden sinds het einde van de financiële crisis (2015) ook interne ontwikkelingen plaats, die invloed hebben op de uitvoering van het grondbeleid.

Een interne ontwikkeling is de capaciteit binnen de gemeente Haarlemmermeer. Uit het interview met een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer een krappe interne capaciteit ervaart door het toenemende aantal gebiedsontwikkelingen en bouwvergunningaanvragen. Bovendien vraagt de gemeenteraad aan beleidsmedewerkers of zij het planningsproces sneller kunnen doorlopen. Een andere interne ontwikkeling is dat de gemeente steeds minder grond in bezit heeft en daardoor meer faciliterend gaat handelen. Hierbij zet gemeente Haarlemmermeer in op 'situationeel grondbeleid', waarbij zowel integrale als organische gebiedsontwikkelingen worden toegepast, zo blijkt uit de interviews. Per locatie beoordeelt de gemeente dan wat voor type grondbeleid zij voert en welke instrumenten zij hierbij inzet.

De externe en interne ontwikkelingen leiden niet tot een spanningsveld gericht op de inhoud van het grondbeleid, blijkt uit de interviews, omdat de gemeente situationeel grondbeleid toepast. Het huidige beleid zal niet veranderen, omdat de gemeente open staat voor private partijen en beleidskaders stelt voor de gebiedsontwikkeling in het bestemmingsplan. Wel leiden de externe en interne ontwikkelingen tot een spanningsveld tussen de uitvoering van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid, omdat de interne capaciteit niet goed aansluit op de toenemende vraag vanuit de woningmarkt. Door het spanningsveld ontstaan interne en externe reacties.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer de externe ontwikkelingen die zij ervaart meeneemt in beleidskaders. In het begin van het planningsproces worden kaders opgesteld die de spelregels van een ontwikkeling aangeven (interne reacties). Een

initiatiefnemer kan hierop inspelen en weet wat vanuit de gemeente wordt verlangd. Hierdoor neemt de duur van een planningsproces af, waardoor ingespeeld wordt op de woningschaarste. Door de grote vraag naar woningen in de gemeente Haarlemmermeer neemt ook het aantal projectontwikkelaars (externe reacties) toe, zo blijkt uit de interviews. Het aantal actoren in het speelveld van het planningsproces neemt dus toe in de gemeente Haarlemmermeer.

In de dialoog, waar de interne en externe reacties op het spanningsveld samenkomen in het transformatieproces, werken de gemeente, private partijen en particulieren samen, zo blijkt uit de interviews. Een particulier wordt hierdoor vroegtijdig in het planningsproces betrokken middels participatie. De plannen worden gezamenlijk gemaakt. Door de burgerparticipatie wordt het maatschappelijke belang inzichtelijk gemaakt. Het individuele en algemene belang worden vastgelegd in gemeentelijke beleidskaders. De gemeente Haarlemmermeer streeft naar anterieure overeenkomsten, waarbij zij een faciliterende rol hebben. Met behulp van beleidskaders en het bestemmingsplan stuurt de gemeente het project aan op de ruimtelijke kwaliteit. Door op voorhand beleidskaders te stellen in het bestemmingsplan weten de initiatiefnemers waar zij aan toe zijn. Uiteindelijk stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan, vast. De gemeenteraad beoordeelt de afwogen belangen in het planningsproces die leiden tot een projectresultaat. Bij het beoordelen kijkt de gemeenteraad welke invloed particulieren en private partijen hebben gehad bij het tot stand komen van het plan. Wel blijft het politieke krachtenveld van toepassing op de uitkomst van het ontwikkelplan.

Kortom, de gemeente Haarlemmermeer voert een situationeel grondbeleid. Een gemeentelijke ambtenaar van de afdeling Grondzaken binnen de gemeente Haarlemmermeer zegt hierover:

“Het is dus kijken naar je instrumenten en die inzetten afhankelijk van de situatie. Daar waar je moet aankopen, in speciale gevallen, doe je dat. Waar je niet hoeft aan te kopen, omdat ontwikkelaars al goede posities hebben, dan kijk je er met een strategisch oog naar, ga je het zelf niet aankopen, maar dan stel je de ontwikkelaars in staat om jouw ruimtelijke doelstellingen te realiseren.”

De gemeente Haarlemmermeer gebruikt hierbij het beleidsinstrumentarium als aanvullend instrument, waarmee zij ontwikkelingen mee-faciliteert. Dit alles verklaart ook de huidige praktische uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.

## Hoofdstuk 7 Conclusie, discussie en epiloog

In dit hoofdstuk wordt eerst de conclusie van dit onderzoek over de inzet, de uitvoering en het transformatieproces van het gemeentelijk grondbeleid middels het conceptueel model beschreven. Ook bevat dit hoofdstuk de discussie van de empirische resultaten en de wetenschappelijke literatuur. Tot slot wordt de epiloog beschreven waarin de bevindingen gegeneraliseerd zijn naar de Nederlandse context en aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden beschreven.

### 7.1 Conclusie en discussie

In deze paragraaf worden de cases over de inzet en de uitvoering van het grondbeleid beschreven en vergeleken. Daarmee worden de deelvragen 1 en 5 en de veronderstellingen 1, 6 en 8 beantwoord. Vervolgens worden de transformatieprocessen van de geselecteerde gemeenten beschreven. Hiermee worden de deelvragen 2 tot en met 4 en de veronderstellingen 2 tot en met 5 en 7 beantwoord. Tot slot wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

#### 7.1.1 De inzet en uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid

In deze paragraaf worden de resultaten van de rand- en centrumgemeenten over de inzet en de uitvoering van het grondbeleid beschreven en vergeleken, zoals weergegeven in figuur 7 (paragraaf 5.4). De paragraaf sluit af met een resultatenoverzicht van de inzet en de uitvoering van de schaal van het strategisch grondbeleid per geselecteerde gemeente.

##### *De randgemeenten*

De empirische resultaten van de randgemeenten in regio Utrecht en Amsterdam over de inzet en de uitvoering van het grondbeleid zijn contrair met de resultaten van Van Oosten et al. (2017). Van Oosten et al. (2017) geven aan dat kleine Nederlandse gemeenten tijdens de financiële crisis faciliterend grondbeleid uitvoerden en dit beleid na de financiële crisis voortzetten (V1). Echter, uit zowel het ruimtelijk beleidsdocument als de interviews blijkt dat in regio Utrecht de randgemeente Nieuwegein actief grondbeleid inzet. De gemeente Zeist zet dit ook in volgens het ruimtelijk beleidsdocument. Daarentegen blijkt uit een interview bij de gemeente Zeist dat zij meer faciliterend grondbeleid inzette tijdens de financiële crisis, waarbij de mate van de inzet van faciliterend grondbeleid onbekend is. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat beide gemeenten minder actief zijn gaan handelen sinds het einde van de financiële crisis (2015). De gemeente Zeist is zelfs 'licht faciliterend' gaan handelen. Beide gemeenten verwerven namelijk weinig gronden en zetten zich meer in op proceslegitimititeit.

Daarnaast zijn de empirische resultaten in regio Amsterdam ook contrair met Van Oosten et al. (2017), omdat de gemeente Haarlemmermeer het grondbeleid 'licht actief' inzet. Ook blijkt uit de interviews bij de gemeente Almere dat de gemeente een actief grondbeleid uitvoerde tijdens de financiële crisis. De mate van actief grondbeleid is echter onbekend. Wel zet de gemeente Almere het grondbeleid faciliterend in volgens het ruimtelijke beleidsdocument.

Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het ruimtelijke beleidsdocument van de gemeente Almere eind 2017 is vastgesteld. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat beide randgemeenten vanaf 2015 minder actief tot zelfs 'licht faciliterend' zijn gaan handelen. Hierbij is gemiddeld genomen de aandacht voor binnenstedelijke transformatie bij beide gemeenten toegenomen, waarbij het aantal actoren in het speelveld toeneemt en meer aandacht is voor het planningsproces.

Concluderend kan worden gesteld dat beide randgemeenten gemiddeld meer 'neutraal' grondbeleid zijn gaan voeren sinds 2015. Deze conclusie is in lijn met Segeren (2007) en Van Oosten (2017), die aangegeven dat het ideaalbeeld van actief of faciliterend grondbeleid niet bestaat en dat deze typen grondbeleid met elkaar vermengd zijn. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de rol van de gemeente in het planningsproces is veranderd, waardoor de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid elkaar opheffen. In de kwantitatieve data-analyse is deze verandering zichtbaar, zie bijlage 1. Ook blijkt uit de interviews dat de randgemeenten in de Randstad per planningsproces nagaan wat voor type grondbeleid wordt toegepast, zie hoofdstuk 6. De gemeente Almere en Haarlemmermeer noemen dit ook wel situationeel grondbeleid. Aan de hand van het situationeel grondbeleid heft de uitvoering van actief en faciliterend grondbeleid elkaar op.

