

DUURZAAM GRONDBELEID

Onderzoek naar het sturen met gemeentelijk grondbeleid op
duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijkontwikkelingen

Jolien Dijkstra

Rijksuniversiteit Groningen

September, 2018

Samenvatting – In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre gemeenten kunnen sturen op bovenwettelijke duurzaamheidsambities aan de hand van het grondbeleidsinstrumentarium. Om deze vraag te beantwoorden, is het artikel van Salet & de Vries (2018) toegepast op dit onderzoeksgebied middels het onderzoeken van vier casestudies en een enquête onder ruim 25 grondbeleid experts van gemeenten met opgeteld in totaal 450 jaar ervaring met gemeentelijk grondbeleid. Opvallend is dat momenteel iedere gemeente hoge duurzaamheidsambities nastreeft bij nieuwbouwprojecten. Respondenten vinden het zinvol dat duurzaamheidsnormen en -ambities centraal worden bepaald, maar zijn tegelijk niet tevreden over de flexibiliteit van de centrale normen. Geconcludeerd kan worden dat met actief, faciliterend en PPS grondbeleid gestuurd kan worden op duurzaamheidsambities. Het is sterk afhankelijk van de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling zich bevindt welke aanpak de gemeente kan uitvoeren. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren hebben de meeste mogelijkheden om te sturen op duurzaamheidsambities. Het is hiervoor cruciaal om als gemeente grondeigenaar te zijn. Met faciliterend grondbeleid zijn gemeenten genoodzaakt samen te werken met marktpartijen om draagvlak te creëren voor duurzaamheidsmaatregelen. Het hebben van een goede relatie en het tijdig betrekken van de marktpartij kan helpen bij het sturen.

Trefwoorden: grondbeleid, duurzaamheid, ambities, gemeente, beleidsinstrumenten, nieuwbouw, centraal, lokaal, beleid.

Colofon

Titel	Duurzaam Grondbeleid
Ondertitel	Onderzoek naar het sturen met gemeentelijk grondbeleid op duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijkontwikkelingen
Document	Eindversie
Versie	1
Datum	30-9-2018
Auteur	Jolien Dijkstra
Studentnr.	S3039331
E-mail	jolien_dijkstra94@hotmail.com
Universiteit	Rijksuniversiteit Groningen
Studie	MSc Real Estate Studies
1 ^e begeleider	Prof. dr. F.J. (Frans) Sijtsma
2 ^e Lezer	Prof. dr. ir. G.R.W. (George) de Kam
Bedrijf	Fakton B.V. Beursplein 37, Rotterdam
Begeleider	K. (Karin) van Dijk MSc
Aantal woorden	15.558 excl. bijlage

Disclaimer: “Master theses zijn voorlopige materialen om discussie en kritisch commentaar te stimuleren. De analyse en conclusies die zijn uiteengezet, zijn die van de auteur en geven geen aanwijzing door de begeleider of onderzoekspersoneel.”

Inhoudsopgave

Samenvatting	0
1 Introductie	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Onderzoeksopzet.....	3
1.3 Afbakening.....	5
1.4 Leeswijzer.....	5
2 Theoretisch kader	6
2.1 Grondbeleid in het duurzame nieuwbouwontwikkelingsproces.....	6
2.2 Grondbeleid en duurzaamheidsambities.....	11
2.3 Conceptueel model.....	17
3 Maatschappelijke context	19
3.1 Huidige publieke wet- en regelgeving rondom duurzaamheid.....	19
3.2 Nieuwe wet- en regelgeving rondom duurzaamheid.....	20
3.3 Duurzaamheidsambities van nu.....	21
4 Methodologie	22
4.1 Onderzoeksstrategie.....	22
4.2 Casestudies en interviews.....	23
4.3 Enquête.....	28
5 Resultaten casestudies, interviews en enquête	32
5.1 Normatieve dimensie: centrale normen en lokale ambities.....	32
5.2 Tijdelijke dimensie: bovenwettelijke ambities.....	36
5.3 Functionele dimensie: grondbeleid en rol van de gemeente.....	39
5.4 Relationale dimensie: samenwerking met stakeholders.....	44
5.5 Succesfactoren en knelpunten.....	48
6 Conclusie, discussie en advies vervolgonderzoek	50
6.1 Conclusie.....	50
6.2 Discussie.....	52
6.3 Advies vervolgonderzoek.....	53
Bronnenlijst	54
Bijlagen	58
Bijlage A: Interview guides expertinterviews.....	59
Bijlage B: Enquête vragenlijst.....	66
Bijlage C: Analyse casestudies en interviews.....	73

1 Introductie

1.1 Aanleiding

Directe aanleiding van het onderzoek zijn de duurzaamheidsambities van het Rijk en de nieuwe omgevingswet, waarbij ook het grondbeleidsinstrumentarium wordt geactualiseerd. In dit onderzoek ligt de focus op de mogelijkheden die gemeenten hebben middels het grondbeleid om te sturen op duurzaamheidsambities.

Het kabinet is volop bezig met concrete plannen voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Het doel hiervan is de CO²-uitstoot in 2030 terug te dringen met 49% ten opzichte van 1990 (Rijksoverheid, 2018). Uiteindelijk wil het Rijk in 2050 een CO²-uitstootvrije samenleving zijn en dan de gaskraan geheel dichtdraaien. De concrete uitvoering van deze ambitie ligt grotendeels bij decentrale overheden, zoals gemeenten. Het kopje ‘duurzaamheid’ is niet meer weg te denken uit gemeentelijke beleidsdocumenten (Gemeente Amsterdam, 2018; Gemeente Utrecht, 2018). Om beleidsambities na te streven heeft de gemeente verschillende instrumenten, waaronder het grondbeleid.

Grondbeleid is nooit een doel op zich en is een middel om beleid ruimte te geven in de gebouwde omgeving. De gemeente kan zowel actief als faciliterend grondbeleid voeren, afhankelijk van de (gewenste) eigendomspositie en risicoaanvaarding. Van oudsher heeft Nederland een actief grondbeleid, waarbij de overheid een grote regierol heeft in de ruimtelijke planning. Deze betrokkenheid van de overheid is een relatief uniek beleid ten opzichte van andere landen (de Kam, 1996; Buitelaar, 2010). Door beperkte financiële middelen, een groter risico, het zelfrealisatierecht voor projectontwikkelaars en/of het ‘terug naar de kerntaak’ voor gemeenten is er steeds minder gelegenheid om als overheid zelf grond te verwerven (Groetelaers, 2004; Segeren, 2007). Dit betekent dat gemeenten meer moeten samenwerken met marktpartijen om duurzaamheidsambities te realiseren.

Het bouwbesluit anno 2018 borgt onvoldoende de duurzaamheidsambitie van een CO²-uitstootvrije samenleving. Door alleen te voldoen aan het bouwbesluit bij nieuwbouwprojecten realiseert de gemeente niet de duurzaamheidsambitie in 2050. In het bouwbesluit is de eis een Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van 0,4 (RVO, 2017). Terwijl een duurzame, energie-neutrale woning een EPC van 0,0 heeft (RVO, 2018). Als de gemeente zelf grond verwerft kan zij actief grondbeleid voeren en heeft zij de instrumenten om bovenwettelijke eisen te stellen met betrekking tot duurzaamheid. De gemeente handelt immers als private partij en afspraken kunnen privaats geregeld worden in overeenkomsten. In de praktijk zien we dit ook gebeuren.

Bij faciliterend grondbeleid is de grond niet in eigendom van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente geen initiatiefnemer is en alleen plannen publiekrechtelijk kan toetsen aan bijvoorbeeld het bouwbesluit en bestemmingsplan. Dit betekent dat de gemeente op dit moment wettelijk onvoldoende kan sturen op de duurzaamheidsambitie in 2050, omdat nergens in de wet staat dat nieuwbouwwijken CO₂-uitstootvrij moeten zijn.

Naast de huidige duurzaamheidsambities is het met de aanloop naar de invoering van de omgevingswet opportuun om nu onderzoek uit te voeren naar het grondbeleidsinstrumentarium van de gemeente. Deze transitie naar de Omgevingswet in 2021 heeft veel stof doen opwaaien over de modernisering van het instrumentarium van de gemeente. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) heeft in 2017 een advies geschreven over de modernisering van het grondbeleid. Met het oog op de komende grote transitie die plaatsvinden in Nederland, zoals de energietransitie (Rli, 2017). Hierin heeft het Rli acht aanbevelingen gedaan, waaronder het mogelijk maken van onteigening door private partijen en in plaats van het zelfrealisatierecht een realisatieplicht. Er zijn in de media verschillende reacties verschenen, die het met de aanbevelingen eens dan wel oneens waren (FPG, 2017; VNG, 2017).

1.2 Onderzoeksopzet

Probleemstelling

Tot op heden is nog niet bekend in hoeverre het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium voldoende toereikend is bij het behalen van duurzaamheidsambities die verdergaan dan de vastgestelde duurzaamheidsnorm bij de realisatie van nieuwbouwwijken.

Doelstelling

Inzicht geven in de sturingsmogelijkheden van gemeenten op duurzaamheidsambities die verdergaan dan de vastgestelde duurzaamheidsnorm met zowel actief als faciliterend grondbeleid bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken.

Hoofdvraag

“Hoe en in hoeverre kan de gemeente sturen door middel van grondbeleid op de realisatie van bovenwettelijke duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijken?”

Deelvragen

De hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van drie ondersteunende deelvragen:

1. *Wat zegt de theorie over het gemeentelijk grondbeleid in relatie tot duurzaamheidsambities bij de realisatie van nieuwbouwwijken?*

Door middel van kwalitatief literatuuronderzoek zal een theoretisch kader geschetst worden van de relatie tussen het gemeentelijk grondbeleid en duurzaamheidsambities. Er wordt beschreven op welk beleidsniveau grondbeleid zich afspeelt en wordt ingegaan op het grondbeleidsinstrumentarium. Het doel van dit hoofdstuk is een gestructureerd onderzoekskader formuleren voor het empirisch onderzoek dat volgt.

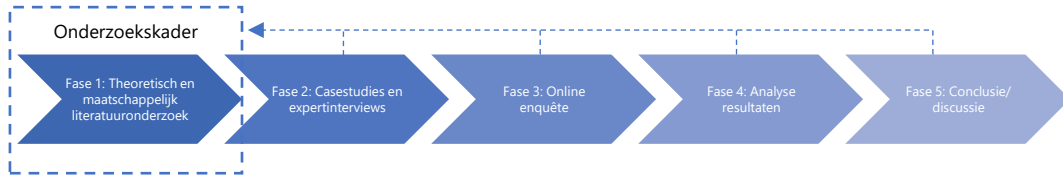
2. *Welke huidige wet- en regelgeving en bovenwettelijke ambities zijn er in de markt omtrent duurzaamheid te onderscheiden?*

Om een beeld te krijgen wat mogelijk in de huidige wet- en regelgeving om duurzaamheidsambities te realiseren, wordt middels een kwalitatief literatuuronderzoek een maatschappelijke context geschetst van de huidige en nieuwe wet- en regelgeving rondom duurzaamheid. Dit wordt aangevuld met huidige duurzaamheidsambities van het Rijk, gemeenten en wat speelt in de markt. Het doel is te achterhalen wat bovenwettelijke duurzaamheidsambities zijn.

3. *Hoe wordt in de praktijk gestuurd op bovenwettelijke duurzaamheidsambities met behulp van gemeentelijk grondbeleid bij de realisatie van nieuwbouwwijken en wat zijn hierin de succesfactoren?*

Met de derde deelvraag wordt lering uit de praktijk getrokken aan de hand van kwalitatieve onderzoeksmethoden over de mogelijkheden om met gemeentelijk grondbeleid te sturen op duurzaamheidsambities. Deze kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn een viertal casestudies waarbij ook vier semigestructureerde expertinterviews worden gehouden met betrokkenen. De casestudies en interviews dienen als verkenning voor het opstellen van de online enquête. Middels de enquête wordt getoetst of de bevindingen uit de interviews breder gedragen worden. Het doel is inzicht geven in de mogelijkheden om met grondbeleid te sturen op bovenwettelijke duurzaamheidsambities.

Een schematische weergave van de stappen in het onderzoek zijn weergegeven in Figuur 1. De eerste fase, het literatuuronderzoek levert een onderzoekskader. Aan de hand van dit kader zal nader onderzoek worden gedaan in de praktijk middels casestudies en online enquêtes.



Figuur 1 Onderzoeksopbouw.

1.3 Afbakening

Het begrip duurzaamheid wordt doorgaans verschillend geïnterpreteerd. In dit onderzoek wordt gefocust op duurzaamheid in het kader van energiebesparing, -opwekking of -neutraliteit. Het energieaspect van duurzaamheid is verreweg het meest concrete en onderzochte onderdeel in de praktijk. Het onderzoek kan toegepast worden op elke vorm van bovenwettelijke duurzaamheidsambities, omdat het onderzoek zich richt op de middelen die gemeenten hebben om te sturen op ambities die hoger zijn dan centrale normen die voor het hele land gelden bij ruimtelijke ontwikkeling.

1.4 Leeswijzer

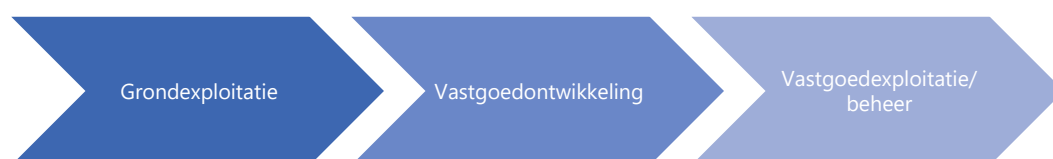
Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van de deelvragen uit paragraaf 1.2. Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader waarin de relatie tussen het grondbeleid en duurzaamheidsambities wordt besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model. Hoofdstuk 3 bespreekt de maatschappelijke context waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Hierin staat achtergrondinformatie over de huidige centrale wet- en regelgeving omtrent duurzaamheid en de duurzaamheidsambities die in de praktijk worden nagestreefd. Hoofdstuk 4 vormt de brug tussen het literatuuronderzoek en de empirische analyse. Het hoofdstuk gaat in op de onderzoeksstrategie, -methode en dataverzameling. Een eerste beschrijving van de data is hier te vinden. In hoofdstuk 5 zijn de resultaten van het empirisch onderzoek en inzichten beschreven. Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 6. Hierin staan ook de discussie en het advies voor het vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

Gezien het doel van deze scriptie, inzicht geven in de mate van toereikbaarheid van het grondbeleidsinstrumentarium om bovenwettelijk duurzaamheidsambities te realiseren, is het relevant de context te schetsen waarbinnen grondbeleid zich bevindt. Hieraan zal in dit hoofdstuk aandacht besteed worden op basis van een literatuurstudie. Tevens is het doel van dit hoofdstuk om te komen tot een (theoretisch) framework waarmee grondbeleid in de praktijk geanalyseerd kan worden in relatie tot gemeentelijke duurzaamheidsambities.

