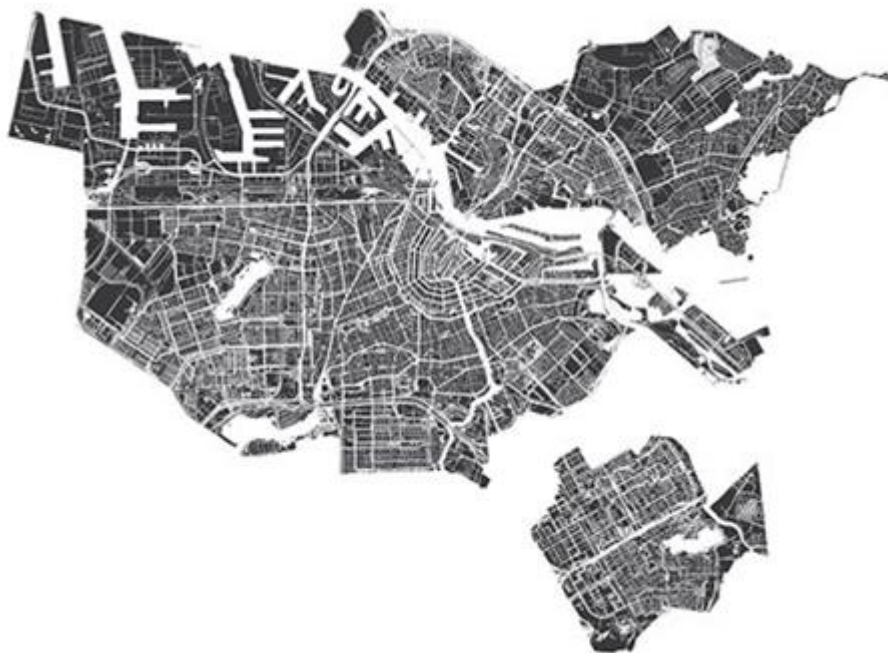


# Bouwen aan een goede samenwerking

Een onderzoek naar samenwerkingsdynamieken tussen publieke en private partijen tijdens de stedelijk ontwikkeling in Amsterdam.



Masterthesis van Suzanne van den Haselkamp

Universiteit Utrecht





## Bouwen aan een goede samenwerking

Een onderzoek naar samenwerkingsdynamieken tussen publieke en private partijen tijdens de stedelijk ontwikkeling in Amsterdam.

### Masterthesis

Suzanne van den Haselkamp

Studentnummer 6254403

s.vandenhaselkamp@students.uu.nl

### Universiteit Utrecht

Faculteit sociale wetenschappen

Master Contemporary Social Problems

Eerste lezer: Joram Pach

Tweede lezer: Stefan Soeparman

Stage-organisatie: Ombudsman Metropool Amsterdam

Stagebeleiders: Josje Jap-Gnie van Dam & Dana Plat

11-7-2019



## Voorwoord

Beste lezer,

Een aantal jaren geleden heb ik mijn hbo-psychologie opleiding afgerond en ben vervolgens aan het werk gegaan als maatschappelijk werker. Ik heb mij altijd geïnteresseerd in de medemens en in de ontwikkelingen van de maatschappij. Door mijn werkervaring heb ik gemerkt dat ik niet alleen het individuele gedrag van mensen wil leren begrijpen, maar mij graag bezighoudt met de ontwikkelingen in de samenleving. Ik heb er daarom voor gekozen om middels een tweede studie mij te verdiepen in de sociale wetenschappen. Hiervoor heb ik de eenjarige master *Sociology: Contemporary Social Problems* gevolgd. Het onderwerp sociale ongelijkheid is wat mij in deze studie voornamelijk interesseerde. Ik stel mijzelf regelmatig de vragen: waarom heeft de één het beter dan de ander? En wat vinden we daar als samenleving van?

Vanuit mijn eigen perspectief, als starter, is mij opgevallen dat het steeds moeilijker wordt om een woning te vinden en vermogen op te bouwen. Het hebben van een goed netwerk of vermogende ouders lijkt daarin steeds belangrijker te worden. Een mooi voorbeeld hierbij zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt van Amsterdam, waarbij steeds minder betaalbare woningen beschikbaar zijn terwijl iedereen er wilt wonen. Ik heb me daarom vaak afgevraagd waar deze ontwikkelingen naar toe gaan en wat deze betekenen voor de sociale ongelijkheid van de stad. Vervolgens ben ik tijdens de master stage gaan lopen bij de Ombudsman Metropool Amsterdam. Vanuit hen kreeg ik alle vrijheid mijn eigen onderwerp voor de masterthesis aan te dragen, waardoor ik mijn persoonlijke vragen mocht gaan onderzoeken.

Na vijf maanden onderzoek ligt hier dan het resultaat. Graag wil ik een aantal mensen bedanken waardoor dit mogelijk is geworden. Al eerst wil ik mijn begeleider Joram Pach bedanken voor zijn begeleiding en het geven van feedback. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleidsters Josje Jap-Gnie van Dam en Dana Plat bedanken voor hun betrokkenheid en begeleiding vanuit de Ombudsman Metropool Amsterdam. Tot slot wil ik een aantal personen uit mijn eigen netwerk bedanken. Als eerst degene die mij wegwijs hebben gemaakt in de vastgoedwereld. In verband met mijn achtergrond in psychologie en sociologie was deze wereld volledig nieuw en ik had het niet zonder jullie input kunnen doen. Daarnaast de personen die mij in de afgelopen maanden gesteund en geholpen hebben bij het schrijven van deze thesis. En als laatste wil ik de respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier.

Suzanne van den Haselkamp

Utrecht, 11 juli 2019

## Samenvatting

De woningen in Amsterdam zijn sinds 2013 enorm in prijs gestegen wat leidt tot sociale uitsluiting (CBS; CPB, 2018). Er ontstaat een oververtegenwoordiging van mensen met een hoge sociaaleconomische status in de vernieuwde wijken rondom het centrum, waarbij er in andere delen van de stad sprake is van een oververtegenwoordiging van mensen met een lage sociaaleconomische status die zich meer buiten het centrum bevinden (Volksgezondheidszorg.info., z.d.).

Om het proces van ruimtelijke segregatie te verminderen, probeert de gemeente middels nieuw woonbeleid invloed op de bevolkingssamenstelling uit te oefenen. Dit doen ze aan de hand van de plannen opgesteld in de woonagenda 2025 (Gemeente Amsterdam, 2017b). De gemeente is hiervoor afhankelijk van verscheidene partijen. Voorheen was er geen sprake van afhankelijkheid en bestond er een hiërarchisch bestuur dat de maatschappelijke vraagstukken behandelde. Maar sinds de jaren '90 is deze sturing meer horizontaal geworden vanwege de complexiteiten van de moderne samenleving waarin samenwerking met andere partijen nodig is om de maatschappelijke vraagstukken op te lossen (Mayntz, 1999). Andersom hebben partijen de gemeente ook nodig om, in dit huidige vraagstuk, woningbouwprojecten te kunnen uitvoeren. Dit maakt dat beleid wordt vormgegeven vanuit een meer horizontaal bestuur waar de partijen samen een netwerk vormen (Klijn & Koppenjan, 2016).

Bekend over deze specifieke constructie van publieke en private partijen, is dat deze spanningen oproept vanwege tegengestelde belangen die zij hebben (Kuijpers & Van Breukelen, 2017). Vanwege de complexiteit in het aanpakken van de ruimtelijke segregatie, waarin spanningen kunnen ontstaan tussen partijen die van elkaar afhankelijk zijn in het realiseren van de doelstellingen, is een goede samenwerking van belang. Dit onderzoek richt zich daarom op het inzichtelijk maken van de samenwerking tussen de partijen en de dynamieken die daartussen ontstaan om knelpunten te ontdekken. Het doel is het verloop en de huidige uitkomsten van het beleid beter te begrijpen waarna er middels een advies wordt bijgedragen aan het ontwikkelen van een optimale samenwerking tussen de publieke en private partijen. Dit zal uiteindelijk tot betere uitkomsten leiden in de gebiedsontwikkeling in Amsterdam. Om deze samenwerking inzichtelijk te maken en vervolgens een advies te schrijven zijn drie onderzoeksvragen opgesteld. De eerste onderzoeksvraag betreft een beschrijvende vraag: *“hoe ziet de samenwerking tussen de publieke en private partijen eruit met betrekking tot gebiedsontwikkeling conform de woonagenda 2025 in Amsterdam?”*. De tweede onderzoeksvraag betreft een verdiepende vraag: *“welke samenwerkingsdynamieken zijn tussen de publieke en private partijen te herkennen?”*. Tot slot is de volgende beleidsvraag opgesteld: *“Welke maatregelen kunnen de partijen nemen om de samenwerking te verbeteren?”*.

Vanwege het onderzoeken naar de beleving van de partijen met betrekking tot de samenwerking en het vervolgens kunnen begrijpen van de redering van bepaalde handelingen, is er in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. De dynamieken die zich tussen de partijen afspelen zijn vervolgens verkregen aan de hand van semigestructureerde interviews. Er zijn drie type organisaties voor dit onderzoek benaderd die op dit moment met elkaar samenwerken rondom de uitvoering van de plannen uit de woonagenda 2025.

De respondenten bestaan uit zes medewerkers van de gemeente, de vijf grootste woningcorporaties en zeven verschillende private partijen, waardoor een totaal van 18 is bereikt. Het belangrijkste selectie criterium voor het benaderen van deze respondenten richtte zich op het inhoudelijk op de hoogte zijn van de huidige ontwikkelingen en van de strategie van de organisatie. Dit heeft geleid tot een mix van functies op hoger strategisch niveau en functies die zich meer in de praktijk bevinden. Hierdoor was het mogelijk relevante informatie tijdens de interviews te verzamelen waardoor voldoende diepgang in de resultaten en conclusie is behaald.

Uit de semigestructureerde zijn een aantal belangrijke resultaten te noemen. De belangrijkste resultaten die hieruit voortgekomen zijn, is dat er op dit moment de meeste dynamieken en spanningen tussen de gemeente en de private partijen bestaat. Dit heeft te maken met de tegengestelde belangen van de partijen, waarin een angst voor opportunistisch gedrag aanwezig is. Daarnaast heeft dit te maken met een verschil in perceptie over de haalbaarheid van de 40-40-20 maatregel waarin private partijen aangeven dat op deze manier, het bouwen van betaalbare woningen voor mensen in het middensegment niet mogelijk is. De woningcorporaties zijn het eens met de private partijen over de financiële haalbaarheid van het bouwen van woningen in het middensegment, maar vanwege de nauwe relatie en dezelfde belangen als de gemeente leidt deze perceptie niet tot spanningen in de samenwerking.

Vanwege de afhankelijkheid van de partijen om hun doelstellingen te kunnen halen zetten zij op basis van hun eigen percepties en positie tijdens de samenwerking strategieën in. Vanwege de sterke positie van de gemeente leidt dit ertoe dat zij hoge eisen stelt aan de partijen waarin weinig ruimte voor interpretatie wordt overgelaten. De private partijen reageren op deze strategie op basis van hun eigen percepties en positie, welke leidt tot investeren in projecten die buiten Amsterdam liggen of in projecten die zo min mogelijk risico's opleveren. Aan de hand van de dynamieken is vervolgens te begrijpen dat door de ingezette strategieën een onbedoeld effect optreedt waarin op dit moment weinig woningbouwproductie op gang komt. Deze uitkomst van het woonbeleid staat haaks op de doelstelling van zoveel mogelijk productie leveren, zodat woning schaarste verminderd wordt en daarbij meer betaalbare woningen worden ontwikkeld voor mensen met een lage economische status.

Vanuit dit onderzoek kunnen diverse aanbevelingen gedaan worden om de samenwerking beter te laten verlopen, zodat de doelstellingen om het proces van ruimtelijke segregatie te verminderen behaald kunnen worden. Deze aanbevelingen richten zich voornamelijk op het creëren van *joint image building*, waarbij de nadruk ligt op het verbinden van de verschillende percepties van de partijen om tot gezamenlijke actie te komen.

Vervolgonderzoek kan zich richten op het betrekken van meer beleggers, zodat de perspectieven en meningen van deze groep evenredig meegenomen worden. Daarnaast kan een longitudinaal onderzoek een mogelijkheid voor vervolgonderzoek zijn. Vanwege de dynamiek in de samenwerkingen zijn deze niet constant hetzelfde. Wanneer de keuze wordt gemaakt om de samenwerking tussen de partijen langer te volgen is het mogelijk om meer houvast te bieden aan de getrokken conclusies.

# Inhoud

<b>Begrippenlijst</b> .....	10
<b>Hoofdstuk 1: Introductie</b> .....	11
<b>1.1 Aanleiding</b> .....	11
<b>1.2 Probleemstelling</b> .....	13
<b>1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen</b> .....	14
<b>1.4 Relevantie</b> .....	15
<b>1.5 Leeswijzer</b> .....	16
<b>Hoofdstuk 2: Context woonbeleid Amsterdam</b> .....	17
<b>2.1 Inleiding</b> .....	17
<b>2.2 Totstandkoming woonagenda 2025</b> .....	17
<b>2.3 Vormgeving woonagenda 2025</b> .....	17
<b>Hoofdstuk 3: Theoretisch kader</b> .....	20
<b>3.1 Inleiding</b> .....	20
<b>3.2 Governance</b> .....	20
3.2.1 <i>Vormen van governance</i> .....	21
3.2.2 <i>Governance networks</i> .....	23
<b>3.3 Processen in beleidsvorming</b> .....	23
<b>3.4 Managen van complexiteiten</b> .....	28
3.4.1 <i>Managen van substantieve complexiteit</i> .....	28
3.4.2 <i>Managen van strategische complexiteit</i> .....	30
3.4.3 <i>Managen van institutionele complexiteit</i> .....	31
<b>3.5 Conceptueel model</b> .....	32
<b>Hoofdstuk 4: Methodologie</b> .....	33
<b>4.1 Inleiding</b> .....	33
<b>4.2 Onderzoeksmethode</b> .....	33
4.2.1 <i>Kwalitatief onderzoek</i> .....	33
4.2.2 <i>Interviews</i> .....	34
<b>4.3 Respondenten</b> .....	35
4.3.1 <i>De gemeente</i> .....	36
4.3.2 <i>Woningcorporaties</i> .....	36
4.3.3 <i>Private partijen</i> .....	37
4.3.4 <i>Kenmerken</i> .....	37
<b>4.4 Dataverzameling</b> .....	39

<b>4.5 Ethische verantwoording</b> .....	40
<b>4.6 Operationalisatie</b> .....	41
4.6.1 Substantieve complexiteit .....	41
4.6.2 Strategische complexiteit .....	41
4.6.3 Institutionele complexiteit .....	42
<b>4.7 Data-analyse</b> .....	44
<b>4.8 Betrouwbaarheid en validiteit</b> .....	45
<b>Hoofdstuk 5: Resultaten</b> .....	46
<b>5.1 Inleiding</b> .....	46
<b>5.2 Perspectief van de gemeente</b> .....	46
5.2.1 Doelstellingen.....	46
5.2.2 Hoe probeert de gemeente haar doelstellingen te halen? .....	47
<b>5.3 Perspectief van de woningcorporaties</b> .....	53
5.3.1 Doelstellingen.....	54
5.3.2 Hoe proberen de woningcorporaties hun doelstellingen te halen? .....	55
<b>5.4 Perspectief van de private partijen</b> .....	60
5.4.1 Doelstellingen.....	60
5.4.2 Hoe proberen de private partijen hun doelstellingen te halen? .....	60
<b>5.5 Conclusie van de resultaten</b> .....	67
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie</b> .....	69
<b>6.1 Inleiding</b> .....	69
<b>6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen</b> .....	69
6.2.1 Beantwoording eerste onderzoeksvraag .....	69
6.2.2 Beantwoording tweede onderzoeksvraag .....	70
<b>6.3 Discussie</b> .....	73
6.3.1 Sterke punten.....	73
6.3.2 Punten van aandacht.....	74
6.3.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek.....	74
<b>Hoofdstuk 7: Aanbevelingen</b> .....	76
<b>7.1 Inleiding</b> .....	76
<b>7.2 Beantwoording van de derde onderzoeksvraag</b> .....	76
7.2.1 Joint image building .....	76
7.2.2 Creëren van win-winsituatie.....	77
7.2.3 Woningcorporaties meer inzetten.....	78
<b>Referenties</b> .....	79
<b>Bijlagen</b> .....	84



<b>Bijlage 1: Format interviews</b> .....	84
<b>Bijlage 2: Informed consent formulier</b> .....	86
<b>Bijlage 3: Codeboom</b> .....	87

## Begrippenlijst

**Bestemmingsplan:** Een bestemmingsplan is een toetsingskader voor bouwplannen en geeft een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkeling. Deze is juridisch bindend (Gemeente Amsterdam, z.d.-a).

**Doorstroom:** Een verschijnsel waarbij huishoudens verhuizen naar een andere woning, waarmee de verlaten woning beschikbaar komt voor anderen (Renes & Jókövi, 2008).

**Erfpacht:** De gemeente Amsterdam is eigenaar van ongeveer 80% van alle grond binnen de gemeente. Een groot deel daarvan is in erfpacht uitgegeven, dat betekent dat huiseigenaren pacht betalen aan de gemeente voor de grond (Gemeente Amsterdam, 2017a) Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht. Bij een voortdurende erfpacht wordt elke 50 of 75 jaar gekeken naar de actuele grondwaarde om de erfpachtkosten aan te passen. Wanneer er sprake is van een eeuwigdurende erfpacht worden de kosten eenmaal bepaald (Gemeente Amsterdam, z.d.-c).

**Hoogconjunctuur:** Een periode waar sprake is van een sterke economische groei en er nauwelijks sprake is van werkloosheid (Conijn & Van Poll, 2019).

**Kavel:** Een relatief klein en samenhangend stuk grond, dat in ieder geval is afgebakend op papier, maar meestal wordt begrensd in vorm van heggen en sloten. (Kadaster concepten, z.d.)

**Prestatieafspraken:** Dit zijn wettelijke afspraken tussen de huurdersvereniging Amsterdam, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de gemeente Amsterdam. Deze worden elke 4 jaar opnieuw opgesteld waarbinnen de partijen samenwerken aan de volkshuisvesting in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, z.d.-d).

**Programma:** Dit beleidsdocument heeft betrekking op concrete acties en maatregelen over hetgeen wat er gebouwd gaat worden. Anders dan een plan, bevat dit document specifieke en concrete uitwerkingen (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.).

**Tender:** Dit is het uitzetten van een opdracht door de gemeente voor een specifiek gebied. Partijen kunnen zich hiervoor inschrijven, een plan indienen en daarbij een grondbod doen om deze opdracht binnen te halen (Tenderen, z.d.).

**Transformatie:** Een gebied of pand dat een nieuwe bestemming krijgt. Bijvoorbeeld een kantoor dat wordt getransformeerd naar woningen. Of een industriegebied dat de functie krijgt van wonen en werken (Gemeente Amsterdam, z.d.-b).

**Uitponden:** Na vertrek van huurder het pand verkopen (De Coster, z.d.).

# Hoofdstuk 1: Introductie

## 1.1 Aanleiding

*“De gentrificatie in Amsterdam is een proces van uitsluiting – Het Parool” (2017). “Is de stad straks alleen nog voor de rijken? – AD” (2018).*

In de afgelopen tien jaar, maar met name de laatste vijf jaar, heeft de term gentrificatie veel media bekendheid gekregen (Hochstenbach, 2017). Gentrificatie is in de literatuur beschreven als: *“het proces waarbij stedelijke buurten sociale en of fysieke opwaardering doormaken als gevolg van de toename van inwoners met een hoger inkomen en opleiding”* (Boterman, 2016, p.4). Dat betekent dat er in bestaande woonwijken de verouderde sociale huurwoningen worden vervangen door nieuwe koopwoningen. De sociale en fysieke opwaardering leidt daardoor tot meer sociale menging in de wijk. Een plek waar inwoners met een lage en hoge sociaaleconomische status samenleven (PBL, 2010). De achterliggende gedachte van een wijk waar sprake is van inkomensmenging, is dat het gelijke kansen voor mensen met een min of meer achtergestelde positie bevordert en bijdraagt aan buurtverbetering (Bolt, Kleinhans & Lindeman, 2011).

Vanaf 2013 is de situatie in Amsterdam veranderd en is er geen sprake meer van sociale menging maar van sociale uitsluiting. Tussen 2013 en 2018 zijn de woningen enorm in prijs gestegen (CPB, 2018) waar alleen een kleine groep voordelen van heeft (Hochstenbach, 2018). Dit resulteert in een oververtegenwoordiging van mensen met een hoge sociaaleconomische status in de vernieuwde wijken zoals de Pijp en de Jordaan, die voorheen bekend stonden als volksbuurten met een laag gemiddeld inkomen. In andere delen van de stad is er juist sprake van een oververtegenwoordiging van mensen met een lage sociaaleconomische status zoals in Nieuw-West of Zuidoost (Volksgezondheidszorg.info., z.d.). Dit zijn gebieden die buiten het centrum liggen.

De verwachting bestaat dat door de vrije woningmarkt een duidelijke tweedeling tussen het centrum en de omliggende gebieden tot stand zal komen (Boterman & Van Gent, 2015). Met als gevolg dat delen van de stad voor mensen met een laag sociaaleconomische status niet meer toegankelijk zijn (Remie, 2016) en zij dus worden uitgesloten.

Deze processen in de bevolkingssamenstelling zijn niet alleen afhankelijk van gentrificatie, maar ook van andere factoren zoals de reputatie van Amsterdam als een succesvolle en economische stad (OIS, 2019), waardoor het voor veel mensen aantrekkelijk is om daar te wonen (OIS, 2018). Daarnaast kampt Amsterdam al jaren met woning schaarste (Hassink, Droes, Manshanden & Steegmans, 2012 ; CPB, 2018), wat versterkt werd door de economische crisis waarin het bouwen van woningen helemaal stillag (Koning & Van Elp, 2011). Deze processen zijn niet volledig te controleren en kunnen voor een groot deel beschouwd worden als een natuurlijk proces. Maar voor een ander gedeelte zijn de processen afhankelijk van partijen die hier invloed op kunnen uitoefenen.

Dat zijn partijen die daadwerkelijk de woningen bouwen of woon- en/of grondbezit hebben. Maar ook partijen die beleid schrijven met betrekking tot wonen, zoals de gemeente. Hoe ziet deze invloed van de partijen op de bevolkingssamenstelling er dan uit?

Vanuit de overheid en in de politiek wordt al een aantal jaar een dergelijke scheiding tussen groepen mensen met een hoog en laag inkomen als onwenselijk gezien. Zo luidde het advies “Stad en Stijging” gericht op de stedelijke vernieuwing van het Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) dat er meer aandacht moest zijn voor economische en maatschappelijke kansen (VROM-Raad, 2006). De overheid wil dan ook de huidige gentrificatieprocessen, waarbij een dergelijke scheiding tussen mensen met een laag- en hoog sociaaleconomische status versterkt wordt, tegengaan. Door nieuw woonbeleid, genaamd woonagenda 2025, wil de gemeente in Amsterdam een impact maken op de sociale verandering (Morel & Van Hootegem, 2018). Het beïnvloeden van de bevolkingssamenstelling door middel van beleid wordt uitgevoerd door: *“de publieke interventies op de woningmarkt, dat wil zeggen: regelgeving, subsidiëring, het toedelen van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rechten aan de verschillende actoren op de woningmarkt”* (De vernieuwde stad, 2018, p.5).

Een voorbeeld van publieke interventies op de woningmarkt die in de woonagenda 2025 worden beschreven, is het treffen van maatregelen die zich richten op voldoende, betaalbare en duurzame woningen in Amsterdam. Dat wil zeggen dat woningvoorraad en woningbehoefte beter op elkaar moeten aansluiten en er een herziening komt van de woonruimteverdeling met het richten verhuren van middeldure huurwoningen aan middeninkomens. Daarbij staan woningkwaliteit, duurzaamheid en bewonersondersteuning centraal (Gemeente Amsterdam, 2017b). Belangrijk uitgangspunt voor de gemeente van het opstellen van dit beleid is het creëren van een gemengde stad.

Naast de invloed van de gemeente op de bevolkingssamenstelling via woonbeleid zijn er ook beleggers en projectontwikkelaars die invloed hierop uitoefenen. Beleggers investeren niet alleen in aandelen en obligaties maar ook in woningen. Vanwege de hoogconjunctuur in Amsterdam zijn veel beleggers geïnteresseerd in het vastgoed in deze stad. Zij kopen panden om ze vervolgens te verhuren of te verkopen waarbij geprobeerd wordt zoveel mogelijk rendement te halen. Dit zorgt ervoor dat de prijzen op de woningmarkt stijgen, waardoor alleen mensen met een hoge sociaaleconomische status de mogelijkheid hebben deze te bekostigen en in Amsterdam kunnen wonen. Naast de beleggers investeren ook projectontwikkelaars in panden om deze te bouwen en te ontwikkelen. Enkele projectontwikkelaars investeren niet zelf, maar hebben dan een belegger achter zich die deze investering doet.

Ten slotte zijn de woningcorporaties ook actief op de woningmarkt, maar deze staan onder toezicht van de gemeente. De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in het VROM en de corporaties kunnen niet zelfstandig ondernemen. Wel hebben de corporaties veel bezit in Amsterdam waarbij zij de woningen verhuren aan mensen met een lage sociale economische status. Vanwege hun grote bezit in Amsterdam kunnen zij veel mensen met een laag inkomen huisvesten.

Kortom, de woningmarkt en de wijze waarop de bevolkingssamenstelling zich verdeelt over de stad wordt, los van de min of meer natuurlijke processen zoals onder andere de stand van economie, deels gestuurd door de gemeente, beleggers en ontwikkelaars en door woningcorporaties. Die verdeling heeft vervolgens invloed op de kwaliteit van de buurt en in de mate waarin mensen met een achtergestelde positie gelijke kansen krijgen.

## 1.2 Probleemstelling

Een interessante context waarin het woonbeleid tot uitvoering wordt gebracht is de woning schaarste in Amsterdam, die onder andere bijdraagt aan de stijging van de prijzen op de woningmarkt (Gemeente Amsterdam, 2017b). Hierdoor is het zeer aantrekkelijk voor partijen om te investeren in woningen vanwege de grote winst die gemaakt kan worden. Maar in de vorige paragraaf werd beschreven dat de beleidsplannen voornamelijk gericht zijn op het bouwen van betaalbare woningen, zodat de stad voor iedereen toegankelijk is.

Met de stijgende huurprijzen en het streven om betaalbare woningen te creëren, ligt er voor de gemeente een uitdaging. Zij zullen namelijk, bij het realiseren van de plannen, met partijen samenwerken die niet altijd dezelfde maatschappelijke doelen vooropstellen en rendement willen maken (Gemeente Amsterdam, 2017b). Op dit moment zijn er veel partijen die willen investeren in de woningmarkt van Amsterdam, maar vanwege de beleidsplannen die maatregelen nemen om deze woningen betaalbaar te houden ontstaat spanning. Zo vertelde de algemeen directeur van Amvest (één van de grootste woningbeleggers en projectontwikkelaars van Nederland) in Het Parool, dat dit woonbeleid van de gemeente “desastreus” is en bouwen niet meer rendabel. Verder liet hij weten dat ondanks het “opportunistisch” karakter van de projectontwikkelaars, het gevolg van dit beleid is dat bouwen niet “recht te rekenen is” waardoor het bouwen van nieuwe woningen stagneert of enorm vertraagd (Couzy & Van Dun, 2018). Dit kan vervolgens de plannen van de gemeente om een gemengde stad te creëren en woning schaarste tegen te gaan belemmeren.

Dit spanningsveld tussen de gemeente en de belegger is een voorbeeld van een complicatie die kan voorkomen bij een publiek-private samenwerking (PPS). Publiek verwijst naar overheidsinstanties met een maatschappelijk perspectief en belang zoals de gemeente, waarbij privaat verwijst naar partijen met een winstgevend perspectief zoals de beleggers en projectontwikkelaars (Bovens & Hemerijck, 1996). Uit een onderzoek van Kuijpers en Van Breukelen (2017) waarin zij het blijvend belang van publiek-private samenwerking benadrukken, vanwege de nieuwe opgaven waarbij kennis en ervaring van alle partijen nodig is om deze op te pakken, blijkt dat de tegengestelde perspectieven kunnen leiden tot spanningen. Private partijen waren bijvoorbeeld van mening dat gemeenten geen keuze kunnen maken en te veel ambities willen uitvoeren. Maar andersom bleek de perceptie van de gemeente over private partijen te bestaan in het feit dat zij voornamelijk het rendement voor ogen hadden en geen rekening hielden met andere factoren. Ook was er weleens sprake van wanvertrouwen in de samenwerking die tot spanningen leidde (Kuijpers & Van Breukelen, 2017). Toch komt deze vorm van samenwerking vaak voor in de stedelijke ontwikkeling. Dit is vanwege het bereiken van een hogere kwaliteit in productie en een betere prijs-kwaliteitsverhouding.

De achterliggende gedachte is dat het betrekken van een private partij leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid (Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011).