### *De centrumgemeenten*

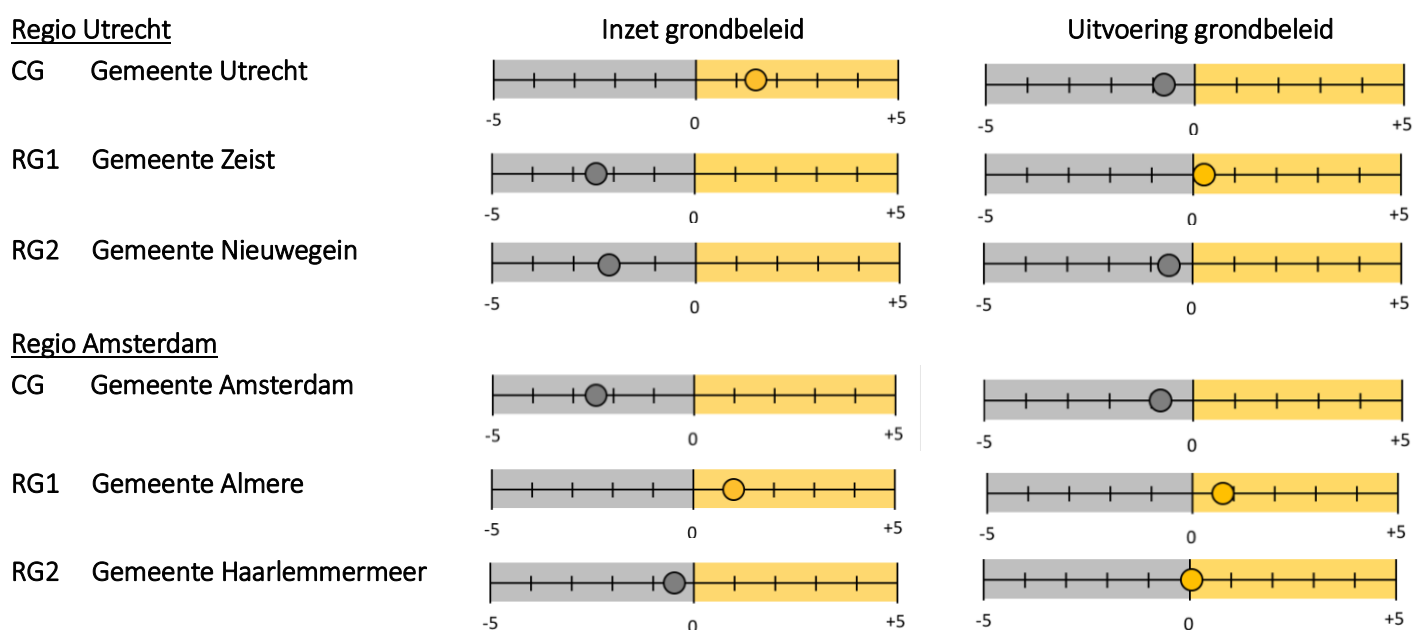
De empirische resultaten van de centrumgemeente Utrecht zijn in lijn met het onderzoek van Segeren (2007), die stelt dat zowel actief als faciliterend grondbeleid wordt uitgevoerd als het grondbeleid wijzigt van actief naar faciliterend (V6). Dit resultaat sluit deels aan op Van Oosten et al. (2017), die constateren dat grote Nederlandse gemeenten tijdens en na de financiële crisis actief grondbeleid uitvoeren (V1). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de centrumgemeente Utrecht tijdens de financiële crisis het grondbeleid faciliterend heeft ingezet. De gemeente is echter voornamelijk actief gaan handelen na de financiële crisis door het na-ijleffect. Ook stelt de gemeente de beleidskaders in bestemmingsplannen scherper op om de kwaliteit van de leefomgeving te sturen. De gemeente zet dus in op faciliterend grondbeleid, maar voert een actief grondbeleid.

Daarentegen zijn de empirische resultaten van de centrumgemeente Amsterdam wel volledig in lijn met Van Oosten et al. (2017) (V1). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de gemeente Amsterdam tijdens en na de financiële crisis actief grondbeleid blijft voeren, omdat zij gronden in erfpacht uitgeeft en beleidskaders in bestemmingsplannen scherp opstelt. Wel is de mate van actief grondbeleid afgenomen na de financiële crisis, doordat is ingezet op kenmerken van het faciliterend grondbeleid. Zo zijn het aantal actoren in het speelveld van het planningsproces toegenomen. Ook stelt de gemeente randvoorwaarden aan private partijen om particulieren te betrekken in het planningsproces, waarbij de maatschappelijke belangen worden gewaarborgd en het plan afgestemd wordt met belanghebbenden.

Concluderend kan worden gesteld dat beide centrumgemeenten actief grondbeleid voeren. Deze conclusie sluit aan op de verwachting dat de centrumgemeenten in de Randstad een actiever grondbeleid voeren dan de randgemeenten. Theoretisch werd verwacht dat de centrumgemeenten in de Randstad een actiever grondbeleid voeren dan de randgemeenten, omdat zij centraal staan in de agglomeratie (Klaassen & Van den Berg, 1981) (V8). Dit betekent dat de centrumgemeenten de uitvoering van het grondbeleid sturen, terwijl randgemeenten worden gestuurd door agglomeratie-effecten van centrumgemeenten. Deze conclusie staat ook in lijn met Van Oosten et al. (2017), die stelt dat grote gemeenten een actiever grondbeleid voeren dan kleine gemeenten.

Nadat alle vergelijkingen tussen de rand- en centrumgemeenten zijn beschreven, zijn afsluitend de resultaten over de inzet en de uitvoering van de schaal van het strategisch grondbeleid per gemeente weergegeven in tabel 4. In de tabel is zoals beschreven de verandering van het grondbeleid zichtbaar. In de volgende paragraaf wordt de verandering verklaard aan de hand van het transformatieproces.

Tabel 4 Resultatenoverzicht van de inzet en de uitvoering van de schaal van het strategisch grondbeleid per geselecteerde gemeente



### 7.1.2 Transformatieprocessen van het grondbeleid

Geconcludeerd wordt uit de empirische resultaten dat sinds het einde van de financiële crisis (2015) elke geselecteerde gemeente verschillende externe en interne ontwikkelingen ervaart, die leiden tot een spanningsveld tussen de inhoud en de uitvoering van het grondbeleid. Externe ontwikkelingen die verschillende gemeenten ervaren zijn duurzaamheidsmaatregelen, burgerparticipatie en de Omgevingswet. Daarnaast ervaren alle gemeenten contextgebonden externe ontwikkelingen. Enkele contextgebonden externe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld de economische ontwikkelingen van Schiphol voor de gemeente Haarlemmermeer, verschuiving van doelgroepen binnen de stad voor de gemeente Almere en ontwikkelingen rondom de

Brexit voor de gemeente Amsterdam. Verder ervaren alle gemeenten de druk van de woningmarkt als externe ontwikkeling. Een gevolg van de druk op de woningmarkt is een toenemende woningschaarste. Alle geselecteerde gemeenten ervaren een toenemende woningschaarste van middeldure huurwoningen en sociale huurwoningen. Deze constatering ligt in lijn met theoretisch onderzoek, waarin is gesteld dat een toenemende woningschaarste zichtbaar is op de Nederlandse woningmarkt in stedelijke gebieden (Dynamis, 2017; PBL, 2016; BPD, sd). Deze externe ontwikkelingen leiden bij alle gemeenten tot interne ontwikkelingen.

Door de toenemende woningschaarste zijn integrale gebiedsontwikkelingen, volgens zowel theoretisch als empirisch onderzoek, opnieuw zichtbaar bij centrum- en randgemeenten in de Randstad (Dynamis, 2017; PBL, 2016; BPD, sd). Deze interne ontwikkeling is zichtbaar bij verschillende gemeenten, omdat organische gebiedsontwikkelingen niet meer interessant zijn door de druk op de woningmarkt. De gemeenten moeten meer sturing geven op het planningsproces om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden. De druk op de woningmarkt zorgt dus voor dat de gemeenten de uitvoering van het ruimtelijk beleid wijzigen. Deze ontwikkeling komt overeen met de kenmerken van actief grondbeleid, zie hoofdstuk 2. De gemeenten zullen dus meer actief grondbeleid uitvoeren middels de ontwikkelingsstrategie.

Tevens is zowel theoretisch als empirisch gesteld dat de interne druk kan toenemen als de capaciteit van instituties niet meer aansluit op het institutionele arrangement door externe maatschappelijke ontwikkelingen (Buitelaar, et al., 2007). Hierdoor zullen interne ontwikkelingen ontstaan. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat door de druk op de woningmarkt en de toename van bouwvergunningaanvragen tweederde van de geselecteerde gemeenten een te krappe capaciteit ervaart. Externe ontwikkelingen hebben dus een grotere invloed op de uitvoering van het grondbeleid dan interne ontwikkelingen, omdat elke gemeente aangeeft dat een gemeente moet inspelen op externe ontwikkelingen waarbij het grondbeleid de afhankelijke factor is (V3). Dit betekent dat door externe ontwikkelingen sneller een druk ontstaat op het huidige grondbeleid. Deze interne en externe druk leiden samen tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid, waardoor het grondbeleid wijzigt (V2).

Het beschreven spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid zorgt voor interne en externe reacties. Bij elke cases zijn de interne reacties anders. Elke gemeente speelt namelijk anders in op het spanningsveld van het transformatieproces om de druk te minimaliseren. Dit staat in lijn met het onderzoek van Jacobs en Notteboom (2011), die aangeven dat het model van institutionele veranderingen contextafhankelijk is. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de gemeenten Amsterdam en Utrecht bijvoorbeeld de beleidskaders scherper maken waardoor de gemeenten sturing houden op het planningsproces en de kwaliteit van de leefomgeving. De gemeenten Zeist en Nieuwegein stellen aan het begin van het planningsproces kaders, randvoorwaarden en ambities, waardoor tijdens het planningsproces de flexibiliteit van de beleidskaders juist toeneemt. De gemeenten Haarlemmermeer en Almere passen beide benaderingen toe afhankelijk van de inzet van het



grondbeleid, omdat zij situationeel grondbeleid uitvoeren. Doordat de gemeenten verschillende interne reacties uiten wordt geconcludeerd dat de gemeenten dus verschillende typen grondbeleid zullen uitvoeren, afhankelijk van hun context. Naast de interne reacties zijn ook externe reacties waargenomen op het spanningsveld.

Uit het empirisch onderzoek is geconcludeerd dat het aantal externe reacties stijgt, omdat het aantal actoren in het speelveld van het planningsproces toeneemt. De empirische resultaten duiden aan dat door de druk op de woningmarkt het aantal initiatiefnemers bij elke gemeente toeneemt, omdat de investeringsbereidheid van private partijen hoog is. Ook neemt de betrokkenheid van particulieren in het planningsproces bij elke gemeente toe middels de burgerparticipatie. Deze conclusie komt overeen met de kenmerken van faciliterend grondbeleid, zie hoofdstuk 2. Gemeenten zullen dus meer faciliterend grondbeleid uitvoeren in het planningsproces. Wel betekent dit dat het planningsproces complexer wordt en neemt het meer tijd in beslag dan een uitkomstgerichte planning doordat meer actoren betrokken zijn in het planningsproces (Buitelaar & Bregman, 2016; Hartmann & Spit, 2015). Daarbij ervaren de gemeenten bij een proces- en relatiegericht planningsproces ook dat meer draagvlak gecreëerd wordt. Op grond van wetenschappelijk literatuur werd verwacht dat de toename van externe partijen in het planningsproces een gevolg is van de opkomende netwerksamenleving (Pierre & Peters, 2012; Hajer & Zonneveld, 2000). Echter, uit het empirisch onderzoek blijkt dat naast de netwerksamenleving ook andere factoren de toename van externe partijen in het planningsproces veroorzaken (V4). Dit is geen opmerkelijke conclusie, omdat tijdens de interviews is gebleken dat de economische conjunctuur ook een belangrijke factor is voor deze ontwikkeling over het speelveld.