2.1 Grondbeleid in het duurzame nieuwbouwontwikkelingsproces

Het proces van ruimtelijke ontwikkeling is onder te verdelen in drie hoofdfasen, namelijk de grondexploitatie, vastgoedontwikkeling en vastgoedexploitatie. Deze fasen zijn weergegeven in Figuur 2. In de grondexploitatie wordt grond verworven, bouw- en woonrijp gemaakt om het vervolgens uit te geven aan ontwikkelaars (Giezen, Driessen, Spit, & Gier, 2013). Vervolgens zijn de ontwikkelaars of woningcorporaties aan zet tijdens de tweede fase. Bij de derde fase komen de beleggers en beheerders in beeld. De context van dit onderzoek speelt zich af in de grondexploitatiefase. Zowel publieke als private partijen kunnen een grondexploitatie voeren. Grond in Nederland is schaars, om alle functies ruimte te bieden heeft de overheid van oudsher een aanzienlijke rol aangenomen in de ruimtelijke ordening (Groetelaers, 2004; Buitelaar, Window o the Netherlands: Cracks in the Myth: Challgens to Land Use Policy in the Netherlands, 2010). Aan de hand van grondbeleid probeert de overheid met alle ruimtelijke functies rekening te houden en een plek te geven. Private partijen hebben doorgaans belang bij de meest winstgevende functies (Giezen, Driessen, Spit, & Gier, 2013).



Figuur 2 Hoofdfasen in ruimtelijke ontwikkeling (Giezen, Driessen, Spit, & Gier, 2013) (bewerkt door auteur).

Het ambitieniveau en het daaruit voortvloeiende beleid is van groot belang binnen de werking van de vastgoedmarkt. Het grondbeleid kan invloed hebben op de toegestane bestemming en resulteren in beperkingen in de vastgoedontwikkeling (Groetelaers, 2004). Groetelaers (2004, p. 60) definieert gemeentelijk grondbeleid als: “een doelgerichte

overheidsinterventie in de grondmarkt”. Het veranderen van de bestemming van agrarische grond naar woningbouw, zal een stijging van de grondwaarde betekenen, doordat de grond nu bebouwd en bewoond mag worden tegen een bepaalde huurprijs in de beheerfase. Dit is gebaseerd op de theorie van Ricardo (1891, p. 63), met de alom bekende uitspraak: “*Corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because corn is high*”. De restricties of bestemming die de gemeente kan opleggen hebben direct impact op de vastgoedexploitatie, welke op haar beurt invloed heeft op de ontwikkelingsfase en dus de grondexploitatiefase en grondwaarde. Naast Ricardo blijkt uit kritiek op de mono-centrische modellen over stedelijke ruimtelijke ontwikkeling volgens de Chicago School dat overheidsinterventies zoals wijzigingen in het bestemmingsplan onterecht niet in overweging worden genomen (PlanningTank, 2016). Uiteindelijk bepaalt hetgeen wat mogelijk is in de vastgoedexploitatiefase, en daardoor het ruimtelijk beleid, wat in de grondexploitatie voor de grond kan worden betaald. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 3.



Figuur 3 Beredeneringswijze bij het ruimtelijke ontwikkelingsproces.

Naast de invloed van grondbeleid op de grondexploitatie en dus de grondwaarde heeft grondbeleid ook zijn weerslag op de mogelijkheid om duurzaamheidsambities te verwezenlijken. Zo blijkt uit verkennend onderzoek van Giezen et al. (2013) dat het grondbeleid van zowel publieke als private partijen cruciaal is voor de mogelijkheden om duurzame ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit tonen zij aan middels een casestudy van diverse praktijkvoorbeelden waarbij hoge duurzaamheidsambities zijn nagestreefd, maar niet zijn behaald.

Groetelaers (2004) en Kalt (2006) benoemen in hun onderzoeken dat grondbeleid onder te verdelen is in actief, faciliterend of in tussenvormen via publieke-private samenwerkingen (PPS). Afhankelijk van het eigendom van de grond, de visie, ambities en (financiële) risico's bepalen Nederlandse gemeenten welke vorm van grondbeleid zij hanteren (Kalt, 2006). In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan deze verschillende vormen van grondbeleid en de instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben.

2.1.1 Actief grondbeleid

De Nederlandse ruimtelijke ordening kenmerkt zich door de actieve rol van de gemeenten en de grote mate van betrokkenheid van de overheid op de grondmarkt (Groetelaers, 2004; Segeren, 2007; Buitelaar, 2010). Overwater (2002, p. 27) definieert actief grondbeleid als *“het verwerven en bouwrijp maken door een gemeente van grond en het vanuit die positie toepassen van publiekrechtelijke instrumenten en sluiten van overeenkomsten, waarbij bouwkavels worden uitgegeven, zodat de gemeente de zeggenschap heeft over distributie, de prijzen kan reguleren, voorwaarden aan uitgifte kan verbinden en zoveel mogelijk kosten ten laste van de exploitatie kan brengen”*.

Bij actief grondbeleid handelt de gemeente op basis van privaatrecht. De gemeente koopt privaatrechtelijk grond, maakt het bouw- en woonrijp en verkoopt de bouwrijpe kavels. Het privaatrecht stelt de gemeenten in staat afspraken te maken over de functie van de grond en kwalitatieve eisen te stellen aan de ontwikkeling van de bouwrijpe kavels. Indien de gemeente actief grondbeleid voert, draagt zij ook (gedeeltelijk) de financiële risico's op de grondexploitatie van het aankopen, bouw- en woonrijp maken en verkopen.

Om grondbeleid te voeren hebben gemeenten een aantal instrumenten tot hun beschikking. De instrumentaria voor actieve gemeenten zijn: (1) minnelijke verwerving, (2) onteigening, (3) voorkeursrecht, (4) kwalitatieve locatie-eisen, (5) herverkaveling landelijk gebied en stedelijke kavelruil, (6) erfpacht, (7) gronduitgifte of tender en (8) kwalitatieve locatie-eisen.

Minnelijke verwerving is het op vrijwillige basis komen tot een koopovereenkomst tussen gemeente en grondeigenaar (Overheid, 2018). Indien hier tussen gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming ontstaat, kan de gemeente over gaan op onteigening. Onteigening kan alleen plaatsvinden indien de beoogde plannen het algemeen belang dienen (Overheid, 2018). Het eigendomsrecht is een kostbaar recht, dat niet zomaar afgenomen mag worden. Daarom moet aantoonbaar worden gemaakt dat er een poging is gedaan tot minnelijke verwerving. Het is mogelijk voor de grondeigenaar zich te beroepen op het zelfrealisatierecht. De gemeente kan dan niet onteigenen, omdat de grondeigenaar stelt dat hij de beoogde plannen zelf kan uitvoeren. De Wet voorkeursrecht gemeenten is een instrument dat gemeenten kunnen vestigen op een gebied. Dit verplicht de grondeigenaren indien zij van plan zijn de grond te verkopen, dit als eerste aan de gemeente aan te bieden (Overheid, 2018).

Bij erfpacht blijft de gemeente (bloot) eigenaar van de grond en bepaalt de bestemming. De pachter betaalt een canon of heeft de mogelijkheid deze eeuwigdurend af te kopen. Via gronduitgifte of tender kan de gemeente volgens private afspraken de grond verkopen.

2.1.2 Faciliterend grondbeleid

Het tegenovergestelde van actief grondbeleid, is faciliterend grondbeleid. Waar bij actief grondbeleid de gemeente zelf grond aankoopt, ontwikkelt en verkoopt, laat de gemeente dit bij faciliterend grondbeleid over aan de marktpartij. De overheid beperkt zich tot haar regulerende taak en schept kaders voor activiteiten van de particuliere sector (VROM, 2001). Het grondexploitatie-risico ligt dan ook geheel bij de marktpartij. Deze kaders zijn vastgelegd in beleidsdocumenten van gemeenten. In deze beleidsdocumenten staat de visie en aanpak beschreven van gemeenten voor een bepaald gebied of de stad. Het ruimtelijk publieke instrumentarium wordt uitgelegd in hoofdstuk 3, Maatschappelijke Context.

Om faciliterend grondbeleid te voeren hebben gemeenten een aantal instrumenten tot hun beschikking. De gemeente heeft alleen kaders meegegeven via bijvoorbeeld het bestemmingsplan en structuurvisie. Particulieren initiatieven worden op deze documenten getoetst bij het uitgeven van een bouwvergunning. Het instrumentarium bestaat uit: (1) kostenverhaal via anterieure overeenkomst, (2) kostenverhaal via exploitatieplan en (3) kwalitatieve locatie-eisen.

Het instrumentarium die gemeenten tot hun beschikking hebben bij faciliterend grondbeleid bestaat vooral uit het verhalen van kosten die gemaakt worden bij de inrichting van de openbare ruimte op het gebied. Dit kan vooraf via de anterieure overeenkomst. Indien hier tussen overheid en marktpartij geen overeenstemming in kan worden gevonden, kan de gemeente een exploitatieplan opstellen om alsnog de kosten te verhalen. Gemeenten zijn verplicht om de gemaakte kosten voor openbare inrichting te verhalen. Ook zijn er kwalitatieve locatie-eisen te stellen bij het opstellen van een exploitatieplan. Deze kwalitatieve locatie-eisen gaan voornamelijk over het programma van het project. Een voorbeeld hiervan is de hoeveelheid sociale woningen.

Volgens de Nota Grondbeleid (2001) is er in de praktijk zelden sprake van alleen actief óf alleen faciliterend grondbeleid. Er wordt met allerlei tussenvormen gewerkt. In onderstaande paragraaf zijn de tussenvormen uitgelegd.

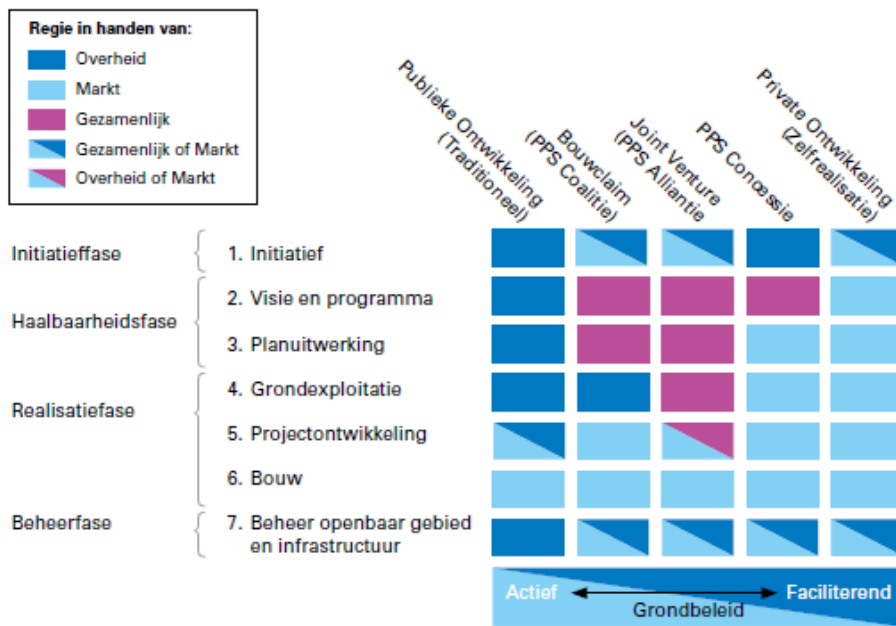
2.1.3 Publiek-private samenwerking (PPS)

Door het verwerven van grondposities hebben marktpartijen door de jaren heen een alsmear invloedrijkere positie gekregen binnen de grondmarkt (Segeren, 2007). Overheden kunnen niet langer autonoom handelen op de grondmarkt maar zijn vaker genoodzaakt de samenwerking met marktpartijen aan te gaan. Hierdoor is het proces van ruimtelijke ontwikkeling steeds meer een interactief proces tussen marktpartij en overheid (Groetelaers, 2004). Publiek-private samenwerking is een tussenvorm van het actief en faciliterend grondbeleid waarin deze samenwerking tot uiting komt. Er is geen eenduidige definitie van publiek-private samenwerkingen (Groetelaers, 2004). In haar onderzoek benoemt Groetelaers (2004) een aantal definities door de jaren heen. Bult-Spiering (2003, p. 26) definieert in haar proefschrift PPS als “een of meer publieke en een of meer private partijen werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband met inbreng van middelen en aanvaarding van risico’s en verdeling van opbrengsten”.

Wat in de definities terug lijkt te komen, is het feit dat er een breed spectrum van samenwerkingsvormen tussen overheid en private partijen bestaat. Volgens Groetelaers (2004) kunnen er dan ook verschillende vormen onderscheiden worden. In deze samenwerkingsvorm wordt het risico en de opbrengsten verspreid tussen private partij en overheid.

Bregman (1997) en Kalt (2006) maken onderscheid tussen drie PPS-modellen: het bouwclaimmodel, joint-venturemodel en het concessiemodel. De mate van financiële mogelijkheden, doelstellingen en eigendom speelt hier een rol (Lahpor-van der Maarel, 2010; Titulaer, 2012). Op het gebied van samenwerking tussen overheden en marktpartijen is al veel onderzoek verricht (Bregman, 1997; van der Meij, ter Beek, Postema, & van der Putten, 2000; Heijden, van Manen, & Kocken, 2000; Canoy & Vollaard, 2001). Het onderscheid wordt gemaakt in het voeren van de grondexploitatie en het dragen van risico’s (Groetelaers, 2004; Bregman, 1997).