Op dit moment is er sprake van een economische groei die veel mogelijkheden biedt voor investeringen in het bouwen en ontwikkelen van woningen. Dit is zowel voor de gemeente als voor de private partijen een zeer interessant periode. Maar de gemeente heeft veel maatschappelijke ambities, die voor private partijen weinig rendement opleveren en tot spanningen kan leiden in de samenwerking. Daarbij zullen beide partijen ook moeten samenwerken met de woningcorporaties, aangezien zij enorm veel bezit hebben in de stad, waardoor er minder ruimte overblijft om te bouwen. De gemeente, private partijen en woningcorporaties zijn dus van elkaar afhankelijk om ervoor te zorgen dat zij hun doelstellingen kunnen behalen. Het verloop van deze samenwerkingen en de uitkomst daarvan zullen uiteindelijk hun invloed uitoefenen op het vormen van de woningmarkt en de bevolkingssamenstelling.

### 1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Zoals eerder beschreven staat de Gemeente Amsterdam voor een uitdaging. De stad is zeer aantrekkelijk voor allerlei partijen om in te investeren. Daarbij heeft de gemeente het doel om de diversiteit in de wijken te stimuleren en de stad toegankelijk te houden voor mensen van alle bevolkingslagen. Verschillende partijen zijn hierbij betrokken waarbij verwacht wordt dat dit spanningen met zich meebrengt. Om tot een gewenst resultaat in de uitvoering van de beleidsplannen te komen is vanwege de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen in het behalen van doelstellingen, een goede samenwerking van belang. Hierbij is het goed te benadrukken dat een samenwerking dynamisch van aard is. Partijen interacteren met elkaar waardoor handelingen en gedrag onvoorspelbaar kunnen zijn. Om dit proces in dit onderzoek te verduidelijken zal er gebruik worden gemaakt van het begrip *samenwerkingsdynamieken* (Klijn & Koppenjan, 2016).

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van het verloop van de samenwerking en de huidige uitkomsten van het beleid te begrijpen. Deze analyse zal door middel van een advies bijdragen aan het ontwikkelen van een optimale samenwerking tussen de publieke en private partijen. Het uitgangspunt is daarmee de kans op spanningen te verminderen, waardoor de samenwerking beter verloopt en tot betere uitkomsten in de gebiedsontwikkeling in de stad Amsterdam zal leiden.

De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

1. *Hoe ziet de samenwerking tussen de publieke en private partijen eruit met betrekking tot gebiedsontwikkeling conform de woonagenda 2025 in Amsterdam?*
2. *Welke samenwerkingsdynamieken zijn tussen de publieke en private partijen te herkennen?*
3. *Welke maatregelen kunnen de partijen nemen om de samenwerking te verbeteren?*

## 1.4 Relevantie

Zoals in de aanleiding is beschreven bestaat er nieuwe aandacht voor het maatschappelijke vraagstuk van sociale ongelijkheid. Beleidsmakers hebben met diverse maatregelen zoals gentrificatie eerder geprobeerd de verschillen tussen bevolkingsgroepen te verminderen, maar hebben deze in Amsterdam onbedoeld versterkt. Dit maakt dat de gemeente voor een complex vraagstuk staat, waarbij zij afhankelijk van andere partijen is om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Voorheen was de gemeente niet afhankelijk van andere partijen en bestond er een hiërarchische wijze van besturen om de maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Maar sinds de jaren '90 is vanwege de complexiteiten van de moderne samenleving kennis en middelen van andere partijen nodig om de maatschappelijke vraagstukken op te lossen (Mayntz, 1999). Andersom hebben de partijen de gemeente ook nodig voor het uitvoeren van projecten. Hierdoor vormen zij een netwerk in het uitvoeren van de beleidsplannen die in plaats van een hiërarchisch bestuur, gekenmerkt worden door een horizontaal bestuur (Klijn & Koppenjan, 2016).

Doordat dit onderzoek inzicht geeft in het verloop van de samenwerking, is het mogelijk de uitkomsten van het beleid te begrijpen waardoor er vervolgens aan de hand van een advies een bijdrage geleverd zal worden aan een betere maatschappelijke uitkomst in het verminderen van de ruimtelijke segregatie.

Naast de zojuist beschreven maatschappelijke relevantie van dit onderzoek, zal deze ook op wetenschappelijk vlak een bijdrage bieden. In de huidige wetenschappelijke literatuur is menigmaal onderzoek gedaan naar samenwerkingsdynamieken. Een onderscheid wordt gemaakt tussen government (traditioneel) en governance (horizontale) samenwerkingsvormen (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). Een veelvoorkomende horizontale samenwerkingsvorm is tussen publieke en private partijen (Klijn & Van Twist, 2007), waarvan bekend is dat vanwege de tegengestelde belangen spanningen kunnen ontstaan (Kuijpers & Van Breukelen, 2017).

Daarnaast is er veel bekend over factoren in een samenwerking die kunnen leiden tot een succesvolle uitvoering van beleid (Sørensen & Torfing, 2005). Hier zijn verschillende benaderingen aan verbonden zoals strategische doelstellingen (Allemendinger & Tewdwr-Jones, 2002) of het bereiken van consensus (Innes & Booher, 2003). Overigens zijn er ook verschillende benaderingen onderzocht in de beleidsanalyse, bijvoorbeeld het centraal stellen van actoren (Scharpf, 1997) in plaats van ruimere maatschappelijke context (Vranken & Hendericks, 1998).

Dit onderzoek zal als eerst een aanvulling zijn op de bestaande literatuur door middel van het toetsen van de theorie over samenwerkingsdynamieken in een praktijksituatie. Vanwege de nieuwe 40-40-20 maatregel in het woonbeleid is er sprake van een praktijksituatie die nog niet eerder is onderzocht. Hierdoor wordt een tweede aanvulling op bestaande literatuur gegeven, vanwege het toetsen van de toepasbaarheid van de theorie in een nieuwe praktijksituatie.

Tot slot blijkt uit de huidige literatuur dat theorieën met betrekking tot samenwerkingsvormen en uitvoering van beleid vaker gebruikt worden in kleinere casestudies. Dit onderzoek richt zich op een groter gebied, namelijk de gemeente Amsterdam. Vanuit wetenschappelijke relevantie is het ook nuttig te onderzoeken hoe de theorie werkzaam is wanneer deze als helicopterview ingezet wordt in plaats van een kleinere casestudie. Het inzetten van de theorie op een groter gebied zal daarmee een bijdrage leveren aan de bestaande literatuur.

## **1.5 Leeswijzer**

Na deze inleiding volgt de context van het woonbeleid in Amsterdam. Daarna zal er in hoofdstuk 3 een selectie van theorieën met betrekking tot het analyseren van samenwerkingsdynamieken uiteengezet worden. In het hoofdstuk 4 wordt de methodologie van het onderzoek toegelicht, waarna in hoofdstuk 5 de resultaten van het onderzoek besproken worden. In hoofdstuk 6 komt de conclusie en discussie aan bod. Tot slot zijn in hoofdstuk 7 de aanbevelingen voor de betrokken partijen en voor vervolgonderzoek beschreven.



## Hoofdstuk 2: Context woonbeleid Amsterdam

### 2.1 Inleiding

Om het proces van de stedelijke ontwikkeling en de betrokkenheid van de gemeente, woningcorporaties en private partijen beter te begrijpen, zal dit hoofdstuk een introductie geven over het woonbeleid van Amsterdam. Er wordt informatie gegeven over de totstandkoming, vormgeving van het beleid en welke afspraken er gelden.

### 2.2 Totstandkoming woonagenda 2025

Vanwege de economische crisis na 2008 was het vertrouwen in de financiële instellingen en economie verdwenen, waardoor de woningmarkt, de woningbouw en de productiecapaciteit in Nederland stil kwamen te liggen (Elsinga, De Jong-Tennekes, & Van der Heijden, 2011). De aantrekkende economie vanaf 2016 heeft gezorgd voor een toenemende vraag naar woningen. De Rijksoverheid (2017) benoemt dat er meer woningen nodig zijn van goede kwaliteit die passen bij de financiële mogelijkheden en wensen van mensen en stellen hierbij een aantal doelen. Er moeten onder andere nieuwe woningen gebouwd worden in zowel de huur als koopsector, waar voldoende woningen beschikbaar worden voor specifieke groepen. Daarbij wil de Rijksoverheid de bestaande woningvoorraad verduurzamen.

Door middel van de nieuwe Omgevingswet hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden gekregen waardoor zij ruimte hebben om zelf aan te sturen wat er in de gemeente nodig is op het gebied van omvang, samenstelling en kwaliteit van de woningbouwproductie (De Voogd, 2015). Naar aanleiding van de doelstellingen van de Rijksoverheid heeft de gemeente Amsterdam met SP-wethouder Bouwen en Wonen, Laurens Ivens, de *woonagenda 2025* opgesteld. Dit beleidsdocument bevat diverse kaders en actiepunten die de woningmarkt van de stad Amsterdam sturing geven.

Volgens de wethouder heeft de populariteit van Amsterdam, maar ook de economische groei grote effecten op de stad. Hierdoor nemen de ontwikkelingen op de woningmarkt enorm toe, waarbij er tegemoet kan komen aan de vraag naar meer woningen. Maar vanwege de explosief gestegen huizenprijzen in de koopsector is het voor veel mensen niet mogelijk een koopwoning te bekostigen. Ook huurwoningen stijgen in prijs vanwege de maatregel van het kabinet om de WOZ-waarde mee te laten tellen bij de maximale huurhoogte. Het doel van de wethouder, door middel van de woonagenda 2025, is het creëren van een gezonde, dynamische en gemengde stad waar ruimte is voor iedereen (Gemeente Amsterdam, 2017b).

### 2.3 Vormgeving woonagenda 2025

Aan de hand van cijfers over de woningvoorraad en woningbehoefte in combinatie met stadsgesprekken met professionals en bewoners is inzicht verkregen over de behoeften voor een gezonde, dynamische en gemengde stad. Deze inzichten heeft de wethouder als leidraad genomen in de vormgeving van de woonagenda 2025, waaruit drie uitgangspunten zijn ontstaan. Deze zijn in figuur 1, aan het einde van deze paragraaf, schematisch weergegeven. Voor elk uitgangspunt zijn concrete acties opgesteld voor de uitvoering van de ambities.

Vanwege het aantal gedetailleerde actiepunten worden in deze paragraaf alleen de hoofdpunten toegelicht. Met uitzondering van het eerste uitgangspunt, vanwege het toevoegen van de nieuwe 40-40-20 maatregel in het woonbeleid, deze meer uitleg heeft.

Het eerste uitgangspunt is het streven naar *voldoende woningen*, vanwege een enorm tekort. Uit de prognose van de woningbehoefte en woningvoorraad wordt voorspeld dat er in 2025 het grootste tekort zit in de gereguleerde huurvoorraad, maar ook in de dure koopsector. Het gevolg daarvan is dat huishoudens in een woning zitten die niet passend is. Dat wil zeggen dat zij een te lage huur voor het inkomen hebben of dat er sprake is van een te grote woning voor het aantal bewoners. De ambitie hierbij is om de woningvoorraad en woningbehoefte in 2025 beter op elkaar te laten aansluiten. Hiervoor zijn afspraken gemaakt met corporaties en huurders over onder andere de minimale voorraad gereguleerde huurwoningen waarbij slopen van woningen wordt gezien als een laatste optie.

Er wordt meer aandacht gegeven aan het bouwen van gereguleerde huurwoningen en middeldure huurwoningen. Daarbij wordt rekening gehouden met het creëren van een gemengde stad. Hierbij is het centrum niet alleen toegankelijk voor mensen met een hoge sociaaleconomische status, en moeten de gebieden daaromheen niet alleen bedoeld zijn voor mensen met een lage economische status. Om dat proces te voorkomen danwel te verminderen wordt Amsterdam in 22 gebieden verdeeld met in elk gebied woningen in het betaalbare segment, het middensegment en het dure segment. Er wordt ingezet op een differentiatie van 40% gereguleerde huurwoningen, 40% middelduur (huur en koop) en 20% duur (huur en koop) per gebied. Er wordt focus gelegd bij deze ontwikkelingen in drie stadsdelen, namelijk Nieuw-West, Noord en Zuidoost. Deze bieden kansen voor het ontwikkelen van extra wonen en het realiseren van duurzaamheidsambities. Daarbij is de ontwikkeling in deze buurten tijdens de crisis vertraagd of uitgesteld, waardoor deze een extra impuls nodig hebben. Om te kunnen voldoen aan deze ambities worden veel woningen bijgebouwd om de bestaande tekorten te verminderen. Het streven is om in de regio Amsterdam tot en met het jaar 2020 minimaal 60.000 woningen in aanbouw te nemen.

Het tweede uitgangspunt van de woonagenda 2025 is het creëren van *betaalbare woningen*. Hierbij is het van belang dat de woningen beter passen bij huishoudens die daarop zijn aangewezen. Er bestaan daarvoor afspraken met corporaties die woningen kunnen toewijzen aan bepaalde groepen. Ook door middel van een huisvestingsvergunning kan de gemeente invloed uitoefenen en voorwaarden stellen waaronder, in dit geval, particuliere huurwoningen verhuurd mogen worden. In het algemeen zal er bij nieuwe verhuringen scherper gekeken worden naar inkomen en huur, woninggrootte en huishoudenssamenstelling om ervoor te zorgen dat de woningen passend zijn.

En tot slot is het derde uitgangspunt het ontwikkelen van *goede woningen*. Woningen met achterstallig onderhoud worden aangepakt en zijn gezonder, comfortabeler en veiliger om in te wonen. Naast de kwaliteit staan duurzaamheid en bewonersondersteuning centraal. Er zullen energiebesparende maatregelen genomen worden waarbij de ambitie is om in 2020 per inwoner 20% meer duurzame energie op te wekken en 20% minder energie te verbruiken ten opzichte

van 2013. Daarbij moet de gehele woningvoorraad in 2050 van het aardgas afgekoppeld zijn. Tot slot zullen panden die leegstaan een woonfunctie krijgen middels een leegstandverordening.

De woonagenda 2025: voldoende, betaalbare en kwalitatief goede woningen

### **Voldoende woningen**

De woningvoorraad en woningbehoefte sluiten beter op elkaar aan in 2025. Het uitgangspunt daarbij is: de woningbehoefte in 2025.

### **Betaalbare woningen**

De woning past bij het inkomen en de grootte van het huishouden. Een te dure huurwoning, een te goedkope huurwoning, een te kleine huurwoning of juist veel te groot: in 2025 komt dit veel minder voor dan nu.

### **Goede woningen**

Woningen zijn om in te wonen en zijn klaar voor de toekomst. In 2025 hebben woningen minder achterstallig onderhoud en zijn gezonder, veiliger en comfortabeler om in te wonen. Bewoners krijgen hulp bij problemen met hun woningen.

*Figuur 1. Weergave uitgangspunten van de woonagenda 2025 met bijbehorende ambities (letterlijk overgenomen uit woonagenda 2025, Gemeente Amsterdam, 2017b, p.12).*

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de samenwerking tussen verschillende partijen bestudeerd. Om die samenwerking in een breder perspectief te plaatsen, komt in dit hoofdstuk een theoretisch kader aan bod op basis van de onderzoeksvragen:

1. *Hoe ziet de samenwerking tussen de publieke en private partijen eruit met betrekking tot gebiedsontwikkeling conform de woonagenda 2025 in Amsterdam?*
2. *Welke samenwerkingsdynamieken zijn tussen de publieke en private partijen te herkennen?*
3. *Welke maatregelen kunnen de partijen nemen om de samenwerking te verbeteren?*

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag gaat in paragraaf 3.2 aandacht uit naar hoe samenwerking tussen publieke en private partijen ontstaat. Vervolgens komen in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 verschillende vormen van netwerken aan bod en wordt specifiek aandacht gegeven aan *governance networks*. Een toelichting van de kernconcepten interacties en wederzijdse afhankelijkheid volgt daarop. Om onderzoeksvraag 2 te kunnen beantwoorden, zijn vanuit het perspectief van *governance networks* drie complexiteiten beschreven die tijdens de samenwerking kunnen voorkomen. Paragraaf 3.3 behandelt die complexiteiten. Vervolgens ligt in paragraaf 3.4 de nadruk op het management van deze complexiteiten, wat gebruikt kan worden om onderzoeksvraag 3 te beantwoorden. Tot slot volgt in paragraaf 3.5 een schematische weergave van de verbanden tussen de verschillende concepten aan de hand van een conceptueel model.

### 3.2 Governance

Om de samenwerking in netwerken rondom beleidsvorming van de woonagenda 2025 te kunnen onderzoeken, is het noodzakelijk eerst te begrijpen hoe deze samenwerking tot stand komt. Daarna wordt een toelichting gegeven over de vormgeving van samenwerken in netwerken.

Traditioneel werd beleid ontwikkeld vanuit de overheid door onder andere ministers en ambtenaren. Tot aan de jaren '60 en '70 bestuurde de overheid de samenleving vanuit een top-down, hiërarchisch perspectief (Andrew & Goldsmith, 1998). De overheid moest problemen in de samenleving oplossen. Zij was leidend en zette regels uit over hoe de samenleving eruit moest komen te zien. Sinds de jaren '80 en '90 heeft het neoliberalisme een sterke invloed gehad, waarbij de overheid niet meer gezien werd als oplossing voor problemen in de samenleving, maar eerder als de oorzaak van problemen. In deze periode werd ook het individualisme sterker, waarbij het idee centraal stond dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor eigen leven en omgeving, en niet de staat (Van Doorne & Steur, 2018). Dit zorgde ervoor dat de staat een passieve rol had en de markt meer ruimte kreeg (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).

Een vrije markt, waarbij de overheid een passieve rol aanneemt, zou door middel van concurrentie tot betere ontwikkelingen en innovaties leiden (Friedman, 1951). Een competitieve marktregulatie is gebaseerd op partijen die in tegenstelling tot de overheid het eigenbelang vooropstellen en niet gebonden zijn aan maatschappelijke doelen (Sørensen & Torfing, 2005). Naast het individualisme en de invloeden van de markt waren de economische crisis in die periode en de ontzuiling, waardoor politieke steun afnam, een aanzet voor een ander perspectief op bestuur, namelijk het New Public Management (NPM). Het voornaamste streven was inefficiëntie van de overheid tegengaan en de lasten van de overheid verlichten door publieke diensten uit te besteden. Dit werd vormgegeven door gebruik te maken van modellen uit de private sector. In de publieke sector werden prestaties daardoor steeds belangrijker en werd gebruikgemaakt van het delen van verantwoordelijkheden onder managers. Andere partijen en ook burgers werden vervolgens meer betrokken bij het maken van beleid (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012).

Vervolgens is deze verandering na de jaren '90 verder doorgezet door middel van decentralisatie en hervormingen van het NPM (Bogason & Musso, 2006). Vanwege het complexer worden van de samenleving en de maatschappelijke vraagstukken die daaruit voortkomen, zoals bijvoorbeeld rondom de zorg, asielbeleid of een inclusieve samenleving, zijn samenwerking met andere partijen en een horizontaal bestuur nodig (Rob, 2015). Daarmee ontstaat een alternatief voor de voorheen traditionele, hiërarchische en controlerende manier van besturen vanuit de overheid (Mayntz, 1999). Deze ontwikkeling wordt in de literatuur veelal omschreven als een verschuiving van government naar governance. Governance is een samenwerkingsgerichte manier van besturen, waarbij de staat, de markt en het maatschappelijk middenveld deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). Deze partijen worden betrokken bij het maken van beleid en de uitvoering daarvan, zodat het mogelijk is de complexe maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Daarbij beschikken alle partijen over belangrijke middelen, evenals de macht om beleidsinterventies te belemmeren. Daarom kunnen de maatschappelijke vraagstukken ook alleen door gezamenlijke actie opgelost worden (Klijn, 2008). Een alternatief voor een traditionele, hiërarchische en controlerende manier van besturen vanuit de overheid en voor een competitieve markt waar het eigenbelang vooropgesteld staat, is het perspectief van governance networks.

### *3.2.1 Vormen van governance*

In de vorige paragraaf kwam aan bod dat de samenwerking tussen de overheid, de marktpartijen en het maatschappelijk middenveld is ontstaan vanwege de complexe maatschappelijke vraagstukken die niet vanuit een traditioneel bestuur op te lossen waren. Binnen deze samenwerking bestaan verschillende vormen van bestuur. Om de huidige vormgeving van bestuur met betrekking tot de uitvoering van het woonbeleid te kunnen begrijpen, worden de verschillende vormen uiteengezet.

Als actoren (mensen of organisaties) samengebracht worden, vormen zij een *netwerk*. Een netwerk is een overkoepelende organisatievorm van autonome organisaties met wederzijdse belangen, die hun krachten willen bundelen om hun belangen te realiseren (Boonstra, 2007). Door de samenwerkingsgerichte manier van besturen ontstaat dus een netwerk rondom het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk.

Deze samenwerkingsgerichte manier van besturen, governance, is breed van begrip en kent in de literatuur verschillende toepassingen, zoals good of corporate governance, NPM, multi-level governance en network governance. Voor een verder begrip van governance worden deze vormen toegelicht. Hierbij hebben deze vormen van bestuur als grondslag dat samenwerking met andere partijen noodzakelijk is en kenmerken deze vormen van bestuur zich door een horizontaal overleg. De mate waarin dat gebeurt en het achterliggende doel variëren echter.

Good of corporate governance houdt een bestuur in dat zich richt op een goed werkende overheid die de burger zo goed mogelijk van dienst is. Maatschappelijke vraagstukken, beleid en dienstverlening zijn daarom gericht op transparantie in de private sector en een verantwoordelijk overheidsuitgavenpatroon. Enkele voorbeelden zijn de bestrijding van corruptie, investeringen in gezondheidszorg en een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de implementatie van beleid (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004; Klijn & Koppenjan, 2016).

New Public Management is een wijze van besturen waarbij de overheid gebruikmaakt van de private sector om bepaalde doelen te verwezenlijken. Geïnspireerd door de markteconomie staat prestatie, privatisering en deregulatie centraal en wordt de burger als klant gezien (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004).

Multi-level governance is een bestuursvorm die voor een specifiek beleidsveld is samengesteld uit partijen uit verschillende lagen binnen de publieke of private sector. Het gaat bij multi-level governance om maatschappelijke vraagstukken, zoals bijvoorbeeld milieuproblemen, die voor het vinden van een oplossing interacties tussen binnenlandse en internationale politiek teweegbrengen (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004; Klijn & Koppenjan, 2016).

Network governance is een wijze van besturen die binnen netwerken van publieke en niet-publieke partijen plaatsvindt. Relevante partijen worden bij elkaar gebracht om tot een oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk te komen. Kenmerkend is dat zij van elkaar afhankelijk zijn en dat onderlinge interactie de processen complex maken en daardoor moeilijk te besturen (Klijn & Koppenjan, 2016). De rol van de overheid is voornamelijk een coördinerende en faciliterende (Pierre & Peters, 2000; Mayntz, 1999).

Door het onderscheid tussen de verschillende vormen van governance is er in de context van dit onderzoek een specifieke bestuursvorm te herkennen, namelijk network governance. Relevante lokale partijen worden bij elkaar gebracht vanwege het maatschappelijke vraagstuk omtrent woningbouw, ruimtelijke segregatie tussen bevolkingsgroepen en de beoogde realisatie van de plannen van de overheid uit de woonagenda 2025.

In tegenstelling tot de overheid hebben zij namelijk de middelen en draagkracht om de plannen tot uitvoering te brengen. De private partijen, zoals bijvoorbeeld projectontwikkelaars, kunnen investeren in de bouw van woningen en met inspraak van burgers is het bijvoorbeeld mogelijk een draagvlak voor de plannen te realiseren. De overheid bezit daarentegen onder andere bevoegdheden voor de aanbesteding van ontwikkelprojecten, wat ervoor zorgt dat alle partijen afhankelijk van elkaar zijn bij de oplossing van dit vraagstuk. In de volgende paragraaf komt een nadere bespreking aan bod van het perspectief van governance networks.

### *3.2.2 Governance networks*

In de vorige paragraaf werd het huidige bestuur rondom het woonbeleid herkend als een samenwerkingsvorm van network governance. Door te kijken vanuit een netwerkperspectief is het mogelijk verschillende processen in kaart te brengen en uitkomsten van beleid beter te begrijpen (Provan & Kenis, 2008). Een belangrijk onderdeel dat in het netwerkperspectief naar voren komt, is dat netwerken zich kenmerken door wederzijdse afhankelijkheid. Partijen moeten met elkaar samenwerken, omdat ze elkaars middelen nodig hebben om hun doelen te bereiken. Voor wat betreft die middelen valt bijvoorbeeld te denken aan financiële middelen, bevoegdheden of kennis. Interactie tussen de actoren komt dan ook veelvuldig voor bij de uitwisseling van middelen en de onderhandeling over gemeenschappelijke doelen, wat dan ook kenmerkend is voor netwerken (Rhodes, 2000). De basis die in deze interactie gelegd moet worden, bestaat uit gedragsregels en vertrouwen om tot oplossingen te kunnen komen (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997; Rhodes, 2000; NWO, 2001).

Diverse auteurs hebben onderzoek gedaan naar samenwerkingen vanuit het netwerkperspectief. Centraal in deze werken staan bestuurskundigen Klijn en Koppenjan. Het netwerkperspectief wordt daarom vanuit hun werken beschreven. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van het concept governance networks, dat vergelijkbaar is met de eerdergenoemde bestuursvorm network governance, maar meer gericht is op de structuur en het functioneren van de netwerken dan het besturen van de netwerken. Kenmerkend voor governance networks is dat ze min of meer stabiele patronen bevatten waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en dat deze patronen zich clusteren rondom een beleidsprobleem (Klijn & Koppenjan, 2016).

### **3.3 Processen in beleidsvorming**

In de voorgaande paragrafen is toegelicht hoe de samenwerking tussen publieke en private partijen tot stand is gekomen. Een belangrijk punt is dat de overheid andere partijen nodig heeft voor de implementatie van haar beleid, waardoor deze samenwerkingen ontstaan. Vervolgens is toegelicht dat de partijen die daarvoor samenkomen definieerbaar zijn als governance networks. Om te onderzoeken hoe de samenwerking in netwerken de beleidsvorming kan beïnvloeden, gaat in deze paragraaf aandacht uit naar de betekenis van beleidsvorming en de totstandkoming van beleid vanuit het netwerkperspectief. Tijdens dit proces ontstaan verschillende dynamieken in de samenwerking. Deze worden aan het licht gebracht door middel van drie vormen van complexiteiten die tijdens de samenwerking kunnen ontstaan. Bij deze



complexiteiten behoren de volgende kernconcepten: percepties, middelen, positie, arena's, rondes, regels en vertrouwen.

Door middel van beleid kan de overheid maatschappelijke vraagstukken besturen en oplossen. Tegenwoordig is zij afhankelijk geworden van andere partijen om dat te realiseren. Beleid bevat alle voornemens, keuzes en acties van minimaal één bestuurlijke instantie gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. De analyses van en besprekingen en onderhandelingen tussen groepen om tot bepaalde plannen, programma's en andere beleidsdocumenten te komen, is beleidsvorming. Verschillende partijen proberen elkaar te overtuigen van hun visie op de beste manier om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen (Bovens et al., 2007). Vanuit het netwerkperspectief komt de beleidsvorming met veel interactie tot stand in de samenwerking met andere partijen vanwege de wederzijdse afhankelijkheid om tot resultaat te komen. Dit is anders dan in een traditioneel bestuur, waarbij beslissingen voor bepaalde keuzes in beleid vanuit een hiërarchisch systeem doorgevoerd worden om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen.

Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid van partijen en de onderlinge interactie in netwerken ontstaan complexe dynamieken binnen het systeem, wat het proces van beleidsvorming beïnvloedt. De complexiteit refereert aan de onvoorspelbare en steeds veranderende manier van de interacties. Partijen maken namelijk hun eigen keuzes, waardoor het samenwerkingsproces en de vormgeving van beleid niet te voorspellen zijn.

Klijn en Koppenjan (2016) hebben deze complexiteiten in kaart gebracht en onderscheiden drie typen. Deze typen maken inzichtelijk welke dynamieken in een governance network de beleidsvorming beïnvloeden.

Het eerste type is de *substantieve complexiteit*, een complexiteit binnen een netwerk die ontstaat op inhoudelijk niveau, doordat er onzekerheid en een gebrek aan overeenstemming bestaat over het probleem, de oorzaken en oplossingen van het maatschappelijke vraagstuk. Ook kan onzekerheid, maar ook onenigheid ontstaan over de aangeleverde informatie, expertise en het bewijs van het probleem. Als oplossing hiervoor wordt vaak meer informatie over het probleem gezocht, maar dat leidt vaak tot conflicten en maakt het komen tot overeenstemming complexer. De verschillende percepties van de verschillende actoren zijn hier de oorzaak van. Elke actor heeft zijn eigen perceptie op het probleem en hoe deze opgelost moet worden. Een probleem is namelijk niet objectief en feitelijk te bekijken, maar een perceptie van actoren op wat een situatie problematisch maakt. De perceptie van actoren bepalen in welke richting een oplossing gevonden moet worden, maar omdat deze voortkomen uit eigen overtuigingen en ideeën gebaseerd op educatie, ervaring en socialisatieprocessen, zijn deze moeilijk te veranderen. Hoe meer verschillende actoren betrokken zijn bij de beleidsvorming, hoe ingewikkelder het definiëren en oplossen van het probleem daarom kan worden. Een andere oorzaak voor substantieve complexiteit heeft te maken met de rol van informatieverzameling en wetenschappelijke kennis. Op basis van kennis over het probleem en welke oplossing bij het probleem past, kan beleid gemaakt worden. Dit kan plaatsvinden door de verzameling van informatie, het betrekken van experts en de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek, maar dat kan ook leiden tot complexiteit.