In elke case is de dialoog, waar de interne en externe reacties samenkomen, verschillend. Wel is het proces waarop overeenstemming wordt bereikt vergelijkbaar met de drie stromen van Kingdon (1995). Door de samenwerkingsverbanden tussen de gemeente, private partijen en particulieren worden maatschappelijke behoeften gewaarborgd door beleidskaders en randvoorwaarden. Wanneer faciliterend grondbeleid wordt uitgevoerd, werken de gemeente, private partijen en particulieren meer samen in het planningsproces dan bij actief grondbeleid. Hierbij stelt de gemeente in het begin van het planningsproces kaders en randvoorwaarden aan de gebiedsontwikkeling om de maatschappelijke behoefte te waarborgen en het spanningsveld te minimaliseren. Bij actief grondbeleid handelt de gemeente actiever in het planningsproces, om sturing te houden op de kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij staat het behalen van de maatschappelijke doelen en gemeentelijke ambities voorop. Ook worden bij actief grondbeleid de beleidskaders van het bestemmingsplan scherper vastgesteld en is de onderhandelingsruimte voor private partijen minder dan bij faciliterend grondbeleid. In deze fase van het planningsproces handelen gemeente dus actief of faciliterend. Wanneer de overeenstemming tussen de actoren in het samenwerkingsverband is bereikt, wordt het projectplan voorgelegd aan de gemeenteraad, die het bestemmingsplan vaststelt.

De gemeenteraad is de doorslaggevende partij bij het doorvoeren van het grondbeleid (Burch, et al., 2003), waarbij uit zowel theoretisch als empirisch onderzoek wordt gesteld dat interne reacties in het besluitvormingsproces zwaarder wegen dan externe reacties (V5). Hierbij staat het algemeen maatschappelijk belang voorop. De gemeente houdt sturing op de ruimtelijke ontwikkelingen door het bestemmingsplan vast te stellen. Ondanks dat verschillende gemeenten zich faciliterend opstellen in het planningsproces, wordt geconcludeerd dat gemeenten een actieve rol behouden in de besluitvormingsfase. De gemeenteraad stelt immers het bestemmingsplan vast vanuit een politiek besluit. Deze conclusie komt ook overeen met de kenmerken van actief grondbeleid, zie hoofdstuk 2. Gemeenten handelen in de besluitvormingsfase dus actief.

De inzet en de uitvoering van het grondbeleid bij elke gemeente is dus veranderd ondanks de verschillende transformatieprocessen. Deze processen verklaren de verandering van het gemeentelijk grondbeleid, zoals in tabel 4 (paragraaf 7.1.1) zichtbaar is. Uit het onderzoek blijkt dat de veronderstelling dat alle gemeenten gemiddeld actiever grondbeleid voeren door de interne en externe druk, die leiden tot een spanningsveld op het grondbeleid (Burch, et al., 2003; Buitelaar, et al., 2007) (V7), niet per definitie waar is. Mogelijk komt dit doordat het aantal actoren in het speelveld tijdens het planningsproces bij alle gemeenten is toegenomen, waardoor de uitkomst van het grondbeleid ook faciliterende kenmerken heeft. Daarnaast passen gemeenten ook andere faciliterende kenmerken toe, waarbij bijvoorbeeld proceslegitimititeit centraal staat in het planningsproces in een uitnodigingsplanologie. Deze veronderstelling sluit echter wel aan bij de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht handelde faciliterend en is meer actief grondbeleid gaan uitvoeren aan de hand van een integrale ontwikkelingsstrategie als reactie op de toenemende woningschaarste. Ook is het na-ijleffect een oorzaak van het actief handelen bij de gemeente Utrecht.

### **7.1.3 Beantwoording onderzoeksvraag**

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag die in deze thesis centraal stond, luidt: *Op welke wijze is de uitvoering van het grondbeleid sinds het einde van de financiële crisis (2015) veranderd bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad tegen de achtergrond van de inzet van het ruimtelijk beleid?*

Geconcludeerd wordt dat door de druk op de woningmarkt het grondbeleid en de rol van de gemeenten bij de centrum- en randgemeenten in de Randstad in het planningsproces is veranderd sinds het einde van de financiële crisis. De centrumgemeenten in de Randstad zetten voornamelijk actief of faciliterend in en voeren gemiddeld 'licht actief' grondbeleid blijkt uit het empirisch onderzoek. Zoals beschreven stellen de centrumgemeenten zich in het planningsproces meer faciliterend op, doordat het aantal actoren in het speelveld is toegenomen. Ook voeren de centrumgemeenten nu een integrale ontwikkelingsstrategie uit en stellen scherpere beleidskaders op in het bestemmingsplan in een uitnodigingsplanologie om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen. Daarbij handelen zij ook actiever in de dialoog, waarbij overeenstemming wordt bereikt tussen de actoren in het speelveld. Hierdoor

wordt zowel sturing gehouden op het planningsproces, maar worden de belanghebbenden ook betrokken.

Verder zetten de randgemeenten in de Randstad voornamelijk actief of faciliterend in en voeren gemiddeld 'neutraler' grondbeleid. De randgemeenten voeren alleen een actief grondbeleid waar nodig. Zoals beschreven handelen de randgemeenten meer faciliterend in het planningsproces, zodat alle belanghebbenden worden betrokken en draagvlak gecreëerd wordt. Ook nemen het aantal actoren in het speelveld van het planningsproces toe. Aan het begin van het planningsproces worden nu in het bestemmingsplan kaders en randvoorwaarden opgesteld die gericht zijn op een integrale visie, waarop de initiatiefnemers kunnen inspelen in een uitnodigingsplanologie. Hierdoor neemt de flexibiliteit van het beleid toe om maatschappelijke behoeften te waarborgen, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving toeneemt. De ontwikkelingsstrategie wordt soms ook situationeel ingezet, zodat het plan aansluit op de omgeving. In de rest van het planningsproces mengt de gemeente zich minder en stelt zij zichzelf meer op als mediator.

In zowel de centrum- als randgemeenten handelen de gemeenten actief in de besluitvorming, omdat dit wettelijk is vastgelegd. Ook zien de gemeenten grondaankoop niet meer als een direct doel, maar eerder als een middel om waar nodig in te zetten. Middels de beschreven houding van de centrum- en randgemeenten verwachten de gemeenten dat het spanningsveld afneemt en dat het grondbeleid aansluit op de context. De vormen van het grondbeleid zijn in de praktijk dus gewijzigd en met elkaar vermengd. Dit betekent dat het verschil tussen de typen grondbeleid die de gemeenten voeren, tussen 2015 en 2018, relatief is afgenomen tegen de achtergrond van het ruimtelijk beleid. Wel blijft het verschil van het grondbeleid tussen de centrum- en randgemeenten duidelijk zichtbaar.

## **7.2 Epiloog**

In deze paragraaf worden de bevindingen van het onderzoek gegeneraliseerd naar de Nederlandse context. Daarnaast worden aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek.

### **7.2.1 Generalisatie in de Nederlandse context**

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek kan worden gesteld dat de inzet van het grondbeleid niet te generaliseren is naar de Nederlandse context, omdat de resultaten verschillen. Wel wordt gegeneraliseerd dat de woningdruk (externe ontwikkeling) leidt tot interne ontwikkelingen, zoals integrale gebiedsontwikkelingen, bij gemeenten in Nederlandse stedelijke gebieden waar woningschaarste voorkomt. Deze externe en interne ontwikkelingen leiden bij Nederlandse gemeenten tot een spanningsveld tussen de inzet en de uitvoering van het grondbeleid. Hierdoor wijzigt het grondbeleid en voeren de centrumgemeenten een 'licht actief' grondbeleid en de randgemeenten een 'neutraler' grondbeleid. Nederlandse centrumgemeenten voeren dus een actiever grondbeleid dan de randgemeenten.

De constatering dat alle randgemeenten gestuurd worden door agglomeratie-effecten van de centrumgemeenten kan gegeneraliseerd worden naar de Nederlandse context. Huishoudens uit de centrumgemeente vestigen zich in de randgemeenten, omdat de woningen daar relatief goedkoper zijn. Doordat deze huishoudens uit de centrumgemeente vertrekken, zullen de huishoudens relatief minder consumeren in de centrumgemeente, waardoor in de centrumgemeente de geldstroom niet toeneemt. Deze regionale problematiek is van alle tijden.

Naast de wijziging van het grondbeleid bij gemeenten, is zoals beschreven in 7.1.3 door het transformatieproces ook de rol van de gemeente in het planningsproces veranderd. Hierdoor wordt gegeneraliseerd dat het grondbeleid van de Nederlandse centrum- en randgemeenten zowel faciliterende als actieve kenmerken heeft. Het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid tegen de achtergrond van het ruimtelijk beleid is bij de Nederlandse centrum- en randgemeenten in stedelijke gebieden relatief afgenomen sinds het einde van de financiële crisis.

### **7.2.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek**

In een vervolgonderzoek wordt geadviseerd om de politieke kleur van gemeenten te achterhalen. Hierdoor kan worden nagegaan of er mogelijk een relatie is tussen de druk op de woningmarkt, de politieke kleur en het type grondbeleid. Uit de empirische resultaten blijkt dat een gemeente niet per definitie een actiever grondbeleid voert door de druk op de woningmarkt. Doordat het bestemmingsplan in het planningsproces wordt vastgesteld door de gemeenteraad, dat een politiek besluit is, is het mogelijk dat de politieke achtergrond van een gemeente grotere invloed heeft op de resultaten.