De samenwerkingsvormen zijn op een spectrum van een actieve tot faciliterende overheid te plaatsen, zoals Kalt (2006) toelicht, betekent dit dat er uiteindelijk 5 strategieën te onderscheiden zijn: (1) traditioneel (actief grondbeleid), (2) bouwclaim, (3) joint venture, (4) concessie en (5) zelfrealisatie (faciliterend grondbeleid). De verdeling van de regierol tussen overheid en marktpartij per ontwikkelingsfase is weergegeven in Figuur 4.



Figuur 4 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Kenniscentrum PPS, 2006).

2.2 Grondbeleid en duurzaamheidsambities

Ondanks dat de laatste jaren veel onderzoek is gedaan naar duurzaamheid en ruimtelijke ontwikkelingen, is volgens Giezen et al. (2013) nog weinig onderzoek gedaan naar grondbeleid in relatie tot duurzame ontwikkelingen. In hun onderzoek onderzoeken Giezen et al. de impact van het grondbeleid door te focussen op de invloed van de grondwaarde op duurzame ontwikkeling. Grondbeleid is echter breder dan sec de grondwaarde, in dit onderzoek zal aanvullend op het onderzoek van Giezen et al., gekeken worden naar de invloed van het gehele grondbeleidsinstrumentarium op de duurzaamheidsambities van gemeenten.

Desondanks zijn de conclusies uit het onderzoek van Giezen et al. (2013) omtrent de invloed van grondbeleid op duurzame ontwikkelingen wel relevant voor dit onderzoek. Zo blijkt uit het literatuuronderzoek van Giezen et al. dat de complexiteit van het vraagstuk kan worden geduid aan de hand van een viertal aspecten: (1) Iedere actor heeft bij een gebiedsontwikkeling andere belangen en visies, zo ook over duurzaamheid. (2) De definitie van duurzaamheid is niet eenduidig. (3) Duurzaamheid kan op verschillende schaalniveaus worden gezien. (4) De invloed van tijd en duurzaamheidsmaatregelen voor de lange termijn.

In lijn met de bovengenoemde aspecten zijn Salet & de Vries (2018) in hun onderzoek tot een wetenschappelijk contextueel framework gekomen over centraal beleid van

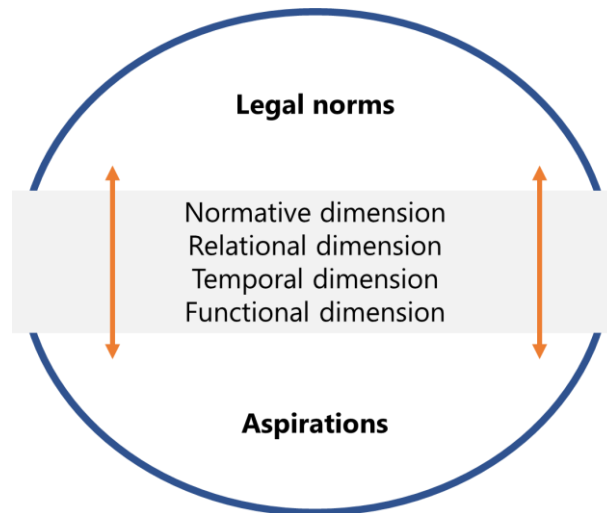
instrumenten en lokale initiatieven of ambities. Het door Salet & de Vries (2018) ontworpen framework biedt houvast in de totstandkoming van beleid geënt op de ontwikkeling van de ruimtelijke omgeving. Salet & de Vries stellen dat afhankelijk van de grootte van de ruimtevraag, de regie in handen ligt van een centrale, regionale of lokale overheid. De meningen in wetenschappelijke *journal* artikelen verschillen over op welk schaalniveau beleidsdoelstellingen en ambities worden geformuleerd en hier wordt veel over geschreven (Salet & de Vries, 2018). De verschillende meningen zijn te verdelen in twee perspectieven, namelijk centraal gestuurd (Hart, 1997) of vanuit een *interactieve governance* (Rhodes, 1996). Interactive governance is een aanpak waarbij veel verschillende actoren in verschillende posities en schaalniveaus betrokken zijn bij het beleid of besturen (Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon, & Pullin, 2008). Er is nog weinig literatuur gevonden die de combinatie maakt tussen deze twee perspectieven om de gehele context te onderzoeken, terwijl wel is aangetoond dat er een toegevoegde waarde in kan zitten (John, 2001; van Rijswick & Salet, 2012; Salet & de Vries, 2018).

Salet & de Vries (2018) maken de combinatie van deze twee perspectieven, *interactive governance* of vanuit de centrale overheid en zetten dit in een contextueel model. Dit contextueel model geeft richting aan het empirisch onderzoeken van het spanningsveld tussen duurzame ruimtelijke ontwikkeling en wetgeving in het algemeen.

Het model maakt onderscheid tussen enerzijds ambities (*aspirations*) en anderzijds centrale, wettelijke normen (*duties*) (Fuller, 1964). Met ambities wordt bedoeld op de intenties van actoren en andere betrokken partijen die initiatief tonen voor een bepaald project. De initiatiefnemers kunnen (semi)overheden zijn, maar ook marktpartijen of burgerinitiatieven (Salet & de Vries, 2018). Iedere initiatiefnemer heeft eigen belangen en ambities. Om de interactie tussen ambities en wettelijke normen systematisch te onderzoeken, zijn vier dimensies geformuleerd. Namelijk de normatieve, relationele, tijdelijke en functionele dimensie, zoals weergegeven in Figuur 5. De dimensies zijn gebaseerd op de combinatie van de twee richtingen zoals eerder beschreven.

Ondanks dat de focus van het onderzoek van Salet & de Vries (2018) met name ligt op de juridische aspecten van beleid, biedt het door hen opgestelde model inzicht in alle relevante facetten van beleid. Door het holistische karakter van het model kan de relatie tussen het grondbeleid, de gestelde duurzaamheidsambities en de daadwerkelijke uitwerking van dit beleid structureel geanalyseerd worden binnen de huidige context. Tevens wordt hiermee getracht eventuele positieve of negatieve externaliteiten van het gehanteerde beleid inzichtelijk te maken. In dit onderzoek wordt het model van Salet & de Vries toegepast op

grondbeleid in de relatie tot duurzaamheidsambities en als houvast gebruikt om het vraagstuk in de praktijk de illustreren. In de onderstaande paragrafen wordt het model van Salet & de Vries verder toegelicht en in het licht van grondbeleid en duurzaamheidsambities gezet.



Figuur 5 Contextueel framework (Salet & de Vries, 2018).

2.2.1 Normatieve dimensie

De normatieve dimensie volgens Salet & de Vries (2018) gaat over specifieke vereisten om wettelijke normen vast te stellen, die toepasbaar zijn in zeer verschillende situaties. Aangezien niet elke situatie specifiek in de wet omschreven kan worden, is een hoger abstractielevel nodig (Fuller, 1964; Salet & de Vries, 2018). Deze generieke toepasbaarheid van wetgeving is een sociaal vraagstuk waar veelvoudig over wordt geschreven. Het feit dat algemene regels een algemene betekenis moeten hebben, waardoor de norm werkt in verschillende (bij voorbaat onbekende) situaties, is veel reflectie nodig (Salet & de Vries, 2018). In het contextueel kader van Salet & de Vries (2018) beschrijven zij drie variabelen binnen de normatieve dimensie die invloed hebben op de lokale ambities en wettelijke normen.

Ten eerste is wet- en regelgeving rondom duurzaamheid een grote bron van innovatie. Niet alleen technische innovatie, maar ook bij het maken van beleid en normen. Teneinde te komen tot een passend beleid dient er een balans tussen wettelijke normen op hoog schaalniveau (bijvoorbeeld nationaal) en de mogelijke acties binnen een specifieke situatie op een lagere schaalniveau (van Rijswick & Salet, 2012; Sabel & Zeitlin, 2010; Salet & de Vries, 2018). De kern van het beleid is de brug slaan tussen het generieke instrumentarium

en de specifieke omgevingskenmerken (van Rijswick & Salet, 2012; Salet & de Vries, 2018, p. 11).

Ten tweede is de mate waarin de duurzaamheidsambities zijn vastgesteld in de formulering. Als de ambitie te veelomvattend is, kan een mismatch ontstaan tussen de wettelijke norm en de lokale ontwikkelingen in de praktijk. Dit kan ten koste gaan van de efficiëntie. Dit kan gebeuren wanneer wettelijke normen gedetailleerde restricties of normen voorschrijven hoe een bepaald doel bereikt kan worden, waardoor het de praktijk beperkt.

De derde variabele richt zich op het ambitieniveau van de gehanteerde norm(en). Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een grens- of streefwaarde, die genoemd wordt. Een belangrijk verschil tussen deze waarden is dat onder bepaalde omstandigheden van streefwaarden kan worden afgeweken. Hierdoor kan rekening worden gehouden met lokale omstandigheden en uitzonderlijke situaties. Bij een grenswaarde is een minimum gesteld en deze laat geen afwijkingen toe, ondanks de lokale omstandigheden. Dit kan ruimtelijke ontwikkeling en het behalen van duurzaamheidsambities belemmeren.

Binnen dit onderzoek is deze variabele toepasbaar op het feit hoe de gemeente omgaat met het centrale duurzaamheidsnormen en -ambities vanuit het Rijk of zelfs de Europese Unie. Een mismatch tussen ambitieniveau en de toepassing van wet- en regelgeving, welke zich vaak uit in onrealistische of niet passende normstelling, dient vermeden te worden om beleidsdoelstellingen en ambities succesvol te kunnen verwezenlijken (Salet & de Vries, 2018). In het onderzoek zal gekeken worden naar het schaalniveau waarop de ambitie is bepaald, hoe deze is vertaald naar lokale ambities en wat de functie of invloed van de gestelde norm hierin is. Daarnaast hoe de ambitie is geformuleerd en of deze genoeg ruimte biedt voor de markt om te innoveren op duurzaamheidsmaatregelen.

2.2.2 Relationele dimensie

De relationele dimensie gaat in op de mogelijke situaties vanuit verschillende perspectieven van partijen (en onderlinge relatie). Om de context te begrijpen is het belangrijk dat bijvoorbeeld de gestelde norm op de juiste manier wordt geïnterpreteerd in elke mogelijke situatie (Salet & de Vries, 2018). Door de verschillende perspectieven wordt elke dimensie anders geïnterpreteerd, gehandhaafd en nageleefd. Volgens Salet & de Vries (2018) hebben drie variabelen invloed op de relationele dimensie.

Ten eerste beschrijven zij dat het proces van wetgeving al onderverdeeld is in verschillende niveaus en situaties (Salet & de Vries, 2018). De verschillen tussen de niveaus zijn bijvoorbeeld zichtbaar in wettelijke normen die zijn vastgesteld door de Europese Unie. Iedere lidstaat vertaalt dit naar eigen normen voor beleid, waardoor het toepasbaar is voor dit land (Salet & de Vries, 2018). Uiteindelijk is een vertaalslag nodig naar lokale overheden.

Ten tweede erkennen Salet & de Vries (2018) dat door de vele verschillende perspectieven er een verschil van interpretatie kan plaatsvinden tussen degenen die de norm hebben vastgesteld en degenen die deze norm handhaven. Indien de wetgeving een open interpretatie geeft, terwijl deze in de praktijk scherper wordt gezien, beperkt dit de speelruimte onder deze norm. De praktijk kan direct gaan handelen naar de scherpere norm, in plaats van op zoek te gaan naar innovatieve mogelijkheden.

Tot slot pleiten Salet & de Vries (2018) dat bij het bepalen van de normen ook vanuit de *andere kant* gedacht moet worden, beginnende bij de ambities en ervaringen uit de praktijk. Centrale, wettelijke normen kunnen een oplossing bieden voor urgente problemen in lokale, specifieke situaties. Door samenwerking tussen verschillende actoren en niveaus kunnen belangen en relaties blootgelegd worden, hetgeen '*bracing social capital*' wordt genoemd (Jones, 2012; Salet & de Vries, 2018). Dit is belangrijk voor de vertaling van centrale normen naar lokale uitvoering (Gunningham & Sinclair, 1999; Braithwaite, 2011).

Zoals Salet & de Vries (2018) in deze dimensie beschrijven, is een actorenanalyse van belang bij het beoordelen van beleid en de toepasbaarheid hiervan. Er zijn meer onderzoeken gedaan naar het belang van een actorenanalyse om inzicht te verschaffen in verschillende invalshoeken en belangen (Enserink, et al., 2010; Hermans, 2008; Hermans & Thissen, 2009).

Binnen dit onderzoek wordt de relationele dimensie voornamelijk benaderd als de onderlinge relatie tussen stakeholders. Door de verschillende betrokken bij nieuwbouwontwikkelingen, is het relevant om de context te begrijpen van de verschillende belangen. Daarnaast wordt de samenwerking tussen marktpartij en overheid bestudeerd.

2.2.3 Tijdelijke dimensie

De tijdelijke dimensie geeft aandacht aan het veranderlijke karakter van wettelijke normen door tijd tijdens het proces van besluitvorming en vaststellen van normen (Salet & de Vries, 2018). Salet & de Vries (2018) beschrijven hierbij het feit dat ruimtelijke ontwikkeling vaak begint met een exploratief proces met betrokken partijen. In dit exploratieve proces is aandacht voor het huidige beleid en gezamenlijk draagvlak. Het is een proces met ruimte voor creativiteit en brainstormen (Salet & de Vries, 2018). In deze exploratieve fase wordt vrijwel nooit het juridische aspect meegenomen (Glasbergen, 2005), omdat mogelijk in kaders gedacht kan worden. Het juridische aspect komt pas in de laatste fase, wanneer het plan geoperationaliseerd wordt (Salet & de Vries, 2018). Hierdoor wordt het potentieel van wettelijke normen niet meegenomen, wat tot tegenslag kan leiden bij de uitvoering. Uit empirisch onderzoek is gebleken dat er vaak een tijdelijke disbalans is tussen de wettelijke norm en beleid of ambities (van Dijk & Beunen, 2009; Schoukens & Cliquet, 2014). Het beseffen van de juridische betekenis van de norm in plaats van de instrumentele interpretatie kan het exploratieve proces verrijken en kan een eventuele tegenslag voorkomen in een later stadium (Salet & de Vries, 2018).