Om tot een overeenstemming te komen over de aard van het probleem en oplossing van dat probleem, is het noodzakelijk andere partijen te overtuigen met behulp van argumenten gebaseerd op de verkregen informatie. Vaak wordt onderzoek gebruikt als middel in de strijd om meer macht. Actoren zoeken experts en onderzoeksresultaten die hun eigen perceptie op het probleem ondersteunen. Informatie dient dan ter versterking van een specifiek beleidspunt of verzwakking van andere punten. Motieven voor dit gedrag kunnen politiek van aard zijn of voortkomen uit het verlangen naar een betere uitkomst voor de eigen partij. De tegenstrijdige resultaten en argumenten leiden vervolgens niet tot een debat of synthese, waardoor complexiteit en verwarring stijgt.

De gebruikmaking van meer informatie kan helpen, maar de partijen moeten dan bewust zijn van de verschillende percepties en waarden die een rol spelen. Daarbij is het niet een doel om tot een volledige consensus te komen, maar is het van belang dat de partijen ondanks hun verschillen tot gezamenlijke actie overgaan.

Het tweede type is *strategische complexiteit*, een type dat te maken heeft met de interactieprocessen die ontstaan tussen de verschillende partijen. Zoals bij de toelichting van het vorige type is besproken, hebben actoren hun eigen percepties en maken ze hun eigen keuzes. Om hun eigen doelen te kunnen halen, waarbij zij afhankelijk van elkaar zijn, worden strategieën toegepast. Met de toepassing van strategieën wordt het volgende bedoeld: “*Actions or intentions for actions aimed at influencing the perceptions and behavior of other parties, the content of problem formulations, the solutions considered, and/or the development and outcomes of the interaction process in order to accomplish their objectives*” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 76). De strategieën die actoren inzetten, zijn gebaseerd op eigen percepties. De strategieën die actoren inzetten, zijn gebaseerd op eigen percepties; met andere woorden de overtuigingen die zij erop nahouden voor wat betreft hun omgeving, de problemen en de mogelijkheden in die omgeving, de andere actoren en de wederzijdse afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid is gebaseerd op de middelen die de partijen van elkaar nodig hebben om hun doelen te kunnen verwezenlijken. Dit kunnen onder andere financiële middelen of productiemiddelen zijn, zoals geld om bijvoorbeeld in de context van gebiedsontwikkeling te kunnen investeren in de bouw van woningen of een stuk grond waarop gebouwd moet worden. Andere voorbeelden zijn de competentie om bepaalde formele of juridische besluiten te maken, kennis of het hebben van legitimiteit door middel van steun uit een achterban. De mate van afhankelijkheid bepaalt de positie en dus de macht die een actor heeft. Ondanks dat een governance network horizontale sturing heeft, kunnen verschillen in positie door verschillende mates van afhankelijkheid toch bestaan.

De inzet van een strategie aan de hand van de eigen percepties en middelen zorgt ervoor dat andere partijen zullen reageren op die strategie. Partijen weten echter niet van elkaar welke strategie zij kiezen, wat gedrag onvoorspelbaar maakt en vervolgens het interactieproces beïnvloedt. Deze interactieprocessen zijn vergelijkbaar met een spel, vanwege het aantal actoren die hun eigen percepties en doelen nastreven, waarbij uitkomsten in het voordeel of nadeel van een partij kunnen uitvallen. Een voorbeeld van een strategie die een partij kan inzetten is de vertraging of blokkade van een interactieproces wanneer de ontwikkelingen voor deze partij tot een ongewenst resultaat leiden.

Anderzijds kan een partij niet geïnteresseerd zijn in een bepaald interactieproces, terwijl andere partijen van die partij afhankelijk zijn. Ze zullen deze partij dan moeten overhalen mee te werken.

De omgeving waarin actoren hun strategieën uitvoeren, worden arena's genoemd. Dit zijn vaak ruimtes waarin de actoren samenkomen en interactie hebben. De ruimtes kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn. In een formele setting vindt de interactie vaak plaats in gemeentelijke of provinciale raden. Een debat op social media of een ad hoc vergadering zijn voorbeelden van interacties met een informele setting. Niet alle partijen zijn altijd aanwezig in een arena. Sommige partijen met een bepaald belang kunnen in geen enkele arena aanwezig zijn en worden niet betrokken bij het vinden van een oplossing of de inzet van een strategie. Een strategie van een andere partij kan moeilijk zijn om te voorspellen en een eigen strategie kan moeilijk zijn om uit te voeren, omdat niet alle partijen altijd aanwezig zijn in alle arena's.

Er is geen centrale besluitnemer, omdat governance netwerken een horizontaal bestuur hebben, waarbij naar oplossingen gezocht wordt door middel van samenwerking met andere partijen en de gebruikmaking van elkaars middelen. Besluitvorming vindt plaats in rondes waarin partijen bij elkaar komen en hun strategieën toepassen. Actoren zoeken naar manieren om tot een gezamenlijke oplossing of actie te komen. In die rondes kunnen impasses en doorbraken voorkomen. Bij een impasse lukt het niet om een oplossing te vinden die voor alle partijen bevredigend is. Een impasse kan ontstaan doordat sommige actoren niet willen investeren in het proces of doordat er een conflict bestaat en een partij het proces kan blokkeren. In het geval van een doorbraak lukt het de partijen om de verschillen op te lossen en de strategie aan te passen, waardoor interactie weer nuttig kan zijn. Na elke ronde vindt een cruciale beslissing plaats voor wat betreft het onderwerp waarvoor de partijen tijdens die ronde samen zijn gekomen. Daarna begint een volgende ronde waarbij een nieuwe uitdaging op de agenda wordt gezet.

Opportunistisch gedrag is een oorzaak van problemen die kunnen ontstaan in de strategische dynamiek. Dat is gedrag waarmee actoren het meeste voordeel behalen door bijvoorbeeld niet te investeren in oplossingen, maar op de oplossing van anderen mee te liften, als een zogenaamde free rider. Het kan bijvoorbeeld ook neerkomen op net zolang samenwerken tot het eigen doel is bereikt (hit and run) of het uitstellen van de oplossing totdat zeker is dat deze gerealiseerd kan worden (wait and see).

Kortom, er ontstaat een dynamiek waarbij de partijen hun eigen percepties en doelen hebben en deze nastreven met een strategie. Dit leidt tot onvoorspelbaar gedrag van andere actoren, omdat zij niet kunnen inschatten welke strategie de andere partij toe zal passen. Tevens vinden deze strategieën in verschillende arena's plaats in meerdere rondes, wat het interactieproces en de uitkomst van beleid of acties onvoorspelbaar en moeilijk te sturen maakt.

Het derde type dat inzicht kan geven in de dynamieken binnen governance networks, is de *institutionele complexiteit*. Instituties verwijzen naar de regels, structuren en de sociale normen die het menselijk handelen bepalen. Deze instituties kunnen een formele vorm aannemen zoals wetten en regelgeving of een informele vorm, zoals gedragsregels of tradities. Instituties zorgen voor structuur en beperken het gedrag en de interactie binnen een groep.

Tijdens de totstandkoming van een netwerk vormen zich informele regels over welk gedrag passend is, maar zijn er ook bestaande formele regels waar actoren mee te maken hebben. Dit zijn bijvoorbeeld regels uit een ander netwerk of institutie, zoals de organisatie of de sector waarin de actoren zich begeven die anders kunnen zijn bij een andere actor. Voor de regels binnen netwerken zijn verschillende kenmerken te onderscheiden. Het eerste kenmerk is dat regels vorm geven aan de sociale uitvoering. Zonder regels zijn er geen gedeelde betekenissen, wat interactie ingewikkeld maakt. Een tweede kenmerk van regels is dat deze gevolgd moeten worden. Regels krijgen houvast wanneer andere actoren de regels bevestigen. Een kanttekening hierbij is dat regels in netwerken vrijheid geven voor interpretatie en dit omzetten in actie zoals dat door de partij begrepen wordt. Overigens hoeven actoren de regels niet altijd te volgen. Een derde kenmerk is de bekwaamheid van de actoren om te begrijpen welke regels gevolgd moeten worden in een bepaalde situatie. Door middel van regelmatige interactie en de herhaling van regels blijven ze relevant. Het vierde en laatste kenmerk is dat regels in een netwerk niet aan een enkele actor gebonden zijn. Een regel in een netwerk moet door alle andere actoren toepasselijk gevonden worden, wil deze blijven bestaan.

Institutionele complexiteit ontstaat in een netwerk wanneer er sprake is van veel verschillende regels, dubbelzinnige regels, tegenstrijdige regels of door een combinatie van deze situaties. Een belangrijk element in deze complexiteit is vertrouwen. Actoren hebben elkaar nodig in de samenwerking, waarbij er vertrouwen of wantrouwen kan heersen. Het is namelijk onzeker voor partijen in hoeverre er sprake is van opportunistisch gedrag bij andere partijen. Het concept vertrouwen is subjectief van aard, waardoor dit concept op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Daarom wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van de volgende definitie: *“The expectation of an actor A that another actor B will abstain from opportunistic behavior when an opportunity for that emerges”* (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 115). Wanneer sprake is van onderling vertrouwen, nemen actoren meer risico's in investeringen en wisselen ze meer kennis uit. Hierdoor ontstaat een leerproces en dat stimuleert het vinden van een passende oplossing. Bovendien verlaagt vertrouwen de transactiekosten, zoals het opstellen van formele contracten die veel tijd en geld kosten. Daarnaast zijn situaties niet altijd te voorspellen en dus niet van tevoren vast te leggen in een contract. Door middel van onderling vertrouwen is het mogelijk problemen te ondervangen die niet in een contract uit te schrijven zijn.

Institutionele regels helpen actoren dus bij de regulatie van gedrag en stellen hen in staat te interacteren. Dit wordt problematisch wanneer de percepties van de regels niet overeenkomen. Vertrouwen is nodig om de complexiteit te overkomen.

### 3.4 Managen van complexiteiten

In de vorige paragraaf zijn verschillende dynamieken beschreven die in een governance network kunnen voorkomen. Deze dynamieken kunnen ontstaan vanuit het proces, de verschillende percepties van de actoren, de (onvoorspelbare) handelingen die zij uitvoeren en vanuit de institutionele regelingen die zij hanteren. Door deze dynamieken kunnen ook complexiteiten ontstaan die conflicten en spanningen teweegbrengen. Om tot oplossingen te komen die voor het te behandelen vraagstuk en de uitvoering daarvan nodig zijn, gaat in deze paragraaf aandacht uit naar het managen van de complexiteiten.

Net als bij de eerder behandelde complexiteiten wordt het managen daarvan ook vanuit het netwerkperspectief benaderd. Op die manier sluiten de interventies aan op de dynamieken die beschreven zijn vanuit het netwerkperspectief. Verder worden de interventies in het managen van deze complexiteiten apart behandeld, vanwege de verschillende invalshoeken in elke complexiteit. Deze paragraaf geldt uiteindelijk als basis voor een advies voor een optimaal verloop in de samenwerking, om daarmee de derde onderzoeksvraag te beantwoorden.

#### 3.4.1 Managen van substantieve complexiteit

In deze vorm van complexiteit bestaat onzekerheid over de inhoud van het probleem en de juiste oplossing van dat probleem. Dit komt door de verschillende percepties van de actoren bij het definiëren van het probleem en het aandragen van meer kennis voor het vinden van een oplossing. Het aandragen van meer kennis gebeurt aan de hand van wetenschappelijk onderzoek en experts, wat vervolgens leidt tot verwarring over welke informatie juist is en welke oplossing passend is.

Aansturing van deze onzekerheden is mogelijk door de inzet van interventies die zich richten op verbinding maken tussen de verschillende percepties en door de organisatie van omstreden kennis. Verbinding maken tussen de verschillende percepties is *joint image building*, oftewel het komen tot een gezamenlijke visie. Het gaat niet zozeer om een situatie waarin sprake is van volledige consensus. Dat is ook niet mogelijk vanwege de ingebedde perspectieven vanuit eigen overtuigingen en socialisatieprocessen. Het gaat daarentegen om het vinden van gemeenschappelijke gronden, waardoor partijen tot samenwerking en gezamenlijke oplossingen kunnen komen. De interventies richten zich tijdens de interactieprocessen tussen de actoren dan ook op een constante verbetering van de gezamenlijke visie en het leren van de verschillende percepties om de gezamenlijke gronden te ontdekken en ontwikkelen. Er zijn zes strategieën die kunnen bijdragen aan de ontdekking van die gezamenlijke gronden.

De eerste strategie is gericht op een verbetering van de afstemming van percepties. Hierbij is het van belang de actoren bewust te maken van de afhankelijkheden voordat het mogelijk is te streven naar een verandering van de percepties, zodat samenwerking mogelijk wordt. Dit kan onder andere door te reflecteren op de eigen percepties en die van de ander.

Hierbij is het noodzakelijk met behulp van bemiddelaars te proberen de percepties met elkaar te vergelijken om een gezamenlijke grond te ontdekken. Het is daarnaast ook mogelijk om samen een perceptie te vormen in plaats van de percepties met elkaar te vergelijken.

De afhankelijkheden en verwachtingen worden hierbij getoond en de doelen van beleid en diensten duidelijk geformuleerd. Een laatste manier om de afstemming van percepties te verbeteren is door de percepties van de actoren te veranderen. Dit kan gebeuren door anderen te overtuigen van het eigen standpunt middels het vertellen van een verhaal, waarbij het mogelijk is beeldmateriaal te gebruiken om een emotionele reactie teweeg te brengen.

Een tweede strategie is de creatie van inhoudelijke variëteit. Het kan nuttig zijn om de kwestie vanuit zoveel mogelijk invalshoeken te bekijken, omdat iedereen zijn eigen percepties heeft op de oplossing van een probleem. Bovendien kan het helpen om over de opties te debatteren en gezamenlijk een weloverwogen beslissing te nemen, waardoor een gezamenlijke interactie plaatsvindt tussen de actoren.

Een andere manier om een gezamenlijke grond te ontdekken of ontwikkelen is door de verbetering van doelverweving. Dat houdt in dat er getracht wordt win-winsituaties te creëren waarbij alle partijen voordeel halen uit een bepaald besluit. Het is in dit geval niet altijd nodig om tot consensus te komen over bepaalde doelen. Door middel van een package deal is het mogelijk diverse oplossingen en maatregelen te presenteren, waarbij sommige doelen niet, maar andere doelen wel behaald worden, zodat besluiten toch geaccepteerd worden.

Verder is het door een doorbreking van asymmetrische debatten mogelijk een manier te vinden om elkaar beter te begrijpen. Er is vaak sprake van diverse posities, waardoor deelnemers aan een debat uiteindelijk niet echt naar elkaar luisteren, maar langs elkaar heen praten. Een manier om dat te doorbreken is een overbrugging van communicatiekloven veroorzaakt door specifieke jargon. Door aan te passen aan de ander is het mogelijk de communicatie te verbeteren.

De vijfde strategie is de preventie van cognitieve fixaties of beslissingen waar actoren zich tegen willen verzetten. Die preventie kan plaatsvinden door sturing te bieden in het interactieproces. Het is bijvoorbeeld mogelijk voor te stellen dat partijen praten over de te behalen voorwaarden en te bereiken overeenstemming, om uiteindelijk tot een gezamenlijke actie te kunnen komen.

Tot slot kunnen partijen door de organisatie van inhoudelijke variëteit middels selectie gestimuleerd worden tot overeenstemming te komen over de vaststelling van beleid en diensten. Gedurende het proces moeten de partijen selectiecriteria opstellen en blijven aanpassen. Vervolgens moeten zij afspraken moeten over hoe de selectie plaats zal vinden.

Naast de verschillen in percepties die kunnen leiden tot inhoudelijke complexiteit, kan het aandragen van informatie ook leiden tot verwarring, waardoor partijen niet tot gezamenlijke actie kunnen komen. Toch is het soms nodig om kennis in te zetten om verschillende oplossingen te kunnen meten.

Het is mogelijk aan bepaalde voorwaarden te voldoen om het risico op verwarring te reduceren. Een voorbeeld hiervan is dat aangedragen onderzoek een faciliterende rol moet hebben in het vinden van oplossingen en niet doorslaggevend mag zijn voor het nemen van beslissingen. Een ander voorbeeld is om het onderzoek gezamenlijk uit te laten voeren, om te voorkomen dat een onderzoek specifiek ingezet wordt voor een bepaald standpunt.

Dat maakt het onderzoek betrouwbaarder, omdat het in opdracht wordt uitgevoerd van partijen met verschillende percepties in plaats van een enkele perceptie.

Kortom, de aansturing van inhoudelijke complexiteit is gericht op de verbetering van joint image building, waarbij het mogelijk is te zoeken naar een gezamenlijke grond of aandacht uitgaat naar het aandragen van betrouwbare informatie.

### *3.4.2 Managen van strategische complexiteit*

De strategische vorm van complexiteit ontstaat vanwege de afhankelijkheid die partijen hebben, omdat ze elkaar nodig hebben voor het behalen van doelen en de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Vanwege deze afhankelijkheid zullen actoren proberen om hun positie te versterken om doelstellingen te behalen. Dit gebeurt aan de hand van de inzet van strategieën gebaseerd op de percepties van de actoren tijdens de interactieprocessen. Met deze strategieën wordt getracht de probleemformulering en het vinden van oplossingen te beïnvloeden. Daarnaast ontstaan deze processen in een gefragmenteerde en dynamische omgeving, doordat besluiten in verschillende arena's worden gemaakt die het proces onvoorspelbaar maken. Strategieën van actoren gebaseerd op opportunistisch gedrag maken het moeilijker om tot gezamenlijke actie over te gaan. Management van deze complexiteit richt zich daarom op de verbinding en vormgeving van de interactieprocessen door afstemming van strategieën, het vinden van gezamenlijke oplossingen voor het probleem en door coproductie van beleid en diensten. Dit kan bereikt worden door procesmanagement: *“het nemen van besluiten in overleg met de partijen uit de omgeving van de organisatie”* (De Bruijn, Heuvelhof, Veld, & Van der Laan, 1998, p.120). Voordat een netwerk samenkomt bij een maatschappelijk vraagstuk, wordt op basis van de belangen die zij hebben eerst een selectie gemaakt van welke belangrijke partijen betrokken moeten zijn. De focus ligt dus niet op de inhoud van het probleem, maar op de belangen van de partijen (Idem). Procesmanagement kent verschillende strategieën. Deze zijn in drie categorieën te verdelen.

De eerste categorie van procesmanagement is procesmanagement gericht op nieuwe interactieprocessen of interactierondes. Wanneer beleidsprocessen stagneren, kan procesmanagement selectief zijn in het samenbrengen of loslaten van actoren, arena's en spellen. Hierdoor kunnen voor partijen nieuwe kansen en vermenging van doelen ontstaan. Het is daardoor mogelijk om tot nieuwe uitkomsten te komen, wat voor iedereen een verbetering is. Een andere manier is de beëindiging van interacties die niets opleveren. Tot slot kunnen nieuwe interactieprocessen ontstaan door deze formeel of informeel te regelen. Wanneer actoren geïnteresseerd zijn in de voortzetting van de interactie, kan het belangrijk zijn dit vast te leggen.

Een tweede categorie van procesmanagement is het (her)ontwerpen van (nieuwe) interacties en regels. Het opstellen van regels over hoe het proces eruit moet komen te zien, kan de interactie rondom de strategische complexiteit verkleinen. Deze regels kunnen betrekking hebben op de agenda, participatie, tijdschema's, de structuur van de interactie of het nemen van besluiten.

De laatste categorie van procesbeheer is gericht op het faciliteren van de interactie tussen partijen binnen het spel of de rondes. Afspraken worden gemaakt over wie de interactie moet faciliteren en de wijze waarop het faciliteren moet gebeuren.



Hierbij is het belangrijk dat de procesmanager voldoende competenties en middelen bezit, zoals onder andere het kunnen onderzoeken van winstmogelijkheden, het faciliteren van ontmoetingen en het inzichtelijk maken van de percepties van verschillende actoren, zodat interacties kunnen verbeteren.

Concluderend is het gebruik van netwerkmanagementstrategieën een belangrijke conditie voor goede uitkomsten van een netwerk. Procesmanagement zorgt voor een omgeving waarin actoren minder kwetsbaar zijn voor opportunistisch gedrag en voor onvoorspelbare ontwikkelingen in het strategische interactiespel. Het spel blijft echter altijd een vorm van strategische complexiteit behouden. Een kanttekening die gemaakt moet worden, is dat het vinden van gezamenlijke interesse en het samenbrengen van middelen kan helpen, maar ook veel tijd, geld en energie kost. Er zijn ook externe politieke kosten, zoals de compromissen die actoren moeten accepteren in een spel. Ze moeten beoordelen of ze willen participeren in een interactieproces of niet.

### *3.4.3 Managen van institutionele complexiteit*

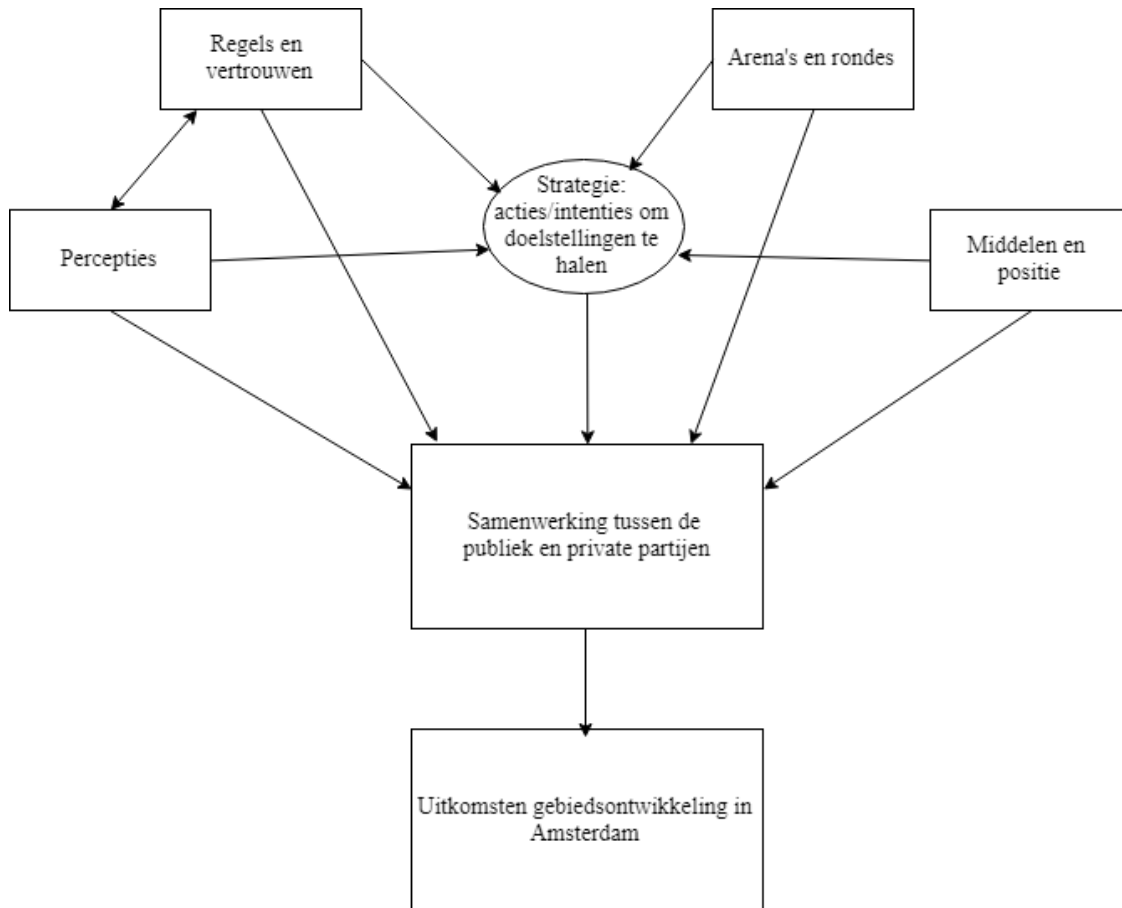
Governance netwerken, bestaande uit actoren van verschillende organisaties en sectoren, worden gekenmerkt door tegenstrijdigheden in organisatorische regels en procedures. Elke organisatie en sector kent zijn eigen regels en procedures en bepaalt op basis daarvan welke gedragingen passend zijn. Hierdoor ontstaat een hoge mate van onzekerheid over welke regels gebruikt moeten worden tijdens de interacties met andere actoren en hoe het proces aangepakt moet worden. Het is mogelijk deze institutionele complexiteit te verbeteren door een verandering van de bestaande institutionele karakteristieken in een netwerk of door de opbouw van een nieuw netwerk. Dit kan op drie manieren gebeuren, namelijk door de verandering van de regels in het netwerk, de verandering van patronen in percepties en door de creatie van condities voor vertrouwen.

Interventies in de eerste categorie, de verandering van regels in het netwerk, zijn te bewerkstelligen door onder andere de samenstelling in het netwerk te veranderen. De wijziging van het aantal actoren, de positie van een actor, de mate van zelfregulatie en de beïnvloeding van toegang tot het netwerk zorgen bijvoorbeeld voor minder tegenstrijdige regels en duidelijkheid over welke rol een actor heeft en hoe die rol aangepakt kan worden. Een ander voorbeeld is dat een partij een sterkere positie heeft in het netwerk en daardoor de regels kan bepalen. Een rangschikking van de samenstelling in het netwerk beïnvloedt vervolgens de positie van de sterke partij, waarbij regels samen bepaald worden, wat vervolgens de samenwerking in het netwerk bevordert.

In de tweede categorie richten interventies zich op de verandering van patronen in percepties. Zoals is beschreven bij de behandeling van institutionele complexiteit, brengen actoren hun eigen percepties mee in het netwerk. Deze percepties bepalen de manier van denken over hoe problemen bijvoorbeeld aangepakt moeten worden of welke regels er gelden. De perceptie van iemand is moeilijk te veranderen, maar het is wel mogelijk het patroon in het gehele netwerk te veranderen. Een voorbeeld hiervan is het kaderen van het maatschappelijk vraagstuk.

### 3.5 Conceptueel model

In deze paragraaf volgt een schematische weergave van de besproken concepten en complexiteiten. Ondanks het onderscheid in drie complexiteiten hebben de concepten afzonderlijk invloed op de samenwerking, maar staan ze ook in relatie tot elkaar. Deze weergave maakt de relaties tussen de concepten inzichtelijk, waardoor de dynamieken beter te begrijpen zijn. De invloed van deze concepten op de samenwerking bepaalt uiteindelijk de uitkomsten voor de gebiedsontwikkeling in Amsterdam.



*Figuur 1: Conceptueel model.*



## Hoofdstuk 4: Methodologie

### 4.1 Inleiding

Aan de hand van het theoretisch kader is inzichtelijk gemaakt welke samenwerkingsdynamieken er bestaan in een netwerk. Het gevolg is dat er verschillende complexiteiten tot stand kunnen komen die de uitkomsten van de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk en de uitvoering daarvan kunnen beïnvloeden. Vervolgens is er een toelichting gegeven welke interventies gebruikt kunnen worden om de complexiteiten in de samenwerking te verminderen. Na het verkrijgen van deze achtergrondinformatie, zal in dit hoofdstuk toegelicht worden hoe de samenwerking tussen de publieke en private partijen tijdens de gebiedsontwikkeling in de praktijk onderzocht is. Als eerste komt in paragraaf 4.2 de gehanteerde onderzoeksmethode aan bod, en daarna de verzameling van respondenten en data in de paragrafen 4.3 en 4.4. In paragraaf 4.5 wordt een ethische verantwoording gegeven. Er volgt in paragraaf 4.6 een beschrijving van de gebruikte concepten in het onderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 4.7 de data-analyse beschreven en eindigt dit hoofdstuk met paragraaf 4.8 waarin een toelichting is gegeven over het waarborgen van de betrouwbaarheid en validiteit in dit onderzoek.

### 4.2 Onderzoeksmethode

Om inzicht te verkrijgen in de samenwerkingsdynamieken die tijdens de gebiedsontwikkeling met betrekking tot de plannen uit de woonagenda 2025 kunnen ontstaan, is er nagedacht welke onderzoeksmethoden ingezet kunnen worden. Omdat er naar de beleving van de partijen over de samenwerking gevraagd wordt, kenmerkt dit onderzoek zich als een kwalitatief onderzoek. In de volgende paragraaf zal dat met de bijbehorende methoden toegelicht worden.

#### 4.2.1 Kwalitatief onderzoek

Kwalitatief onderzoek is een vorm van onderzoek waarbij informatie verkregen wordt over betekenissen die personen aan een situatie geven. Het beschrijven van deze betekenissen en het vervolgens interpreteren daarvan staat centraal (Verhoeven, 2018). Dit is anders dan kwantitatief onderzoek, vanwege de nadruk op het verzamelen van het verkrijgen van een grote hoeveelheid cijfermatige data waar vervolgens een relatie mee aan te tonen is tussen verschillende variabelen. Een variabele is een element dat in onderzoek wordt gebruikt zoals bijvoorbeeld geslacht of leeftijd. In kwalitatief onderzoek is het niet mogelijk een dergelijke relatie aan te tonen, maar worden er patronen in de uitspraken van personen ontdekt (Creswell, 2014).