Daarnaast wordt in een vervolgonderzoek geadviseerd om de specifieke kenmerken van het grondbeleid van de cases met elkaar te vergelijken om daadwerkelijk de invloed van de kenmerken te meten in de gemeenten, waardoor de begrippen opnieuw gedefinieerd kunnen worden. Door de in de praktijk gewijzigde rol van de gemeenten in het planningsproces sluit de nieuwe inhoud van de begrippen actief en faciliterend grondbeleid niet volledig meer aan op de in dit onderzoek gedefinieerde typen grondbeleid, zie hoofdstuk 2. Ook moet in vervolgonderzoek rekening gehouden worden met de interpretatie van de respondent.

Tot slot wordt in een vervolgonderzoek geadviseerd om de stappen van het transformatieproces specifiek te definiëren. In dit onderzoek is het model van Buitelaar et al. (2007) gebruikt om het transformatieproces van het grondbeleid in beeld te brengen. Zowel theoretisch als empirisch is verondersteld dat de stappen, zoals interne en externe ontwikkelingen, nogal breed gedefinieerd zijn. De details over de inhoud en de invloed van de ontwikkeling op het beleid blijven hierdoor buiten beschouwing. Wanneer de stappen van het transformatieproces specifiek gedefinieerd worden zal de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het onderzoek verder toenemen.

## Literatuurlijst

- Adams, C. & May, H., 1991. Active and Passive Behaviour in Land Ownership. 28(5), pp. 687-705.
- Alexander, G., 2001. Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), p. 249–270.
- BBV, 2015. Rapport Grondexploitaties, sl: sn
- Bogner, A. & Menz, W., 2009. The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction. In: *Expert interviewing*. sl:sn, pp. 43-80.
- Bowen, G., 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.
- BPD, sd "Als we niet opschalen, zijn we over 4 jaar uitverkocht". [Online] Beschikbaar op: <https://www.bpd.nl/actueel/blog/integrale-gebiedsontwikkeling/als-we-niet-opschalen-zijn-we-over-4-jaar-uitverkocht> [Geopend 8 februari 2018].
- Buitelaar, E., 2010. Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands. *Journal of Economic and Social Geography*, Volume 3, p. 349–356.
- Buitelaar, E., 2015. *Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk*. [Online] Beschikbaar op: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk/> [Geopend 6 februari 2018].
- Buitelaar, E. & Bregman, A., 2016. Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 7 April, 24(7), pp. 1281-1294.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A. & Jacobs, W., 2007. A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning*, Volume 39, pp. 891-908.
- Burch, M. et al., 2003. Charting routine and radical change: A Discussion Paper, Manchester: sn
- CBS, 2016. Nederland in 2015. Een economisch overzicht, Den Haag/Heerlen/Bonaire: sn
- CBS, 2017. *Huizenmarkt in beeld*. [Online] Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/huizenmarkt-in-beeld> [Geopend 6 februari 2018].
- CBS, 2018. *Bevolkingsontwikkeling per maand gemeente Zeist*. [Online] Beschikbaar op: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37230ned/table?ts=1524559589331> [Geopend 24 april 2018].
- Corley, K. & Gioia, D., 2004. Identity Ambiguity and Change in the Wake of a Corporate Spin-Off. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), pp. 173-208.
- Damen, T., 2017. 'Over een paar jaar kun je nergens meer een huis kopen'. [Online] Beschikbaar op: <https://www.parool.nl/amsterdam/-over-een-paar-jaar-kun-je-nergens-meer-een-huis-kopen~a4506093/> [Geopend 14 01 2018].

- Davies, J. & Trounstone, J., 2012. Urban politics and the new institutionalism. In: *Contribution to the Oxford Handbook of Urban Politics*. sl:sn
- Davy, B., 2012. Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property. In: sl:Ashgate Publishing.
- De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C. & Vermeulen, W., 2010. *Stad en Land*, Den Haag: sn
- De Koning, E., 2016. The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change. *Journal of Public Policy*, 36(4), p. 639–664.
- De Zeeuw, F., 2013. Grondbeleid: met een paar modernisering en kunnen we weer vooruit, Delft: sn
- De Zeeuw, W., 2012. Grondbedrijven in zwaar weer. Acteren in de crisis en anticiperen op de toekomst. *Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft*.
- Deloitte, 2013. Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013, Nederland: sn
- DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B., 2006. The qualitative research interview. *Medical Education*, Volume 40, p. 314–321.
- DiMaggio, D. & Powell, W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- Dynamis, 2017. Spreekende Cijfers; Woningmarkten Q3, Utrecht: sn
- Flyvberg, B., 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219-245.
- Gemeente Almere, 2017. Omgevingsvisie Almere, Structuurvisie Almere conform Wro, Almere: sn
- Gemeente Almere, 2018. *Feiten en cijfers*. [Online] Beschikbaar op: <https://www.almere.nl/over-almere/feiten-en-cijfers/> [Geopend 23 april 2018].
- Gemeente Amsterdam, 2011. *Structuurvisie Amsterdam 2040*, Amsterdam: sn
- Gemeente Amsterdam, 2018. *Feiten en cijfers Amsterdam*. [Online] Beschikbaar op: <https://www.ois.amsterdam.nl/feiten-en-cijfers/#> [Geopend 24 april 2018].
- Gemeente Haarlemmermeer, 2012. *Structuurvisie Haarlemmermeer 2030*, Hoofddorp: sn
- Gemeente Haarlemmermeer, 2018. *Haarlemmermeer in cijfers*. [Online] Beschikbaar op: <https://haarlemmermeergemeente.nl/haarlemmermeer-cijfers> [Geopend 17 april 2018].
- Gemeente Nieuwegein, 2009. 'Nieuwegein Verbindt' Structuurvisie 2030, Nieuwegein: sn
- Gemeente Nieuwegein, 2018. *Nieuwegein in Cijfers*. [Online] Beschikbaar op: <https://cijfers.nieuwegein.nl> [Geopend 12 april 2018].
- Gemeente Utrecht, 2016. *Ruimtelijke Strategie 2016*, Utrecht: sn

- Gemeente Utrecht, 2018. *wistUdata*. [Online] Beschikbaar op: [https://utrecht.buurtmonitor.nl/jive?workspace\\_guid=e2e7bb85-fe56-4449-83b66e4464dbeb58](https://utrecht.buurtmonitor.nl/jive?workspace_guid=e2e7bb85-fe56-4449-83b66e4464dbeb58) [Geopend 16 april 2018].
- Gemeente Zeist, 2011. *Structuurvisie Gemeente Zeist 2020*, Zeist: sn
- Gielen, D., Salas, I. & Cuadrado, J., 2017. International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities*, Volume 71, pp. 123-134.
- Groetelaers, D., 2004. Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. In: Delft: Delft University Press.
- Hajer, M. & Zonneveld, W., 2000. Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), pp. 337-355.
- Hall, P. & Taylor, R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, pp. 936-957.
- Hartmann, T. & Spit, T., 2015. Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, Volume 42, p. 729–737.
- Healey, P., 2004. The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, p. 45–67.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhaes, C., 2002. Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. In: *Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity*. Ashgate, Aldershot, Hants: sn, pp. 6-28.
- Heurkens, E., 2012. Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK. In: Delft: sn
- Holtslag-Broekhof, S., 2017. Urban land readjustment: Necessary for effective urban renewal? Analysing the Dutch quest for new legislation. *Land Use Policy*.
- Innes, J., 1995. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, pp. 183-189.
- Jacobs, W. & Notteboom, T., 2011. An evolutionary perspective on regional port systems: the role of windows of opportunity in shaping seaport competition. *Environment and Planning*, Volume 43, pp. 1674-1692.
- Kingdon, J., 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. In: New York: HarperCollins.
- King, N. & Horrocks, C., 2010. *Interviews in qualitative research*. In: sl:Sage.
- Klaassen, L. & Van den Berg, L., 1981. De bestuurbaarheid van grote gemeenten. *Beleid & Maatschappij*, 1(9), pp. 279-285.
- Koning, E., 2016. The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change. *Journal of Public Policy*, 36(4), p. 639–664.

- LeCompte, M. & Goetz, J., 1982. Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*, 52(1), pp. 31-60.
- Louw, E., Van der Krabben, E. & Priemus, H., 2003. Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy*, Volume 20, p. 357–366.
- Lownpes, V., 1996. Varieties of New Institutionalism: a critical appraisal. *Public Administration*, Volume 74, pp. 181-197.
- March, J. & Olsen, J., 1989. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. In: New York: The Free Press.
- Michels, A. & De Graaf, L., 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), pp. 477-491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010. *Help een burgerinitiatief*, Den Haag: sn
- Needham, B., 1997. Land Policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor de Economische en Sociale Geography*, 88(3), pp. 291-296.
- Needham, B., 2005. Een andere marktwerking Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid, Den Haag: NAI Uitgevers.
- Neuman, W. & Robson, K., 2007. Survey Research. In: *Basics of social research: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson Education.
- NOS, 2018. *De woningmarkt is hét verkiezingsthema: er wordt te weinig gebouwd*. [Online] Beschikbaar op: <https://nos.nl/artikel/2221529-de-woningmarkt-is-het-verkiezingsthema-er-wordt-te-weinig-gebouwd.html> [Geopend 19 maart 2018].
- Overwater, P., 2002. Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: wie de grond heeft, die bouwt. In: sl:Kluwer.
- PBL & Urhahn Urban Design, 2012. *Vormgeven aan de Spontane Stad*, Den Haag/Amsterdam: sn
- PBL, 2015. *Stedelijk Nederland*. [Online] Beschikbaar op: <http://www.pbl.nl/infographic/stedelijk-nederland> [Geopend 6 februari 2018].
- PBL, 2016. *Oplopend woningtekort in stedelijke regio's*. [Online] Beschikbaar op: <http://themasites.pbl.nl/balansvande leefomgeving/jaargang-2016/themas/wonen/beschikbaarheid-woningen> [Geopend 1 February 2018].
- Peters, B., 1999. Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'. In: Londen: Pinter.
- Pierre, J. & Peters, B., 2012. Urban Governance. In: *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York en Oxford: Oxford University Press, pp. 71-86.
- Platform31, 2014. Meer ruimte voor initiatief. Organische stedelijke ontwikkeling: een tussenstand, Rotterdam: sn