Binnen dit onderzoek zal de tijdelijke dimensie worden meegenomen als de factor tijd en de veranderlijkheid van duurzaamheidsnormen en wet- en regelgeving. Het feit dat de ambitie de norm voorbij streeft, wordt gesproken van een bovenwettelijke ambitie. Op dit moment is er een disequilibrium tussen centrale wet- en regelgeving en (lokale) duurzaamheidsambities. Om te weten wat de huidige wetgeving is rondom duurzaamheid, is een maatschappelijke context opgenomen in hoofdstuk 3. Daarnaast wordt in deze dimensie nog niet geïmplementeerde wetgeving meegenomen en hoe gemeenten hierop anticiperen bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken.

2.2.4 Functionele dimensie

De vierde en laatste dimensie omvat de verschillende rollen die de overheid kan aannemen tijdens ruimtelijke ontwikkeling. Na de oorlog had de overheid een productieve rol in het ontwikkelen van bijvoorbeeld woningen (de Kam, 1996; Buitelaar, 2010; Groetelaers, 2004). Salet & de Vries (2018) beschrijven dat de overheid na de oorlog werkte aan de wederopbouw door actief grondbeleid te voeren en met name (sociale) woningen te realiseren. Zoals is toegelicht aan het begin van dit hoofdstuk, kan de gemeente actief en faciliterend grondbeleid voeren. Actief grondbeleid zorgt voor inkomsten om voorzieningen en infrastructuur te bekostigen (Salet & de Vries, 2018; Groetelaers, 2004). Met name bij nieuwbouwoontwikkeling, ook wel greenfield ontwikkelingen, waarbij de

bestemming van agrarische grond wordt veranderd naar woningbouw, vindt een grote waardestijging plaats (Buitelaar, 2010). De gemeente handelt in dit geval als ontwikkelaar op de grondmarkt en houdt zich dan ook aan de regels volgens het privaatrecht. De gemeente kan handelen vanuit het privaat- en publieksrecht.

In de jaren '90 van de vorige eeuw zijn er nieuwe ideeën gekomen over *governance* in het algemeen (Peters & Pierre, 1998) waarbij de mate van overheidsbemoeienis nader werd bekeken. Daarbij beschrijven de auteurs een wisselwerking van enerzijds wet- en regelgeving en anderzijds efficiëntie een complex probleem is (Peters & Pierre, 1998; Salet & de Vries, 2018). Dit kan worden opgelost door het aannemen van een andere rol als overheid (Salet & de Vries, 2018; Peters & Pierre, 1998). Bijvoorbeeld meer als bemiddelaar of facilitator. De verschillende rollen van een gemeente en de achterliggende afweging is hierdoor een zeer actueel onderwerp in processen van beleidsvorming.

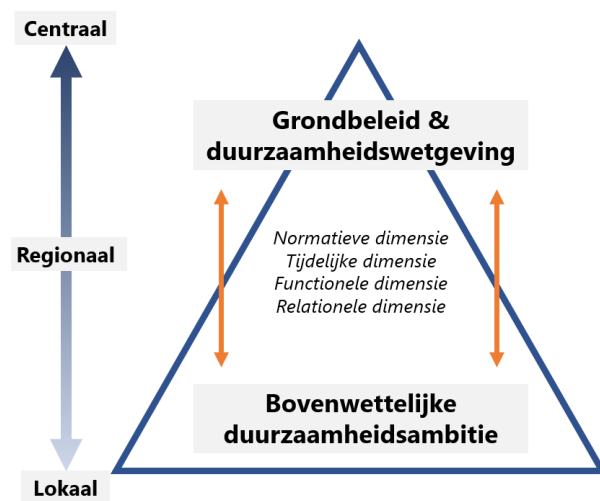
Binnen dit onderzoek gaat de functionele dimensie over de verschillende rollen van de gemeente bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken. Afhankelijk van de rol die de gemeente wilt bekleden en grondpositie, voert zij een bepaald grondbeleid. Met grondbeleid kunnen zij een aantal instrumenten inzetten om duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwontwikkelingen te behalen.

2.3 Conceptueel model

Om de relatie tussen grondbeleid en duurzaamheidsambities aan te tonen wordt gebruik gemaakt van het algemene model over centraal beleid en lokale initiatieven van Salet & de Vries. Om dit algemene model toe te passen op grondbeleid en duurzaamheidsambities zijn een aantal aanpassingen gemaakt in het kader op basis van bovenstaande theorie. Dit nieuwe model is weergegeven in Figuur 6. In plaats van een rond speelveld, is gekozen voor een driehoekvorm om aan te geven dat de wettelijke normen, in dit onderzoek grondbeleid, centraal is vastgesteld. Dit is ook te zien door het spectrum aan de linkerkant van het figuur. Het instrumentarium is generiek en is toepasbaar in veel verschillende situaties. Niet alleen het grondbeleidsinstrumentarium is centraal geregeld. Er gelden ook centrale duurzaamheidsnormen, zoals de EPC-norm, waar iedereen zich aan moet houden. De ambities vanuit Salet & de Vries (2018) zijn toegespitst op duurzaamheidsambities.

Het is vanuit Salet & de Vries (2018) niet bekend of de volgorde van dimensies uitmaakt om het vraagstuk te kunnen analyseren. De normatieve dimensie analyseert in dit onderzoek *wat* precies wordt nagestreefd, namelijk welke duurzaamheidsambities en de

manier waarop deze zijn opgesteld. De tijdelijke dimensie laat het gat zien tussen centrale wet- en regelgeving en de gestelde ambities. Dit maakt de duurzaamheidsambitie bovenwettelijk of niet. Als een ambitie bovenwettelijk is, betekent dit dat de gemeente hiervoor niet kan terugvallen op duurzaamheidsnormen uit het publiekrecht. De functionele dimensie analyseert *hoe* de gemeente stuurt op duurzaamheidsambities middels grondbeleid en welke rol zij hierin aannemen. De relationele dimensie analyseert de belangen van de belangrijkste stakeholders en onderzoekt *hoe* de gemeente kan samenwerken om duurzaamheidsambities te realiseren. Aan de hand van dit model zal grondbeleid in de praktijk geanalyseerd worden in relatie tot duurzaamheidsambities.



Figuur 6 Conceptueel model naar aanleiding van theorie. Gebaseerd op Salet & de Vries (2018), maar aanpassing door auteur.

3 Maatschappelijke context

Dit hoofdstuk vormt de basis voor het empirisch onderzoek, wat hierop volgt, naar de duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijken in Nederland en de rol van het gemeentelijk grondbeleid hierin. Allereerst wordt ingegaan op de huidige wet- en regelgeving rondom duurzaamheid bij nieuwbouwwoningen. Vervolgens nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en BENG. Om een beeld te krijgen van de huidige duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijken, zal tot slot een aantal veelvoorkomende ambities toegelicht worden. Het doel van dit hoofdstuk is om te begrijpen wat bovenwettelijke duurzaamheidsambities zijn in Nederland.

3.1 Huidige publieke wet- en regelgeving rondom duurzaamheid

In het rapport “Duurzaam bouwen, Plan van aanpak 2006” (Gemeente Rijswijk, 2006) heeft de gemeente Rijswijk een indicatie gegeven van de publieke en private juridische instrumenten die gemeenten hebben om duurzaamheid na te streven. Deze zijn hieronder toegelicht. Op dit moment moet duurzaamheid (ruim) van te voren in de plannen van de gemeente, provincie of het Rijk meegenomen worden in het publiekrecht van ruimtelijke ontwikkeling. Een voorbeeld waarbij dit centraal geregeld is, is het bouwbesluit. Andere voorbeelden waarin wensen omtrent duurzaamheid regionaal of lokaal zijn vastgesteld, kunnen door middel van het bestemmingsplan en de structuurvisie worden bepaald.

In de structuurvisie legt de gemeente haar visie op het ruimtelijk beleid voor een bepaald gebied vast (Gemeente Rijswijk, 2006). Hierin staat bijvoorbeeld waar in de stad woning- en kantoorbouw voorzien is. Een structuurvisie heeft geen juridische status en is alleen intern bindend voor de overheid, een document dat richting geeft aan onderliggende plannen, waardoor er meer samenhang ontstaat (Gemeente Rijswijk, 2006).

Een Bouwvergunning wordt verleend op grond van het bestemmingsplan. Indien duurzaamheidseisen zijn opgenomen in het bestemmingsplan, kan op grond hiervan bouwvergunningen worden geweigerd (Gemeente Rijswijk, 2006). Het bestemmingsplanwijzigingen is een lang proces voor gemeenten en daardoor kunnen de duurzaamheidseisen niet flexibel toegevoegd worden.

Het bouwbesluit is centraal geregeld en zo opgesteld dat iedereen in elke specifieke situatie met de eis of norm kan werken. Al sinds 1996 wordt in het bouwbesluit een duurzaamheidsnorm geëist van nieuwbouwwontwikkelingen, namelijk een EPC-waarde van 1,4 (Isover, 2018). De energieprestatie van een gebouw geeft de energiezuinigheid van de

woning aan (RVO, 2018). Vanaf 1995 is de energieprestatiecoëfficiënt in het leven geroepen, beter bekend als de EPC. Deze EPC is een norm voor de mate van duurzaamheid van een gebouw en kan door verschillende duurzaamheidsmaatregelen bereikt worden (RVO, 2018). Sinds 1998 is de overheid bezig met het aanscherpen van de EPC-norm bij nieuwbouwwoningen (Isover, 2018). Door het aanscherpen van deze norm, wordt de markt uitgedaagd om innovatief om te gaan met bijvoorbeeld isoleren en warmte opwekken en dus de energie-efficiëntie van een gebouw. En daarnaast kosten te besparen op het bouwproces.

3.2 Nieuwe wet- en regelgeving rondom duurzaamheid

De nieuwe omgevingswet is één van de grootste wetswijzigingen sinds de grondwetsherziening in 1848 (Thorbecke, 2018) en treed naar verwachting in 2021 in werking. Het doel is het vereenvoudigen en verbeteren van de wetgeving rondom ruimtelijke ordening. Volgens Thorbecke (2018) wil de wetgever wil (1) de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen, (2) duurzame projecten, zoals windmolenparken stimuleren en (3) gemeente, provincies en waterschappen meer ruimte geven in het omgevingsbeleid af te stemmen op eigen behoeften en doelstellingen. Het uitgangspunt van de rijksoverheid is ‘decentraal, tenzij’ (Ministerie BZK, 2018).

De Omgevingswet bestaat straks uit zes instrumenten: (1) omgevingsvisie, (2) programma, (3) decentrale regelgeving, (4) algemene rijksregels voor activiteiten, (5) omgevingsvergunning en (6) projectbesluit. Voor de gemeente zijn met name de omgevingsvisie, decentrale regelgeving, algemene rijksregels en omgevingsvergunning. De omgevingsvisie is het strategische plan over de fysieke leefomgeving in z'n geheel en komt in de plaats van de structuurvisie (Ministerie BZK, 2018). De decentrale regelgeving zijn de lokale regels voor de leefomgeving die de gemeente in één regeling zet. De algemene rijksregels voor activiteiten zijn regels vanuit het Rijk voor algemene activiteiten van private partijen. Aangezien een generiek instrument niet altijd geschikt is voor specifieke omstandigheden, bevat de wet instrumenten die de flexibiliteit kunnen vergroten (Ministerie BZK, 2018). De omgevingsvergunning toetst initiatieven van private partijen en komt in de plaats van bijvoorbeeld de bouwvergunning.

Vanaf 1 januari 2020 wordt de EPC-norm, die hierboven is uitgelegd, vervangen door BENG-eisen. BENG staat voor bijna energie neutraal gebouw. Het betreft niet alleen een hoog energielabel, maar ook het (groen) opwekken van energie. Het principe is gebaseerd

op trias energetica en wordt uitgedrukt in drie indicatoren, zoals is toegelicht in het Lente-Akkoord (2017): (1) energiebehoefte van het gebouw, (2) primair fossiele energiegebruik, (3) aandeel hernieuwbare energie. De energiebehoefte van een gebouw houdt in de verwarming en koeling en mag maximaal 25 kWh/m² per jaar afgeven (Lente-Akkoord, 2017). Het primair fossiel energiegebruik is de hoeveelheid fossiele brandstof, zoals bijvoorbeeld aardgas, die gebruikt wordt en mag maximaal 25 kWh/m² per jaar zijn (Lente-Akkoord, 2017). Het aandeel hernieuwbare energie is de hoeveelheid *groene* energie, door bijvoorbeeld zonnepanelen, ten opzichte van de totale energiehuishouding van het gebouw. De verhouding moet minimaal 50% zijn (Lente-Akkoord, 2017).

Het gasloos bouwen is een eerste stap richting de energietransitie. In het bouwbesluit stond tot medio 2018 dat ontwikkelaars verplicht waren een gasaansluiting aan te leggen in een woning. In de wetenschap dat in de toekomst geen gas meer zou worden aangesloten. Dit is nu veranderd, vanaf 1 juli 2018 moeten woningen verplicht gasloos gebouwd worden.

3.3 Duurzaamheidsambities van nu

Klimaatakkoord van Parijs 2016

Samen met 195 landen is in 2016 een akkoord gekomen na onderhandelingen over het klimaat in Parijs (Klimaatakkoord, 2018). Het akkoord is gesloten om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Het doel is om de opwarming te beperken tot anderhalf tot twee graden Celsius (Klimaatakkoord, 2018). Om dit voor elkaar te krijgen wil de internationale klimaatop bijna de helft minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990 (Klimaatakkoord, 2018). Het Rijk en Nederlandse gemeenten hebben in 2007 een eigen klimaatakkoord getekend met de volgende doelen: jaarlijks 2 procent energiebesparing, 20 procent duurzame energie in 2020 en 30 procent reductie van broeikasgassen in 2020 (Duurzaamheidsagenda 2020, Rijswijk).