In dit onderzoek, waarbij het gaat over de betekenis die partijen geven aan de processen in de samenwerking, is de keuze voor een kwalitatieve vorm een logische stap. Er is namelijk geen sprake van onderzoek naar een oorzaak- gevolg relatie aan de hand van cijfermatige gegevens, maar van betekenissen in beschrijvende vorm. Zoals eerder in de introductie van de scriptie beschreven vindt de samenwerking met name plaats tussen de gemeente, woningcorporaties en private partijen tijdens de gebiedsontwikkeling.

Al deze partijen hebben elkaar nodig, maar hebben daarbij verschillende standpunten over het aanpakken van de gebiedsontwikkeling (Bovens & Hemerijck, 1996). Door middel van kwalitatief onderzoek is het mogelijk om de samenwerking vanuit drie verschillende invalshoeken te kunnen begrijpen en toe te lichten, namelijk vanuit de perspectieven van de zojuist genoemde partijen. Met het vragen naar de ervaringen in de samenwerking worden de verschillende standpunten en de betekenissen die zij daaraan geven inzichtelijk. Deze inzichten zijn in dit onderzoek verkregen aan de hand van interviews. De vormgeving van de interviews is hieronder toegelicht.

#### 4.2.2 Interviews

Dit onderzoek richt zich op de betekenis en de ervaring van de partijen over de onderlinge samenwerking, welke het beste onderzocht kan worden met interviews. Dat zijn gesprekken waarbij de onderzoeker door middel van het stellen van vragen aan de geïnterviewde informatie verkrijgt over één specifiek of over verschillende onderwerpen. De geïnterviewde wordt in onderzoekstermen ook wel respondent genoemd. Het betreft een persoon die zijn of haar medewerking verleent aan het onderzoek (Reulink & Lindeman, 2005). Het voordeel van het afnemen van interviews is dat er over een bepaald onderwerp de diepte in gegaan kan worden. Dit gebeurt aan de hand van doorvragen op een bepaald antwoord. Bij een kwantitatief onderzoek, waarbij de enquête een veel gebruikte onderzoeksmethode is, is dat niet mogelijk. Dit zijn namelijk vragen of stellingen met vastgelegde antwoordmogelijkheden. Hier vult de respondent de antwoorden in, waarbij op dat moment niet de diepte in kan worden gegaan over de motivatie van het antwoord (Verhoeven, 2018).

Het toepassen van een interview met betrekking tot het in kaart brengen van de samenwerkingsdynamieken maakt het mogelijk de redenering van bepaalde handelingen van actoren te achterhalen. Het begrijpen van deze dynamieken is namelijk niet met enkele vastgestelde vragen inzichtelijk te maken en heeft daarbij context en uitleg nodig.

Er zijn verschillende soorten interviews af te nemen. Het type interview is afhankelijk van de vaststelling van de vragen. Wanneer de vragen en de volgorde daarvan al zijn vastgelegd wordt dat gekenmerkt als een *gestructureerd interview*, maar wanneer deze geen vastgelegde structuur bevat kenmerkt zich dat als een *ongestructureerd interview*. Wanneer de vragen vooropgesteld en algemener geformuleerd zijn, wordt dat aangeduid als een *semigestructureerd* of *diepte-interview*. Middels algemeen geformuleerde vragen is het mogelijk van de interviewstructuur af te wijken. De volgorde van de vragen ligt niet helemaal vast, waardoor er ruimte is om door te vragen wanneer de respondent iets interessants zegt of wanneer iets onduidelijk is. Hierdoor is het mogelijk meer en gedetailleerde informatie te verkrijgen. Een nadelig gevolg is dat door de respondent een te uitgebreid antwoord gegeven wordt, waardoor tijd verloren gaat om op andere onderwerpen in te gaan (Verhoeven, 2018).

Omdat in dit onderzoek niet van tevoren vast te leggen is in welk gebied of project de samenwerking is ontstaan tussen de verschillende partijen, is het wenselijk de respondent zelf de ruimte te geven om een voorbeeld uit te praktijk te noemen waar hij of zij te maken had met een andere partij betreffende de gebiedsontwikkeling.

Daarbij kan het onderzoeken van de samenwerking tussen verschillende partijen gevoelig liggen vanwege het “blootleggen” van bepaalde strategieën en motivaties van waaruit zij handelden. Maar ook vanwege conflicten die zich hebben voorgedaan, waar emoties ook een rol hebben gespeeld. Het volledig vaststellen van de interviewvragen kan daardoor een tegengesteld effect hebben op de vrijheid die de respondent voelt om deze gevoelige informatie te delen. De vragen kunnen bijvoorbeeld te confronterend of te direct zijn waardoor de respondent zich niet volledig over het onderwerp zal uitlaten. Een voorbeeld hiervan is het concept “positie” dat in het theoretisch kader beschreven is. Een partij heeft eventueel in de samenwerking opportunistisch gedrag vertoond, waar de respondent tijdens het interview mee geconfronteerd wordt. Het gevolg hiervan kan zijn dat de respondent ervoor kiest hier niets over te zeggen of het opportunistisch gedrag te bagatelliseren. Dit is uiteraard afhankelijk van hoe opportunistisch gedrag door de respondent beoordeeld wordt.

Toch is het vanwege de brede opvatting van het begrip “samenwerking” nodig om enige sturing te geven aan het interview, zodat de dynamieken zoals beschreven in het theoretisch kader zichtbaar worden. Vanwege deze redenen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een semigestructureerd interview, zodat de meeste relevante en gedetailleerde informatie verkregen wordt. Het format van de interviews is in bijlage 1 te bekijken. Bij wie uiteindelijk de interviews zijn afgenomen is beschreven in de volgende paragraaf.

#### **4.3 Respondenten**

Er zijn dus drie grote “spelers” betrokken bij de gebiedsontwikkeling van Amsterdam. De gemeente, woningcorporaties en private partijen welke onontkomelijk aan elkaar verbonden zijn vanwege de middelen die zij bezitten en van elkaar nodig hebben. Het bekendste middel dat de gemeente bezit is de bevoegdheid om projecten in gebiedsontwikkeling toe te kunnen wijzen. Andere partijen beschikken over bezit en financiële middelen die zij voor de gebiedsontwikkeling beschikbaar kunnen stellen. Onder elke “speler” of type partij bestaan verschillende organisaties. Er is bijvoorbeeld niet één woningcorporatie actief in de gebiedsontwikkeling, maar het zijn er meerdere. Dit geldt ook voor de private partijen waarbij verschillende projectontwikkelaars, beleggers of particuliere eigenaren bestaan. Voor de gemeente geldt dit niet, want daar is er maar één van. Vanwege de grootte van de organisatie en de verschillende afdelingen, wordt er onderscheid gemaakt in functies. Niet alle ambtenaren zijn namelijk betrokken bij gebiedsontwikkeling en het is daarom niet nodig deze bij het onderzoek te betrekken.

Om te bepalen welke respondenten geschikt zijn voor het onderzoek zijn er vooraf selectiecriteria opgesteld. Aangezien er is gekeken naar drie soorten partijen, waarbij er getracht wordt een zo representatief beeld van Amsterdam te creëren, gelden er voor elke partij andere criteria. Deze representativiteit is gericht op het geven van een volledig beeld van de verschillende verhoudingen en gedragingen. De criteria zullen hieronder per partij beschreven worden.

#### *4.3.1 De gemeente*

In de vorige paragraaf werd reeds beschreven dat niet alle ambtenaren betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. De gemeentelijke organisatie bestaat uit verschillende clusters met elk een eigen expertise op een bepaald terrein, zoals bijvoorbeeld cluster stadsdelen waar per stadsdeel de nadruk ligt op uitvoering van stedelijk beleid. Daaronder vallen per stadsdeel vervolgens afdelingen met betrekking tot onder andere gebiedsplannen waar onderzocht wordt wat nodig is in het betreffende stadsdeel (Gemeente Amsterdam, z.d.-e). Omdat per specifiek terrein verschillende clusters en afdelingen bestaan, is het van belang dat een respondent bij een afdeling van de gemeente werkt die betrekking heeft op de plannen voor gebiedsontwikkeling uit de woonagenda 2025. Dit geldt als een eerste criterium voor respondenten binnen de gemeente. Van alle personen die iets te maken hebben met gebiedsontwikkeling wordt vervolgens een tweede selectie criterium gesteld, dat zij inhoudelijk op de hoogte zijn van de huidige ontwikkelingen en kennis hebben van strategie. Dit criterium is zeer belangrijk, omdat in dit onderzoek naar een samenwerkingsdynamiek wordt gekeken waarbij de partijen zullen onderhandelen over de afspraken met betrekking tot de uitvoering van de plannen uit de woonagenda 2025. Dit relateert aan een functie op een hoger en strategisch niveau waaronder beleidsadviseurs en een functie die zich meer in de praktijk bevindt zoals projectleiders. Een lager niveau zoals bijvoorbeeld een assistent-projectleider, is niet wenselijk omdat deze nog in opleiding is, geen onderhandelingen zal uitvoeren en inhoudelijk minder op de hoogte is vanwege de geringe ervaring die tot dan toe is opgedaan. Het gevolg daarvan zou zijn dat er minder relevante informatie tijdens de interviews verzameld wordt, waardoor het de diepgang van de resultaten en conclusie tekort zal doen.

#### *4.3.2 Woningcorporaties*

Amsterdam kent meerdere woningcorporaties. Volgens de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) bestaan er 20 verschillende corporaties (AFWC, 2017). Dit onderzoek tracht een representatief beeld te schetsen van de partijen die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling van Amsterdam. Dat zou betekenen dat alle woningcorporaties betrokken zouden moeten worden om zo een compleet beeld van deze partij te weergeven. Dit is vanwege het aantal corporaties en de geringe periode waarin dit onderzoek plaatsvindt niet haalbaar. Het eerste selectie criterium richt zich daarom op woningcorporaties die het meeste bezit hebben in Amsterdam. Aan de hand van het bezit kan de betrokkenheid in de gebiedsontwikkeling gemeten worden. Wanneer een corporatie veel bezit heeft, is de samenwerking met de andere partij vanzelfsprekend aangezien de andere partijen de corporaties ook zullen betrekken in de plannen van een specifiek gebied. Door de focus te leggen op deze corporaties biedt dit zekerheid dat tijdens de interviews de respondenten daadwerkelijk hun ervaringen delen die zij in de samenwerking met de andere partijen hebben opgedaan. Dit criterium draagt daardoor bij aan het verzamelen van relevante informatie van relevante respondenten. Naast het eerste selectie criterium voor het benaderen van de woningcorporaties met het meeste bezit in Amsterdam, is een tweede criterium gericht op het verzamelen van respondenten die inhoudelijk op de hoogte zijn en kennis hebben van de strategie en van de praktijk.

Net als bij de gemeente zullen de respondenten bij de woningcorporaties met een functie op hoger strategisch niveau, zoals bijvoorbeeld de directie, meer informatie kunnen geven tijdens het interview dan respondenten met een functie op een lager niveau, wat weer ten goede van de onderzoeksresultaten en conclusie zal komen. Voorbeelden van functies die meer zicht hebben op de praktijk zijn projectleiders of ontwikkelmanagers.

#### *4.3.3 Private partijen*

De laatste partij waar selectiecriteria voor zijn opgesteld is de private partij. Hieronder vallen de projectontwikkelaars, beleggers en grondeigenaren die allemaal in het bezit zijn van grond, woningen of bedrijfspanden in Amsterdam.

Om tot een representatief beeld te komen van de private partijen, betrokken bij de gebiedsontwikkeling, wordt net als bij de woningcorporatie eerst gekeken naar het grootste bezit. Dat bepaald mede de betrokkenheid van die partij bij de gebiedsontwikkeling van Amsterdam, waarmee de kans vergroot wordt dat zij iets kunnen vertellen over de ervaring in de samenwerking met de andere twee partijen tijdens de huidige ontwikkelingen. Indien zij inderdaad op dit moment actief betrokken zijn, hebben zij vanwege het grote bezit meer ervaring opgedaan in deze vorm van samenwerking, dan partijen die net actief zijn in Amsterdam en bijvoorbeeld een enkel project uitgevoerd hebben waardoor zij beschikken over klein bezit. Daardoor kunnen zij ook tijdens het interview meer informatie geven over de samenwerkingsdynamiek vanuit de invalshoek van de markt. Dit zal resulteren in een mix van beleggers en projectontwikkelaars.

De particuliere grondeigenaren, die ook behoren tot de groep private partij, zullen in verband met het kleine bezit dat verspreid is over Amsterdam niet meegenomen worden in dit onderzoek. Het aantal verschillende eigenaren die benaderd moeten worden, de geringe ervaring die zij hebben in samenwerking met woningcorporaties en de gemeente omtrent gebiedsontwikkeling en vanwege de looptijd van dit onderzoek maakt dat het niet haalbaar is deze specifieke groep mee te laten wegen.

Samenvattend, is het van belang dat de respondenten van dit onderzoek daadwerkelijk betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling met betrekking tot de plannen uit de woonagenda 2025 en dat er een mix aanwezig is in functies op hoger strategisch niveau en functies vanuit de praktijk.

#### *4.3.4 Kenmerken*

Na het vaststellen van de selectiecriteria voor de respondenten uit de drie type partijen, is er een selecte groep gebruikt voor dit onderzoek. In totaal zijn 18 respondenten geïnterviewd die beschikken over functies op hoger strategisch niveau en functies die zich meer in de praktijk bevinden. Binnen de groep van private partijen, zijn er twee afwijkende, maar relevante respondenten. De eerste partij, de ontwikkelaar Flow Real Estate voldoet aan het eerste criterium voor betrokkenheid van gebiedsontwikkeling en het hebben van de juiste inhoudelijke kennis.

Maar heeft daarentegen niet veel bezit in Amsterdam in vergelijking met de andere partijen. Vanwege de hogere strategische functie is deze partij ondanks een kleiner bezit wel voldoende inhoudelijk op de hoogte, waardoor deze respondent relevant is voor dit onderzoek.

Een tweede afwijkende partij is Bouwend Nederland. Een partij die zelf niet belegd of ontwikkeld, maar een landelijke brancheorganisatie voor bouw en infrabedrijven is. Daarentegen zijn zij een zeer relevante toevoeging aan dit onderzoek vanwege de status en functie van deze partij. Deze partij bevindt zich op zeer hoog strategisch niveau, waarbij er contact is met onder andere de SP-wethouder van Wonen, Laurens Ivens. Dit maakt dat zij inhoudelijk zeer goed op de hoogte zijn van de huidige gebiedsontwikkeling, zodat er voldoende en gedetailleerde informatie voor dit onderzoek verkregen kan worden. De respondenten die in dit onderzoek daadwerkelijk betrokken zijn, worden hieronder in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1

*Weergave respondenten*

<b>Gemeente</b> (functies + aantal)	<b>Woningcorporaties</b>	<b>Private partijen</b>
Adviseur woningbouwprogrammering	Alliantie	AM (ontwikkelaar)
Beleidsadviseur	Eigen Haard	Bouwend Nederland (landelijke branchevereniging)
Projectleider (2x)	Rochdale	Bouwinvest (belegger)
Projectmanager	Stadgenoot	BPD (ontwikkelaar)
Senior projectmanager	Ymere	COD (ontwikkelaar)  Flow Real Estate (ontwikkelaar)  Synchronon (ontwikkelaar)

#### 4.4 Dataverzameling

In dit onderzoek zijn drie type partijen, met daaronder verschillende functies of organisaties, gevraagd om mee te werken aan dit onderzoek. Het benaderen van deze partijen is op drie manieren uitgevoerd.

De eerste manier is aan de hand van de *sneeuwbalmethode*. Dit is een methode waarbij een respondent andere betrokkenen noemt die vervolgens ook benaderd kunnen worden voor het onderzoek. Wanneer dat bij elke respondent gevraagd wordt is het mogelijk in contact te komen met verschillende respondenten uit een specifiek netwerk. Vaak wordt deze methode ingezet voor lastig benaderbare populaties, zoals bijvoorbeeld daklozen (Landsheer, 't Hart, de Goede & van Dijk, 2003). In dit onderzoek ligt de nadruk op het spreken van respondenten met onder andere een hogere strategische functie, zodat relevante informatie verzameld kan worden. Vaak zijn mensen met een hoge functie minder goed benaderbaar wanneer ze iemand niet kennen en wanneer diegene niet uit het “veld” komt. Als onderzoeker wordt de kans klein hen uit te nodigen voor een interview. Met het inzetten van de sneeuwbalmethode is het mogelijk snel in contact te komen met relevante personen die willen meewerken aan dit onderzoek. Het startpunt van de sneeuwbalmethode was een projectontwikkelaar uit het persoonlijk netwerk. Vanuit hier zijn er aan de hand van kennismakingsgesprekken nieuwe connecties gemaakt met andere partijen die vervolgens ook hun netwerk hebben opengesteld voor het benaderen van mogelijke respondenten.

De tweede manier van het benaderen van partijen is aan de hand van de contactinformatie die op de website van de organisaties is vrijgegeven. Door middel van de eerder gevoerde kennismakingsgesprekken is informatie verkregen over onder andere afdelingen bij de gemeente die relevant zijn en welke grote partijen veelal betrokken zijn in dit soort samenwerkingen. Hierdoor kon gericht contact opgenomen worden met de desbetreffende relevante partijen. Soms kwam het weleens voor dat contactgegevens ontbraken, maar wel een naam doorgegeven was vanuit het netwerk. In dat geval is er contact gelegd via een secretaresse van de organisatie.

De laatste methode die is toegepast om respondenten te werven is via sociale media, namelijk LinkedIn verlopen. Via webpagina's van organisaties kon achterhaald worden welke personen betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling in Amsterdam. Deze zijn vervolgens opgezocht via LinkedIn en direct benaderd middels een vrijgegeven telefoonnummer of via een bericht.

Kortom, de respondenten zijn verzameld door gebruik te maken van diverse netwerken met uitzondering van een enkele respondent die direct en zonder netwerk benaderd is. Door middel van een kennismaking, bellen en mailen is er contact gelegd en zijn de respondenten uitgenodigd voor het onderzoek. Het resultaat van het benaderen van respondenten via een netwerk heeft ertoe geleid dat een enorm groot deel van alle benaderde respondenten een toezegging voor deelname aan dit onderzoek hebben gedaan. De respondenten die niet konden meewerken hebben de naam gegeven van een respondent met dezelfde inhoudelijke kennis die wel aan het onderzoek kon meewerken.



Nadat de afspraken zijn gepland met de respondenten zijn vervolgens de interviews afgenomen op de locatie die voor de respondent het prettigst was. Dit was bijna altijd bij de respondenten op kantoor in een aparte ruimte die zij zelf gereserveerd hadden en duurde gemiddeld een uur. Eén interview is telefonisch uitgevoerd en een ander interview heeft plaatsgevonden op een openbare plek, vanwege drukbezette agenda's en reistijden.

Tot slot heeft de dataverzameling in de maand mei en begin juni plaatsgevonden, waarbij per week gemiddeld 5 interviews afgenomen zijn. Na zes weken was alle data verzameld en aansluitend verwerkt.

#### **4.5 Ethische verantwoording**

Nadat de respondenten zijn benaderd, is er nagedacht over een verantwoorde manier in het betrekken van de respondenten in dit onderzoek. Zij stellen zich bloot aan dit onderzoek, waardoor het belangrijk is dat er geen schade, ongemakkelijkheden, fysieke of psychologische risico's aan hen toegebracht wordt (Bryson, 2012). Aan de hand van de ethische richtlijnen van Bryson (2012) is hier op diverse manieren rekening mee gehouden.

Als eerste is er voorafgaand het interview aan de respondenten het doel van onderzoek uitgelegd en vervolgens om toestemming gevraagd voor deelname en opname van het interview. Door de respondenten voldoende op de hoogte te stellen, krijgen zij de mogelijkheid om een weloverwogen beslissing te nemen om deel te nemen aan dit onderzoek (Bryson, 2012). Dit is eerst mondeling besproken en vervolgens aan de hand van een toestemmingsformulier vastgelegd. Dit formulier, een zogeheten informed consent, is toegevoegd als bijlage 2.

Daarbij is afgesproken dat de gegevens van de respondenten en de informatie die zij geven vertrouwelijk behandeld wordt. Dit is gedaan door het garanderen van anonimiteit van de respondenten. Hierdoor kunnen zij eventuele strategische gevoelige informatie delen en is het voor lezers van dit onderzoek niet mogelijk te achterhalen welke respondenten deelgenomen hebben, zodat zij niet geschaad worden (Bryson, 2012). De anonimiteit is gegarandeerd door het weglaten van de namen van de respondenten tijdens het onderzoek en te vervangen door de naam van de organisatie of functie. Om er zeker van te zijn dat het benoemen van de functie voldoende anonimiteit garandeert, is dit nagevraagd bij de desbetreffende respondenten, namelijk degene die in dienst zijn bij de gemeente. Vanwege het aantal medewerkers met dezelfde functie binnen de gemeente bied het benoemen van de functie voldoende anonimiteit. Bij respondenten die in dienst zijn van woningcorporaties en private partijen is bewust de functie weggelaten, omdat er bijvoorbeeld maar één of twee directeurs binnen de organisatie bestaan, waardoor anonimiteit moeilijk te garanderen is. Hiervoor is het voldoende om de anonimiteit te waarborgen door de respondent aan de naam van de organisatie te koppelen.



## 4.6 Operationalisatie

De vormgeving van de interviews is in deze paragraaf behandeld. Bij een semigestructureerd interview liggen de vragen van tevoren vast, maar is er ruimte voor inbreng van de partijen waarvan zij denken dat het belangrijk is. Daarbij is er in de onderwerpen geen volgorde bepaald. Dit is aan de hand van de concepten uit het theoretisch kader opgesteld.

De onderwerpen zijn voortgekomen uit de kernconcepten percepties, positie, arena, rondes, regels en vertrouwen uit de theorie van governance networks. Om deze concepten te kunnen onderzoeken, moet van tevoren bepaald worden wanneer deze tijdens het interview van toepassing zijn. Dus wanneer kan gesteld worden dat er sprake is van bijvoorbeeld een positie? Hiervoor wordt aan de hand van de definities van elk concept een indicator gekozen. Een indicator verwijst naar een minder abstracte definitie van het concept zodat het mogelijk is deze te bevragen in de interviews (Verhoeven, 2018). Op die manier zullen de samenwerkingsdynamieken in kaart worden gebracht wat vervolgens zal bijdragen aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag in dit onderzoek. Omdat de concepten onderverdeeld zijn in complexiteiten zullen deze per complexiteit worden uitgewerkt. Dit is in tabel 2 nogmaals, maar dan overzichtelijk, weergegeven.

### 4.6.1 Substantieve complexiteit

Onder deze complexiteit valt het kernconcept *percepties*. Hierbij gaat het over de overtuigingen, ideeën en meningen die actoren hebben over het beleidsprobleem. Die percepties bepalen vervolgens in welke richting een oplossing gezocht moet worden. Wanneer er onzekerheid bestaat over de inhoud van het probleem en de juiste oplossing daarvan, kan dat tot verwarring leiden in de samenwerking wat zijn weerslag heeft op de uitkomsten van de samenwerking. Het is daarom interessant om tijdens de interviews de percepties van de verschillende respondenten uit te vragen om te onderzoeken in hoeverre deze verschillen of overeenkomen. De indicator voor percepties is om die reden: de mate waarin partijen tot gezamenlijke overeenstemming zijn gekomen.

### 4.6.2 Strategische complexiteit

De strategische complexiteit heeft betrekking op de interactieprocessen die ontstaan tussen de partijen waarbij zij op basis van eigen percepties en keuzes hun doelstellingen willen behalen. Hieronder vallen drie kernconcepten: positie, arena en rondes.

Het concept *positie* relateert aan de mate waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn. Hoe minder een partij afhankelijk is van een andere partij, hoe sterker de positie. Deze positie kan verworven worden door het inzetten van verschillende middelen. In de theorie is aangetoond dat er vijf manieren zijn om positie te verwerven, namelijk aan de hand van financiën, productie, competenties, kennis en legitimiteit. Het inzetten van deze middelen dient daarom als indicator om te onderzoeken welke posities de partijen bezitten en welke invloed dat uiteindelijk heeft op de gekozen strategie.

Het tweede concept in de strategische complexiteit is *arena*. Deze heeft betrekking op de plekken waar actoren samenkomen om hun strategie toe kunnen passen. Door het in kaart brengen van de arena's, wordt inzichtelijk waar besluitvorming plaatsvindt. Het is niet zinvol in de interviews met de partijen te vragen naar de arena's waar zij een strategie hebben toegepast. Het concept arena laat namelijk te veel aan interpretatie over. De indicator of een partij wel of niet aanwezig is bij de besluitvorming, is daarom geformuleerd. Wanneer de partijen aanwezig zijn in dat proces, hebben ze de mogelijkheid om hun strategie toe te passen en is het aannemelijk dat ze een dermate sterke positie hebben omdat dat ze bij de besluitvorming betrokken zijn.

Ten slotte behoort in deze complexiteit het concept *rondes*. Besluitvorming wordt niet middels een horizontaal bestuur gekenmerkt, maar aan de hand van verschillende rondes waarbij partijen samenkomen om tot een gezamenlijke oplossing of actie te komen. Door het in kaart brengen van het aantal rondes, is progressie in de samenwerking te onderzoeken. Het aantal rondes zal niet de indicator zijn van progressie, omdat elke vergadering kan verschillen in kwaliteit. Het is wel mogelijk de impasses en doorbraken te onderzoeken die tijdens de rondes kunnen ontstaan. Deze geven een betere aanduiding voor het verloop van de samenwerking en zullen daarom als indicator gebruikt worden.

#### 4.6.3 *Institutionele complexiteit*

In deze laatste complexiteit staan de instituties die het menselijk handelen bepalen centraal. De kernconcepten regels en vertrouwen zijn daarin belangrijke elementen.

Instituties geven een netwerkstructuur en kunnen richting geven aan gedrag en interactie binnen de groep. Dit proces kenmerkt zich met het concept *regels*. Door deze in kaart te brengen wordt inzichtelijk welke regels er gelden en of deze voor belemmeringen zorgen in de samenwerking. De regels zijn te verdelen als formeel, met als indicator wetten en regelgeving en informeel, met als indicator gedragsregels en tradities. Kanttekening is dat informele gedragsregels subjectief van aard zijn waardoor deze voor elke partij anders geïnterpreteerd kunnen worden.

Het tweede concept in deze complexiteit is *vertrouwen* dat in de theorie aangeduid wordt als de mate waarin de actor verwacht dat de andere actor opportunistisch gedrag in zet. Deze definitie is zeer subjectief en voor ieder anders te interpreteren waardoor dit niet geschikt is als indicator. Daarom zal het gebruiken van een contract dienen als indicator. De mate waarin afspraken formeel vastgelegd worden geven aan in hoeverre verwacht wordt deze nodig te hebben, vanwege het mogelijk opportunistische gedrag van de andere partij. In het opstellen van een contract is er een variatie mogelijk, zoals een licht contract met algemene afspraken of een zwaar contract met zeer gedetailleerde afspraken.

Tabel 2

*Operationalisatie van kernconcepten*

<b>Concept</b>	<b>Definitie</b>	<b>Indicator</b>
Percepties	De overtuigingen, ideeën en meningen die actoren hebben over het beleidsprobleem.	De mate waarin de actoren tot gezamenlijke overeenstemming zijn gekomen.
Positie	De mate van afhankelijkheid tussen partijen, wordt bepaald aan de hand van middelen die ingezet kunnen worden.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financiële middelen</li> <li>2. Productiemiddelen</li> <li>3. Competenties</li> <li>4. Kennis</li> <li>5. Legitimiteit</li> </ol>
Arena	Een plek waar besluitvorming plaatsvindt. Deze kan zowel formeel als informeel van aard zijn.	Wel of niet aanwezig tijdens de besluitvorming.
Rondes	Een ronde is een moment waar partijen bij elkaar komen en hun strategieën toepassen.	Is er sprake geweest van een impasse en/of doorbraak.
Regels	Een richtlijn voor het te verwachte gedrag.	Formeel: wetten en regelgeving. Informeel: gedragsregels, tradities.
Vertrouwen	De mate waarin de actor verwacht dat de andere actor opportunistisch gedrag in zet.	Het gebruik maken van een (zwaar of licht) contract.

## 4.7 Data-analyse

Tot nu toe is een beschrijving gegeven van de respondenten en hoe de interviews zijn vormgegeven. Wanneer de data verzameld is, zal deze verwerkt moeten worden. Eerst worden de interviews middels transcriberen woord voor woord uitgeschreven. Daarna worden die gegevens geanalyseerd.

Binnen kwalitatief onderzoek is analyse onder andere mogelijk met de software NVivo. Dit is een programma dat specifiek voor kwalitatieve analyses te gebruiken is, vanwege de mogelijkheid analyses te maken op basis van tekst in plaats van cijfers. Analyses op basis van cijfers worden voornamelijk gedaan middels statistische analyses voor kwantitatief onderzoek. Het doel van kwalitatieve analyse is betekenis achterhalen uit teksten waarbij getracht wordt patronen te herkennen. Door middel van het opsporen van, zoeken naar en verbinden van data is meer diepgang mogelijk in de analyse. Om betekenis te geven aan een tekst zal de onderzoeker deze zelf moeten coderen. Er zijn drie stappen te nemen in het coderen, namelijk open, axiaal en selectief.

Bij de eerste stap worden labels toegekend aan stukken tekst, zodat overzichtelijk is welke informatie uit de tekst een bepaalde betekenis heeft (Corbin & Strauss, 1990). Er is bijvoorbeeld een label “positie” gemaakt, waarna in de tekst gezocht wordt naar informatie dat hier betrekking op heeft en vervolgens als zodanig wordt gelabeld. Elk stuk tekst kan overigens ook meerdere labels krijgen, zodat het mogelijk is om per label te analyseren.