- Pleijte, M., Kuindersma, W., Hettinga, N. & Tepic, J., 2004. *Samen werken in gebiedsontwikkeling*, Wageningen: sn
- Provincie Utrecht, 2014. *Lessen uit de Pilots Organische Gebiedsontwikkeling*, Utrecht: sn
- Raspe, O., 2014. *Trends in de regionale economie*, Den Haag: sn
- Savini, F., Boterman, W., Van Gent, W. & Majoor, S., 2016. Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics. *Cities*, Volume 52, pp. 103-113.
- Schmidt, V., 2002. The futures of European capitalism. In: sl:OUP Oxford.
- Schmidt, V., 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual review of political science*, Volume 11, pp. 303-326.
- Schmidt, V., 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism. *European Political Science Review*, 2(1), p. 1-25.
- Segeren, A., 2007. *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam: Veenman Drukkers.
- Suddaby, R., 2010. Challenges for insituational theory. *Journal of Management Inquiry*, 19(1), p. 14-20.
- Tennekes, J., Harbers, A. & Buitelaar, E., 2015. Institutional Arrangements and the Morphology of Residential Development in the Netherlands, Flanders and North Rhine-Westphalia. *European Planning Studies*, 23(11), p. 2165-2183.
- Torring, J., 2001. Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New-Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), pp. 277-309.
- Van der Krabben, E., 2011. *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen: sn
- Van der Krabben, E. & Jacobs, H., 2017. Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, Volume 30, p. 774-783.
- Van der Wouden, R., 2015. *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*, Rotterdam: sn
- Van Deursen, T., 2016. *Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit*, Nijmegen: sn
- Van Oosten, T., Witte, P. & Hartmann, T., 2017. Active land policy in small municipalities in the Netherlands: "We don't do it, unless...". *Land Use Policy*.
- Van Rooy, P., 2011. Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*, 3(10), pp. 38-40.
- Van Rooy, P., Van Luin, A. & Dil, E., 2006. *Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. In: Gouda: Habiforum.

Van Straalen, F., Van den Brink, A. & Van Tatenhove, J., 2016. Integration and decentralization: the evolution of Dutch regional land policy. *International Planning Studies*, 21(2), pp. 148-163.

VNG, 2017. *De gemeentelijke omgevingsvisie*. [Online] Beschikbaar op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/gemeentelijke-omgevingsvisie> [Geopend 17 april 2018].

Wigmans, G., 2003. Grondbeleid en haalbaarheid. In: Delft: Publikatieburo Bouwkunde, p. 9.

Yin, R., 2009. Case Study Research. In: Thousand Oaks.

## Bijlage I Kwantitatieve datastructuur

In deze bijlage is een voorbeeld gegeven van de toetsing van de inhoud van de documentenanalyse van de gemeente Utrecht. De gesloten vragen van de afgenomen expertinterviews zijn ook op deze manier geanalyseerd. De volledige kwantitatieve datastructuur met de toetsing van de inhoud van de documentenanalyse en de gesloten vragen van de afgenomen expertinterviews zijn in bezit van de Universiteit Utrecht.

### Gemeente Utrecht

#### Kenmerken strategisch gemeentelijk grondbeleid

Getoetst aan de hand van een likert-schaal: 1, 2, 3, 4, 5, n.v.t.

Algemeen	Dataverzameling	
Marktspeler		3
Mediator		5
Markthandeling		3
Marktregulering		2
Marktstimulering		1
Marktstructurering		5
Uitkomst-legitimiteit		1
Proces-legitimiteit		5
Ontwikkelingsplanologie		2
Uitnodigingsplanologie		4
Publiek-private samenwerkingscontracten		3
Spelregels voor handhaven samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren stimuleren		3
Integrale gebiedsontwikkeling		1
Organische gebiedsontwikkeling		4
Planningsproces		
Financieel verantwoordelijkheid		2
Efficiëntie planningsproces		2
Effectiviteit planningsproces		2
Gemiddelde uitkomst actieve kenmerken algemeen	2,00	
Gemiddelde uitkomst faciliterende kenmerken algemeen	4,00	
Gemiddelde uitkomst planningsproces	2,00	
		<b>Uitkomst gesplitst:</b>
		Actief 2,00
		Faciliterend 3,00
Mate van actief grondbeleid	-2,00	
Mate van faciliterend grondbeleid	3,50	
Schaal van het strategisch grondbeleid	1,50	
*Plus getallen presenteren faciliterend grondbeleid		
*Min getallen presenteren actief grondbeleid		

## Bijlage II Vragen expertinterview

### Achtergrond (introdunctie)

1. Kunt u mij allereerst iets vertellen over uzelf en uw functie in relatie met het grondbeleid binnen de gemeente X?
2. Tijdens de financiële crisis hebben diverse gemeenten negatieve resultaten op grondposities ervaren. Hierdoor zijn verschillende gemeente meer faciliterend grondbeleid uit gaan voeren. Kunt u mij vertellen hoe dit is verlopen bij de gemeente X?
  - Wanneer de gemeente meer faciliterend is gaan handelen:
    - Welke kenmerken van actief grondbeleid zijn nu nog zichtbaar?
    - Voorbeelden zijn: afboeken, oude PPS-constructies, grondposities.
    - De doorlopende kenmerken noemen ze ook wel het na-ijleffect. Hoe lang verwacht de gemeente X het na-ijleffect nog te ervaren?

### Externe ontwikkeling

#### Na de financiële crisis zijn diverse ontwikkelingen zichtbaar op de grond- en woningmarkt in de Randstad.

3. Zo is bijvoorbeeld in de Randstad de woningschaarste toegenomen: Hoe is deze situatie in de gemeente X?
4. Welke ontwikkelingsstrategie past de gemeente X hierop toe of stimuleren ze?
  - In hoeverre worden integrale gebiedsontwikkelingen uitgevoerd als reactie op de toenemend woningschaarste in de gemeente X?
  - En in hoeverre worden organische gebiedsontwikkelingen uitgevoerd binnen de gemeente X?
5. Welke andere externe ontwikkelingen ervaart de gemeente X in relatie met het grondbeleid?
  - Voorbeelden zijn: agglomeratie-effecten of opkomende participatie.
  - Waaruit blijkt dit?

### Interne ontwikkeling

#### Naast externe ontwikkelingen zijn ook interne ontwikkelingen mogelijk.

6. Welke interne ontwikkelingen ervaart de gemeente X na de financiële crisis in relatie tot het grondbeleid?
  - Voorbeelden zijn: andere blik op de toekomst, nieuwe gemeenteraad.
  - Kunt u dit beargumenteren?
  - Zijn er nog meer interne ontwikkelingen?

### Critical moment

7. Zorgen deze ontwikkelingen voor een soort spanningsveld/ mis match op het huidige grondbeleid waarbij het huidige grondbeleid aangepast moet worden?

8. Denkt u dat externe ontwikkelingen een grotere invloed hebben op de verandering van het grondbeleid dan interne ontwikkelingen?
- Kunt u dit beargumenteren?

**Door deze ontwikkelingen sluit het grondbeleid mogelijk niet meer volledig aan op bijvoorbeeld de markt, samenleving of organisatie. Hierdoor ontstaan interne en externe reacties.**

#### **Interne reacties**

9. Welke ideeën of oplossingen biedt de gemeente X voor het spanningsveld/deze ontwikkelingen?
- Kunt u dit beargumenteren?

#### **Externe reacties**

10. Op welke manier reageren particulieren, ontwikkelaars en/of beleggers op het grondbeleid in relatie met dit de woningdruk in uw perspectief? Dus op welke manier reageren externe partijen op het spanningsveld/ de ontwikkelingen?
- Welke percepties van issues en problemen duiden zij aan?
  - Kunt u dit beargumenteren?

#### **Matching stream**

11. In hoeverre ervaart de gemeente X meer externe dan interne reacties door de huidige netwerksamenleving in vergelijking met vroeger?
- Zo ja, hoe dan en waaruit blijkt dit?

#### **Dan komen we op het punt waar de reacties samenkomen met de ontwikkelingen**

12. Op welke wijze gaat de gemeente X om met deze dialoog (waarin interne en externe ontwikkelingen samen komen met de interne en externe reacties)?
13. Wat is in deze situatie het belang dat de maatschappelijke problematiek wordt opgelost voor zowel interne als externe partijen?
14. Welke beleidsmaatregelen neemt de gemeente X om het probleem zowel intern als extern op te lossen?
15. Aangezien de gemeente het bestemmingsplan vaststelt: hoe worden de interne en externe reacties gewogen voor de besluitvorming?
- Gewicht hetzelfde? Of intern zwaarder?
  - Kunt u dit beargumenteren?

#### **Terug naar het grondbeleid**

16. Kunt u in kernwoorden kort uitleggen op welke wijze het grondbeleid in de gemeente X wordt uitgevoerd?

**Einde semigestructureerde interview. Ga door naar gestructureerde interview.**

### Kenmerken van het gemeentelijk grondbeleid

Hieronder staan vragen over de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Alle vragen hebben betrekking op de huidige uitvoering van de gemeentelijk grondbeleid afgezet tegen de inzet van 2015; einde financiële crisis. Aan de hand van deze informatie wordt onderzocht op welke manier de gemeente het grondbeleid voert en op welke wijze dat in de tijd is veranderd.

Omcirkel in welke mate een vraag minder (schaal 1) of meer (schaal 5) voorkomt in gemeente X. De schaal loopt geleidelijk op. Daarnaast is 'n.v.t.' toegevoegd voor het geval het nooit voorkomt in de gemeente. Vul de antwoorden zo nauwkeuring mogelijk in.