Duurzaamheidsambities anno 2018

In de huidige markt zijn de volgende duurzaamheidsambities te herkennen. (1) BENG, (2) gasloos, (3) nul-op-de-meter woningen: niet alleen de energiehuishouding van het gebouw, maar ook het gebruik van huishoudelijk apparatuur en andere elektronische apparatuur kan de woning zelf opwekken (RVO, 2016). Hierdoor is er geen energierekening. (4) Energie neutraal gebouw (ENG): een woning met een EPC van precies 0 (RVO, 2015). (5) CO₂-neutraal of klimaatneutraal: dit geeft aan dat bepaalde activiteiten geen negatief effect hebben op het klimaat door bijvoorbeeld CO₂-uitstoot (RVO, 2015).

4 Methodologie

Nu het theoretisch kader en de maatschappelijke context geschetst is, behandelt dit hoofdstuk de aanpak en uitvoering van het onderzoek, waarbij de gemaakte keuzes binnen het onderzoek zijn verantwoord. Het onderzoek bestaat uit een kwalitatieve empirische analyse van vier casestudies en een online enquête onder grondbeleid experts bij gemeenten. Allereerst is de onderzoeksstrategie bepaald, met daarin het onderzoeksmodel in paragraaf 4.1. De caseselectie van de casestudies en interviews is verantwoord in paragraaf 4.2. Hierin is een beschrijving van de geselecteerde cases te vinden. De onderzoeks aanpak van de online enquête is toegelicht in paragraaf 4.3. Deze paragraaf eindigt met een beschrijving van de respondenten. De inhoudelijke resultaten zijn te lezen in hoofdstuk 5.

4.1 Onderzoeksstrategie

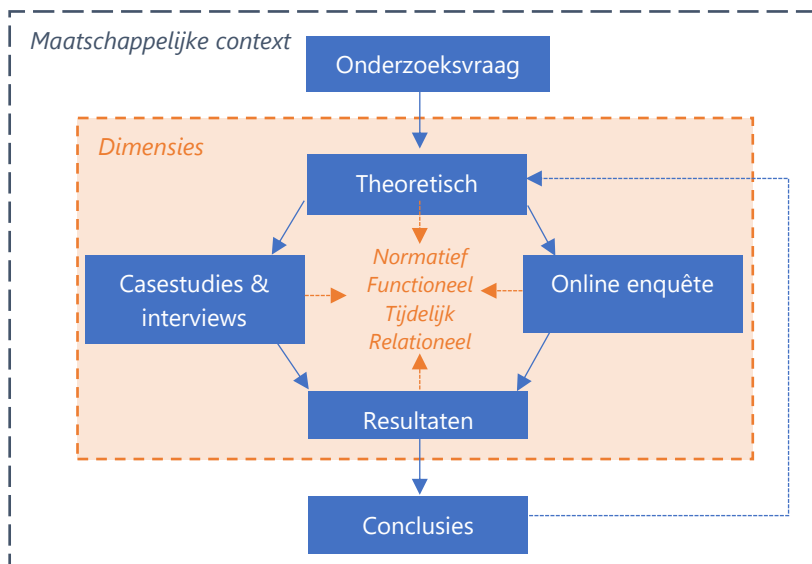
Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de mogelijkheden om met grondbeleid te sturen op duurzaamheidsambities bij de realisatie van nieuwbouwwijken. Zoals blijkt uit het theoretisch kader is relatief veel geschreven over centraal beleid en lokale ambities, maar nog niet in het kader van het grondbeleid en duurzaamheidsambities. Om nieuwe inzichten op dit onderzoeksgebied te verkrijgen is kwalitatief verkennend onderzoek een geschikte methode (Baarda, 2014). Volgens Baarda (2014) is een open instelling hierbij belangrijk, de onderzoeker wil leren van inzichten van respondenten.

Om dit vraagstuk te benaderen, is het contextueel model van Salet & de Vries (2018) toegepast op grondbeleid en duurzaamheidsambities. Het model biedt door de vier dimensies alle relevante facetten van beleid en hierdoor kan het vraagstuk gestructureerd geanalyseerd worden. Dit maakt het onderzoek verkennend van aard, omdat het model niet eerder is toegepast op deze onderwerpen. Door een explorerend onderzoek kan de context van het onderzoeksgebied beter begrepen worden voor vervolgonderzoek (Baarda, 2014).

In Figuur 7 is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven. Omdat het onderzoeksgebied relatief weinig onderzocht is, helpt verkennend onderzoek bij nieuwe inzichten (Baarda, 2014). Een zinvolle methode hiervoor is casestudies (Baarda, 2014). Door casestudies kunnen nieuwe inzichten in het onderzoeksgebied ontstaan door middel van verschillende perspectieven in dezelfde specifieke context (Ritchie & Lewis, 2013). Het uitvoeren van meerdere cases, maakt het mogelijk om de interpretaties met elkaar te vergelijken (Ritchie & Lewis, 2013). Binnen deze casestudies zijn ook een viertal

expertinterviews gehouden om meer begrip te krijgen van het onderwerp. In paragraaf 4.2 is uitgebreid ingegaan op de onderzoeks aanpak van de cases en interviews.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van *mixed methods* onderzoek. Mixed methods is een bewezen methode waarbij verschillende onderzoeksmethodes worden gebruikt (Schoonenboom & Burke Johnson, 2017). Een voordeel hiervan is dat het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven benaderd kan worden. Als vervolg op de casestudies is een kwalitatieve enquête afgenomen om inzichten breder te onderzoeken. Deze enquête is kwalitatief van aard, omdat de verschillende ervaringen en meningen meer nieuwe inzichten kunnen bieden. In paragraaf 4.3 wordt uitgebreid ingegaan op de onderzoeks aanpak enquête.



Figuur 7 Onderzoeksmodel.

4.2 Casestudies en interviews

Nu de onderzoeksstrategie bepaald is, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de methode, selectie en analyse van de casestudies en interviews. Het doel van deze methode is om meer inzichten te verschaffen op het onderzoeksgebied. Het is relevant om te leren van ervaringen uit praktijkvoorbeelden om het vraagstuk beter te begrijpen. Bij de casestudies zijn betrokken professionals benaderd voor expertinterviews. De data verkregen door interviews zijn *rijker* doordat meer ruimte is voor uitleg en toelichting (Babbie, 1998).

Op basis van het contextueel kader van Salet & de Vries (2018) uit het theoretisch kader, zijn de casestudies systematisch onderzocht. De casestudy vond plaats middels kwalitatief

deskresearch van projectdocumenten. Deze projectdocumenten zijn met name beleidsdocumenten van de gemeente, zoals structuurvisies, bestemmingsplannen, grondnota en jaarverslagen.

Niet elke context kan via projectdocumenten onderzocht worden. Dit is aangevuld door middel van interviews van een betrokken professional per case. Het doel is om niet alleen gemeenten te interviewen, maar ook marktpartijen of woningcorporaties om vanuit verschillende perspectieven te kijken naar de rol van de gemeente.

4.2.1 Caseselectie

Om een selectie te maken uit verschillende cases, is op basis van toereikbaarheid van informatie en netwerk rekening gehouden met de volgende selectievoorwaarden:

- *Het project is een nieuwbouwwoonwijkontwikkeling.*

Om het grondbeleidsinstrumentarium te beoordelen op toereikbaarheid bij het nastreven van duurzaamheidsambities is gekozen voor het onderzoeken van nieuwbouwlocaties. Nieuwbouw op uitleggebieden bestaat voornamelijk uit woningbouwprojecten met ondersteunende wijkvoorzieningen aan de rand van bestaand bebouwd gebied (VROM, 2007). Gemeenten zijn van oudsher vaak eigenaar van deze gronden. Bij nieuwbouw uitleglocaties heeft de gemeente meer verschillende mogelijkheden om grondbeleid te voeren, doordat het minder complex en minder versnipperd eigendom heeft dan bijvoorbeeld binnenstedelijke herstructurering. De invloed van gemeenten op de verdere uitbreiding en ontwikkeling van de stad is hier dan ook groot. Dit maakt de ontwikkeling van nieuwbouwwijken geschikt om de mogelijkheden van het grondbeleidsinstrumentarium te onderzoeken.

- *Binnen het project zijn bovenwettelijke duurzaamheidsambities nagestreefd.*

Op basis van de toen geldende wet- en regelgeving, heeft de gemeente gestreefd naar een hogere duurzaamheidsambitie dan wettelijk vastgesteld. De gemeente kan dit initiatief hebben genomen (actief grondbeleid) of de vanuit de markt geïnitieerde initiatieven faciliteren (faciliterend grondbeleid).

- *Het project is grootschalig en bestaat voornamelijk uit woningbouw (>100 woningen).*

De schaal van het project is relevant om de mate van complexiteit te waarborgen. Met name de grotere projecten waarbij sprake is van een grote diversiteit aan belangen en stakeholder zullen onderwerp van dit onderzoek zijn. Hierbij kan (en dient) het thema duurzaamheid namelijk vanuit een bredere context worden belicht om de invloed van de gemeente te kunnen analyseren. Ook komt in projecten van een dergelijke schaal

(naar verwachting) het spanningsveld tussen centrale en lokale ambities en normen beter naar voren.

- *De case ligt in het bereik van het netwerk van het stagebedrijf, de onderzoeker.*
Ten gunste van het tijdig afronden van het afstudeeronderzoek, is besloten om cases te bestuderen die de onderzoeker kan benaderen vanuit het stagebedrijf. Tijdens het vooronderzoek zijn verkennende gesprekken gevoerd met collega's die bekend zijn in de praktijk met voorbeeldprojecten waarbij hoge duurzaamheidsambities zijn nagestreefd. Op deze manier kon een afweging worden gemaakt welke cases geschikt zouden zijn en was er een manier om snel contact te leggen.
- *De betrokken gemeente of marktpartij moet bereid zijn voor een interview.*
- *Goede verdeling van cases waarbij actieve, dan wel faciliterend grondbeleid is gevoerd.*

In dit onderzoek worden de sturingsmiddelen van gemeenten onderzocht om te sturen op duurzaamheidsambities met grondbeleid. Bij het grondbeleid zijn twee hoofdvormen te onderscheiden, namelijk actief en faciliterend grondbeleid. Hier tussen zijn drie PPS-tussenvormen. De gemeente kan bij zowel actief als faciliterend grondbeleid verschillende instrumenten inzetten. Het is daarom interessant dat een goede verdeling is tussen deze twee vormen bij de casestudies. De samenwerkingsvorm met marktpartijen (PPS) zal ook meegenomen worden in het onderzoek, maar het onderscheid wordt gemaakt in de theoretische scheiding actief en faciliterend.

Het doel was om minstens vier cases te bestuderen met een evenredige verdeling van actief of faciliterend grondbeleid. Om dit te bereiken zijn een zestal nieuwbouwwontwikkelingen aangeschreven die voldoen aan bovenstaande selectiecriteria, om mee te werken aan dit onderzoek. Uiteindelijk zijn vier partijen bereid het gesprek geweest aan te gaan. Aan de hand van bovengenoemde selectiecriteria zijn de volgende nieuwbouwwontwikkelingen geselecteerd voor de casestudies:

Tabel 1 Geselecteerde casestudies.

	Oosterwold, Almere	RijswijkBuiten, Rijswijk	Stadstuin, Amsterdam	Cruquiusgebied, Amsterdam
Nieuwbouwwontwikkeling	Ja	Ja	Ja	Ja
Bovenwettelijke duurzaamheidsambities	Ja	Ja	Ja	Ja
Grootschalig (aantal woningen)	>1.500	>3.500	>470	>1.500
Netwerk stagebedrijf	Ja	Ja	Ja	Ja
Grondbeleid gemeente	Actief	Actief	Faciliterend	Faciliterend

Naast de projectdocumenten zijn een viertal interviews afgenomen met betrokken professionals bij het project. Bij de cases Oosterwold en Rijswijkbuiten, waar actief grondbeleid is gevoerd, is contact opgenomen met de gemeente of het programmabureau. Bij de cases Stadsuin en het Cruquiusgebied is de gemeente niet de grootste grondbezitter in het plangebied. Om vanuit verschillende perspectieven vanuit hier de rol van de gemeente te onderzoeken, is het doel om naast de gemeente, ook met een marktpartij en woningcorporatie om tafel te zitten. Op deze manier kan geleerd worden vanuit de aanpak van een andere partij en perspectief. In de interviews komen de verschillende onderwerpen aan bod, waaronder een genuanceerde categorisering van de vier dimensies van Salet & de Vries (2018). Voor iedere interview is op basis van vooronderzoek een unieke interviewgide opgesteld. De interviewguides zijn weergegeven in bijlage A. Het onderzoekkader voor de caseanalyse is weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2 Onderzoekkader voor de caseanalyse per dimensie.

Dimensies	Onderzoekkader
Normatieve dimensie <i>Centrale of lokale duurzaamheidsambitie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De duurzaamheidsambitie - Welk niveau bepaald? Centraal/lokaal - Welke ambitie specifiek voor het project - Wat was de vertaling van gemeentelijke ambitie naar projectambitie? - Hoe nagestreefd? Welke normen/spelregels/wetgeving grens- of streefwaarde?
Tijdelijke dimensie <i>Bovenwettelijke duurzaamheidsambitie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Waarom bovenwettelijk? - Welke wet- en regelgeving gold t.o.v. de ambitie? - Hoe flexibel zijn de afspraken? - Openheid voor nieuwe wetgeving
Functionele dimensie <i>Rol van de gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rol gemeente - Waarom actief/faciliterend/pps - Wie neemt initiatief? - Hoe is de samenwerking met marktpartijen indien pps? - Welke instrumenten zijn ingezet? - Ontwikkelstrategie?
Relationele dimensie <i>Samenwerkingsvormen stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren analyse - Belangen

De interviews worden opgenomen, waarna gespreksverslagen zijn gemaakt. Deze gespreksverslagen worden gebruikt om de caseanalyses aan te vullen. Middels het open coderen worden hoofdthema's aan bepaalde tekstfragmenten gehangen. De codeerstructuur is weergegeven in Tabel 3. De gespreksverslagen zijn een aanvulling op de documentanalyse en deze is onderverdeeld in de vier dimensies van uit Figuur 6 in hoofdstuk 2.