Met de tweede stap, het axiaal coderen is het mogelijk de fragmenten onder een specifiek label met elkaar te vergelijken. Hierdoor is te beoordelen of het gemaakte label, ofwel code, klopt bij de tekst of dat deze nog aangepast moet worden. Doordat dit tussendoor aan te passen is draagt het bij aan een passend label waardoor men beter meet wat men beoogt te meten (Idem, 1990). In deze fase zijn de labels vervolgens onderverdeeld in een bijbehorende complexiteit zoals in het theoretisch kader is beschreven. Hierdoor is het mogelijk de koppeling van labels naar de theorie gemakkelijker te maken.

Tot slot is er een laatste stap te zetten in de analyse, namelijk het selectief coderen. De codes zullen in deze stap niet meer wijzigen, maar worden er, aan de hand van de gevonden informatie, onderlinge relaties tussen de codes geanalyseerd (Idem, 1990). Hierdoor is het mogelijk verbanden te leggen en uitspraken te kunnen doen over de verzamelde informatie. De uiteindelijke codeboom die hiervoor gebruikt is, is te vinden in bijlage 3.

#### **4.8 Betrouwbaarheid en validiteit**

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op welke manier er rekening is gehouden met de betrouwbaarheid en de validiteit in dit onderzoek. Het is namelijk belangrijk dat onderzoek betrouwbaar is en dat men meet wat men beoogt te meten, en daardoor valide is. Betrouwbaarheid in onderzoek betekent dat de resultaten zo goed mogelijk de werkelijke situatie benaderen. Daarbij dient het onderzoek herhaalbaar te zijn. Wanneer het onderzoek herhaald wordt, zou het tot vergelijkbare resultaten moeten leiden. Verder dient het vrij te zijn van (toevallige) fouten.

Dat betekent dat fouten in het onderzoek kunnen ontstaan door menselijk handelen (Verhoeven, 2010). Bijvoorbeeld, de respondent kan verschillende soorten antwoorden geven aan de hand van de gemoedstoestand. Er zou in de samenwerking iets voorgevallen kunnen zijn, waardoor de respondent heel negatief of juist positief naar het proces kijkt. Een ander voorbeeld van een toevallige fout zou een rumoerige ruimte kunnen zijn waar het interview afgenomen is, waardoor de respondent afgeleid kan raken en niet meer alle aandacht heeft voor het beantwoorden van de vragen. Deze situaties beïnvloeden de resultaten, maar zijn moeilijk vooraf te controleren omdat deze spontaan kunnen ontstaan. Om de betrouwbaarheid te verhogen wordt de keuze gemaakt om de interviews in een rustige omgeving te plannen waar zo min mogelijk spontane prikkels kunnen ontstaan. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van een opname van de interviews, zodat deze achteraf beluisterd en uitgeschreven kan worden. Hierdoor hoeft er tijdens het gesprek niets opgeschreven te worden, zodat de aandacht bij de respondent blijft en voldoende ruimte is voor observatie. Deze observatie is tijdens een interview zeer relevant, vanwege de non-verbale signalen die iemand afgeeft tijdens een gesprek. De onderzoeker kan, indien interessant, op dat moment doorvragen. Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen wordt er kritisch gekeken naar de juiste vragen en topics die daadwerkelijk de concepten meten die in het theoretisch kader beschreven zijn.

# Hoofdstuk 5: Resultaten

## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 (theoretisch kader) zijn de complexiteiten en kernconcepten besproken die inzicht bieden in de samenwerkingsdynamieken. Die dynamieken zijn vervolgens onderzocht aan de hand van semigestructureerde interviews. In dit hoofdstuk zijn de resultaten van deze interviews weergegeven. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te bieden in de samenwerkingsdynamieken die zich afspelen tussen de gemeente, woningcorporaties, ontwikkelaars en belegger, zodat de uitkomsten van het beleid beter te begrijpen zijn. De belangrijkste resultaten komen eerst per partij aan bod, omdat in dit onderzoek met respondenten gesproken is over de samenwerkingsdynamieken vanuit de drie invalshoeken publiek, semipubliek en privaat. Deze resultaten zijn gestructureerd aan de hand van de concepten uit het theoretisch kader die uit de interviews het meest naar voren zijn gekomen. Allereerst ligt in paragraaf 5.2 de nadruk op de aanpak van de gemeente in het uitdragen van de beleidsdoelen. Vervolgens komt in paragraaf 5.3 een toelichting aan bod van het perspectief van de woningcorporaties op de samenwerking. Dan volgt in paragraaf 5.4 het perspectief van de private partijen. Nadat de resultaten per invalshoek zijn weergegeven, eindigt dit hoofdstuk in paragraaf 5.5 met een conclusie, waarin de perspectieven van de partijen samenkomen en weergegeven wordt welke dynamieken ontstaan.

## 5.2 Perspectief van de gemeente

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de aanpak van de gemeente bij de uitvoering van de beleidsplannen in samenwerking met de andere partijen. Eerst worden de perspectieven van de respondenten op de beleidsplannen weergegeven. Vervolgens wordt aan de hand van de middelen en positie van de gemeente inzichtelijk welke strategieën zij inzet. Dit is vanwege haar afhankelijkheid van andere partijen voor de realisatie van haar doelstellingen. Voordat het mogelijk is in te gaan op de perspectieven en strategieën van de respondenten die in dienst zijn bij de gemeente, is het goed om te verhelderen wat zij willen. Daarom worden eerst de doelstellingen nogmaals beschreven.

### 5.2.1 Doelstellingen

De doelstellingen van de gemeente, zoals beschreven in de woonagenda 2025, zijn in het kort gericht op de vermindering van het ruimtelijke segregatieproces en het behoud van een diverse en betaalbare stad. Dit wordt nagestreefd door de inzet van onder andere de 40-40-20-maatregel, waarbij in elk gebied in Amsterdam een verdeling van 40% sociale huur, 40% middeldure huur en 20% dure huur ontstaat (Gemeente, 2017). Hierdoor ontstaan gemengde wijken van inwoners met een lage en hoge sociaaleconomische status. Daarbij wil de gemeente de schaarste in Amsterdam verminderen door veel woningen snel te bouwen. Hierdoor zullen woningprijzen minder sterk stijgen en komt er voor meer mensen een (betaalbare) woning op de markt. Tot slot heeft de gemeente ook als doelstelling woningen te bouwen die kwalitatief goed en duurzaam zijn.

Uit de interviews met de respondenten die werkzaam zijn bij de gemeente, blijkt dat zij achter deze doelstellingen staan. Een aantal is daarbij enthousiast. *Projectleider - gemeente: "Grote voorstander van de gemengde stad, groter voorstander! Ik vind zelfs dat Amsterdam daar nog tekort in schiet."* Aan de andere kant uiten anderen dit eerder door het maatschappelijk belang te zien en daar graag iets in te willen betekenen.

*Senior projectmanager - gemeente: ". . . Je bent gewoon bezig met het bouwen van een stad. En Amsterdam staat voor die stad en dat is meer dan alleen een stuk vastgoed wat je neerzet; een stuk stad wat je voor misschien tweehonderd jaar maakt en daar zit ook een heel groot gemeenschappelijk belang in."*

Ze voelen dat ze voor een grote opgave staan waar op maatschappelijk vlak iets mee moet gebeuren. Dit zorgt ervoor dat ze een sterk belang hebben bij het behalen van hun doelstellingen. *Projectleider - gemeente: "Ja, we hebben een heleboel beleidsregels en we vinden dat de ontwikkelingen daar allemaal aan moeten voldoen. Ambities van de stad."*

Verder geven alle respondenten aan dat in de woonagenda 2025 voornamelijk de 40-40-20-maatregel nieuw is. *Projectleider - gemeente: "Vroeger had je altijd 30-70. Dus dat binnen een plan 30% sociaal moest zijn en 70% marktwoningen. We hebben nu een linkser bestuur, dus die zegt: meer sociale huur en ook dat middensegment."* Ze merken dat deze maatregel weerstand oproept bij de andere partijen, waardoor een aantal respondenten zich afvraagt in welke mate alle doelstellingen haalbaar zijn.

*Projectleider - gemeente: ". . . Dat is toch wel lastig om echt tot die 40-40-20 te komen. . . . Ja, met die maatregel wordt het moeilijker."*

*Projectleider - gemeente: "En wat wij in de transformaties momenteel merken is dat ze met name het 40-40-20 heel lastig vinden. En dat zijn soms ook pittige discussies."*

Kortom, de respondenten staan achter de doelstellingen van de gemeente en zien daarin een sterk maatschappelijk belang. Ze merken wel dat de aanpak van de 40-40-20-maatregel weerstand oproept, waardoor zij twijfelen aan de haalbaarheid van de creatie van een gemengde wijk op deze manier.

### *5.2.2 Hoe probeert de gemeente haar doelstellingen te halen?*

De mate van afhankelijkheid van de gemeente in de samenwerking met de woningcorporatie en de private partijen voor het bereiken van haar doelstellingen, bepaalt uiteindelijk de positie die zij heeft in verhouding tot de andere partijen. Met behulp van middelen kan de gemeente een positie verwerven die vervolgens de keuze van haar strategie beïnvloedt. De strategieën die de gemeente toepast, hebben als doel om de perceptie of het gedrag van de andere partijen of de inhoudelijke onderwerpen rondom de vermindering van de ruimtelijke segregatie te beïnvloeden, zodat de gemeente haar doelstellingen kan bereiken (Klijn & Koppenjan, 2016).



## *Afhankelijkheid*

De ambities van de stad en de motivatie iets te willen betekenen voor de mensen die nu geen betaalbare woning kunnen vinden, leiden ertoe dat de respondenten het maximale uit de doelstellingen willen halen. *Beleidsadviseur - gemeente: “Kijk: in algemene zin probeer je toch zoveel mogelijk van je ambities waar te maken.”* Ze geven aan hiervoor afhankelijk te zijn van de woningcorporaties en private partijen. Zij hebben hen nodig om de woningproductie op gang te brengen en het bestaand bezit aan te passen op basis van hun doelstellingen.

*Projectleider - gemeente: “Maar goed, ik zeg altijd: je hebt elkaar nodig. Natuurlijk ben je vanuit verschillende invalshoeken bezig, maar je hebt elkaar nodig om je doelstelling te halen. Bij ons is de doelstelling: er moet woningbouw komen. Die is heel erg helder. En zij willen ook woningen bouwen, maar daar scheelt rendement iets. Dat voelen wij natuurlijk minder.”*

Naast de afhankelijkheid van productie en het aanpassen van bezit volgens de doelstellingen van de gemeente, is het *type project* ook van invloed op de mate waarin de gemeente haar doelstellingen kan halen.

*Projectleider - gemeente: “. . . Je hebt twee typen ontwikkelingen. De tenders, dus we brengen een kavel op de markt en met onze randvoorwaarden en eisen, maar een heel groot gedeelte van onze opgave zijn eigenlijk transformaties. We hebben gewoon als stad niet meer zoveel locaties om zelf tenders op de markt te brengen. Ja en dan is het wel een uitdaging, want elke partij vindt natuurlijk opeens iets van het gemeentelijk beleid.”*

Om de afhankelijkheid te verkleinen, zodat het mogelijk is zoveel mogelijk van hun doelstellingen te halen, zetten de respondenten diverse middelen in die de andere partijen nodig hebben om te kunnen ontwikkelen.

## *Middelen en positie*

Uit de theorie blijkt dat partijen vanwege hun afhankelijkheid van andere partijen strategieën zullen toepassen om hun doelstellingen te halen. Gebaseerd op eigen keuzes en percepties zullen zij dit proberen aan de hand van de middelen en positie die ze hebben. Hierbij zijn vijf typen middelen beschreven die partijen inzetten, namelijk: competentie, financiële middelen, productie, kennis en legitimiteit (Klijn & Koppenjan, 2016). Hieronder komt een bespreking aan bod van de belangrijke middelen die de respondenten genoemd hebben. Daarbij geven de respondenten aan gebruik te maken van twee middelen die niet uit de theorie naar voren komen. Dat zijn de middelen tenders en tijd, die hieronder verder toegelicht worden.

Aangezien de gemeente zelf geen productie levert, is zij daarin afhankelijk van andere partijen. Zij kan alleen middels de aansturing van projecten proberen de doelstellingen te halen. Respondenten geven aan daarvoor gebruik te maken van formele en juridische middelen, zoals erfpacht, een bestemmingsplan, de wijziging of opstelling van beleidsregels en prestatieafspraken. *Senior projectmanager - gemeente: “Omdat wij in Amsterdam veel erfpacht hebben, hebben wij op de grond ook wel sturing.”*



Met deze middelen bezitten zij de *competentie* om besluiten te maken in de gebiedsontwikkeling, waarbij zij hun voorwaarden en eisen kunnen vaststellen. De respondenten hebben de mogelijkheid deze middelen in te zetten, omdat zij onderdeel zijn van de overheid, die onder andere het beleid opstelt en tot uitvoering laat brengen.

Woningcorporaties, ontwikkelaars en de belegger in dit onderzoek zijn dus afhankelijk van de gemeente, omdat zij toestemming moeten krijgen om te kunnen ontwikkelen. Ondanks dat de gemeente zelf geen woningen produceert, beschikt zij over een sterke positie, omdat ze eisen en voorwaarden kan stellen, voordat ze de partijen groen licht geeft voor ontwikkeling.

*Beleidsadviseur - gemeente: "Wij hebben natuurlijk een goede positie, omdat we hier erfpacht hebben. Dus als zij iets willen met hun bezit, dan moeten de partijen toch vaak bij de gemeente langs, omdat er dan ook iets wijzigt in de erfpachtbestemming."*

*Flow Real Estate - ontwikkelaar: "Dus eigenlijk is de ambitie die wij hadden zo veel toe te voegen en 't gebouw zo dusdanig te veranderen. Als je daar de mensen binnen de gemeente niet [in] meekrijgt, is het praktisch onmogelijk. Dus daar heb je ze ook echt voor nodig."*

Een kanttekening die daarbij gemaakt moet worden, is dat wanneer een partij niet afwijkt van het eerder opgestelde bestemmingsplan, zij zonder toestemming aan een project kan starten, zolang de uitvoering van het project binnen de eerder opgestelde afspraken gebeurt. *Flow Real Estate - ontwikkelaar: "Kijk, binnen het bestemmingsplan kun je redelijk veel doen."*

Naast het competentiemiddel werd eerder ook het type project als voorbeeld gegeven van een middel dat de mate van afhankelijkheid van de respondenten beïnvloedt. De respondenten van de gemeente kunnen hun eigen randvoorwaarden en eisen stellen, omdat ze via tenders eigen grond aan partijen aan kunnen bieden. Allerlei partijen kunnen zich hiervoor inschrijven en kunnen de opdracht winnen aan de hand van het beste plan of de hoogst geboden grondprijs.

*AM – ontwikkelaar: "En we hebben ook weleens tenders gewonnen, niet op prijs, althans dat gebeurt heel vaak, maar gewoon op inhoud. [De] gemeente zei: op duurzaamheid scoren jullie zo goed of op ontmoeting. . . . Dat is beter dan het feit dat je een iets lager bod hebt gedaan."*

Daarom zet de gemeente *tenders* in als middel om zich minder afhankelijk te maken van de andere partijen, wat haar positie versterkt alsook de mogelijkheid om haar doelstelling te halen. Dit middel valt buiten de vijf typen middelen die in de theorie beschreven zijn en is daarom een toevoeging op de empirie.

*Beleidsadviseur - gemeente: "Dat is natuurlijk waar je maximaal kan vragen binnen de kaders van die partijen, wat ze financieel kunnen trekken. Dus je wilt dan graag een beetje concurrentie overhouden en dat ze niet failliet gaan tijdens de bouw natuurlijk."*

Wanneer een partij niet akkoord gaat met de randvoorwaarden en eisen van de gemeente, is de kans om te ontwikkelen voor dat project voorbij.

In combinatie met de huidige hoogconjunctuur is er sprake van veel concurrentie op de markt, waardoor veel partijen zich inschrijven voor tenders en daarin willen investeren. Dit leidt ertoe dat de gemeente veel inschrijvingen op een tender binnenkrijgt en hoge randvoorwaarden en eisen stelt. *Synchroon - ontwikkelaar: “En wat blijkt, de gemeente legt een hele scherpe vraag neer en iedereen denkt: het gaat niet lukken. En toch gaat het elke keer lukken. Dus dan denk ik: ja, weet je, ze hebben nog steeds gelijk.”* Dit betekent dat de positie van de gemeente dankzij tenders sterk is, wat de gemeente helpt bij het halen van haar doelstellingen en ervoor zorgt dat ze hoge eisen kan stellen aan de andere partijen. Ondanks de sterke positie die ze met tenders kunnen verwerven, geven enkele respondenten echter ook aan dat de gemeente niet meer zoveel grond heeft om uit te geven. Dit beperkt de positie van de gemeente op basis van dit middel, waardoor de zekerheid van het halen van haar doelstellingen vermindert.

*Beleidsadviseur - gemeente: “Nou, de grond die we hebben wordt minder. Kijk, we hebben nu nog wel van die aanvlieggebieden, zoals strandeiland komt nog helemaal en centrumeiland. Nou ja, strandeiland is daar onderdeel van en sluisbuurt, maar Amstel III, Buiksloterham, Hamerstraat is allemaal transformatie. Daar hebben we niet heel veel positie.”*

Tot slot heeft de gemeente meer tijd dan de ontwikkelaars en belegger. Respondenten geven aan dat wanneer ze besluiten moeten nemen, zij niet afhankelijk zijn van de tijd die het kost. Dit heeft ermee te maken dat vertraging geld kost voor de ontwikkelaars en belegger. Hoe eerder afspraken rond zijn, hoe eerder een project gestart en uiteindelijk verkocht kan worden, zodat eraan kan worden verdiend.

*COD - ontwikkelaar: “Wij hebben meer haast dan de gemeente. De gemeente kan zeggen: als het dit jaar niet lukt, dan komt het volgend jaar. Als wij ergens in investeren, moet er ook snel rendement uit komen. Het werk moet bij ons doorlopen en ja, wij kunnen ons dat geduld niet permitteren. Dus vandaar dat je altijd toch weer probeert om er op een minnelijke manier uit te komen in de onderhandelingen.”*

Dit betekent dat hoe urgenter iets is, hoe zwakker de onderhandelingspositie wordt, omdat de partij gewilliger is in te schikken bij de nadering van een deadline. *Tijd* is niet een bewust middel dat de gemeente inzet, maar een element dat bij de gemeente minder urgentie kent, waardoor zij daarin een sterkere positie heeft dan de ontwikkelaars of belegger.

*Beleidsadviseur - gemeente: “Ja, als het gaat om grond die we zelf uitgeven in transformatieprojecten is het veel meer een onderhandeling op projectniveau. Dan ligt het er ook heel erg aan of het voor ons urgent is; moeten wij hier snel aan de slag? Want dat is ook nooit goed voor je positie qua onderhandeling, als jij iets wilt. Dan ben je ook eerder bereid iets toe te geven. En hoe ver ga je dan? Dat is heel erg op projectniveau.”*

De middelen *competenties, tenders* en *tijd* zorgen ervoor dat de gemeente een sterke positie inneemt in de samenwerking met de andere partijen, waardoor zij minder afhankelijk is in het behalen van de doelstellingen. Overigens beïnvloedt de hoogconjunctuur en het type project deze positie en kan het in tijden van crisis een ander effect hebben.

Vervolgens maakt de gemeente in de interactie met de andere partijen gebruik van deze positie om de doelstellingen te halen. Dit gebeurt aan de hand van strategieën. Deze strategieën zijn gebaseerd op haar eigen percepties en het maken van keuzes (Klijn en Koppenjan, 2016). Dit wordt hieronder toegelicht.

### *Perceptie*

Volgens de theorie zijn de strategieën gebaseerd op eigen percepties en keuzes van de actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Op basis van de sterke positie die de gemeente heeft en de huidige hoogconjunctuur, waardoor sprake is van veel concurrentie tussen partijen die willen investeren, kan de gemeente veel eisen van de andere partijen. Dit doet ze vanuit diverse overtuigingen.

Als eerste geven de respondenten aan dat ze een bepaalde voorzichtigheid hebben richting de ontwikkelaars en belegger vanwege het winstperspectief van die partijen, dat tegengesteld is aan het maatschappelijk belang voor de gemeente. Bij de productie van betaalbare woningen zijn de doelstellingen bijvoorbeeld moeilijk te behalen, vanwege de tegengestelde belangen. Vanwege de hoogconjunctuur valt er veel winst te maken op investeringen in woningen, omdat deze voor een hoge prijs verkocht of verhuurd kunnen worden. Dit is een proces dat de gemeente graag wil voorkomen, waarbij ze verwacht dat de partijen met een winstperspectief dit proces niet tegenhouden. *Projectleider - gemeente: “Je hebt partijen die echt het onderste uit de kan willen halen. Ja, dat is gewoon verschillend.”*

Verder geeft een respondent aan dat externe factoren de haalbaarheid van de doelstellingen beïnvloeden, zoals de marktdruk en de verandering van het Haags-beleid in het woonwaarderingssysteem. Ondanks hun eigen doelstelling betaalbare woningen te creëren, wordt dat bemoeilijkt vanwege de externe factoren die de sociale huur en middeldure huur duurder maken. Het gevolg is dat de respondenten voelen dat ze voor een grote opgave staan, waarbij de 40-40-20-maatregel voor hun een belangrijke maatregel

*Beleidsadviseur - gemeente: “Dus de marktdruk is toegenomen, het Haagse-beleid is veranderd en daardoor gaat er in bestaande voorraad heel veel veranderen en worden veel sociale huurwoningen duur verhuurd, waardoor er voor de doelgroep. . . . Eigenlijk is de 40-40-20 een manier om die doelgroep toch te bedienen.”*

Deze maatregel is door de politiek dan ook vastgezet, waardoor hier niet meer van af te wijken valt. *Projectleider - gemeente: “Sommige dingen zijn gewoon vast; 40-40-20 is vastgesteld door de raad.”*

Ook de werkwijze binnen de gemeente beïnvloedt de manier waarop ze haar doelstellingen wil behalen.

*Projectleider - gemeente: “En we willen echt wel meedenken, maar we gaan niet aan die 25 jaar tornen; dat is gewoon beleid. Soms is het ook gewoon heel makkelijk bij de overheid werken. De regels zijn bepaald. Als ieder daaraan gaat tornen wordt het natuurlijk, ja, wel heel lastig, want je wilt alle partijen op een gelijkwaardige manier behandelen. Beleid is wel ons uitgangspunt. Wij proberen nu wel vanuit het gebied, omdat we echt zien dat die transformaties stokken, noem het maar even, te kijken of je op een ander manier met het 40-40-20-beleid om kan gaan.”*

Vanwege de tegengestelde belangen en de eigen motivatie zoveel mogelijk doelstellingen te halen, geloven de respondenten dat ze de doelstellingen ook niet halen wanneer zij zich er niet voor inzetten. *Senior projectmanager - gemeente: “Daarbij zal ook niemand anders duurzaam gaan bouwen; [dit] moet vanuit de overheid gereguleerd worden.”*

Op basis van deze overtuigingen en de middelen en positie van de gemeente, zet zij tijdens de interacties met de andere partijen strategieën in om de doelstellingen te halen. Een toelichting van deze strategieën volgt hieronder.

### *Strategie gemeente*

De respondenten willen de beleidsplannen sterk reguleren. Dat komt door hun ambitie zoveel mogelijk doelstellingen te behalen, waarbij het idee bestaat dat de overheid de doelstellingen aan moet sturen, omdat het vanuit andere partijen niet gebeurt. Op die manier kunnen zij er zeker van zijn dat de doelstellingen gehaald worden zoals zij dat voor ogen hebben. Dit doen ze door duidelijk aan te geven welke eisen en voorwaarden zij hebben, zodat er weinig ruimte overblijft voor interpretatie en afwijking van de doelen.

*Projectleider - gemeente: “Nee, wij hebben natuurlijk ook onze visie en ons beleid en we houden wel aan bepaalde punten gewoon vast. Het is niet dat het alle kanten kan opschuiven. Daarom zeg ik ook: the must-haves and the nice-to-have. Die moet je voor jezelf wel scherp hebben. Je kan best een keer iets een beetje laten vieren, maar dat moet bijvoorbeeld niet je woondoelstelling ondergraven. Dan wordt die gewoon heel lastig. Daar zijn we aan de voorkant wel heel duidelijk in.”*

Voor enkele doelen zijn kaders vastgesteld, waardoor de andere partijen daar niet van af kunnen wijken, maar er zijn ook doelstellingen zonder vastgestelde kaders. De gemeente kiest ervoor bij deze doelstellingen hoge eisen te stellen. Het stellen van hoge eisen proberen de respondenten in een onderhandeling alsnog na te streven. *Projectleider - gemeente: “Wij stellen duurzaamheidseisen, we stellen kaders voor woninggrootte, we willen toch wat groter. Ook al zijn die kaders er niet, daar kun je best in het gesprek toch nog op sturen.”*

Hierbij proberen de gemeente en de ontwikkelaars tot een consensus te komen, maar dat leidt niet altijd tot zekerheid in het behalen van de doelstelling. *Projectleider – gemeente: “Ja, meestal lukt dat wel, maar het is zoeken van wat krijg je eruit? Het is ook weleens dat een ontwikkelaar afhaakt.”*

Naast het stellen van hoge eisen probeert de gemeente ook het maximale uit de markt te halen met onder andere tenders. Dit geeft de gemeente veel zekerheid bij het behalen van de doelstellingen zoals zij dat voor ogen heeft, waardoor er voor de andere partijen weinig ruimte overblijft om hun eigen belangen en doelstellingen voorop te stellen. De gemeente is namelijk transparant en duidelijk in haar eisen en doelstellingen, waarbij het de eigen keuze is van de partij om zich in te schrijven voor een tender. Hoe meer partijen zich inschrijven, hoe groter de kans is dat een partij het project gaat uitvoeren zoals de gemeente dat voor ogen heeft.

*Projectleider - gemeente: “Dus dat je een kavel waar nog geen erfpachtrecht op zit, die we op de markt zetten via tenderned, waar een partij dan op kan inschrijven. Dan is het heel erg take-it-or-leave-it. Je ziet tot nu toe dat het wel gepakt wordt, ondanks [dat] we in zo’n tender ook hele hoge en een hele opstapeling van eisen stellen. Dus blijkbaar kan de markt het wel, maar als je met een partij aan tafel zit die al positie heeft, zo noemen we dat, dan ja, dan kan het ineens niet meer. Dat is voor ons ook heel erg zoeken, van in hoeverre geloof je wat de ontwikkelaar zegt?”*

Tot slot kiezen de respondenten ervoor om alleen af te wijken van de beleidsdoelen en de bijbehorende kaders, wanneer zij een slechtere positie hebben. Dit komt voor wanneer private partijen bezit hebben in een gebied waar de gemeente bepaalde plannen heeft.

*Projectleider - gemeente: “Elke doelstelling wordt bijgesteld, geëvalueerd. Daar moet je op schakelen en kun je je ogen niet voor sluiten. Dat gebeurt ook niet. Vraag is wel, op welk moment ga je bijstellen? Is dat op het moment wanneer het zich voordoet, dat je ziet dat tenders niet meer lukken? Of doe je dat voorafgaand, dat je eerst even gaat kijken binnen Amsterdam?”*

Kortom, de gemeente voelt dat ze voor een grote opgave staat vanwege de hoeveelheid ambities die ze wil waarmaken. Op basis van haar positie en het gevoel dat sturing vanuit de gemeente moet komen, stelt zij duidelijke kaders en probeert daar zo min mogelijk van af te wijken.

### **5.3 Perspectief van de woningcorporaties**

Het tweede perspectief dat is gebruikt in dit onderzoek, is het perspectief van de woningcorporaties. Net als bij de gemeente worden in deze paragraaf de doelstellingen, middelen, positie en tot slot de gebruikte strategieën toegelicht om de samenwerkingsdynamieken inzichtelijk te maken. De strategie die partijen inzetten, ontstaat volgens Klijn en Koppenjan (2016) vanuit een reactie op de strategie van de andere partijen. Daarbij komt dat partijen niet van elkaar weten welke strategie ze kiezen, wat gedrag onvoorspelbaar maakt en vervolgens interactieprocessen tussen de partijen beïnvloedt. Om het perspectief van de woningcorporaties op de samenwerking te begrijpen, is het noodzakelijk hun doelstellingen te verhelderen.

### 5.3.1 Doelstellingen

De doelen van de woningcorporaties zijn allemaal in lijn met de doelstellingen uit de woonagenda 2025, waarin zij net als de gemeente zoveel mogelijk ambities tot uitvoering willen brengen.

Binnen de groep van verschillende woningcorporaties zijn kleine onderlinge verschillen waar te nemen in de voorkeur voor doelstellingen die ze willen behalen. Waar de voorkeur naar uitgaat, is vooral afhankelijk van de financiële ruimte van een woningcorporatie. Alle partijen zeggen mee te willen gaan in de ontwikkelingen door een aantal woningen per jaar te bouwen, maar afhankelijk van de financiële ruimte is het mogelijk andere doelstellingen daarnaast tot uitvoering te brengen.

Een voorbeeld hiervan is een woningcorporatie die er financieel goed voor staat en er ook voor kiest om veel te investeren in de verduurzaming van de woningen, een ambitie die veel kosten met zich meebrengt.