#### In welke mate.....

...handelt de gemeente meer als marktspeler dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...handelt de gemeente meer als mediator dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...handelt de gemeente actiever op de grondmarkt dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...stuurt de gemeente de actoren op de grondmarkt aan de hand van ge- en verboden meer aan dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...heft de gemeente meer belastingen en geeft de gemeente meer subsidies uit om ruimtelijke ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...stelt de gemeente meer regels en rechten op dan 3 jaar geleden om interactie tussen actoren binnen het planningsproces te structureren?	1	2	3	4	5	N.v.t
...staat bij de gemeente het einderesultaat van ontwikkeling meer centraal dan het planningsproces dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...worden projecten meer proces- en relatiegericht aangestuurd dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...richt de gemeente zich meer op publiek-private samenwerkingen dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...faciliteert de gemeente meer private ontwikkelingen dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...worden meer publiek-private samenwerkingscontracten (PPS-constructies) aangegaan dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...stelt de gemeente meer spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...komen meer integrale gebiedsontwikkeling voor dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...komen meer organische gebiedsontwikkeling voor dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...is de gemeente meer financieel verantwoordelijk voor een ontwikkelingsproces (gemiddeld genomen) dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...is het planningsproces (gemeentelijk deel) efficiënter dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t
...is het planningsproces (gemeentelijk deel) effectiever dan 3 jaar geleden?	1	2	3	4	5	N.v.t

## **Bijlage III Transcripten expertinterviews**

De transcripten van de dertien expertinterviews zijn in bezit van de Universiteit Utrecht.

## Bijlage IV Kwalitatieve datastructuur

In tabel 5 is de kwalitatieve datastructuur weergegeven. Aan de hand van de open en axiale codes in Nvivo zijn de transcripten geanalyseerd. Dit schema waarborgt dat alle data voor het onderzoek daadwerkelijk is nagegaan.

Tabel 5 Kwalitatieve datastructuur van de expertinterviews

Onderwerp (Open codes)	Categorisering (Axiale codes)	Vraagnummer	Input voor deelvraag..	Input voor veronderstelling(en)..
Context	Overig			
Financiële crisis	Na-ijleffect	2		7
	Geen na-ijleffect	2		7
	Verschuiving grondbeleid			
Externe ontwikkelingen	Woningschaarste	3	2	2
	Diverse externe ontwikkelingen	5	2	2
Ontwikkelingsstrategie	Integraal	4	2	2, 9
	Organisch	4	2	2, 9
	Situationeel	4	2	2, 9
	Overige input			
Interne ontwikkelingen	Diverse interne ontwikkelingen	6	2	
Spanningsveld	Critical moment	7	2	2
	Geen spanningsveld			
	Invloed interne vs. extern ontwikkelingen	8		3
Interne reactie	Diverse ideeën en oplossingen	9	3	
Externe reactie	Diverse percepties van issues en problemen door private partijen	10	3	
	Diverse percepties van issues en problemen door particulieren			
Matching stream	Actoren in het planningsproces	11		4
	Dialog	12	4	6
	Maatschappelijk belang	13	4	6
	Beleidsmaatregelen	14	4	6
	Besluitvorming bestemmingsplannen	15		5
Uitkomst	Kern	16	4	6



## **Bijlage V Documentenanalyse**

In deze bijlage is de uitgevoerde documentenanalyse van de zes geselecteerde gemeenten in de Randstad weergegeven. De documentenanalyse is uitgevoerd op de meest recente ruimtelijke beleidsdocumenten van de geselecteerde gemeenten, waarbij de inzet van het grondbeleid inzichtelijk is gemaakt. Bij elke case wordt eerst benoemd welk ruimtelijk beleid is gebruikt voor de analyse. Daarna wordt de inhoud van het beleidsdocument beschreven. Als laatst worden de kenmerken van het strategisch grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van de toetsingsschaal van het strategisch gemeentelijk grondbeleid is weergegeven in hoofdstuk 6.

### **Gemeente Utrecht**

De gemeente Utrecht is de centrumgemeente van regio Utrecht en heeft 347.574 inwoners (1 januari 2018) (Gemeente Utrecht, 2018). De documentenanalyse van de case Utrecht is uitgevoerd op het gemeentelijk beleid 'Omgevingsvisie', dat geïntroduceerd is in 2017. De omgevingsvisie is een integrale gemeentelijke visie voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn, gericht op strategische beleidskeuzen (VNG, 2017). Het langetermijnperspectief van de gemeente Utrecht is 15 jaar. Een beleidsdocument dat onderdeel is van de omgevingsvisie en dat ingaat op de ontwikkel- en investeringsstrategie van de gemeente, gericht op de ruimtelijke omgeving, is het beleidsdocument 'Ruimtelijke Strategie 2016' (Gemeente Utrecht, 2016).

In het beleidsdocument 'Ruimtelijke Strategie 2016' benadrukt de gemeente Utrecht dat zij faciliterend handelt in het planningsproces en alleen actief handelt waar nodig. Hierbij wil de gemeente Utrecht stedelijke groei faciliteren. Dit doet zij aan de hand van inbreiding door transformatie van bestaand vastgoed, verdichting door renovatie en door woningsplitsing en -omzetting, met als basis het versterken van de huidige ruimtelijke kwaliteit van de gemeente (Gemeente Utrecht, 2016).

Naast een integrale ruimtelijke strategie heeft de gemeente Utrecht verschillende ontwikkelgebieden geselecteerd. Per ontwikkelgebied is ook een aparte ruimtelijke strategie opgesteld, waardoor de gemeente Utrecht de markt reguleert en structureert aan de hand van randvoorwaarden (Gemeente Utrecht, 2016).

In de gemeente Utrecht zijn naast kleinschalige stedelijke ontwikkelingen ook grootschalige ontwikkelingen. De gemeente faseert de grootschalige ontwikkelingen om de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente te waarborgen. Door projecten gefaseerd uit te voeren, probeert de gemeente Utrecht integrale gebiedsontwikkelingen gericht op uitkomstlegitimitieit te minimaliseren en organische gebiedsontwikkeling te stimuleren door vraaggestuurde ontwikkelingen te faciliteren (Gemeente Utrecht, 2016).

Het gemeentelijke uitgangspunt van gebiedsontwikkeling is dat private partijen gronden aankopen, zodat de gemeente Utrecht de financiële verantwoordelijkheid in het planningsproces beperkt tot publiekruimtelijke investeringen. De publiekruimtelijke investeringen dragen bij aan maatschappelijke doelstellingen en dienen als beweegreden voor private investeringen (Gemeente Utrecht, 2016).

Om de financiële risico's te beperken, stelt de gemeente ook een investeringsstrategie op. Een investeringsstrategie is een langetermijnstrategie waarin de gemeente Utrecht de financiële scenario's schetst en de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente en private partijen weergeeft. De plankosten worden verhaald in anterieure overeenkomsten, zoals beschreven in het WRO, wanneer faciliterend grondbeleid wordt uitgevoerd. Wanneer de gemeente actief grondbeleid voert, zal het kostenverhaal verwerkt worden in een exploitatieplan. Wel streeft de gemeente Utrecht naar anterieure overeenkomsten, zodat financiële risico's minimaal zijn (Gemeente Utrecht, 2016).

Verder is de hoofddoelstelling van de gemeente Utrecht om een open en faciliterende houding aan te nemen in het planningsproces. Hierbij neemt de gemeente de verantwoordelijkheid bij het afwegen van de belangen van de actoren in het planningsproces. Daarbij stimuleert de gemeente ook particuliere initiatieven door kennisplatformen te ontwikkelen waar actoren samenkomen en kennisdelen. Hierbij is de gemeente een mediator in het planningsproces die voor een rolverdeling zorgt tussen de actoren. Het planningsproces is hierdoor zowel proces- als relatiegericht. Echter, de rol van de gemeente als mediator verandert wanneer het algemene belang van een project groot is. De gemeente zal dan een sturende of initiërende rol innemen. Ook zal gemeente Utrecht actiever handelen wanneer de complexiteit van projecten toeneemt. De gemeente stelt zichzelf dan op als marktspeler (Gemeente Utrecht, 2016). Wanneer het algemene belang te groot is of wanneer een project complex is, wordt niet duidelijk uit het beleidsdocument (Gemeente Utrecht, 2016).

Kortom, de gemeente Utrecht maakt per project een afweging om het ontwikkelproces te sturen of te faciliteren. De gemeente past markthandeling toe waar nodig en faciliteert het planningsproces waar mogelijk. Dit vraagt om een open en flexibele organisatie, maar ook om een actieve houding bij het samenwerken aan eigen initiatieven en het beoordelen en faciliteren van particuliere initiatieven.

In tabel 6 zijn de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elk kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van het beleidsdocument 'Ruimtelijke Strategie 2016'.

## Het strategisch gemeentelijk grondbeleid

Tabel 6 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Utrecht

In welke mate...	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als marktspeeler						
Handelt de gemeente als mediator						
Is markthandeling van toepassing						
Is marktregulering van toepassing						
Is marktstimulering van toepassing						
Is marktstructurering van toepassing						
Komt uitkomstlegitimiteit voor						
Komt proceslegitimiteit voor						
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing						
Is uitnodigingsplanologie van toepassing						
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan						
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren						
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor						
Komt organische gebiedsontwikkeling voor						
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces						
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces						
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces						

## **Gemeente Zeist**

De gemeente Zeist is een randgemeente ten oosten van de centrumgemeente Utrecht en heeft 63.340 inwoners (1 januari 2018) (CBS, 2018). De documentenanalyse van de case Zeist is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Structuurvisie gemeente Zeist 2020', dat vastgesteld is in maart 2011 (Gemeente Zeist, 2011).

De gemeente Zeist ligt in het natuurgebied de Utrechtse Heuvelrug. Het behoud van dit natuurgebied staat, naast de kwaliteit van de leefomgeving, centraal in de structuurvisie. Om de doelen in de structuurvisie te behalen, neemt de gemeente een actieve rol in het planningsproces in, waarbij zij gebiedsontwikkelingen stuurt. Ook faciliteert de gemeente private partijen in het planningsproces waarbij (kwalitatieve en kwantitatieve) ruimtelijke kaders, randvoorwaarden, procedures en de procesgang zijn opgesteld voor gebiedsontwikkelingen. De gemeente Zeist noemt dit 'interactieve planvorming' (Gemeente Zeist, 2011).