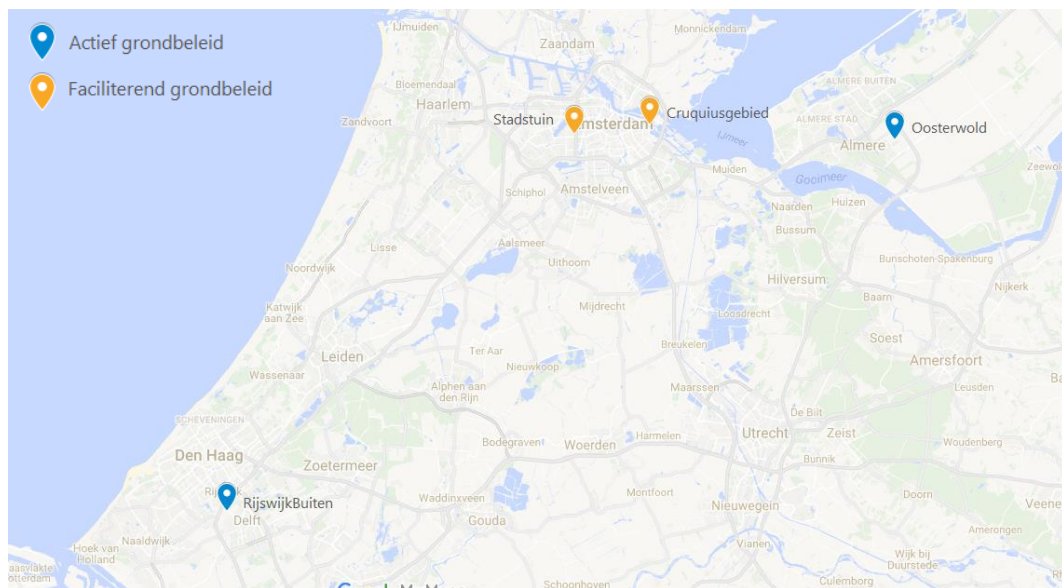
Tabel 3 Open codeerschema gespreksverslagen.

Codeschema
Rol van de gemeente
Grondbeleidsinstrumentarium
Samenwerking marktpartij
Duurzaamheidsambitie
Centraal/lokaal
Eindgebruiker
Succesfactor
Verbeterpunt

De resultaten van de casestudies en interviews zijn te vinden in hoofdstuk 5.

4.2.2 Beschrijving cases

In totaal zijn vier casestudies uitgevoerd. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving en context gegeven van de cases. De resultaten van de caseanalyse is te vinden in hoofdstuk 5. In Figuur 8 is de locatie van de vier cases weergegeven op de kaart. Hieronder worden de cases beschreven (1) Oosterwold, (2) RijswijkBuiten, (3) Cruquiusgebied, (4) Stadstuin.



Figuur 8 Locatie van de casestudies op de kaart.

Tabel 4 Korte casebeschrijving Oosterwold en RijswijkBuiten, actief gemeentelijk grondbeleid.

Kenmerken	Oosterwold, Almere	RijswijkBuiten, Rijswijk
<i>Gemeente</i>	Almere	Rijswijk
<i>Locatie</i>	Oosterwold	Rijswijk-Zuid, ‘bufferzone’ tussen Rijswijk en Delft
<i>Eigenaar</i>	Rijksvastgoedbedrijf, Gemeente Almere, Gemeente Zeewolde	Gemeente Rijswijk
<i>Tijdsbestek</i>	2011-heden	2013 – 2025 (verwacht)
<i>Programma</i>	15.000 woningen in uitbreidingsgebied	4.250 woningen
<i>Grondbeleid</i>	Actief	Actief
<i>Omschrijving</i>	Groene woonomgeving in organische ontwikkeling, binnen bepaalde spelregels worden initiatiefnemers zelf uitgenodigd om het gebied in te richten met groen, landbouw en wegen. Compleet volgens nieuwe Omgevingswet.	“Ruim opgezette wijk voor brede groep huishoudens met diverse woontypen in een waterrijke, parkachtige omgeving. Duurzaamheid is een voorwaarde” (Gemeente Rijswijk, 2014, p. 19).

Tabel 5 Korte casebeschrijving van Cruquiusgebied en Stadstuin, faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Kenmerken	Cruquiusgebied, Amsterdam	Stadstuin, Amsterdam
<i>Gemeente</i>	Amsterdam	Amsterdam
<i>Locatie</i>	Cruquiusgebied	Overtoomseveld
<i>Eigenaar</i>	Amvest (hoofdinitiatiefnemer)	Eigen Haard
<i>Tijdsbestek</i>	2013 – 2024 (verwacht)	2012 – 2017
<i>Programma</i>	1.500 woningen in uitbreidingsgebied	470 woningen in herontwikkelingsgebied
<i>Grondbeleid</i>	Faciliterend	Faciliterend
<i>Omschrijving</i>	Grootschalige herontwikkeling van het bedrijventerrein in het Oostelijk havengebied.	Eerste klimaatneutrale wijk van Amsterdam. Slopen van 350 sociale huurwoningen en toevoeging van 470 nieuwe woningen in sociale huur en vrije sector koop en huur.

4.3 Enquête

De casestudies zijn exploratief van aard en uitgevoerd om het onderzoeksgebied beter te begrijpen en nieuwe inzichten te krijgen welke nader onderzocht worden middels enquêtevragen. De casestudies bestaan uit vier nieuwbouwwontwikkelingen met ieder een eigen rol van de gemeente. De relevante conclusies en inzichten uit de casestudies worden nader onderzocht of aangevuld aan de hand van een enquête. De beschrijving van de aanpak voor de enquête wordt in deze paragraaf beschreven.

Aan de hand van de eerste uitkomsten van de caseanalyse is een vragenlijst opgesteld om iedere dimensie uit Figuur 6 te kunnen beschrijven. De vragenlijst is gemaakt in de surveytool Qualtrics van de Rijksuniversiteit Groningen. De enquête is bedoeld om meer informatie te krijgen bij gemeentelijke grondbedrijven. De doelgroep bestaat uit mensen

die werken bij gemeenten met ervaring in het grondbeleid. Deze vragenlijst is via het netwerk van het stagebedrijf verspreid om eerst te testen. Hieruit zijn vijf testresponses gekomen. Na het kritisch verbeteren van de enquêtevragen is de enquête online verspreid via de LinkedIn van het stagebedrijf. Door het grote publieke netwerk van het stagebedrijf, is dit een goede aanpak gebleken. In de uitnodiging om de enquête in te vullen is duidelijk vermeld wie tot de doelgroep van het onderzoek behoort, om te voorkomen dat mensen die niet tot de doelgroep behoren de enquête invullen. Om hier zeker van te zijn, zijn een aantal controlevragen gesteld aan het begin van de enquête, te weten: (1) bij welke gemeente bent u werkzaam en (2) hoeveel jaar ervaring heeft u met het grondbeleid.

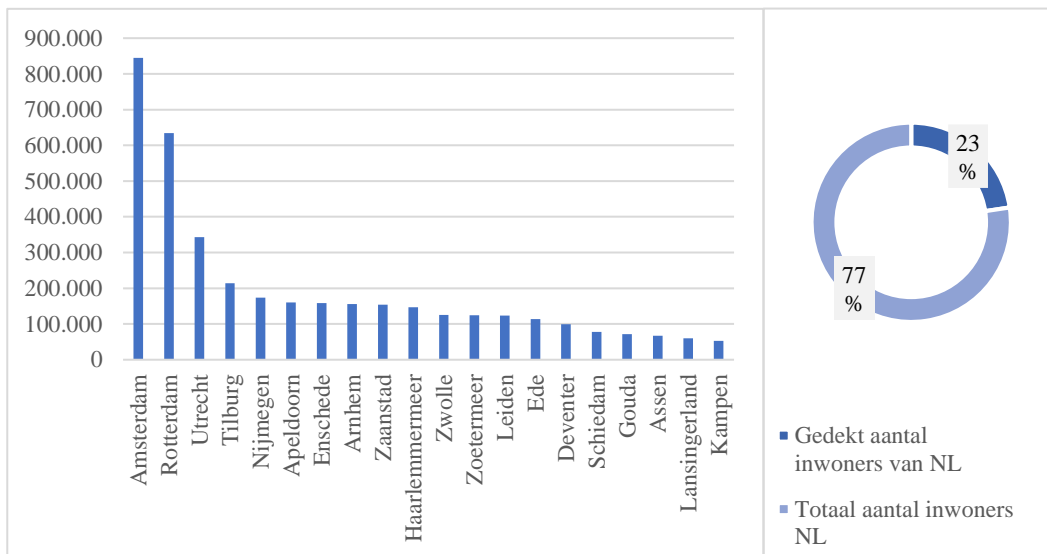
4.3.1 Beschrijvende statistiek enquête

De enquête is in totaal door 40 respondenten ingevuld, ongeveer de helft van de respondenten hebben de enquête afgemaakt. De enquêtes die gedeeltelijk zijn ingevuld, zijn beoordeeld op bruikbaarheid. Uiteindelijk leverde dit een respons van circa 25 respondenten. De gemeenten waarvoor de respondenten werkzaam zijn bevinden zich verspreid over het land, zoals is weergegeven in Figuur 9. De locaties op de kaart laten zien bij welke gemeente de respondenten werken op het moment van invullen. Een groen accent betekent dat er drie respondenten van één gemeente hebben gereageerd. Een oranje accent betekent dat er twee respondenten van één gemeente hebben gereageerd en een blauw accent betekent één respondent van de betreffende gemeente. Omdat de enquête ingaat op eigen ervaring, is besloten dat het niet uitmaakt dat er in sommige gevallen meerder respondenten van één gemeenten zijn.

Van deze respondenten werkten 70% bij een gemeente met een inwonersaantal boven de 100.000, waaronder Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Een overzicht van de omvang van de gemeenten waarbij de respondenten werken is weergegeven in Figuur 10. Ten opzichte van de totale bevolking in Nederland heeft de steekproef een dekking van ongeveer 23%.



Figuur 9 Kaart verspreiding respondent.

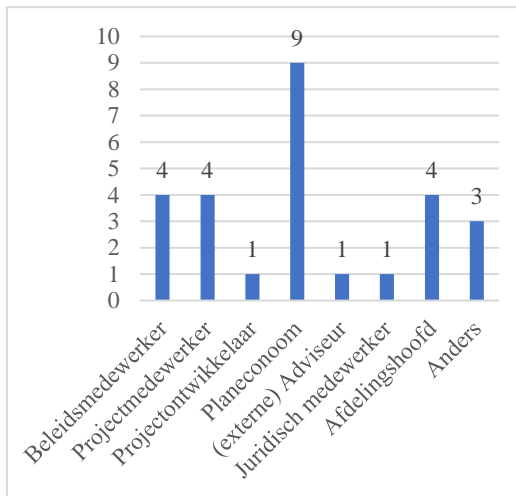


Figuur 10 Aantal inwoners per gemeente waar respondenten werken (n = 27).

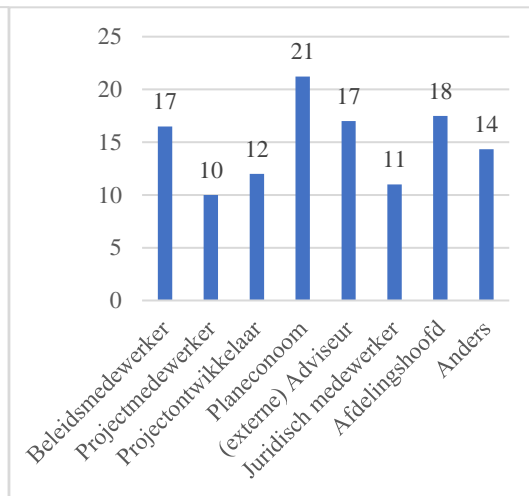
Figuur 11 Totaal aantal inwoners van de gemeenten ten opzichte van Nederland (n = 27).

Onder de respondenten is het grootste deel planeconoom bij de gemeente. Tevens zijn er ook veel beleidsmedewerkers, projectmedewerkers en afdelingshoofden. Onder de respondenten die *anders* hebben ingevuld, is een directeur, teamleider en projectleider. De functieverdeling is weergegeven in Figuur 13. Door de enquête is veel ervaring opgedaan, want samen hebben de respondenten 450 jaar ervaring met grondbeleid. Onder de

respondenten is een goede spreiding van ervaring per functie te zien, dit is weergegeven in Figuur 12.

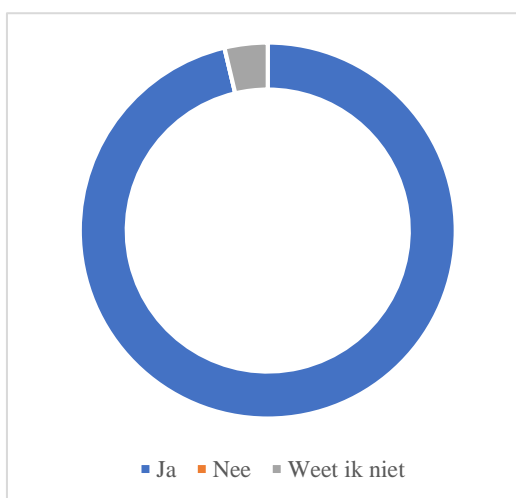


Figuur 13 Functie van respondenten ($n = 27$).