*Alliantie - woningcorporatie: "Wij richten ons vooral op het ontwikkelen van woningen met onze BV, zodat wij onze eigen ambities kunnen financieren op het gebied van duurzaamheid, gemengd wonen en mensen de gelegenheid te geven een wooncarrière te krijgen, zoals het kopen van een woning van ons zonder marktwerking."*

Enkele andere woningcorporaties die er financieel goed voor staan, leggen meer nadruk op de creatie van de gemengde wijken. Dit doen zij door woningen te bouwen in het middensegment, of door strategisch sociale huurwoningen te verkopen op plekken waar een overschot aan sociale huurwoningen bestaat.

*Eigen Haard - woningcorporatie: "Wij verkopen alleen voor gemengde buurten, voor de leefbaarheid, wat dus hartstikke moeilijk is. Werkt dat dan ook echt? We hebben gebieden in Zuidoost, Noord en Nieuw-West. Daar verkopen we nog. Dan zoek je natuurlijk mensen die ook wat met die buurt gaan doen, maar wat je vaak krijgt is dat ze er kamers van maken en studenten in komen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling."*

Kortom, de woningcorporaties hebben dezelfde doelstellingen als de gemeente, maar afhankelijk van de financiële middelen maken zij keuzes voor wat betreft in welke doelstellingen zij kunnen investeren. Dit is binnen de groep van verschillende woningcorporaties verschillend. In de volgende paragraaf komt een toelichting aan bod van hoe de woningcorporaties de doelstellingen proberen waar te maken.



### 5.3.2 Hoe proberen de woningcorporaties hun doelstellingen te halen?

Zoals eerder vanuit het perspectief van de gemeente is beschreven, bepaalt de mate van afhankelijkheid tussen partijen de positie die zij innemen tijdens de samenwerking. Vervolgens zetten de partijen op basis van percepties strategieën in om hun doelstellingen te halen (Klijn & Koppenjan, 2016).

#### *Afhankelijkheid*

Woningcorporaties zijn bij de samenwerking voornamelijk afhankelijk van de gemeente en wettelijke sturing om projecten uit te voeren. Middels de Woningwet 2015 wordt toezicht gehouden op de ontwikkelingen en taken van de corporaties. Hierdoor zijn zij beperkt in de vrijheid van de ontwikkeling van projecten. *Eigen Haard – woningcorporatie: “Dus dat is ook wel goed om te zeggen, dat de gemeente ook veel meer grip op ons heeft via die woningwet.”* Het gevolg van de wetgevende sturing is dat de woningcorporaties vrijwel alleen sociale huurwoningen mogen bouwen.

Als de woningcorporatie een eigen BV bezit, is het mogelijk ook woningen te ontwikkelen in het middensegment.

*Projectleider - gemeente: “Nee klopt, de woningbouwcorporaties zijn teruggeworpen op corebusiness voor sociale woningen. Dus ze mogen niet meer ontwikkelen voor maatschappelijk vastgoed en alles boven de liberalisatie, €720,00, zoiets, mogen corporaties niet meer ontwikkelen. Tenzij ze een eigen BV hebben waar ze dat onderbrengen, dan is het weer een stukje commercieel vastgoed.”*

Vanwege dezelfde doelstellingen en belangen als de gemeente loopt de samenwerking tussen deze twee partijen goed, waardoor zij een voorrangspositie bij de gemeente hebben als het nodig is sociale woningen en studentenwoningen te bouwen. *Beleidsadviseur - gemeente: “Wij geven nu voorrang aan woningcorporaties, omdat zij ook lagere huren in rekening brengen aan studenten.”*

Tot slot geven enkele woningcorporaties aan beperkt afhankelijk te zijn van de private partijen, vanwege de samenwerking die zij voornamelijk met de gemeente hebben en in enkele gevallen omdat ze zelf woningen kunnen ontwikkelen.

*Alliantie - woningcorporatie: “Maar we zijn er niet echt van afhankelijk. Soms zie je dat er projecten zijn waar middeldure huur en sociaal bij elkaar komen. En dat we dan samenwerken in een project waarbij de belegger de middeldure huur pakt en wij het sociale deel, maar echt een nauwe samenwerking dat is niet echt heel veel met de belegger.”*



### *Middelen en positie*

De woningcorporaties geven aan dat zij diverse middelen gebruiken om hun positie te versterken qua afhankelijkheid van de gemeente of private partijen. Zo maken zij gebruik van het middel *productie*. In tegenstelling tot de gemeente hebben woningcorporaties de middelen om daadwerkelijk woningen te bouwen. Dit maakt de gemeente afhankelijk van hen als het gaat om productie, waardoor hun positie ten opzichte van de gemeente versterkt tijdens onderhandelingen over het maken van onderlinge afspraken.

*Alliantie - woningcorporatie: “Ja, wij hebben een aparte ontwikkel-BV en we zijn ook in staat om middeldure huur in een apart woonfonds te plaatsen. Dat is een fonds die is in oprichting. Zijn we heel druk mee bezig. Echt een commercieel stuk van Alliantie. Het is namelijk niet zo makkelijk om middeldure huur binnen de stichting onder te brengen vanuit de woningwet.”*

Zij bezitten ook de *financiële* middelen om die productie te leveren. Een belangrijk punt is dat woningcorporaties geen winstperspectief hebben. Zij willen dus geen winst maken op de woningen, maar zij bouwen wel woningen tegen een lage huurprijs. Het is alleen mogelijk geen financieel verlies te maken op deze ontwikkeling vanwege de lage grondprijs die de gemeente hen geeft voor grond om op te bouwen.

*Stadgenoot - woningcorporatie: “En dat verantwoordt ook een beetje het bestaansrecht van corporaties, want de corporaties kunnen ook gewoon met een laag rendement uit, want er is geen winstoogmerk en je kunt op een andere manier de financiering organiseren.”*

Respondenten bij de gemeente geven aan dat het voor hen daarom heel aantrekkelijk is om met woningcorporaties te werken, aangezien zij dezelfde doelgroep een plek in de stad willen geven en geen winstperspectief hebben, waardoor de sociale huurwoningen voor een lage prijs op de markt blijven.

*Beleidsadviseur - gemeente: “Bij corporaties ben je natuurlijk toch minder; [we] zijn meer samenwerkingspartners al, omdat toch heel veel doelstellingen eigenlijk al hetzelfde zijn. Zij willen graag ook dat er betaalbare woningen zijn voor mensen met een laag inkomen. Het is toch net even een andere verhouding dan met een marktpartij die natuurlijk ook kijkt naar rendement en misschien ook niet zozeer geïnteresseerd is in de leefbaarheid.”*

Alle woningcorporaties geven in de interviews aan dat ze de gemeente willen helpen in de opgave van het bouwen van nieuwbouw, maar afhankelijk van hun financiële ruimte is het aantal van het bouwen van nieuwbouw verschillend. Een aantal woningcorporaties geeft aan weinig financiële ruimte te hebben en het maximale bedrag al geleend te hebben. Dit zorgt ervoor dat zij beperkt zijn in de uitwerking van alle doelstellingen, ondanks de bereidheid van de gemeente met hen samen te werken. Het gevolg is dat de gemeente een samenwerking met de private partijen moet aangaan voor de bouw van woningen met een lage huur.

*Beleidsadviseur - gemeente: “Vaak zijn projecten met veel sociale woningen, die zijn voor de gemeente onrendabel. Wij hebben dan een tekort op onze grondexploitatie, maar je wil ook wel op het niveau van de hele stad voldoende geld genereren om projecten te kunnen realiseren en dat schuurt met de samenwerking met de woningcorporaties die financieel beperkt zijn. Je kan niet maar alleen maar plannen met tekort, dan gaat er natuurlijk iets mis. Daar zit ook een grens aan. . . . Het is afhankelijk van factoren of er in een gebied marktpartijen aanwezig zijn die iets meer betalen voor de grond waardoor de gemeente ook iets meer geld heeft.”*

Tot slot hebben de woningcorporaties nog drie middelen genoemd die net als bij de gemeente niet horen bij de eerder beschreven vijf typen middelen. Ten eerste beschouwen zij *bezit* als een middel om hun positie te versterken. Zij bezitten verdeeld over de hele stad veel woningen in het sociale huursegment. Dit komt ongeveer neer op 40% van alle woningen. Een van de ambities van de gemeente, maar ook van de woningcorporaties, is dat de woningen duurzaam moeten worden en het liefst energieneutraal. De gemeente is voor de verduurzaming van woningen afhankelijk van de woningcorporaties, omdat zij veel woningen bezitten.

*Beleidsadviseur - gemeente: “(...) Want zij hebben bezit en ja, die woningen moeten natuurlijk ook nog verduurzaamd worden. Dat is in Amsterdam nog steeds 40% van de hele voorraad. Dat zijn er heel veel.”*

Zoals eerder is aangegeven, hebben niet alle woningcorporaties voldoende financiële middelen om de ambitie in duurzaamheid door te voeren. Daarnaast vertellen de corporaties dat hun bewoners liever een betaalbare woning dan een duurzame woning hebben, waardoor zij de ambitie van verduurzaming niet of beperkt uit kunnen voeren. Het gevolg is dat de gemeente het risico loopt die doelstelling niet te halen.

Ten tweede geven de woningcorporaties aan dat het hebben van *kennis* over wat er speelt in een gebied een middel is om hun positie te versterken.

*Stadgenoot - woningcorporatie: “Complexen die voor sociale huur geschikt zijn en sociale huurcomplex vraagt om [een] andere fysieke inrichting en indeling dan een vrije sector huurcomplex, omdat je eenvoudigweg met een andere doelgroep te maken hebt. Daar zijn corporaties gewoon heel goed in. Dus dat is voor een commerciële ontwikkelaar natuurlijk prettig.”*

Ten derde geven de woningcorporaties aan dat zij onderdeel zijn van de *Amsterdamse federatie van woningcorporaties* (AFWC). Dit betekent dat zij onderlinge afspraken met elkaar hebben en daardoor niet hoeven te concurreren. Daarnaast zijn alle corporaties gebonden aan de woningmarktregio, waardoor zij hun positie in Amsterdam houden en er geen nieuwe woningcorporaties bijkomen.

Uit de gesprekken met de woningcorporaties blijkt dat hun samenwerking met de gemeente er anders uitziet dan de samenwerking tussen de gemeente en private partijen. Dit heeft er mee te maken dat de woningcorporaties een nauwe relatie hebben met de gemeente en daardoor soms als samenwerkingspartner worden gezien. *Eigen Haard – woningcorporatie: “Ja, onze meest natuurlijke partner is de gemeente, want we hebben ook die prestatieafspraken; staat ook in de*

wet.” Daarnaast willen zij dezelfde doelstellingen behalen, waardoor zij alleen onderlinge afspraken maken over de uitvoering. Een voorbeeld hiervan zijn de prestatieafspraken. Elke vier jaar schrijft de gemeente doelstellingen uit en kunnen de woningcorporaties daar een bod op doen. Vervolgens wordt er onderhandeld over de rol die de woningcorporaties daarin kunnen spelen.

*Stadgenoot – woningcorporatie: “De corporaties zijn verenigd in de AFWC. Ze hebben een vaste gesprekspartner en maken prestatieafspraken met de gemeente. [Die] zijn nu dit jaar weer helemaal hot, moeten nu voor de komende vier jaar weer vastgelegd worden. Daar[over] zitten we in gesprek met de gemeente; wat is goed voor de stad en goed voor deze buurt?”*

Dit zorgt ervoor dat de woningcorporaties hun middelen en positie niet gebruiken voor het verkrijgen van projecten, aangezien zij hier een voorrangpositie op hebben, maar voor het maken van haalbare afspraken met de gemeente. Een voorbeeld dat een woningcorporatie hiervan geeft, heeft betrekking op de duurzaamheidsdoelstelling.

*Ymere - woningcorporatie: “De gemeente heeft heel veel ambities; middenhuur, verduurzaming. Maar [voor] die verduurzaming, met name die energietransitie dat we met zijn allen van het gas afgaan, kijkt de gemeente heel sterk naar corporaties. We hebben ook veel bezit in de stad. Meer dan de helft van de woningen is huurwoning in de stad en ik denk dat bijna de helft in handen is van de corporatie. . . . Met het project en de middelen die je hebt, moet je toch keuzes maken. Er komt spanning op de portefeuille.”*

Om met de gemeente en private partijen tot haalbare afspraken en projecten te komen, zetten de woningcorporaties diverse strategieën in. Een toelichting van die strategieën volgt hieronder.

### *Strategie woningcorporaties*

De belangrijke middelen die zij daarvoor kunnen inzetten, zijn *productie, bezit* en *legitimiteit*. Met de gemeente zijn de meeste samenwerkingsafspraken al vastgelegd in de prestatieafspraken. Respondenten geven dan ook aan dat de samenwerking met de gemeente goed gaat, waardoor ze de meeste strategieën inzetten in de samenwerking met de marktpartijen.

Om de doelen in samenwerking met de gemeente of de private partijen na te streven, geeft een aantal woningcorporaties aan alert te zijn op de afspraken die ze met elkaar maken. Op dit moment zijn de woningcorporaties in gesprek over nieuwe prestatieafspraken voor de komende vier jaar. Als reactie op de vele ambities van de gemeente en de discussies over de financiële berekeningen die niet overeenkomen, geeft een woningcorporatie aan daarom voorzichtig te zijn met onderlinge afspraken en toezeggingen, want de nieuwe afspraken moeten uiteindelijk wel haalbaar zijn.

*Ymere - woningcorporatie: “Ja, misschien is het ook wel het monster dat ik zie, zeg maar. . . . Ik heb dat gevoel dat dat goed opgeleid is; ik heb echt moeten oppassen dat je niet verleidt tot een toezegging op een bepaalde plek die een soort algemene geldende toezegging dreigt te gaan worden daardoor.”*

Andere corporaties vertellen dat ze bij private partijen alerter zijn dan bij de gemeente. Dit zijn woningcorporaties met iets meer financiële ruimte, waardoor zij zich minder zorgen maken over de haalbaarheid van de nieuwe prestatieafspraken. Vanwege hun perspectief op de private partijen die voornamelijk voor het geld gaan, kiest een enkele woningcorporatie ervoor om de samenwerking nog even uit te stellen of kiest een andere woningcorporatie ervoor om harder in te zetten tijdens onderhandelingen.

*Rochdale – woningcorporatie: “Bij ons is het: het is of voor dit bedrag of niet. En bij een commercieel is het: ik wil dit bedrag [er]voor hebben. Nou, je moet hele duidelijke afspraken met elkaar maken en dat kan prima; zij weten vaak heel goed dat wij niet de Dagobert Duck van het team zijn. Alleen dat weerhoudt hen [er] soms niet [van] om voor de andere delen van een project wel een heel hard spel te spelen.”*

Andere corporaties maken in de onderhandeling met andere partijen gebruik van hun bezit. Op plekken waar zij bezit hebben, zoekt een enkele corporatie soms zelf contact met andere partijen, met als doel samen op te trekken en elkaar te versterken.

*Alliantie - woningcorporatie: “Samen een oorlogsplan maken en misschien dat we samen ergens een positie kunnen pakken. Of dat we met de eigenaren gaan praten. Dus heel plat: je gaat elkaar benaderen om te kijken of je elkaar kunt versterken. Met tenders bel je elkaar ook gewoon op. Met elkaar in het team, met een architect en partijen en dan ga je in een maand onder hoge druk met elkaar een boekwerk maken en dat ga je indienen.”*

Soms benaderen ze daarvoor ook jonge partijen met veel ambitie, om te onderzoeken of ze iets voor elkaar kunnen betekenen. Andere corporaties richten zich veel meer op het contact maken met andere partijen en het onderhouden van een goede samenwerking door zich netjes te profileren.

Tot slot zet een woningcorporatie het bezit strategisch in door alleen te verkopen in buurten waar er een overschot aan sociale huurwoningen bestaat en door alleen te verkopen aan partijen die iets voor de buurt gaan doen. Er moeten namelijk niet alleen studentenkamers voor terugkomen of buitenlandse partijen die de panden gaan onderverhuren. De corporatie heeft de mogelijkheid hier kritisch naar te kijken, omdat de corporatie er financieel goed voor staat. Ze hoeft dus niet per se aan de eerste de beste partij met een goed bod te verkopen.

## 5.4 Perspectief van de private partijen

Vanuit de theorie wordt gesteld dat wanneer partijen een strategie inzetten, andere partijen zullen reageren op die strategie. Onderling is van elkaar niet bekend welke strategie wordt ingezet, wat gedrag onvoorspelbaar maakt. Dit beïnvloedt vervolgens het interactieproces (Klijn & Koppenjan, 2016).

### 5.4.1 Doelstellingen

De strategie van de gemeente is om sterk te willen reguleren op de beleidsdoelstellingen door duidelijke kaders te stellen, zodat er vanuit haar perspectief geen ruimte voor de andere partijen overblijft om daar een andere richting aan te geven.

De private partijen reageren op de strategie van de gemeente. Dit doen ze vanuit hun eigen perspectief en op basis van de middelen en positie die zij bezitten. Belangrijk voor de ontwikkelaars en belegger is dat zij net als de gemeente willen bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen, maar ze proberen dat vanuit een winstperspectief te doen.

*BPD - ontwikkelaar: “Ook omdat de woningnood nu zo hoog is, de urgentie dat er meer woningen moeten komen, [is het zo dat]deze hoog op de agenda staat. Daarbij komt de duurzaamheid sinds vorig jaar. Het gaat veel verder dan aandacht hebben voor diversiteit, maar ook dat we goed moeten aansluiten op de portemonnee van de mensen die in onze woningen komen te wonen.”*

### 5.4.2 Hoe proberen de private partijen hun doelstellingen te halen?

Net als de andere partijen proberen de private partijen hun doelstellingen te behalen met de inzet van strategieën. Deze strategieën zijn gebaseerd op hun eigen posities en percepties. Vanuit het perspectief van de private partijen willen zij ook graag bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen, maar wel op een rendabele manier.

### Afhankelijkheid

De private partijen geven aan voornamelijk afhankelijk te zijn van de gemeente vanwege haar bevoegdheid om toestemming te geven, zodat de private partijen hun projecten kunnen uitvoeren.

*COD - ontwikkelaar: “Ons werk is projecten doen. Dus de gemeente zou zonder ons kunnen. Zij kunnen een andere projectontwikkelaar zoeken die het wel wil doen, maar wij zullen nooit zonder de gemeente kunnen.”*

De private partijen geven ook aan afhankelijk van de woningcorporaties te zijn, al komt samenwerking daarmee wat minder voor.

*Synchroon - ontwikkelaar: “We zijn allemaal afhankelijk van elkaar, gelukkig. Corporaties zijn wij van afhankelijk, omdat er in onze projecten sociale huurwoningen komen en die sociale huurwoningen brengen wij onder bij een toegelaten instelling. Althans, dat moet; is erfpachtcontract.”*

De mate waarin de private partijen afhankelijk zijn, hangt af van het type project waarbij zij betrokken zijn. Wanneer de private partijen bezit hebben in een gebied waar de gemeente plannen voor heeft, is de gemeente afhankelijker van die partijen in het tot uitvoering brengen van haar doelstellingen in dat gebied. Daarnaast kunnen de private partijen meer investeren dan de woningcorporaties, wat de gemeente ook afhankelijker van de private partijen maakt in het tot uitvoering brengen van haar doelstellingen.

De private partijen zetten diverse middelen en positie in bij het behalen van hun doelstellingen, wat hieronder wordt toegelicht.

### *Middelen en positie*

Om hun eigen doelstellingen te halen, zoals het kunnen uitvoeren van projecten die rendabel zijn, blijkt uit de resultaten dat de ontwikkelaars en belegger *financiële* middelen en het middel *productie* inzetten, wat tezamen hun positie kan versterken en ze minder afhankelijk maakt van andere partijen. Deze middelen refereren aan de middelen die in het theoretisch kader zijn genoemd. Naast de vijf typen uit de theorie zetten de private partijen echter ook *bezit* en *creatieve en innovatieve kennis* in als middel om zich minder afhankelijk te maken en de haalbaarheid van hun doelstellingen te vergroten.

Het middel dat hun positie het meest versterkt, is de capaciteit om *financieel* veel te investeren. Zoals eerder is aangegeven, ontwikkelt de gemeente niet en zijn corporaties wat dat betreft beperkt, vanwege een beperkte financiële ruimte en omdat ze alleen sociale huurwoningen mogen bouwen, tenzij ze een BV hebben

Dit maakt de private partijen belangrijk voor het financieel mogelijk maken van de gebiedsontwikkeling en de ambities van de gemeente, waardoor zij over een sterke positie beschikken. *Projectleider - gemeente: “. . . En de gemeente kan nooit zelf ontwikkelen. Corporatie mag maar een deel doen en de andere marktpartijen moeten de rest doen. Zo zit de wereld in elkaar.”*

Vanwege de investeringscapaciteit van de private partijen kunnen zij ook een groot aantal woningen produceren, wat voor de gemeente één van de belangrijkste doelstellingen is. Het dringt de woningnood immers terug en zorgt ervoor dat de prijzen op de woningmarkt minder sterk stijgen.

Een kanttekening die gemaakt moet worden bij de positie van de private partijen, is dat de positie voor ontwikkelaars en beleggers niet geheel hetzelfde is. Veel ontwikkelaars beschikken niet over voldoende investeringscapaciteit om diverse projecten te doen en de daarbij horende risico's te dragen.



*Flow Real Estate - ontwikkelaar: “Onze organisatie heeft een aantal eigenaren waarvan ik er één ben, maar ja, ons vermogen is ook niet eh... Dus daarom werken we ook vaak met externe investeerders en die hebben ook eisen. Dus wij vragen aan een partij: stop voor zo lang je geld erin, wij vragen zoveel geld, maar verwachten er dit mee te verdienen. En wij doen dan een stukje mee en dan haal je investeerders [er]bij die ook een stukje mee doen. Zo probeer je dan je bedrijfsplan eigenlijk rond te maken en dan uiteindelijk verkopen we het aan een wat meer langetermijnbelegger.”*

Daarom ontwikkelen zij in samenwerking met een belegger die voldoende capaciteit heeft, maar zelf niet mag ontwikkelen. Via de ontwikkelaar kan de belegger grond of panden kopen om in te investeren. Het gevolg is dat de belegger niet direct in gesprek is met de gemeente, maar afhankelijk is van de gesprekken die de ontwikkelaar met de gemeente heeft. De belegger geeft hierover aan wel graag direct in gesprek te kunnen gaan met de gemeente, zodat er eerder in het proces sturing gegeven kan worden om een haalbaar plan te krijgen vanuit de visie van de belegger.

*Bouwinvest - belegger: “Ja, soort van; eigenlijk is de ontwikkelaar een middel voor ons om aan spullen te komen. Die heeft vaak de locaties en het apparaat om het ook te ontwikkelen, het plan. En wij zijn dan de koper en daarbinnen wat wij mogen, want wij mogen niet zelf ontwikkelen.”*

*Projectleider - gemeente: “Gemeente gaat veel huurwoningen bouwen, maar eigenlijk heb je dan die belegger nodig, want dat is de eindafnemer, maar die zit altijd op de bagagedrager van de ontwikkelaar. Wat je dan ziet, is dat je dan een afspraak maakt met de ontwikkelaar, maar niet met de belegger.”*

Naast financiële middelen en productiemiddelen hebben de private partijen bezit in diverse gebieden. Het komt voor dat de gemeente bepaalde plannen heeft voor een specifiek gebied waar panden al in het bezit zijn van de private partijen. Anders dan met een tender, waarin de gemeente zelf grond uitgeeft en partijen het project kunnen winnen, moeten zij nu samen in gesprek gaan om tot een overeenkomst te komen waar zij beide tevreden mee zijn. *Bouwinvest - belegger: “Als je dus een positie hebt, zelf al eigenaar bent van een object, dan heb je een ander gesprek dan als je aan zo 'n tender deelneemt waar de gemeente de eisen voorschrijft.”*

De private partijen geven aan wel mee te willen gaan in de ontwikkeling van de gemeente. Een praktijkvoorbeeld is een leegstaand kantoor, waar de gemeente het pand middels een bestemmingsplan een andere functie kan geven, zoals bijvoorbeeld een woonfunctie, waardoor er verdiend kan worden aan het pand. Voor private partijen is bezit belangrijk om hun positie te kunnen versterken, zodat ze hun eigen doelstellingen kunnen behalen. Dit geeft namelijk de positie om te onderhandelen over de maatregelen in beleid, zodat het project voor hen wel haalbaar is. Het gevolg is dat de gemeente daardoor minder zal bereiken voor wat betreft haar eigen doelstellingen.



*Beleidsadviseur - gemeente: “Ja, want vaak als er al een marktpartij een positie heeft, dan kunnen wij lastig afdwingen dat ze dan voor die sociale woningen een corporatie erbij betrekken. Dan krijg je ook wel vaak de variant dat ze dan zelf...dan kunnen we die 40-40-20 nog afdwingen maar dan kan een marktpartij die sociale woningen realiseren. Dan zijn het hele piepkleine woningen. Dan zijn ze nog steeds rendabel.”*

Overigens is het middel *bezit* wel afhankelijk van de marktvraag. Bijna alle private partijen geven aan dat wanneer de kantorenmarkt weer aantrekt, zij de huidige kantoorpanden in bezit makkelijker kunnen verhuren, waardoor een samenwerking met de gemeente op dat gebied minder hard nodig is en zij minder belang hebben om tot een overeenstemming te komen. Dit geeft hen vervolgens een sterke positie ten opzichte van de gemeente, wanneer de gemeente in dat gebied wil ontwikkelen. Wanneer er echter sprake is van bijvoorbeeld een crisis, waardoor veel kantoren leeg komen te staan, heeft hun bezit weinig waarde voor de private partijen en heeft de gemeente een sterkere positie als zij daar iets in willen ontwikkelen.

*Projectleider - gemeente: “We hebben ook nu met een partij discussie van ja: wij snappen dat dit het minst risicovolle is voor nu, maar je weet wel bij een volgende kantoren crisis, dat dit weer één van de eerste kantoorpanden is die leeg komt te staan, want dat is in het verleden ook gebeurd.”*

Verder geven zowel de respondenten van de gemeente als de woningcorporaties aan het aantrekkelijk te vinden om met een private partij samen te werken vanwege de *innovatieve en creatieve kennis* die zij bezitten. *Stadgenoot - woningcorporatie: “Bij een corporatie blinken wij niet uit in innovatie. Marktpartijen wel.”* Hierdoor kunnen betere oplossingen gevonden worden voor ingewikkelde projecten. *Synchroon - ontwikkelaar: “Onze visie is dat steden steeds belangrijker worden en dat ze creatieve oplossingen nodig hebben, die vooral vanuit onze hand zouden kunnen komen.”*

Tot slot vertellen de ontwikkelaars en belegger niet afhankelijk te zijn van alleen investeren in Amsterdam of zelfs in Nederland. *Bouwend Nederland - vereniging van bouw- en infrabedrijven: “Ik hoor mijn leden zeggen: ik ga wel in Purmerend bouwen of Haarlemmermeer; vind ik veel prettiger en het komt me veel beter uit dan in Amsterdam.”* Anders dan de woningcorporaties zijn zij niet regiogebonden, maar levert investeren in een stad als Amsterdam wel meer rendement op vanwege de huizenprijzen en woningnood.

*Bouwinvest - belegger: “Maar er zijn ook plekken waar vanuit demografische en economische ontwikkeling meer te doen is dan op andere plekken. Amsterdam, Utrecht daar is de druk op de woningmarkt wat groter. Het aanbod kan dat niet bijbenen. Als je dan wat doet, dan heb je wel kans [dat] de waarde wat meer ontwikkelt dan in Oost-Groningen.”*

Kortom, de private partijen hebben de gemeente nodig voor projecten, maar zijn andersom belangrijk vanwege de hoeveelheid investeringen die zij kunnen doen. Wanneer de private partijen over een betere positie beschikken, namelijk in transformatiegebieden, kunnen ze meer met de gemeente onderhandelen, waardoor ze meer van hun eigen doelstellingen kunnen waarmaken.

## *Perceptie*

Aan de hand van de positie die de private partijen hebben ten opzichte van de gemeente en de woningcorporaties, zetten zij ook een strategie in om hun doelstellingen te kunnen behalen. Zoals eerder is benoemd, is een strategie gebaseerd op eigen percepties en keuzes van de partijen (Klijn & Koppenjan, 2016). Uit de resultaten zijn diverse overtuigingen naar voren gekomen die de keuze voor de strategie vormgeven.

Als eerste geven alle respondenten van de private partijen aan dat ze de plannen van de gemeente niet haalbaar vinden. Ze zijn ervan overtuigd dat de mate van regulatie door de opstapeling van ambities en de maatregelen in het middensegment de projecten niet haalbaar maken.

*Synchroon - ontwikkelaar: “Dus als je mij vraagt, waar zit de problematiek? Is met name het stapelen van ambities. Dus als je veel sociale huurwoningen wilt en je wilt hele duurzame woningen hebben, je wilt mobiliteit, alles opgelost hebben. Op [een] gegeven moment dan lukt het niet.”*

Ten tweede denken enkele respondenten dat de gemeente meer moet kijken naar het brede perspectief in plaats van alleen de focus te leggen op het middensegment om de kwestie van betaalbaarheid en woningnood van de stad op te lossen.