Doordat de gemeente Zeist in het natuurgebied de Utrechtse Heuvelrug ligt (het kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur) oefent de provincie Utrecht ook invloed uit op de gemeente. Zo stelt de provincie Utrecht de contouren voor de bebouwing om de Ecologische Hoofdstructuur te behouden. Naast de provinciale kaders zetten particulieren zichzelf ook in voor het behoud van de Ecologische Hoofdstructuur. Om particulieren te betrekken in het planningsproces worden zij geworven in een regiegroep en betrokken bij het opstellen van de structuurvisie. Mede door deze invloeden richt de structuurvisie zich op kwalitatief bouwen in plaats van kwantitatief bouwen om de kwaliteit van de leefomgeving te bevorderen. Het kwalitatief bouwen richt zich op het bereiken van overeenstemming tussen behoeften van de actoren en op behoud van de cultuurhistorie en het groen (Gemeente Zeist, 2011).

In de structuurvisie is de gemeente verdeeld in zones. Daarbij wordt inzichtelijk wat de integrale ruimtelijke kaders zijn waarop toekomstige gebiedsontwikkelingen op moeten aansluiten. Diverse projecten zijn ingezet op integrale gebiedsontwikkeling. Echter, niet bij elk project is weergegeven welke ontwikkelingsstrategie wordt toegepast door de gemeente. Zo heeft elk project dus andere samenwerkingsverbanden (publiek-publieke en/of publiek-private) waarin de mate van actief grondbeleid van de gemeente Zeist varieert. Het kan zijn dat de gemeente Zeist een actieve rol heeft in de samenwerkingsverbanden om de ontwikkelingen te sturen en om doelen uit de structuurvisie te behalen. De projecten moeten dan aan een programma van eisen voldoen dat is ontstaan uit bestaande bestemmingsplannen en kaders vanuit de structuurvisie. Ook kan het zijn dat de gemeente samenwerkingsovereenkomsten aangaat met private partijen, waarbij de gemeente zich meer faciliterend opstelt en enkele randvoorwaarden oplegt om maatschappelijke doelstellingen te behalen (Gemeente Zeist, 2011).

De financiële verantwoordelijkheid van projecten is van belang, omdat de gemeente Zeist gronden in eigendom heeft. De financiering van gebiedsontwikkelingen worden verhaald in

exploitatieplannen of anterieure overeenkomsten, afhankelijk van de rol van de gemeente. Bij een faciliterende rol worden anterieure overeenkomsten aangegaan. Bij een actieve rol worden de kosten in een exploitatieplan verwerkt. Daarnaast heeft de gemeente Zeist een Vastgoedfonds om financieringen van het actieve grondbeleid te bekostigen (Gemeente Zeist, 2011).

Kortom, de gemeente Zeist zet voornamelijk in op actief grondbeleid, maar past ook faciliterend grondbeleid toe om meer focus te leggen op het ontwikkelingsproces, waardoor uitgangspunten en gebiedsvisies interactief tot stand komen in een integrale structuurvisie en in sectorale beleidsdocumenten.

In tabel 7 zijn de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elk kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van de structuurvisie.

Tabel 7 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Zeist

In welke mate...	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als marktspeler					5	N.v.t
Handelt de gemeente als mediator	1	2	3	4	5	N.v.t
Is markthandeling van toepassing					5	N.v.t
Is marktregulering van toepassing				4	5	N.v.t
Is marktstimulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstructurering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt uitkomstlegitimiteit voor				4	5	N.v.t
Komt proceslegitimiteit voor		2	3	4	5	N.v.t
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing					5	N.v.t
Is uitnodigingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan					5	N.v.t
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor				4	5	N.v.t
Komt organische gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces			3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces				4	5	N.v.t
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces				4	5	N.v.t

## **Gemeente Nieuwegein**

De gemeente Nieuwegein is een randgemeente ten zuiden van de centrumgemeente Utrecht. De gemeente Nieuwegein is ontstaan in 1971 na samenvoeging van de gemeente Jutphaas en de gemeente Vreeswijk. De gemeente Nieuwegein is een Vinex-gemeente (Gemeente Nieuwegein, 2009) en heeft 62.429 inwoners (1 januari 2018) (Gemeente Nieuwegein, 2018). De documentenanalyse van de case Nieuwegein is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Nieuwegein verbindt' Structuurvisie 2030, dat vastgesteld is in december 2009 (Gemeente Nieuwegein, 2009).

De gemeente Nieuwegein zet het grondbeleid actief in. Wel wordt de rol van de gemeente soms aangevuld met kenmerken van het faciliterend grondbeleid, omdat de gemeente Nieuwegein vindt dat de inzet van het grondbeleid afhankelijk is van de aard van de ontwikkelingsopgaves. Hierbij denkt de gemeente Nieuwegein na over de ontwikkelingsstrategie met betrekking tot de gewenste wijze van ontwikkeling, waardoor de inzet van het grondbeleid contextafhankelijk is. De gemeente Nieuwegein handelt dan als marktspeler, maar zij handelt soms ook als mediator. Het ene moment is de gemeentelijke rol uitvoeringsgericht, waarbij de gemeente Nieuwegein publiek-private samenwerkingen aangaat om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Het andere moment is de gemeentelijke rol faciliterend van karakter, waarbij aandacht is voor particuliere initiatieven die de gemeente begeleidt aan de hand van gemeentelijke instrumenten. Bij de inzet van faciliterend grondbeleid worden de kosten verhaald via een anterieure overeenkomst en bij actief grondbeleid via een exploitatieplan. De financiële verdeling in de publiek-private samenwerkingen bij actief grondbeleid zijn wel contextafhankelijk (Gemeente Nieuwegein, 2009).

In de structuurvisie komen de kenmerken van het actief grondbeleid vaker naar voren dan de kenmerken van het faciliterend grondbeleid. De gemeente Nieuwegein voert actief beleid aan de hand van kleinschalige ontwikkelingsprojecten, waarbij zij publiek-private samenwerkingen aangaat om de doelen uit de structuurvisie te behalen en kosten te dekken. Naast het actieve beheer van gronden, kopen private partijen in publiek-private samenwerkingen soms ook gronden aan. De gemeente zal de markt dan reguleren aan de hand van locatie-eisen en de uitgangspunten en randvoorwaarden voor projecten formuleren. Ook probeert de gemeente waar mogelijk projecten te subsidiëren en de markt te structureren door zich in planningsprocessen te richten op de overeenstemming van behoeften van actoren (Gemeente Nieuwegein, 2009).

In de structuurvisie komt naar voren dat de gemeente Nieuwegein een integrale ontwikkelvisie heeft, waarbij de focus ligt op kleinschalige projecten van inbreiding, transformatie en herontwikkeling, met overkoepelende integrale ontwikkelingen die de kleinschalige projecten verbinden. Door de overkoepelende integrale ontwikkelingen staat uitkomstlegitimiteit centraal. Ook richt de gemeente Nieuwegein zich op proceslegitimiteit, wanneer de gemeente zich flexibel opstelt waarbij de behoeften van actoren worden behartigd. De gemeente Nieuwegein geeft aan dat bij de integrale ontwikkelvisie een 'vernieuwd ondernemerschap'

wordt uitgevoerd, waarbij de focus ligt op integraal denken, het strategisch vooruitdenken, het innemen van grondposities waar nodig, het samenwerken met private partijen en een strakke beheersing van vastgestelde kaders gedurende het planningsproces.

In tabel 8 zijn de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elk kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van de structuurvisie.

Tabel 8 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Nieuwegein

In welke mate...	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als marktspeler				4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als mediator	1	2	3	4	5	N.v.t
Is markthandeling van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktregulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstimulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstructurering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt uitkomstlegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt proceslegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is uitnodigingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan	1	2	3	4	5	N.v.t
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt organische gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t

## **Gemeente Amsterdam**

De gemeente Amsterdam is de centrumgemeente van regio Amsterdam en heeft 854.316 inwoners (1 januari 2018) (Gemeente Amsterdam, 2018). De documentenanalyse van de case Amsterdam is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Structuurvisie Amsterdam 2040', dat is vastgesteld is in februari 2011 (Gemeente Amsterdam, 2011).

De gemeente Amsterdam zet het grondbeleid actief in, omdat (her)ontwikkelingen voornamelijk plaatsvinden op erfpachtgrond, waardoor de gemeente een actieve rol heeft. Ook heeft de gemeente Amsterdam een aankoopbeleid waarmee zij haar grondpositie versterkt. De gemeente Amsterdam maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft vervolgens de gronden uit in erfpacht aan private partijen die zich richten op de realisatie van het project (Gemeente Amsterdam, 2011). Door de grondposities behoudt de gemeente Amsterdam de sturing op de ruimtelijke omgeving.

In de structuurvisie is vermeld dat de gemeente Amsterdam negatieve effecten van de financiële crisis heeft ervaren. Wat deze negatieve effecten zijn, is echter niet duidelijk. Wel zijn enkele kenmerken zichtbaar waardoor het grondbeleid is gewijzigd. Door de negatieve effecten van de financiële crisis heeft de gemeente Amsterdam haar ontwikkelingsstrategie aangepast van integrale gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling, waarbij meer (zowel publiek als private) partijen worden betrokken. Bij organische gebiedsontwikkeling is ook ruimte voor particulier opdrachtgeverschap (PO). Daarbij krijgt de eindgebruiker meer invloed op het planningsproces en wordt de eindgebruiker gefaciliteerd en ondersteund in de realisatie van het project door de gemeente. In hoeverre PO-ontwikkelingen en de invloed van de eindgebruiker worden meegenomen en toegepast in het planningsproces, is onduidelijk in de structuurvisie (Gemeente Amsterdam, 2011).

De structuurvisie richt zich op regionaal en lokaal niveau. Beide niveaus focussen zich op het verbeteren van de woon- en werkomgeving, de bereikbaarheid, duurzaamheid, recreatie en het optimaliseren van het ruimtegebruik. Om deze aspecten toe te passen op lokaal niveau zijn in de structuurvisie deelopgaves van verschillende stadsdelen uitgewerkt als toekomstige gebiedsontwikkeling. De deelopgaves worden gerealiseerd aan de hand van publiek-private samenwerkingen om vraaggestuurd te ontwikkelen. Ook staan in de structuurvisie regionale deelopgaves die betrekking hebben op de ontwikkeling van bereikbaarheid, zoals openbaarvervoernetwerken waarbij regionale publiek-publieke samenwerkingen worden aangegaan. De deelopgaves in de structuurvisie geven kaders voor het realiseren van de projecten (Gemeente Amsterdam, 2011).