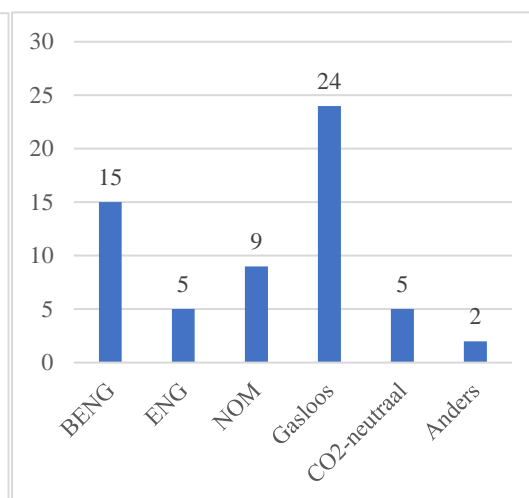


Figuur 12 Gemiddeld aantal jaar ervaring per functie ($n = 27$).

Alle respondenten hebben ervaring met het nastreven van duurzaamheidsambities. De duurzaamheidsambitie die het meeste wordt nagestreefd is gasloos bouwen. Daarna wordt ook BENG nagestreefd, terwijl dit nog niet wettelijk vaststaat. Twee respondenten hebben *anders* geantwoord, een toelichting hierop luidt dat bij nieuwbouw een EPC van 0,15 wordt nagestreefd, ook wordt circulair bouwen gestimuleerd/gefaciliteerd en is de gemeente bezig met 'rainproof'. De andere respondent legt uit dat over het algemeen het bouwbesluit wordt nagestreefd en soms privaatrechtelijk meer eisen wordt en gesteld (met name, gasloos of BENG). De resultaten zijn weergegeven in Figuur 14 en Figuur 15.



Figuur 14 Aantal gemeenten die duurzaamheidsambities nastreven ($n = 27$).



Figuur 15 Duurzaamheidsambities die worden nagestreefd door gemeenten ($n = 27$).

5 Resultaten casestudies, interviews en enquête

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek toegelicht. De resultaten zijn gecategoriseerd per dimensie zoals uit het theoretisch kader in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen. Hierdoor komen de resultaten van de onderzoeksmethoden casestudy, interviews en enquête samen. De caseanalyses per case zijn terug te vinden in bijlage C.

De casestudies betreffen nieuwbouwwontwikkelingen, waarbij hoge duurzaamheidsambities zijn nagestreefd. De cases hebben een goede verdeling van type grondbeleid, samenwerking met (markt)partijen en werden vanuit verschillende aanpakken van de gemeente benaderd. Dit leverde een breed scala aan ervaringen en perspectieven vanuit de verschillende dimensies. Er is gesproken met twee gemeenten, een woningcorporatie en ontwikkelende belegger. Wat betreft de enquête zijn er veel respondenten met vele jaren ervaring met het grondbeleid. Dit levert een kwalitatief goede respons op. Daarnaast zijn de respondenten verspreid over Nederland, waarbij ook relatief grote gemeenten hebben meegewerkt. Hieronder zijn de resultaten per dimensie toegelicht.

5.1 Normatieve dimensie: centrale normen en lokale ambities

Zoals in het theoretisch kader is beschreven, bestaat de normatieve dimensie uit het onderzoeken van de centrale normstelling en ambities in relatie tot duurzaamheid vanuit het Rijk of de gemeente. Een mismatch tussen ambitieniveau en de toepassing van wet- en regelgeving, welke zich vaak uit in onrealistische of niet passende normstelling, dient vermeden te worden om beleidsdoelstellingen en ambities succesvol te kunnen verwezenlijken (Salet & de Vries, 2018). In deze paragraaf zal vanuit de normatieve dimensie met name gekeken worden naar het schaalniveau waarop de ambitie is bepaald, hoe deze is vertaald naar lokale ambities, en wat de functie of invloed van de gestelde norm hierin is. Hieraan zal in deze paragraaf aandacht worden besteed in de vorm van resultaten vanuit de casestudy, interviews en enquête.

Casestudy en interviews

Uit het caseonderzoek blijkt dat de gemeentelijke ambities veelal voortvloeien uit ambities vanuit de regio of het Rijk. Vaak ligt de ambitie van de gemeente hoger dan die van het Rijk. Dit blijkt uit het feit dat het Rijk de ambitie heeft om in 2050 een CO₂-neutrale samenleving te zijn (Klimaatakkoord, hoofdstuk 3). Gemeenten streven vaak naar een energie- of CO₂-neutrale samenleving in 2020 (Gemeente Amsterdam, 2018; Gemeente Rijswijk, 2014), om vervolgens te kunnen voldoen aan de ambitie van het Rijk in 2050. Er wordt gestreefd naar ambities boven de standaard landelijk geldende normen. Daarnaast

wordt bij alle cases in de projectdocumenten genoemd dat de ambitie bijdraagt aan het Energieakkoord, of wel de hogere centrale ambitie.

“Centrale regelgeving is belangrijk om ook de onderkant van de markt mee te trekken, waardoor de koplopers weer verder kunnen innoveren”

– Interview respondent 4

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat het vastzetten van duurzaamheidsnormen in centrale wet- en regelgeving, gemeenten helpt om te sturen op duurzaamheid. Er kan op deze manier altijd worden teruggevallen op de standaard die is vastgelegd en waarop eventueel initiatieven afgekeurd kunnen worden. De normen bepalen veelal een schappelijke ondergrens, de meer vooruitstrevende of de op duurzaamheid georiënteerde gemeenten streven naar een hoger ambitieniveau.

Binnen de cases varieert de mate van vrijheid die de initiatiefnemer heeft in relatie tot duurzaamheidsmaatregelen. De gemeente Almere is hier bijvoorbeeld erg vrij in geweest bij de gebiedsontwikkeling Oosterwold. De visie van het gebied Oosterwold is om zo veel mogelijk zelfvoorzienend te zijn op de eigen kavel, dan wel collectief met burens. De daadwerkelijke invulling van deze visie laat de gemeente geheel vrij aan de eindgebruiker.

“Door duurzaamheidseisen te stellen worden andere duurzaamheidsmaatregelen die minstens zo interessant zijn gemist. Dan ga je als gemeente niet mee met innovatie.”

– Interview respondent 1

Bij twee cases, zowel actief als faciliterend, is een spelregelkaart opgesteld om initiatieven te toetsen op haalbaarheid. Initiatieven moeten aan deze spelregels voldoen. Wat opvalt is dat het scheppen van een kader waarop de duurzame initiatieven aan moeten voldoen wordt doorgaans succesvol ontvangen. Echter is er een keerzijde wanneer de spelregels te specifiek of ingewikkeld worden, kunnen bepaalde duurzame innovaties en ontwikkelingen, die ondanks bewezen successen, alsnog worden uitgesloten. Ook wanneer de spelregels gepaard gaan met specifieke nevendoelestellingen kunnen er problemen ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de zelfvoorzienende visie van Oosterwold in combinatie met de geformuleerde spelregels. Ontwikkelaar komen niet tot een initiatief, omdat de spelregels ingewikkeld zijn om op grote schaal te ontwikkelen (persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Hieruit kan worden afgeleid dat indien het normatieve aspect, bijvoorbeeld

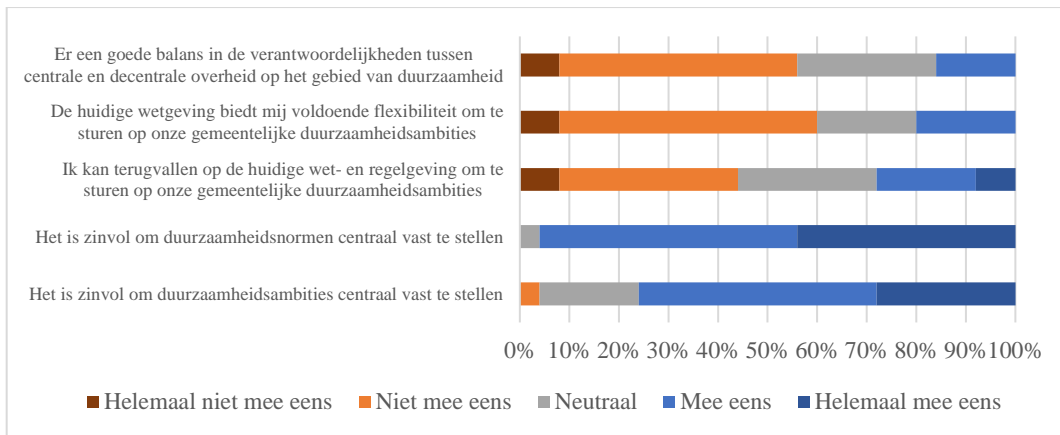
een spelregelkaart, gehanteerd wordt, deze dusdanig flexibel opgesteld dient te zijn waardoor innovaties niet onbedoeld gemeden worden.

Aan de hand van de cases in combinatie met de interviews is inzicht verkregen op welk schaalniveau de ambitie doorgaans bedacht zijn en hoe deze ambities zich vertalen naar de projecten. Uit de casestudies en interviews is een interessant spanningsveld naar voren gekomen omtrent het schaalniveau waarop de duurzaamheidsambities en normen zijn vastgesteld en de efficiëntie hiervan. Uit de cases bleek namelijk dat er een verschil waarneembaar is in het ambitieniveau van de lokale en centrale overheden. In elk geval zijn de ambities van het Rijk vertaald naar lokale ambities voor de gemeente. Deze gemeentelijke duurzaamheidsambities waren in alle vier de cases hoger dan die van het Rijk. Dit is aanleiding geweest om de mening over centrale wet- en regelgeving en lokale ambities verder te onderzoeken aan de hand van de enquête.

Enquête

De resultaten uit de enquête tonen een interessant beeld. Zoals te zien in figuur 17 zijn vrijwel alle respondenten het eens over het nut van het centraal vastleggen van zowel duurzaamheidsambities als -normen. Echter valt tevens af te lezen dat er de nodige ontevredenheid bestaat over de kwaliteit van de huidige wet- en regelgeving (vraag 1 t/m 3 zijn te vinden in Figuur 16).

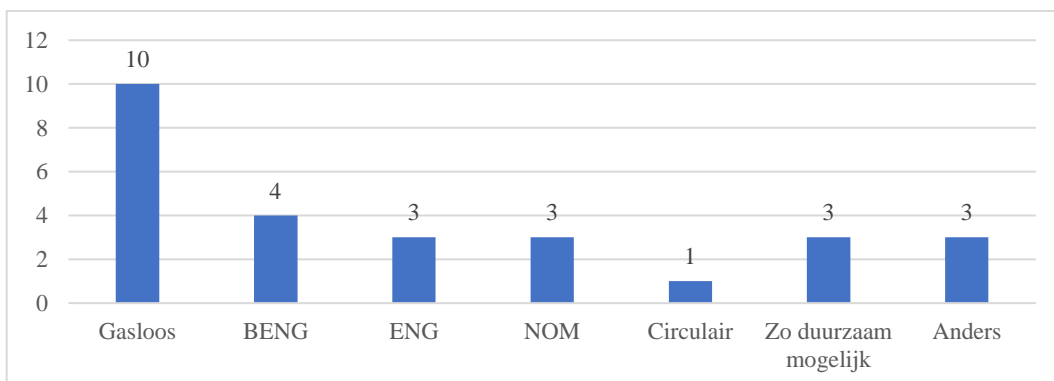
Uit de enquête blijkt namelijk dat ruim de helft van de respondenten van mening is dat er geen sprake is van een goede balans in de verantwoordelijkheden tussen de centrale en decentrale overheid op het gebied van duurzaamheid. Sinds 2015 is Nederland steeds meer bezig met het decentraliseren van overheidstaken. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid van de hogere overheidsorganen naar bijvoorbeeld gemeenten. De (voortdurende) ontwikkelingen op dit gebied kunnen mogelijk ten grondslag liggen aan de nog niet bereikte balans.



Figuur 16 Stellingen over centrale wet- en regelgeving rondom duurzaamheid ($n = 25$).

Het overgrote deel van de respondenten (60%) is van mening dat de huidige wet- en regelgeving *onvoldoende* flexibiliteit biedt om te sturen op gemeentelijke duurzaamheidsambities. Op de derde stelling, of de respondent kan terugvallen op wet- en regelgeving om te sturen op duurzaamheidsambities, is verdeeld gereageerd, waarvan een relatief groot gedeelte neutraal is. Uit Figuur 16 blijkt ook dat bijna iedere respondent van mening is dat het zinvol is om duurzaamheidsnormen centraal vast te stellen. Er bestaat meer verdeeldheid over de vraag of duurzaamheidsambities ook centraal vastgesteld moeten worden. Alsnog is de overgrote meerderheid (ongeveer 75%) van mening dat het zinvol is om ambities ook centraal vast te stellen.

Eén respondent noemt specifiek de formulering van de ambitie als succesfactor van het behalen van de duurzaamheidsambitie. Namelijk dat “*een open vraagstelling verleidt tot creatieve antwoorden, in tegenstelling tot het formuleren van gesloten doelstellingen*”.



Figuur 17 Toegepaste duurzaamheidsambities in een concreet project ($n = 21$).

Uit Figuur 17 blijkt dat meest toegepaste bovenwettelijke duurzaamheidsambitie op dit moment gasloos bouwen is. Respondenten die *anders* hebben geantwoord, hebben ambities

zoals energieopwekkend, een ecologische wijk of een EPC-norm van 0,2 genoemd. In de functionele dimensie wordt ingegaan op de rol van de gemeente om deze duurzaamheidsambities te behalen.

5.2 Tijdelijke dimensie: bovenwettelijke ambities

Zoals in het theoretisch kader is besproken, bestaat de tijdelijke dimensie uit de context van huidige wet- en regelgeving en de flexibiliteit van gemeenten bij de samenwerking met marktpartijen. Hieraan zal in deze paragraaf aandacht worden besteed in de vorm van resultaten vanuit de casestudies, interviews en enquêtes.

Casestudy en interviews

Bij alle cases was de duurzaamheidsambitie van het project hoger dan de centrale duurzaamheidsnormen op dat moment. Dit toont aan dat, met het oog op een toekomst waarin duurzaamheid een steeds belangrijkere rol speelt, rekening gehouden wordt met de factor tijd. Men houdt zich niet enkel bezig met de normen die er momenteel gelden, maar streeft in haar doelstellingen hieraan voorbij. Dit pleit voor het belang van gemeenten om hierop te sturen. Hierdoor zijn de nagestreefde duurzaamheidsambities bovenwettelijk en niet realiseerbaar via centrale normen.