*Flow Real Estate - ontwikkelaar: “Ik vind het niet helemaal fair dat er alleen maar daaraan wordt gewerkt. Kijk: ik denk dat de oplossing d'r in zit, want er wordt altijd gezegd: beleggers en investeerders willen niet voor de middeninkomens bouwen. Ik vind het perfect om voor de middeninkomens te bouwen, maar daar gaat nog iets [aan] vooraf; waar je het probleem echt mee oplost, is als je in de breedte bouwt. Dus hoge inkomens, middeninkomens, lage inkomens, er moet vooral heel veel worden bijgebouwd. Wat er nu op dit moment gebeurt in de stad is dat je door de regels die zij opleggen, dat er gewoon heel veel ontwikkelingen niet doorgaan.”*

Daarbij ervaren ze de plannen van de gemeente als sterk door politiek gestuurd, waardoor zij de aansluiting met de praktijk missen.

*AM - ontwikkelaar: “Ja en ergens ook weer niet, want die 40-40-20-regel is politiek natuurlijk. Je hebt altijd een verschil tussen politiek en ambtenarij, want ambtenarij snappen vaak heel goed hoe het zit, dus de grondeconomen die daar zitten, snappen wel van: oh, jullie komen niet uit. Maar de politiek wil een statement maken, die wil gewoon zeggen: we gaan voor de sociale en middenhuur, want dat is goed voor de kiezers. En dat snap ik ook. Dat vind ik ook belangrijk, dat midden en sociale huur een plek vindt, maar dan moet je anders gaan kijken naar hoe je met de grondkosten omgaat.”*

Dit leidt ertoe dat een aantal respondenten van de private partijen zich afvraagt aan de hand van de opgestelde doelen of de gemeente wel begrijpt hoe de praktijk in elkaar zit en of er wel voldoende kennis aanwezig is.

*Synchroon - ontwikkelaar: “Wij zitten direct bij de aannemers aan tafel en ik heb weleens het idee dat die kostenkant wat minder goed in beeld is bij de gemeente dan dat die bij ons is. Daar ontstaat dan een discussie over. Dan zeggen ze ja, bouwen kun je ook voor €1300 euro de vierkante meter, terwijl je praktisch is dat het helemaal niet kan. Daar moet je dan uit zien te komen met elkaar.”*

Een andere overtuiging die enkele private partijen hebben, is dat de gemeente een negatief beeld van hen heeft, waardoor een bepaald wantrouwen ontstaat en ze niet gehoord worden wanneer ze aangeven dat de plannen niet haalbaar zijn op deze manier.

*AM - ontwikkelaar: “En wat je ziet, op [een] gegeven moment ontstaat er een gat tussen wat het kost om een woning te maken en wat het opbrengt. Zelfs in deze goede markt en dat vinden veel mensen moeilijk te geloven, maar het is gewoon echt zo, omdat we gewoon de grondkosten, bouwkosten zijn zo hoog, [dat] zelfs met een hoge vrij-op-naam-prijs je er soms niet uitkomt.*

Tot slot geven enkele respondenten aan dat de crisis een rol speelt in de projecten die de partijen willen doen en dat ze minder risico's willen nemen. Daarbij lopen de kosten in de huidige conjunctuur nu zo hoog op dat de prijzen wel weer een keer zullen dalen.

*Bouwend Nederland - vereniging van bouw- en infrabedrijven: “En wat ik zie bij mijn leden, dat zijn kleine maar ook grote bedrijven, die hebben het zo zwaar gehad in de crisis. Die hebben het net overleefd en [zijn] bijna failliet gegaan. Die er nu nog zijn, zijn echt langs de afgrond gegaan. Die zeggen: weet je, wij hebben ervan geleerd. We hebben 100, 150, 300 man in dienst, we gaan er leuke dingen mee doen en we gaan niet meer verdubbelen.”*

### *Strategie private partijen*

De perceptie van de ontwikkelaars en belegger in combinatie met de positie die zij in de samenwerking bezitten, leidt tot een aantal strategieën die zij inzetten (Klijn & Koppenjan, 2016).

Als een reactie op de hoeveelheid kaders en maatregelen van de gemeente bij de plannen in de woonagenda proberen de private partijen de gemeente ervan te overtuigen dat de ontwikkeling van projecten met zoveel beperkingen niet haalbaar is. Met name voor het middensegment, zoals de gemeente dat nu bedacht heeft, kan volgens de private partijen niet gebouwd worden zonder verlies te draaien.

*BPD - ontwikkelaar: “De gemeente van de grotere steden grijpen in op die woningmarkt, omdat ze vinden dat de betaalbaarheid van wonen onvoldoende gewaarborgd wordt. Amsterdam doet dat ook met het middenhuur, hele strenge, of nou ja, “strenge” regels daarvoor op te stellen, waardoor marktpartijen hun businesscase onhaalbaar zien worden.”*

Het gevolg is dat meerdere gesprekken nodig zijn om tot overeenstemming te komen over de berekeningen van de kosten. Een enkele partij geeft daarom aan niet in de sociale huur en het middensegment te investeren, aangezien dat te veel risico's geeft op dit moment. Door vervolgens niet financieel in dit soort projecten te investeren, valt voor de gemeente veel productie weg, aangezien de private partijen aangeven niet te willen bouwen met deze regels.

*Bouwinvest - belegger: “. . . En liever niet investeren in sociale huurwoningen, want de gemeente kan daar op sturen. Bijvoorbeeld met verhuurdersheffing of huurindexatie, dan heb je gelijk schade te pakken. Alle verplichtingen hebben een negatief impact op de waarde van het vastgoed. Vijftien jaar verplicht afspraken uitvoeren is net mee te leven. Verder dan dat overzien wij niet.”*

Het lukt private partijen ondanks hun positie niet altijd om projecten rendabel te krijgen zoals de gemeente dat voor ogen heeft. Daarom benoemen veel van hen dat zij op dit moment in andere steden zullen investeren. *Bouwend Nederland - vereniging van bouw- en infrabedrijven: “Ontwikkelaars die echt betrokken zijn bij Amsterdam, zijn nu ook maar bezig in andere steden, omdat het hier niet lukt.”* Hierdoor investeren deze partijen minder in Amsterdam, waardoor er ook minder productie tot stand komt. Dit is voor de gemeente een probleem in het behalen van het jaarlijks aantal woningen dat gebouwd moet worden. Een paar partijen met een sterke positie geeft aan zelfs te willen wachten tot er weer een nieuw college is of het beleid verandert.

*AM - ontwikkelaar: “Hoewel heel veel partijen, beleggers zeggen: ook wij gaan nu even niets doen en op onze handen zitten, totdat dit wordt teruggedraaid. Die stemmen hoor ik ook gewoon van collega's in het veld. Dat is heel erg, want beleggers moeten juist die middenhuur gaan maken, we moeten juist die mensen activeren.”*

Als een reactie op de hoeveelheid ambities en maatregelen en daarbij de strategie van de gemeente om hoog in te zetten, proberen de private partijen projecten haalbaar te maken met de gemeente. Dit doet een paar partijen door vanuit de gemeente een draagvlak te krijgen voor bijvoorbeeld een bestemmingswijziging, voordat een deal met een andere partij wordt gemaakt. Daarnaast doen private partijen dat bijvoorbeeld door hun kantoorpanden niet te transformeren tot woningen, maar ze als kantoor weer te verhuren, aangezien de kantorenmarkt ook weer stijgt.

*Synchroon - ontwikkelaar: “Bijvoorbeeld tenders in Amsterdam, daar doen wij niet aan mee. Vanuit het beleid wat de gemeente vaak voert op die tenders. Er is wel even een moment geweest in de markt dat een programma op tafel kwam dat we zouden moeten maken waar we echt van schrokken. Dat was een 50% sociaal, 50% midden en 0% vrije huur scenario. Dan is er niks meer voor ons, dan zijn we weg. . . .Maar op het moment dat je nu kantoren kunt maken....Er is nu een enorme vraag naar kantoren en het mag van de gemeente. Dan heb ik zoiets, dat kunnen we doen.”*

Ten slotte benoemt een private partij beperkt samen te willen werken met woningcorporaties, omdat die partij dit prettiger vindt en sneller is in de onderhandeling met een institutionele belegger. *COD - ontwikkelaar: “Omdat corporaties zijn eigenlijk van oudsher de verlengstukken van de gemeente, die hebben gewoon hun eigen tempo, die drive zoals de marktpartij heeft om snelheid te maken.”*

## **5.5 Conclusie van de resultaten**

Nu de perspectieven van elke type partij inzichtelijk zijn, gaat in deze paragraaf meer aandacht uit naar het samenkomen van deze perspectieven. Zoals eerder in het theoretisch kader is beschreven, is de samenwerking tussen verschillende partijen dynamisch van aard vanwege de interactieprocessen tussen die partijen met daarbij de inzet van strategieën op basis van eigen percepties, wat gedrag onvoorspelbaar maakt.

De gemeente kiest ervoor om met kaders en maatregelen de plannen te reguleren, omdat ze graag haar doelstellingen wil halen en zo weinig mogelijk daarvan wil afwijken. Deze strategie kan de gemeente ook uitvoeren, want er is tussen de private partijen veel concurrentie vanwege de hoogconjunctuur, waardoor de kans groot is dat een partij de eisen van de gemeente accepteert. Deze strategie zet de gemeente voornamelijk in met tenders.

De positie van de gemeente is minder sterk wanneer zij plannen heeft voor een specifiek gebied waar al panden of bedrijven staan van private partijen. Een belegger heeft bijvoorbeeld een leegstaand kantoorpand, dat getransformeerd kan worden tot woningen. De gemeente neemt dan het initiatief en vaak wil de belegger in een dergelijke situatie ook ontwikkelen, maar in verband met het aantrekken van de kantorenmarkt hoeft de belegger dat niet te doen. Dit verslechtert de onderhandelingspositie van de gemeente, waardoor het lastiger wordt de ambities en doelstellingen waar te maken. Deze situaties komen regelmatig voor, omdat de gemeente zelf niet meer zoveel grond heeft om via tenders uit te geven.

Vanwege de goede samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en woningcorporaties, gebaseerd op overeenkomende belangen en doelstellingen, worden de woningcorporaties als een soort verlengstuk van de gemeente gezien. De woningcorporaties geven zelf aan een goede relatie met de gemeente te hebben, maar enkelen benadrukken daarin dat zij wel vanuit een stichting zijn ontstaan en een zelfstandige partij zijn. De gemeente geeft de voorkeur aan samenwerken met de woningcorporaties, omdat deze partijen dezelfde doelstellingen hebben.

Daarnaast willen de woningcorporaties de gemeente graag helpen bij de doelstellingen, maar een tekort aan financiële middelen beperkt ze daarin. Het is voor de woningcorporaties daardoor moeilijk om grote investeringen te doen, wat de gemeente wel vraagt gezien het aantal doelstellingen. Bovendien zijn de woningcorporaties beperkt in hun vrijheid om te ontwikkelen vanwege de wettelijke sturing vanuit de Woningwet 2015. In het algemeen worden de woningcorporaties ingezet voor de ontwikkeling van de sociale huurwoningen, mits zij deze kunnen bekostigen. Een enkele keer kiest de gemeente ervoor om dat door een marktpartij te laten doen, omdat marktpartijen meer betalen voor de grond, wat de gemeente goed kan gebruiken voor andere investeringen.

Wanneer marktpartijen betrokken raken bij projecten voor de bouw van woningen in het middensegment, ontstaan spanningen tussen hen en de gemeente. Zij zijn ervan overtuigd dat projecten niet meer rendabel te maken zijn door de aanpak van de gemeente. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente hoge grondprijzen vraagt, maar woningen voor het middensegment wil laten bouwen met een lage huur in combinatie met een groot woonoppervlak. Daarin speelt mee dat de bouwkosten oplopen vanwege de hoogconjunctuur, omdat de bouwers aan hun maximale capaciteit zitten. De belegger geeft aan dat deze ontwikkelingen te veel risico's met zich meebrengen, wat de investeringen onmogelijk maakt vanwege pensioenfondsen die niet ingezet kunnen worden bij risicovolle projecten. De private partijen zien dat deze maatregelen en strategie van de gemeente geen oplossing bieden voor de woning schaarste en betaalbaarheid van de woningen. Toch kiest de gemeente ervoor om niet af te wijken van de doelstellingen, zolang er nog enkele geïnteresseerde partijen zijn.

Tijdens de onderhandelingen en het wisselen van perspectief proberen de partijen elkaar te overtuigen van hun ideeën en juiste berekeningen, maar dat lijkt niet te lukken door de percepties die versterkt zijn door de tegengestelde belangen. Als reactie op de strategie van de gemeente en het niet tot overeenstemming kunnen komen, kiezen de private partijen ervoor buiten Amsterdam te investeren of projecten met weinig risico's uit te voeren, zoals kantoorverhuur.

Deze strategie is het tegenovergestelde van wat de gemeente voor ogen had met de inzet van haar strategie. De woningproductie lijkt nu te stagneren, waardoor de doelstelling van 7500 woningen per jaar waarschijnlijk niet gehaald kan worden. In de theorie wordt in een dergelijk geval gesproken van een *unintended consequence*, vanwege de onbedoelde effecten die zijn ontstaan naar aanleiding van de verschillende, onvoorspelbare strategieën van de partijen, terwijl alle partijen graag woningen willen bouwen.



## Hoofdstuk 6: Conclusie en discussie

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de eerste en tweede onderzoeksvraag beantwoord in paragraaf 6.2. Dit wordt gedaan door de resultaten te interpreteren waarbij een terugkoppeling wordt gemaakt naar het theoretisch kader. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 de beperkingen in het onderzoek besproken, waarna aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

### 6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De woningmarkt van Amsterdam is zich volop aan het ontwikkelen. Er is sprake van een hoogconjunctuur waardoor veel partijen willen investeren. De gemeente heeft daarin het streven om de processen in de ontwikkeling te besturen, zodat de stad zijn diversiteit behoudt en toegankelijk is voor iedereen. Verscheidene partijen zijn betrokken bij deze opgave en de verwachting bestaat dat er spanningen kunnen ontstaan tussen partijen die tegengestelde belangen hebben, zoals dat in eerdere samenwerking bij publieke en private partijen is voorgekomen (Kuijpers & Van Breukelen, 2017). Om voor alle partijen tot een gewenst resultaat te komen in de gebiedsontwikkeling, is vanwege de wederzijdse afhankelijkheid in het behalen van doelstellingen, een goede samenwerking van belang.

Het doel van dit onderzoek is het analyseren van het verloop van de samenwerking tussen de drie belangrijkste type spelers in het veld, namelijk de gemeente, de vijf grootste woningcorporaties en de meest actieve ontwikkelaars en belegger in Amsterdam. Deze analyse zal middels een advies bijdragen aan het ontwikkelen van een optimale samenwerking tussen de publieke en private partijen. Dit advies is in het hierop volgend hoofdstuk beschreven.

Om het verloop van de samenwerking inzichtelijk te maken zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- 1. Hoe ziet de samenwerking tussen de publieke en private partijen eruit met betrekking tot gebiedsontwikkeling conform de woonagenda 2025 in Amsterdam?*
- 2. Welke samenwerkingsdynamieken zijn tussen de publieke en private partijen te herkennen?*

#### 6.2.1 Beantwoording eerste onderzoeksvraag

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van literatuur over het ontstaan van deze samenwerkingsvorm en het belang daarvan. Het ontstaan van governance netwerken is beschreven in het theoretisch kader. Hieruit blijkt dat de overheid van oudsher de taak heeft problemen in de samenleving op te lossen. Dit gebeurde tot de jaren '90 op een top-down en hiërarchische wijze. Maar omdat de samenleving steeds complexer is geworden, hebben de maatschappelijke vraagstukken die daaruit voortkomen een meer horizontaal bestuur nodig. Om die reden zoekt de gemeente vanwege de huidige woning schaarste en het proces van ruimtelijke segregatie de samenwerking op met woningcorporaties en private partijen.



Haar rol is nog steeds om te sturen, maar zal nu door middel van gezamenlijke acties met de andere partijen tot een oplossing komen. Het voordeel hiervan is dat besturen efficiënter wordt en dat de gemeente nu minder risico's draagt door publieke diensten uit te besteden. Daarbij hebben de woningcorporaties veel contact met hun huurders en dragen zij bij aan participatie, waardoor burgers ook betrokken worden bij de beleidsvorming, wat vervolgens leidt tot meer draagvlak voor het woonbeleid.

Uit de empirie blijkt dat in de praktijk de horizontale sturing op diverse manieren wordt vormgegeven tijdens de gebiedsontwikkeling. Als eerst wordt draagvlak vanuit de burger en politiek verkregen voor het opstellen van de woonagenda 2025, waarna deze openbaar wordt gemaakt. Alle partijen die te maken hebben met ontwikkelen op de woningmarkt weten daardoor wat de doelstellingen zijn van het college voor de komende vier jaar. Deze doelstellingen richten zich op voldoende, betaalbare en goede woningen.

Vervolgens kunnen partijen zich inschrijven op tenders om een project dat de gemeente aanbiedt te winnen. Dit gebeurt op basis van het beste plan en/of het hoogste grondbod van de partij. Projecten kunnen ook tot stand komen doordat de gemeente contact zoekt met een partij die in een specifiek gebied bezit heeft, waar de gemeente plannen voor gebiedsontwikkeling heeft. Overigens hoeft het initiatief voor een project niet altijd bij de gemeente te liggen. Partijen die bezit hebben en deze willen ontwikkelen kunnen dat zonder toestemming van de gemeente doen, maar wanneer deze afwijkt van het bestemmingsplan is samenwerking met de gemeente nodig. Op dit moment is de gemeente heel actief in het uitvoeren van gebiedsontwikkeling conform de doelstellingen, waarbij zij grotendeels contact heeft met andere partijen in een specifiek gebied. In elk gebied probeert de gemeente een verhouding van 40% sociale huur, 40% middeldure huur en 20% dure huur na te streven. Vervolgens gaan de partijen met elkaar in gesprek over de vormgeving van het project. Hiervoor dienen partijen een plan in en wordt er onderhandeld over de vormgeving van het project. Wanneer partijen akkoord zijn met het plan, kunnen zij starten met de uitvoering. De looptijd kan daarin zeer verschillen, afhankelijk van het aantal gesprekken die nodig zijn en onvoorziene externe gebeurtenissen die het proces kunnen vertragen.

### *6.2.2 Beantwoording tweede onderzoeksvraag*

Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag is er gebruik gemaakt van de drie typen complexiteiten uit het theoretisch kader van governance netwerken. Elke complexiteit, gekenmerkt door een aantal concepten, geeft inzicht in de dynamieken die tussen de partijen in de samenwerking kunnen ontstaan. Deze concepten zijn aan de hand van semigestructureerde interviews onderzocht. In de huidige samenwerking zijn er diverse dynamieken in de samenwerking tussen de partijen te herkennen. Deze zullen hieronder aan bod komen.

#### *Gemeente en private partijen staan tegenover elkaar als het gaat om het produceren van betaalbare woningen in het middensegment*

Als eerst kan er geconcludeerd worden dat er een verschil in perceptie bestaat, tussen de gemeente en de private partijen, over de oplossing van woning schaarste en de maatregelen rondom het bouwen van betaalbare woningen in het middensegment.

De gemeente wil vanuit de 40-40-20 maatregel binnen een gebied in Amsterdam 40% betaalbare en grotere woningen ontwikkelen. Hier komen vervolgens maatregelen bij, zoals het verduurzamen van de woningen, omdat deze hoog op de politieke agenda staan. Maar de private partijen vinden de maatregelen die de gemeente aandraagt financieel niet haalbaar. Zowel de gemeente als de private partijen proberen elkaar vervolgens te overtuigen aan de hand van aangedragen berekeningen over de financiële haalbaarheid. Maar vanwege tegengestelde belangen ontstaat er wantrouwen, waardoor het tonen van berekeningen niet tot overeenstemming leidt.

Klijn en Koppenjan (2016) beschrijven dat percepties van actoren zijn gebaseerd op eigen ervaringen en overtuigingen. De oplossing voor woning schaarste en het creëren van een diverse en betaalbare stad, waarbij verschillende belangen meespelen, is daardoor niet objectief te bekijken. Dit kan de situatie problematisch maken wanneer partijen vanuit hun eigen perspectief elkaar willen overtuigen (Klijn & Koppenjan, 2016). Een belangrijk element die deze verschillen in perspectief verklaren is dat er in deze samenwerking sprake is van tegengestelde belangen. Net zoals in eerdere literatuur aangetoond, is de gemeente overtuigd dat de private partijen zullen handelen vanuit een winstperspectief, waardoor er spanningen en wantrouwen ontstaat (Kuijpers & Van Breukelen, 2017). De private partijen zijn daarentegen overtuigd dat de gemeente handelt vanuit een politiek gestuurde perceptie, die volgens hen niet aansluit bij de huidige marktvraag. Het aandragen van meer informatie over hoe de berekeningen voor het rendabel maken van projecten gemaakt moeten worden, door zowel de gemeente als de private partijen, leidt daarom ook niet tot consensus maar tot verwarring en complexiteit in het vinden van een oplossing (Klijn & Koppenjan, 2016).

#### *Gemeente heeft een sterke regulerende positie en stelt veel eisen aan alle andere partijen*

Ten tweede kan er uit de resultaten kan afgeleid worden dat de gemeente een sterke positie heeft ingenomen in de samenwerking met de woningcorporaties en de private partijen. Het verschil in positie met de andere partijen, ondanks de samenwerking die op een horizontale manier bestuurd wordt, is volgens Klijn en Koppenjan (2016) te verklaren aan de hand van specifieke middelen die partijen kunnen inzetten die andere partijen nodig hebben om hun doelstellingen te halen. Het middel dat de gemeente een sterke positie geeft, is dat zij uiteindelijke zeggenschap heeft over de vormgeving en toekenning van projecten in de gebiedsontwikkeling. Dit maakt dat de woningcorporaties en private partijen ondanks hun middelen, zeer afhankelijk zijn van de gemeente in het kunnen uitvoeren van projecten. Met als gevolg dat zij minder van hun eigen doelstellingen kunnen realiseren. Daarbij is er op dit moment sprake van hoogconjunctuur, waardoor er genoeg concurrentie onder de private partijen bestaat, wat de positie van de private partijen verslechterd. De gemeente heeft daardoor voldoende keuze in het aangaan van samenwerkingen met partijen waarmee ze verwachten hun doelstellingen te kunnen halen.

Het gevolg van de positie die de gemeente heeft, maakt dat ze veel eisen van de andere partijen in het uitvoeren van de projecten. Dit uit zich in inhoudelijke discussies over de projecten, waardoor er weinig vrijheid voor de partijen overblijft om projecten zelf vorm te geven.

De keuze voor de strategie van regulering komt volgens Klijn en Koppenjan (2016) voort uit de perceptie die de gemeente heeft. Er bestaat een angst voor opportunistisch gedrag van de private partijen, vanwege het winstperspectief en de hoogconjunctuur die de mogelijkheid biedt goede winst te maken. De combinatie van dit perspectief en het sterke (politieke) belang van de gemeente om de doelstellingen te behalen, maakt dat zij zo min mogelijk risico's wil nemen door veel duidelijkheid te creëren met voorwaarden en eisen. De gemeente heeft de verwachting dat er door middel van deze strategie er niet afgeweken kan worden van de doelstellingen die zij voor ogen heeft.

#### *Private partijen stappen uit de samenwerking of kiezen voor zekerheid*

Ondanks het grote aanbod van woningbouwprojecten in Amsterdam, kiezen veel private partijen ervoor om buiten Amsterdam in projecten te investeren of de minst risicovolle projecten uit te voeren zoals kantoorverhuur. Er wordt verwacht dat hierdoor de bouwproductie in Amsterdam zal stagneren, welke haaks staat op het gezamenlijk belang van alle partijen. Namelijk zo veel mogelijk productie op gang brengen. Volgens Klijn en Koppenjan (2016) kan dit verklaard worden aan de hand van strategieën die partijen inzetten tijdens de samenwerking om hun doelstellingen te behalen wanneer zij afhankelijk zijn van elkaar. Wanneer een partij een strategie inzet, gebeurt dat op basis van positie en perceptie. Vanwege de subjectiviteit van de percepties en het kunnen maken van eigen keuzes, is het voor de andere partij niet in te schatten welke strategie ingezet wordt waardoor interacties onvoorspelbaar zijn. Doordat de gemeente een sterk regulerende strategie inzet leidt dit tot een reactie bij de private partijen. Het perspectief van de private partijen, waarin zij geen vertrouwen hebben in de haalbaarheid van de plannen en daarbij beperkt worden in de vrijheid om de ontwikkeling vorm te geven waardoor deze voor hen haalbaar worden, heeft als gevolg het willen beperken van de investeringsrisico's. Afhankelijk van de positie die zij hebben leidt dit ertoe dat de samenwerking met name voor projecten in het middensegment niet worden aangegaan, of dat alleen projecten uitgevoerd worden die haalbaar zijn. Dit resulteert in een eenzijdige productie van kleine, maar dure sociale huurwoningen die minder gereguleerd worden of in het doen van investeringen in kantoorpanden waardoor geen woningen geproduceerd worden. Vanwege het investeringsmiddel dat de private partijen bezitten, welke de gemeente nodig heeft kiezen zij ervoor te wachten tot het beleid zich zal aanpassen wanneer merkbaar is dat er weinig tot niet geïnvesteerd wordt in het produceren van woningen.

Ondanks de verwachte stagnatie in de woningbouwproductie, zoeken de partijen nog geen toenaderingen naar elkaar in het vinden van een oplossing waarbij met name voor het bouwen in het middensegment tot consensus gekomen moet worden. Dit is vanwege het tot nu toe nog succesvol uitvoeren van de strategieën van beide partijen. Omwille van de hoogconjunctuur lukken enkele projecten zoals de gemeente dat voor ogen heeft. En daarnaast nemen de private partijen genoegen met kleinere projecten vanuit de overtuiging dat zij minder risico's willen nemen in verband met de afgelopen financiële moeilijkheden ten tijde van de crisis en de overtuiging dat de plannen van de gemeente vanuit hun perspectief niet haalbaar zijn.

### *Woningcorporaties hebben minder spanningen bij de gemeente en private partijen*

Een laatste dynamiek die in deze samenwerking te herkennen is, is dat deze zich voornamelijk tussen de gemeente en private partijen bevinden. De woningcorporaties lijken daardoor een minder aanwezige rol aan te nemen. Deze positie ligt in lijn der verwachting wanneer uitgegaan wordt van de overeenkomstige belangen en onderlinge afspraken tussen de gemeente en woningcorporaties, waardoor zij dichterbij een partnerschap staan dan een samenwerkingsverband zoals bij de private partijen. De gemeente en de woningcorporaties zullen zich herkennen in de instituties, die de structuur binnen deze samenwerking duidelijk maakt, waardoor zij elkaar meer vertrouwen (Klijn & Koppenjan, 2016). Dit kan een verklaring zijn voor de afwezigheid of verminderde onderlinge spanningen tussen de woningcorporaties en de gemeente in vergelijking met de spanning tussen de gemeente en de private partijen.

Kortom, er ontstaan in deze samenwerking diverse dynamieken die grotendeels tussen de gemeente en de private partijen afspelen. Deze hebben voornamelijk betrekking op het gebrek aan consensus over de betaalbaarheid van projecten in het middensegment, waardoor het wederzijds vertrouwen tussen deze partijen afneemt. Vanwege de sterke positie die de gemeente heeft en de perspectieven van beide partijen worden strategieën ingezet die uiteindelijk tot onbedoelde effecten leiden. Het realiseren van het woonbeleid waarbij de nadruk ligt op het bouwen van veel woningen, met name in het middensegment, lijkt door de gekozen strategieën van de partijen tot nu toe niet te lukken. De dynamieken in de samenwerking leiden tot de verwachting van een stagnatie in de woningbouwproductie en een eenzijdig resultaat van woningen die wel gebouwd worden maar niet betaalbaarder worden. In de volgende paragraaf worden deze conclusies gewogen aan de hand van het in acht nemen van de kwaliteit van het onderzoek.

## **6.3 Discussie**

In deze paragraaf is de kwaliteit van het onderzoek besproken door het eerst de sterkte punten waar te nemen en vervolgens de punten van aandacht toe te lichten. Tot slot worden de mogelijkheden voor vervolgonderzoek benoemd.

### *6.3.1 Sterke punten*

Er zijn enkele punten te noemen die de kwaliteit en de uitkomsten van dit onderzoek versterkt hebben. Als eerste is dit onderzoek een toevoeging op de bestaande literatuur. Naast de bestaande middelen die partijen in kunnen zetten om hun positie te verwerven, zoals deze de theorie genoemd zijn, komen er uit de empirie diverse middelen naar voren die hieraan toegevoegd kunnen worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze toegevoegde middelen van betrekking hebben op gebiedsontwikkeling en deze niet algemeen toegepast kunnen worden. Verder is het in dit onderzoek van belang dat partijen vrijuit kunnen spreken en daar in hun strategieën willen delen. De waarborging van een onafhankelijke positie waardoor veel informatie over de verschillende strategieën gedeeld kon worden is aan de hand van de verkregen informatie gelukt. Een reden hiervoor kan zijn dat het onderzoek vanuit een onafhankelijke organisatie, namelijk Universiteit van Utrecht uitgevoerd is.

Hierbij moet genoemd worden dat het onderzoek gelezen is door de stageorganisatie Ombudsman Metropool Amsterdam, maar vanuit hen geen directe onderzoeksvraag is gesteld, waardoor er geen invloeden vanuit deze organisatie in dit onderzoek uitgeoefend is.