Naast de visie op de deelopgaves worden ook indicaties gemaakt voor de financiële opgaves per deelopgave. De kosten in publiek-private samenwerkingen worden voornamelijk gedekt in exploitatieovereenkomsten. Anterieure overeenkomsten komen zelden voor. De kosten in regionale publiek-publieke samenwerkingen worden deels gesubsidieerd vanuit het Rijk en ontwikkelingen gericht op lokale publieke ontwikkelingen worden bekostigd door onder andere



gemeentelijke parkeerinkomsten. Tekorten worden vanuit ruimtelijke fondsen van de gemeente gefinancierd, omdat de ruimtelijke ontwikkelingen waarde toevoegen, zoals een economische groei.

Kortom, de gemeente Amsterdam voert een actief grondbeleid met een organische ontwikkelingsstrategie.

In tabel 9 zijn de kenmerken van een actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elke kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van de structuurvisie.

Tabel 9 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Amsterdam

**In welke mate...**

Handelt de gemeente als marktspeler	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als mediator	1	2	3	4	5	N.v.t
Is markthandeling van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktregulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstimulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstructurering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt uitkomstlegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt proceslegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is uitnodigingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan	1	2	3	4	5	N.v.t
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingsrelaties, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt organische gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t

## **Gemeente Almere**

De gemeente Almere is een randgemeente ten oosten van de centrumgemeente Amsterdam. De gemeente Almere is ontstaan in 1971 na de drooglegging van een deel van het IJsselmeer, de voormalige Zuiderzee, en is sinds die tijd gegroeid naar 204.898 inwoners (1 april 2018) (Gemeente Almere, 2018). De documentenanalyse van de case Almere is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Omgevingsvisie Almere, structuurvisie Almere conform WRO', dat vastgesteld is in oktober 2017 (Gemeente Almere, 2017).

In de omgevingsvisie stelt de gemeente Almere dat de rol van de gemeente is veranderd van toetsend en ontwikkelend naar uitnodigend, faciliterend, stimulerend en kaderstellend indien nodig. Hierbij is het grondbeleid gewijzigd van actief naar faciliterend waar nodig. De kenmerken van actief grondbeleid zijn nog zichtbaar in de omgevingsvisie, omdat de gemeente Almere veel actieve grondposities heeft. Dit komt doordat de wet Voorkeursrecht Gemeente van toepassing is op greenfieldlocaties (Gemeente Almere, 2017). Hierdoor biedt het Rijk (de eigenaar van de gronden) de agrarische gronden eerst aan de gemeente Almere aan voordat andere partijen de gronden kunnen aankopen.

Door de verandering van het grondbeleid is binnen de gemeente ruimte voor particuliere initiatieven die bijdragen aan de ontwikkeling van de gemeente. Wel moeten de particuliere initiatieven aansluiten op de kaders en randvoorwaarden van de ruimtelijke hoofdstructuur van de gemeente, zoals in de omgevingsvisie is vormgegeven (Gemeente Almere, 2017).

De ruimtelijke hoofdstructuur bezit kaders voor ontwikkelingen aan de hand van de drielagenbenadering. De eerste laag, 'de polder', stelt kaders voor waterveiligheid, waterkwaliteit en wateroverlast, luchtkwaliteit, het groenblauwe raamwerk (verdeling van land en water), ecologie en cultuurhistorie. De tweede laag, 'de netwerken', stelt kaders voor de fysieke infrastructuur, de digi-infrastructuur en de energie-infrastructuur. De derde laag is 'stedelijk gebruik'. Deze laag richt zich op een meerkernige opzet van de gemeente Almere met een mix van functies, waarbij ontwikkelingen organisch worden ingestoken. Hierbij staan particuliere initiatieven die gericht zijn op proceslegitimiteit centraal in het planningsproces. De gemeente faciliteert initiatiefnemers, waarbij de focus ligt op vraaggestuurde ontwikkelingen (Gemeente Almere, 2017).

Naast de focus op het veranderende grondbeleid en de hoeveelheid actieve grondposities overweegt de gemeente Almere de mate van betrokkenheid in het planningsproces per project. De gemeente noemt dit 'situationeel grondbeleid'. Bij het actieve grondbeleid worden de kosten gedekt via het exploitatieplan. Bij faciliterend grondbeleid worden de kosten verhaald via anterieure overeenkomsten (Gemeente Almere, 2017).

In tabel 10 zijn de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elk kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van de omgevingsvisie.

Tabel 10 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Almere

In welke mate...	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als marktspeeler					5	N.v.t
Handelt de gemeente als mediator					5	N.v.t
Is markthandeling van toepassing			3	4	5	N.v.t
Is marktregulering van toepassing				4	5	N.v.t
Is marktstimulering van toepassing					5	N.v.t
Is marktstructurering van toepassing				4	5	N.v.t
Komt uitkomstlegitimiteit voor					5	N.v.t
Komt proceslegitimiteit voor					5	N.v.t
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is uitnodigingsplanologie van toepassing					5	N.v.t
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan			3	4	5	N.v.t
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren					5	N.v.t
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor					5	N.v.t
Komt organische gebiedsontwikkeling voor					5	N.v.t
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces			3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces			3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces			3	4	5	N.v.t

## **Gemeente Haarlemmermeer**

De gemeente Haarlemmermeer is een randgemeente ten zuidwesten van de centrumgemeente Amsterdam. De gemeente is ontstaan in 1852 toen de Haarlemmermeer werd drooggelegd. De gemeente Haarlemmermeer heeft 147.272 inwoners (1 januari 2018) (Gemeente Haarlemmermeer, 2018). De documentenanalyse van de case Haarlemmermeer is uitgevoerd op het beleidsdocument 'Structuurvisie Haarlemmermeer 2030', dat vastgesteld is in juli 2012 (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

De gemeente Haarlemmermeer zet het grondbeleid actief in. Hierbij is verwezen naar de nota Strategisch Grondbeleid, dat vastgesteld is op 8 december 2011 (Gemeente Haarlemmermeer, 2012). Naast actieve kenmerken zijn ook kenmerken van faciliterend grondbeleid aanwezig in de structuurvisie.

In de structuurvisie ligt de focus op de kwaliteit van groen, ecologie en waterbeheersing. Ook ligt de focus op gebiedsontwikkelingen in relatie met het woon-, werk- en leefklimaat waarin onder andere de synergie met Schiphol Airport centraal staat. De luchthaven ligt binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Haarlemmermeer en is een beweegreden voor economische ontwikkelingen binnen de gemeente (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

Schiphol Airport heeft economische meerwaarde, maar limiteert ook ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente, vanwege de verschillende randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen, zoals stedelijke contouren op het gebied van hoogtebeperkingen, geluid en veiligheid van de luchtvaart en contouren op het gebied buis- en energieleidingen. Deze contouren zijn vastgesteld door de gemeente Haarlemmermeer voor het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol Airport. Aan de hand van deze contouren reguleert de gemeente de ruimtelijke ontwikkelingen (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

De gemeente handelt actief in het planningsproces, waarbij zij een strategisch raamwerk schetst dat ontwikkelingsmogelijkheden openhoudt binnen de contouren en de rest van de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente Haarlemmermeer projecten in het strategisch raamwerk in de structuurvisie op gebiedsniveau uitgewerkt om de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gemeente te bevorderen. Hierbij wordt gefocust op kleinschalige organische projecten die gefaseerd worden uitgevoerd. Aan de hand van het strategisch raamwerk gaat de gemeente publiek-publieke en publiek-private samenwerkingen aan (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

De gemeente stelt in haar structuurvisie dat de gemeentelijke rol is veranderd van reguleren en uitvoeren naar regie houden en condities scheppen, waarbij de gemeente inzet op 'mogelijk maken'. Hierbij zijn, naast actieve kenmerken van het grondbeleid waarbij de regie wordt behouden, ook faciliterende kenmerken aanwezig. De veranderende rol van de gemeente richt zich op het samenbrengen van partijen, het begeleiden van partijen in het planningsproces, het informeren van partijen zodat structurerende interactie ontstaat, het verlenen van subsidies

en het geven van korting. Daarnaast oefent de gemeente directe (actieve) invloed uit door te participeren in het planningsproces in de vorm van tijd, geld en arbeid (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

Om de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente in het planningsproces te handhaven, worden kosten verhaald via anterieure overeenkomsten bij faciliterend grondbeleid. In de anterieure overeenkomst wordt vastgelegd dat private partijen of particuliere eigenaren financieel bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Wanneer actief grondbeleid wordt uitgevoerd, zijn de kosten opgenomen in een exploitatieplan (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

Kortom, de gemeente Haarlemmermeer zet zowel in op actief als op faciliterend grondbeleid, waarbij 'het mogelijk maken' centraal staat.

In tabel 11 zijn de kenmerken van actief en faciliterend grondbeleid getoetst aan het beleidsdocument. De uitkomst van elk kenmerk resulteert in de beschrijving van de inhoud van de structuurvisie.

Tabel 11 Toetsingsschaal strategisch grondbeleid van de gemeente Haarlemmermeer

**In welke mate...**

Handelt de gemeente als marktspeler	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente als mediator	1	2	3	4	5	N.v.t
Is markthandeling van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktregulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstimulering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is marktstructurering van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt uitkomstlegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt proceslegitimiteit voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is ontwikkelingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Is uitnodigingsplanologie van toepassing	1	2	3	4	5	N.v.t
Worden publiek-private samenwerkingscontracten aangegaan	1	2	3	4	5	N.v.t
Stelt de gemeente spelregels op voor het handhaven van samenwerkingen, behoeften en machtsverhoudingen tussen actoren	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt integrale gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Komt organische gebiedsontwikkeling voor	1	2	3	4	5	N.v.t
Is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente efficiënt in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t
Handelt de gemeente effectief in het planningsproces	1	2	3	4	5	N.v.t