Doordat de respondenten alle ruimte hebben gekregen om vrijuit te spreken, zonder de invloed van een eventuele belangenverstrengeling, is de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zo veel mogelijk gewaarborgd.

### *6.3.2 Punten van aandacht*

Naast de sterke punten in dit onderzoek, zijn er ook een aantal punten van aandacht. De respondenten die onder de groep private partij vallen, bestaat voornamelijk uit projectontwikkelaars. Dit kan ervoor gezorgd hebben dat de meningen en perspectieven van de projectontwikkelaars meer zijn waargenomen, dan die van de belegger. Het gevolg is dat de conclusies over de private partijen voornamelijk gebaseerd zijn op de perspectieven van de projectontwikkelaars en minder op de perspectieven van de belegger.

Een ander punt van aandacht is dat er rekening gehouden moet worden met een mogelijk selectie-effect van de partijen. Deze zijn namelijk via een sneeuwbalmethode geworven, waarbij respondenten anderen uit hun netwerk hebben aangedragen voor dit onderzoek. Het is aannemelijk dat een persoonlijk netwerk bestaat uit gelijkgestemden, waardoor de diversiteit in perspectieven en belangen in een groep minder divers kunnen zijn. Er bestaat een kans dat bijvoorbeeld de private partijen in dit onderzoek over het algemeen meer maatschappelijk betrokken zijn dan andere private partijen die actief zijn in Amsterdam. Overigens is dit middels de selectiecriteria waarbij gekeken is naar partijen met veel ervaring en die actief zijn in de stad Amsterdam gedeeltelijk ondervangen vanwege het representatieve beeld van actieve partijen. Daarnaast is daar tijdens de analyse rekening mee gehouden door hier bewust van te zijn tijdens het interpreteren van de resultaten. Het gevolg van een mogelijk selectie-effect is dat de conclusies over de spanningen die bestaan vanwege de tegengestelde belangen en doelstellingen wat milder zijn dan in de praktijk zou kunnen voorkomen.

Het laatste punt van aandacht is dat samenwerkingsdynamieken zich kenmerken door constante veranderingen en door onvoorspelbaarheid (Klijn & Koppenjan, 2016). De periode waarin de interviews hebben plaatsgevonden betreffen een totaal van zes weken. Dit maakt dat de analyses gebaseerd zijn op een momentopname uit de samenwerking tussen de verschillende partijen. Het is aannemelijk dat in de periode na de interviews zich andere ontwikkelingen hebben voorgedaan, waardoor de analyse en huidige conclusies niet volledig actueel kunnen zijn.

### *6.3.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek*

Naar aanleiding van de beperkingen in dit onderzoek, zijn er enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek te doen. In een volgend onderzoek zou er voor gekozen kunnen worden om meer beleggers te betrekken in het onderzoek, zodat de meningen en perspectieven van hen evenredig verdeeld zijn met die van de projectontwikkelaars. Daarbij zouden de beleggers ook als een aparte groep in het onderzoek bekeken kunnen worden in plaats van samen te voegen met projectontwikkelaars in dezelfde groep. Hierdoor is het mogelijk meer nuances en verschillen aan te brengen in de meningen en perspectieven van private partijen.

Een andere aanbeveling voor vervolgonderzoek is het creëren van meer diversiteit in de onderzoeksgroepen, waarmee de kans op een selectie-effect verkleind wordt en de uitkomsten eventuele grotere verschillen kunnen aantonen.

Tot slot zou een longitudinaal onderzoek een mogelijkheid voor vervolgonderzoek kunnen zijn. Zoals eerder genoemd bestaat de samenwerking uit diverse dynamieken, die daarom niet constant hetzelfde blijven. Wanneer de keuze wordt gemaakt om de samenwerking langer te volgen, is het mogelijk om meer inzichten te verkrijgen in het verloop daarvan. De getrokken conclusies zullen daarom meer houvast bieden en berusten op daadwerkelijke effecten van de samenwerking. Het verloop van de projecten duren namelijk minstens een jaar, waarbij de effecten van de huidige geanalyseerde samenwerking niet waar te nemen zijn.

## Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een omschrijving van aanbevelingen voor de samenwerking tussen de betrokken partijen. Deze aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de resultaten en conclusie. Ook komen bij elke aanbeveling concrete acties aan bod die de partijen kunnen inzetten, alsmede de kosten en baten van elke aanbeveling.

### 7.2 Beantwoording van de derde onderzoeksvraag

Tot nu toe is aandacht gegeven aan de vormgeving van de samenwerking en welke dynamieken in die samenwerking ontstaan. Uit de resultaten en conclusie is daarbij naar voren gekomen dat spanning bij de uitvoering van de plannen het meest naar voren komt bij de gemeente en private partijen. Het vertrouwen neemt af door onenigheid over de ontwikkeling van betaalbare woningen in de stad in combinatie met tegengestelde belangen, waardoor de gemeente en private partijen minder risico's willen nemen. Dit leidt tot het doel van dit afsluitende hoofdstuk, namelijk de beantwoording van de derde onderzoeksvraag: *Welke maatregelen kunnen de partijen nemen om de samenwerking te verbeteren?*

De belangrijkste uitkomst van de samenwerking rondom de vormgeving en uitvoering van het woonbeleid is dat de woningbouwproductie op dit moment naar verwachting stagneert. Toch is de productie van (betaalbare) woningen een belangrijk middel om de woning schaarste en de huizenprijzen minder sterk te laten stijgen. Daarbij is het produceren van woningen een doelstelling waar alle partijen achter staan. De productie van woningen levert omzet op voor de private partijen en betekent voor de gemeente dat ze haar doelstelling kan behalen. Ondanks eventuele verschillen in perspectief hebben beide partijen dus een gemeenschappelijk belang bij de productie van woningen. Een knelpunt is voornamelijk dat de manier waarop deze woningen gebouwd moeten worden, dus eigenlijk tegen welke prijs, niet leidt tot een gezamenlijke actie.

Om de plannen uit het woonbeleid tot uitvoering te brengen, moeten de partijen toenadering tot elkaar zoeken. Wanneer dat gebeurt, is het mogelijk om de doelstellingen in het beleid vorm te geven op een manier die voor alle partijen haalbaar is. Naar aanleiding van de beschreven conclusies komen hieronder drie aanbevelingen aan bod, met als doel het samenbrengen van gemeente en private partijen.

#### 7.2.1 Joint image building

Uit de conclusie blijkt dat de gemeente en private partijen tegenover elkaar staan als het gaat om de productie van betaalbare woningen in het middensegment. De private partijen zijn het oneens over de haalbaarheid van deze ambitie. Vanwege de tegengestelde belangen worden argumenten met betrekking tot de haalbaarheid van de ambitie in twijfel getrokken. Het gevolg is dat er niet wordt gezocht naar een andere oplossing en er eindeloos gediscussieerd wordt over de juistheid van de berekeningen van kosten, waardoor een gezamenlijke actie uitblijft. Om een gezamenlijke actie te bewerkstelligen waarin alle partijen hun doelstellingen kunnen halen en de beleidsplannen kunnen uitvoeren, richt de eerste aanbeveling zich op de creatie van joint image building.



Joint image building richt zich op de verbinding van de verschillende percepties. Het doel is de ontdekking van gemeenschappelijke gronden waardoor de partijen elkaar beter begrijpen en ondanks hun tegengestelde belangen en ervaren wantrouwen tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen. Een stap die daarbij genomen kan worden, is een betere afstemming van de percepties door bewust te worden van elkaars afhankelijkheden. Met behulp van een bemiddelaar kunnen beide partijen vervolgens proberen de percepties met elkaar te vergelijken om een gezamenlijke grond te ontdekken.

De verbinding van de verschillende percepties kan beide partijen helpen elkaar beter te begrijpen en kan leiden tot een gezamenlijke actie. Het kan echter ook veel tijd, geld en energie kosten. Partijen moeten bereid zijn hierin te investeren, wat belemmerd kan worden door de tegengestelde belangen en de verwachting van opportunistisch gedrag van de andere partij.

### *7.2.2 Creëren van win-winsituatie*

Verder blijkt uit de resultaten dat de gemeente en de private partijen strategieën inzetten die niet leiden tot het behalen van hun doelstellingen. Integendeel, hun strategieën zorgen ervoor dat samenwerkingen niet tot stand komen of dat de private partijen ervoor kiezen geen risicovolle projecten uit te voeren. Hierdoor wordt op dit moment weinig geïnvesteerd in de woningbouwproductie.

De keuze van strategieën is afhankelijk van de positie, maar ook van de perceptie die de partijen hebben. Om de gezamenlijke doelstelling van een zo groot mogelijke productie van woningbouw te bereiken, moeten de partijen toenadering tot elkaar vinden. Ook de tweede aanbeveling richt zich op de verbinding tussen de verschillende percepties, omdat de strategiekeuze van de partijen uit die percepties naar voren komen. De tweede aanbeveling is echter gebaseerd op de creatie van een win-winsituatie.

Partijen hebben hun eigen belangen en percepties op de aanpak van het probleem en het vinden van een oplossing voor de bouw van betaalbare woningen. Percepties zijn vanwege de eigen overtuigingen en socialisatieprocessen niet eenvoudig te veranderen. Het kan daarom nuttig zijn de situatie rondom de gekozen strategie vanuit verschillende perspectieven te bekijken. Diverse oplossingen en maatregelen kunnen daarbij gepresenteerd worden door middel van een package-deal, met verliezen aan de ene kant, maar de realisatie van doelen aan de andere kant, wat moet leiden tot de acceptatie van besluiten. Dit creëert een situatie waarin beide partijen tevredengesteld zijn ondanks tegengestelde belangen. Hierbij is het noodzakelijk er rekening mee te houden dat partijen met tegengestelde belangen en verschillende percepties elkaar mogelijk proberen te overtuigen van de juiste oplossingen. Hierdoor bestaat het gevaar dat meerdere gesprekken nodig zijn om tot een besluit te komen waarmee iedereen tevreden is, wat veel tijd in beslag kan nemen. Bovendien hebben de private partijen in dit onderzoek aangegeven dat tijd voor hen kostbaar is, waardoor een langdurig proces in het zoeken naar een win-winsituatie voor hen minder aantrekkelijk is. Het kan echter als een investering op de lange termijn gezien worden, aangezien de partijen bij gebiedsontwikkeling regelmatig met elkaar te maken hebben.

### *7.2.3 Woningcorporaties meer inzetten*

Wat verder uit de conclusies naar voren komt, is dat de voornaamste dynamieken zich afspelen tussen de gemeente en private partijen. Dit is te verklaren aan de hand van de overeenkomsten in de belangen en instituties tussen de gemeente en de woningcorporaties, wat ervoor zorgt dat zij elkaar beter begrijpen. Hierdoor komen zij sneller tot overeenstemming en ontstaan er minder spanningen, waardoor er meer nadruk komt te liggen op de dynamieken tussen de gemeente en private partijen waarin de belangen tegengesteld zijn.

Ondanks de nadruk vooral op de samenwerking tussen de gemeente en private partijen ligt, kunnen de woningcorporaties in deze samenwerking een grotere rol spelen. Zij hebben tijdens dit onderzoek aangegeven graag te investeren in de bouw van woningen in het middensegment. Een enkele partij heeft een eigen BV, waardoor dit een mogelijkheid biedt, maar de meeste partijen worden hierin beperkt vanwege de maatregelen in de Woningwet 2015. Een mogelijke constructie is dat een private partij de samenwerking met de woningcorporaties meer op moet zoeken in de ontwikkeling van sociale huurwoningen of het middensegment. De private partijen kunnen deze woningen bijvoorbeeld ontwikkelen, waarna de woningcorporaties in samenwerking met de gemeente deze woningen overnemen tegen een lagere grondprijs. Dat maakt het mogelijk de woningen voor een lagere prijs te verhuren en zorgt ervoor dat mensen met een lager inkomen de huur kunnen betalen. De private partijen kunnen in een dergelijk geval een winstgevend project uitvoeren, waarbij de gemeente en de woningcorporaties de woningen beschikbaar kunnen houden voor mensen met een lager inkomen. Hierbij moeten de private partijen wel instemmen met een lagere verkoopprijs dan in de markt met de huidige hoogconjunctuur mogelijk is.

## Referenties

- Aan de slag met de Omgevingswet.* (z.d.). Geraadpleegd op 30 juni 2019, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/programma/basiselementen/>
- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2002). The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5–24. <https://doi.org/10.1080/13562570220137871>
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance—and Beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101–117. <https://doi.org/10.1177/019251298019002002>
- Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 3–18. <https://doi.org/10.1177/0275074005282581>
- Bolt, G., Kleinhans, R., & Lindeman, E. (2011). Sociale samenhang in Amsterdamse buurten. *Rooilijn*, 44(5), 356–361. Geraadpleegd van <https://kks.verdus.nl/upload/documents/Artikel%20Rooilijn%20-%20Sociale%20samenhang%20in%20Amsterdamse%20buurten.pdf>
- Boonstra, J. J. (2007). Ondernemen in allianties en netwerken: Een multidisciplinair perspectief. *M&O, tijdschrift voor management en organisatie*, 61(3/4), 5–35. Geraadpleegd van <https://www.jaapboonstra.nl/wp-content/uploads/2013/01/Ondernemen-in-allianties-en-netwerken.pdf>
- Boterman, W. (2016, 3 juni). *Gentrification in de regio Amsterdam: oorzaken en effecten*. [Slides]. Geraadpleegd op 15 maart 2019, van <https://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/b/o/w.r.boterman/nl/tabblad-twee/tabblad-twee/cpitem%5B3%5D/asset?1466516402146>
- Boterman, W., & Van Gent, W. (2015). Segregatie in Amsterdam. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2015(3), 34–39. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identificer=8aa74a3d-465c-4641-9ae0-9403704ca1ac>
- Bovens, M. A. P., & Hemerijck, A. (1996). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen* (1ste editie). Amsterdam, Nederland: Boom.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., Van Twist, M. J. W., Tummers, L. G., Van der Steen, M. A., & Van den Berg, C. F. (2007). *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek* (2017de editie). Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.
- Bryson, A. (2012). *Social research methods* (4de editie). Oxford, Groot-Brittannië: Oxford University Press.
- Centraal Planbureau. (2018). *Schaarste neemt op termijn af*. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/MEV2019-kader-pag-38.pdf>
- Conijn, F., & Van Poll, R. M. (2019, 31 juli). *Wat is de betekenis van Hoogconjunctuur?* Geraadpleegd op 31 juni 2019, van <https://www.ensie.nl/betekenis/hogconjunctuur>
- Corbin, J. M., & Strauss, A. C. (2015). *Basics of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

- Couzy, M., & Van Dun, M. (2018, 12 mei). Door Amsterdam woonbeleid is bouwen niet meer rendabel. *Het Parool*. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/nieuws/door-amsterdams-woonbeleid-is-bouwen-niet-meer-rendabel~bbe664e5/>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4de editie). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- De Bruijn, J. A., Heuvelhof, E. F., Veld, R. J., & van der Laan, I. (1998). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven, Nederland: Academic Service.
- De Coster, M. (z.d.). *Ensie van Woordenboek van Neologismen*. Geraadpleegd op 30 juni 2019, van <https://www.ensie.nl/neologismen>
- De vernieuwde stad (2018). *De vernieuwde stad in 2017*. Geraadpleegd van [http://www.devernieuwdestad.nl/uploads/tx\\_news/2018\\_-\\_Jaarbericht\\_2017.pdf](http://www.devernieuwdestad.nl/uploads/tx_news/2018_-_Jaarbericht_2017.pdf)
- De Voogd, J. (2015). *Het ongelijkheidsdebat in land en stad*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/17/het-ongelijkheidsdebat-in-land-en-stad>
- Elsinga, M., De Jong-Tennekes, M., & Van der Heijden, H. (2011). *Crisis en woningmarkt*. (Eindrapport). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/09/12/crisis-en-woningmarkt-eindrapport/eindrapport-crisis-en-woningmarkt.pdf>
- Friedman, M. (1951). Neoliberalism and Its Prospects. *Farmand*, 89–93.
- Gemeente Amsterdam. (z.d.-a). *Bestemmingsplannen*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/bestemmingsplannen/>
- Gemeente Amsterdam (z.d.-b). *Gebiedsontwikkeling en transformatie*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/grond-en/gebiedsontwikkeling/>
- Gemeente Amsterdam (z.d.-c). *Wat is het verschil tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht?* Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.amsterdam.nl/wonenleefomgeving/erfpacht/verschil-tussen>
- Gemeente Amsterdam (z.d.-d). *Samenwerkingsafspraken AFWC, HA, gemeente en corporaties*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/afwc-ha-gemeente/>
- Gemeente Amsterdam (z.d.-e). *Gebiedsplannen 2019*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/gebiedsgericht/gebiedsplannen-2019/>
- Gemeente Amsterdam (2017a). *Een huis met erfpacht kopen*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/522832/folder\\_ee\\_n\\_huis\\_met\\_erfpacht\\_kopen\\_aug\\_2017.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/522832/folder_ee_n_huis_met_erfpacht_kopen_aug_2017.pdf)
- Gemeente Amsterdam (2017b). *Woonagenda 2025*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woonagenda\\_2025\\_juli\\_2017.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woonagenda_2025_juli_2017.pdf)
- Gemeente Amsterdam (2018a). *Spelregels voor woningbouwprogrammering*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/spelregels\\_voor\\_woningbouwprogrammering\\_juli\\_2017.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/spelregels_voor_woningbouwprogrammering_juli_2017.pdf)

- Gemeente Amsterdam (2018b). *Woningbouwplan 2018-2025*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van [https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woningbouwplan\\_2018\\_2025\\_web.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/869895/woningbouwplan_2018_2025_web.pdf)
- Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Geraadpleegd van <https://www.rivm.nl/publicaties/nieuwe-vormen-van-governance-essay-over-nieuwe-vormen-van-bestuur-met-empirische>
- Hassink, W., Droes, M., Manshanden, W., & Steegmans, J. (2012). *De starter op de Amsterdamse woningmarkt*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/07/22/de-starter-op-de-amsterdamse-woningmarkt/de-starter-op-de-amsterdamse-woningmarkt.pdf>
- Hochstenbach, C. (2017, 25 augustus). *Hoe gentrificatie mainstream is geworden*. Geraadpleegd op 30 juli 2019, van <https://geografie.nl/artikel/hoegentrificatiemainstream-geworden>
- Hochstenbach, C. (2018, 23 maart). “De gentrificatie in Amsterdam is een proces van uitsluiting”. *Het Parool*. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/columns-opinie/de-gentrificatie-in-amsterdam-is-een-proces-van-uitsluiting~b1a24722/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. *Deliberative Policy Analysis*, 33–59. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.003>
- Kadaster concepten. (z.d.). *Kadaster Woordenboek*. Geraadpleegd op 30 juli 2019, van <https://tax.kadaster.nl/doc/begrip/Kavel>
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York, Amerika: Routledge.
- Klijn, E. H., & Van Twist, M. J. W. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M&O*, (3/4), 156–170. Geraadpleegd van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/47262/47262.pdf>
- Koning, M. A., & Van Elp, M. (2011). *Actuele situatie in de bouw. Overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie*. Geraadpleegd van [https://www.eib.nl/pdf/actuele\\_situatie\\_in\\_de\\_bouw.pdf](https://www.eib.nl/pdf/actuele_situatie_in_de_bouw.pdf)
- Kuijpers, C., & Van Breukelen, B. (2017). *PPS: Positieve Prikkels tot Samenwerken. ‘Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper.’* Geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/positieve-prikkels-tot-samenwerken/>
- Landsheer, H., 't Hart, H., de Goede, M., & van Dijk, J. A. G. M. (2003). *Praktijkgestuurd onderzoek, methoden van praktijkonderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese / Wolters Noordhof.

- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor governance theory. *Beleid en maatschappij*, 26(1), 2–12. Geraadpleegd van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/27158/24586>
- Morel, T., & Van Hoetegem, H. (2018, 1 januari). De impact van lokaal woonbeleid. *Samenleving en politiek*, 1(7). Geraadpleegd van [http://www.luttepauvrete.be/publications/artikelTM\\_HVH\\_Sampol\\_2018\\_7.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/artikelTM_HVH_Sampol_2018_7.pdf)
- NWO. (2011). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability Synthesising study of the NWO programme “Shifts in Governance”*. Geraadpleegd van <https://www.nwo.nl/over-nwo/communicatie/publicaties/magw/shifts-in-governance--synthesising-study.html>
- Onderzoek, Informatie en Statistiek (2018). *Amsterdam in cijfers 2018*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van <https://www.ois.amsterdam.nl/downloads/pdf/>
- Onderzoek, informatie en Statistiek (2019). *Conjunctuur Amsterdam*. Geraadpleegd op 10 maart 2019, van [http://www.amsterdamconjunctuur.nl/Conjunctuur/Conjunctuur\\_Amsterdam](http://www.amsterdamconjunctuur.nl/Conjunctuur/Conjunctuur_Amsterdam)
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Education UK.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Herstructurering leidt tot meer gevarieerde wijkbevolking*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2010/20100831-Herstructurering-leidt-tot-meer-gevarieerde-wijkbevolking>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2015). *Sturen én verbinden; naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/09/30/sturen-en-verbinden-naar-een-toekomstbestendige-rijksoverheid>
- Remie, M. (2016, 19 april). Straks wonen alleen nog de rijken in de stad. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/19/straks-wonen-alleen-nog-de-rijken-in-de-stad-1610078-a1032373>
- Renes, G., & Jókövi, M. (2008). *Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop*. Geraadpleegd van [https://www.pbl.nl/publicaties/2008/Doorstroming-op-de-woningmarkt\\_-van-huur-naar-koop](https://www.pbl.nl/publicaties/2008/Doorstroming-op-de-woningmarkt_-van-huur-naar-koop)
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005, 23 november). Kwalitatief Onderzoek. *Participerende observatie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Rhodes, R. A. W. (2000). *Governance and Public Administration*, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Rijksoverheid (2017, 17 oktober). *Zekerheid en kansen in een nieuwe economie*. Geraadpleegd op 31 maart 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/2.-zekerheid-en-kansen-in-een-nieuwe-economie/2.3-wonen>



- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Amerika: Westview Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197–237.
- Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public Private Partnerships: added value by organisational form or management? *Public Administration*, 89(4), 1235–1252.
- Tenderen (z.d.). *Wat is een Tender?* Geraadpleegd op 31 juni 2019, van <https://tenderen.nl/content/wat-een-tender/>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>
- Universiteit van Nederland. (2018, 23 maart). Is de stad straks alleen nog maar voor de rijken? *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/economie/is-de-stad-straks-alleen-nog-voor-de-rijken~ac351dea/>
- Van Doorne, E., & Steur, B. (2018). *Renaissance van de overheid. De behartiging van publieke belangen*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/renaissance-van-de-overheid/>
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Volksgezondheidszorg.info. (z.d.). *Sociaaleconomische status / Regionaal*. Geraadpleegd op 31 maart 2019, van <https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal>
- Vranken, J. & Henderickx, E. (1998). *Het speelveld en de spelregels: een inleiding tot de sociologie*. Leuven: Acco
- VROM-Raad. (2006). *Stad en stijging Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Geraadpleegd op 23 april 2019, van <https://www.rli.nl/sites/default/files/stadenstijging10-2006advies.pdf>



# Bijlagen

## Bijlage 1: Format interviews

### Deel 1: Inleiding van het interview

#### Introductie

- Voorstellen (sociologie studente aan de Universiteit van Utrecht)
- Aanleiding en doel onderzoek benoemen op basis van de ambities uit de woonagenda 2025 (veel, snel, duurzaam bouwen en betaalbaar wonen).

#### Formele zaken

- Verloop van interview (zal ongeveer een uur duren, ik stel wat vragen, maar ben vooral benieuwd naar jouw ervaringen dus geef je de ruimte zelf onderwerpen aan te kaarten waarvan je denkt dat die relevant zijn)
- Uitleg anonimiteit en vertrouwelijkheid
- Vragen of ze het onderzoek willen lezen als het afgerond is
- Toestemming vragen voor opname interview
- Informed consent: Ga je akkoord met het deelnemen aan dit interview?
- Zijn er vooraf nog vragen?

### Deel 2: Start interview

- Wat is je functie? Kun je me daar meer over vertellen?
- Met wie werk je samen?

#### Concept 1: Perceptie

- Hanteren de partijen dezelfde waarden in de samenwerking? (of allemaal eigen visie/belang)
- Is er binnen de samenwerking één gezamenlijke missie die alle partijen verbindt?

#### Concept 2: Positie

- Welke middelen bezit een partij?
- Hoe is de bereidheid tot het beschikbaar stellen van de middelen bij andere partijen?

#### Concept 3: Arena's

- Waar vond besluitvorming plaats?
- Was je daar wel of niet aanwezig?

#### Concept 4: Rondes

- Was er sprake van impasses en/of doorbraken?

#### Concept 5: Regels

- Hoe wordt de manier van samenwerken tussen de partijen ervaren? (overlegstructuren, duidelijke basisregels)

#### Concept 6: Vertrouwen

- Is er gebruik gemaakt van het opstellen van contracten? (in een lichte of zware vorm?)

#### **Deel 3: Afsluiting interview**

- Zijn er belangrijke onderwerpen in dit gesprek vergeten?
- Bedankt voor je tijd, heb je nog vragen?

## Bijlage 2: Informed consent formulier

### Toestemming deelname onderzoek Universiteit Utrecht, afdeling Sociologie

*Dit onderzoek gaat over de samenwerkingsdynamieken tussen publieke en private partijen dat gevolgen heeft voor de uitkomsten van de gebiedsontwikkeling in Amsterdam.*

*Dit onderzoek is onderdeel van mijn masterscriptie voor de opleiding Sociologie van de Universiteit Utrecht en wordt uitgevoerd in samenwerking met de Ombudsman Metropool Amsterdam, waar ik stage loop.*

Ik waardeer uw bijdrage aan het onderzoek zeer en beloof zorgvuldig om te gaan met uw tijd en informatie. Ik wil u daarom vragen te bevestigen dat u kennis heeft genomen van de onderstaande informatie en instemt met deelname aan het interview.

- ✓ Mijn deelname aan dit interview is vrijwillig.
- ✓ De interviewer heeft mij duidelijk uitgelegd wat het doel is van dit onderzoek.
- ✓ De interviewer heeft mij duidelijk uitgelegd wat er in dit interview gaat gebeuren en hoe hij/zij de uitkomsten daarvan gaat gebruiken.
- ✓ Ik geef WEL / GEEN [doorhalen wat niet van toepassing] toestemming om dit interview op te nemen.
- ✓ Ik weet dat het verslag en de opname van dit interview vertrouwelijk zullen worden behandeld en dat niemand, behalve de interviewer, die in verband kunnen brengen met mijn naam. (Dit formulier wordt daarom ook los van het verslag bewaard.)
- ✓ Ik heb een exemplaar van dit formulier ontvangen om mee te nemen.

*Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek, dan kunt u contact opnemen met Suzanne van den Haselkamp via [s.vandenhaselkamp@students.uu.nl](mailto:s.vandenhaselkamp@students.uu.nl) of op 06-10704542.*

### Bijlage 3: Codeboom

Codes	Files	Aantal referenties
<b>Publiek</b>		
<b>Percepties</b>		
<i>Belang</i>	6	16
<i>Imago</i>	5	10
<i>Oplossing</i>	2	3
<i>Praktijk</i>	6	14
<i>Probleem</i>	6	11
<b>Strategie</b>	6	45
<i>Middelen</i>	4	15
<i>Positie – afhankelijkheid</i>	6	32
Rondes – onderhandelingen	6	20
<i>Impasses en doorbraken</i>	6	6
Arena	0	0
<b>Institutioneel – cultuur – contract</b>	3	5
<i>Regels – contact</i>	6	18
<i>Vertrouwen</i>	2	3
<b>Overig</b>		
Ontwikkelingen markt /toekomst	1	1
Dingen die respondenten uit het onderzoek zouden willen halen	3	3
<b>Semi-publiek</b>		
<b>Percepties</b>	0	0
<i>Belang</i>	5	19
<i>Imago</i>	5	33
<i>Oplossing</i>	5	16
<i>Praktijk</i>	4	14
<i>Probleem</i>	5	19
<b>Strategie</b>	5	26
<i>Middelen</i>	5	15
<i>Positie – afhankelijkheid</i>	5	57
Rondes – onderhandelingen	5	24
<i>Impasses en doorbraken</i>	4	7
Arena	0	0
<b>Institutioneel – cultuur – contract</b>	1	1
<i>Regels – contact</i>	5	16
<i>Vertrouwen</i>	4	11
<b>Overig</b>		
Ontwikkelingen markt	2	2
Dingen die respondenten uit het onderzoek zouden willen halen	2	2

<b>Codes</b>	<b>Files</b>	<b>Aantal referenties</b>
<b>Privaat</b>		
<b>Percepties</b>	6	38
<i>Belang</i>	7	15
<i>Imago</i>	5	15
<i>Oplossing</i>	6	22
<i>Praktijk</i>	7	17
<i>Probleem</i>	7	39
<b>Strategie</b>	7	34
<i>Middelen</i>	5	9
<i>Positie – afhankelijkheid</i>	7	41
Rondes – onderhandelingen	5	22
<i>Impasses en doorbraken</i>	6	18
Arena	0	0
<b>Institutioneel – cultuur - contract</b>	0	0
<i>Regels – contact</i>	5	20
<i>Vertrouwen</i>	5	5
<b>Overig</b>		
Ontwikkelingen markt	4	11
Dingen die respondenten uit het onderzoek zouden willen halen	2	2