Doordat een gebiedsontwikkeling vaak een langere periode duurt, gemiddeld zeven tot tien jaar, kan er in dit tijdsbestek veel veranderen. Waaronder innovaties op het gebied van duurzaamheid en ambities, maar ook wetgeving. Er zal hierdoor altijd een moment zijn van een disequilibrium tussen de wetgeving en duurzaamheidsambities. Toch is het wel belangrijk dat de wetgeving meegaat met de markt en innovatie, om de standaardkwaliteit van duurzaamheid te verhogen. Een voorbeeld hiervan is de EPC-norm die om de zoveel jaar wordt aangescherpt (zie Maatschappelijke Context, Hoofdstuk 3).

Het project Oosterwold is als pilot begonnen voor de nieuwe Omgevingswet, waarbij een Omgevingsvergunning werd verstrekt. Doordat deze pilot op basis van de Crisis- en herstelwet is uitgevoerd, kunnen uitzonderingen gemaakt worden op bijvoorbeeld eisen uit het Bouwbesluit. Dit bood de gemeente Almere flexibiliteit en de mogelijkheid af te wijken van de landelijk geldende normen. De hogere duurzaamheidsambities kunnen hiermee vertaald worden naar duurzaamheidseisen.

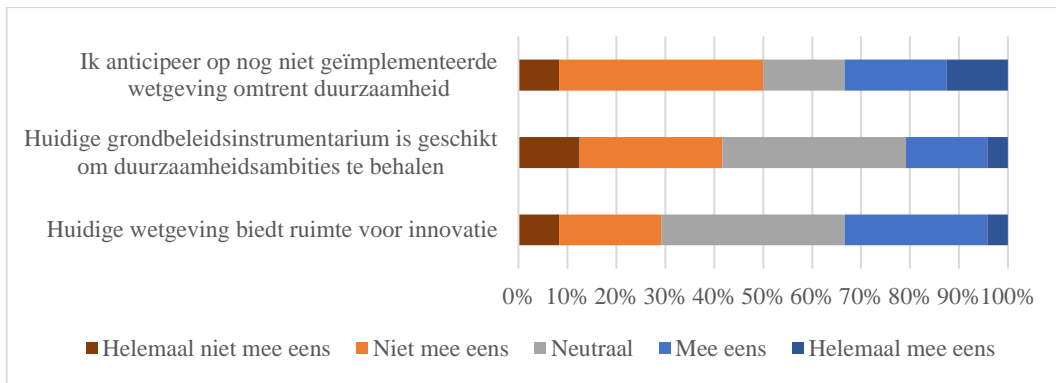
De gemeente Rijswijk heeft bij de gebiedsontwikkeling RijswijkBuiten bij de vergunningaanvraag via een oplegbrief het mogelijk gemaakt dat de woningen niet alleen

werden getoetst volgens het bouwbesluit, maar ook op de toegepaste techniek voor een EPC 0,0-woning. Deze oplegbrief was op basis van een samenwerkingsovereenkomst, privaatrechtelijk. Waardoor de ontwikkeling werd getoetst via een privaatrechtelijke en publiekrechtelijke combinatie. Hiermee trachtten zij niet alleen te voldoen aan de wetgeving die destijds speelde, maar al voorop te lopen op nieuwe innovaties en trends. Een andere belangrijke strategie, waarmee ingespeeld werd op de sterk groeiende duurzaamheidsontwikkelingen en innovaties in de tijd en dus passend binnen de tijdelijke dimensie, is de gehanteerde fasering. Door het project te faseren konden telkens opnieuw de nieuwste innovaties, ambities en wetgeving op het gebied van duurzaamheid relatief eenvoudig verwerkt worden in het project. Hiermee wordt vermeden dat de vooraf vastgestelde ambities gedurende het project achterop raken bij nieuwe ontwikkelingen en innovaties op het gebied van duurzaamheid. Hiermee worden de statische duurzaamheidsambities flexibel door de tussentijdse evaluatie en sturingsmomenten.

In de praktijkvoorbeelden is inzicht gegeven in het veranderlijke karakter van wet- en regelgeving, maar ook duurzaamheidsambities. Dit disequilibrium maakt een ambitie bovenwettelijk. Uit de cases en interviews blijkt dat er vrijwel altijd gestreefd wordt naar bovenwettelijke duurzaamheidsambities. Dit impliceert dat hiermee wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen en dus op een goede manier invulling gegeven wordt aan de tijdelijke dimensie. In de enquête zal aanvullend op bovengenoemde conclusies onderzocht worden in welke mate de factor tijd onderdeel uit maakt van de beweegredenen in de keuze voor bovenwettelijke ambities.

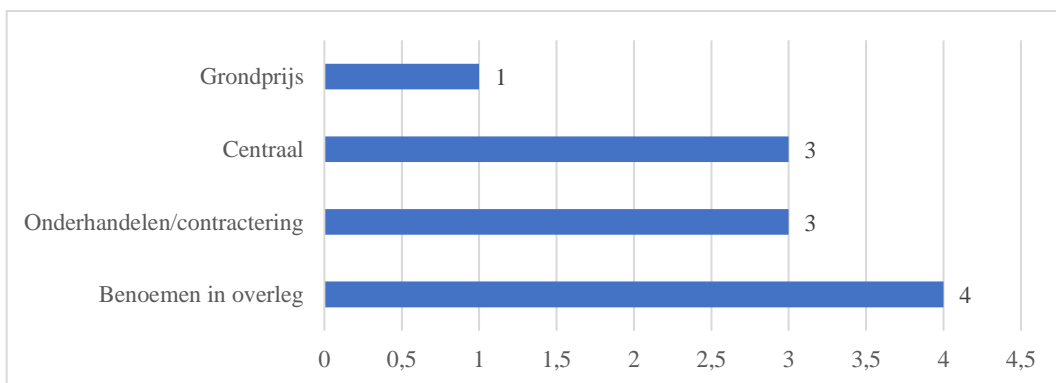
Enquête

In de enquête zijn een aantal stellingen voorgelegd aan de respondenten omtrent de huidige wet- en regelgeving en de geschiktheid van het grondbeleidsinstrumentarium. Zoals blijkt uit Figuur 18 anticipeert zeker de helft van de respondenten op nieuwe wetgeving tijdens het ontwikkelproces. De respondenten verschillen van mening over de geschiktheid van het grondbeleidsinstrumentarium om toekomstige duurzaamheidsambities te behalen. Een groot deel van de respondenten is het hier (*helemaal*) *niet mee eens*. Een kleine meerderheid is negatief gestemd over deze stelling.



Figuur 18 Geschiktheid van het huidige instrumentarium ($n = 24$).

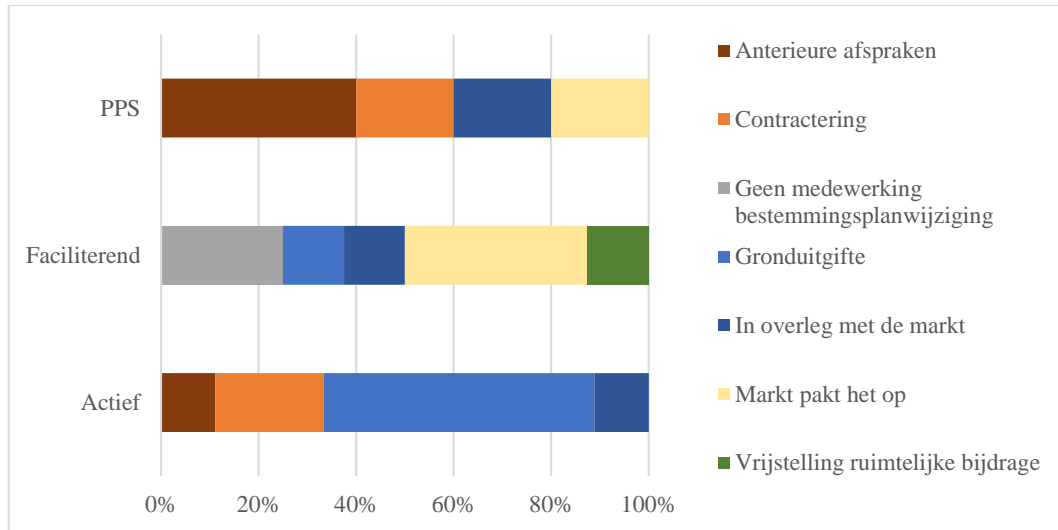
Hoe de respondenten omgaan met toekomstige wetgeving wordt weergegeven in Figuur 19. Van de respondenten geeft slechts een enkele aan duurzaamheidsmaatregelen door te berekenen in de grondwaarde, door hier bijvoorbeeld korting op te geven aan de ontwikkelaar. Respondenten die *centraal* hebben ingevuld doen dit door programmering, het planologisch kader en tijdens het vergunningsproces. Eén respondent geeft aan dat zij bij het Rijk een aanscherping van het geldende bouwbesluit hebben aangevraagd, waardoor er een geldende EPC-norm van 0,2 geldt al vanaf 2018. Deze norm is lager dan de centrale EPC-norm in het bouwbesluit van 0,4. Een andere respondent geeft aan dat duurzaamheidsambities centraal zijn meegenomen door het te benoemen in het coalitieakkoord. Het merendeel van de respondenten die anticiperen op toekomstige wet- en regelgeving geeft aan hiermee rekening te houden door dit aan te halen in overleggen. De vraag rest uiteraard wat hier uiteindelijk mee wordt gedaan.



Figuur 19 Aanpak om nog niet geldende wetgeving toe te passen ($n = 21$).

Op de vraag hoe gemeenten sturen op duurzaamheidsambities, geven de respondenten de volgende antwoorden (Figuur 20): Indien gebruik is gemaakt van een PPS-contract worden de meeste afspraken over duurzaamheid gemaakt via anterieure overeenkomsten. Bij

faciliterend grondbeleid zien gemeenten dat de markt het grotendeels zelf oppakt en de gemeente dus niet hoeft te sturen op de bovenwettelijke ambitie. Bij actief grondbeleid is het grootste sturingsmiddel de gronduitgifte en duurzaamheid als gunningscriteria meenemen in tenders.



Figuur 20 Sturen op duurzaamheidsambities ($n = 22$).

5.3 Functionele dimensie: grondbeleid en de rol van de gemeente

Het theoretisch kader is uitgebreid ingegaan op de functionele dimensie, waarin de (verschillende) rollen van de gemeente zijn beschreven. Afhankelijk van de rol die de gemeente wilt bekleden, kunnen zij een aantal instrumenten inzetten om duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwontwikkelingen te behalen. Hieraan zal in deze paragraaf aandacht worden besteed.

Casestudy en interviews

De cases kenden twee actieve en twee faciliterende gemeenten, desondanks hadden alle vier de cases een andere aanpak van het grondbeleid. Een interessant voorbeeld voor de rol van de gemeente is de ontwikkeling in Oosterwold. De gemeente Almere stelt zich uiterst faciliterend op door een soort “doe-het-zelf planologie voor eindgebruikers” te hanteren (persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Maar dit is meer een houding en rol die de gemeente zich aanmeet. De gemeente heeft ongeveer 50 procent van de grond in eigendom en kan dus sturen. Volgens Respondent 1 wordt dit gedaan bij de verkoop van de grond in de anterieure overeenkomst en met een bijdrage aan de exploitatie. De ontwikkeling in Oosterwold heeft als eerste doel om eindgebruikers de wijk zelf te laten ontwerpen. De ontwikkelstrategie van de gemeente is het bewust afstand nemen en de

verantwoordelijkheid in handen van de eindgebruikers te geven, maar de gemeente heeft dus wel de instrumenten om dit ook mogelijk te maken. Door het actieve grondbeleid kan de gemeente sturen tijdens de gronduitgifte. De gemeente heeft verder geen instrumenten ingezet, zoals onteigening of wet voorkeursrecht om grondposities te verkrijgen. Er is uitgegaan van de huidige grondposities.

“De gemeente bedenkt niets, het is een soort doe-het-zelf planologie voor eindgebruikers.”

– Interview respondent 1

De gemeente Rijswijk hanteert een actief grondbeleid bij de ontwikkeling van RijswijkBuiten. Het beleid is om als gemeente de regie te voeren bij de ontwikkeling. De gemeente heeft als voorzorgmaatregel gebruik gemaakt van de wet voorkeursrecht voor het gehele plangebied (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). Zij wilden niet dat andere gemeenten grondposities gingen innemen en daardoor invloed konden uitoefenen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). Dit is tevens de *trigger* geweest om als gemeente actief te gaan ontwikkelen. Door de relatief slechte tijd, de crisis, heeft de gemeente in korte tijd veel gronden aan kunnen kopen. De gemeente heeft het hele plangebied in bezit en draagt ook het grondexploitatierisico.

De cases in Amsterdam, Stadstuin en het Cruquiusgebied zijn faciliterend van aard, omdat de gemeente geen eigenaar is van de grond. Toch is bij beide cases gekozen voor een andere rol van de gemeente. De case in Amsterdam, Stadstuin, is een initiatief van een woningcorporatie. Amsterdam was toentertijd nog verdeeld in Stadsdelen. Samen met Stadsdeel Nieuw-West heeft de woningcorporatie een stedenbouwkundigplan gemaakt voor de locatie. De tender voor de ontwikkeling van deze locatie heeft de woningcorporatie anders aangepakt dan normaal. In plaats van op een ontwikkeling in te schrijven, konden partijen op een zestal punten hun visie werpen. Op basis van deze visie is een samenwerking aangegaan om een concept verder uit te werken en vervolgens in de praktijk te brengen. Het Stadsdeel Nieuw-West was zeer betrokken bij de ontwikkeling, omdat zij trots waren dat deze eerste duurzame wijk in hun stadsdeel kwam. De rol van de gemeente lag in het aanleggen van openbare ruimte en infrastructuur.

Bij het Cruquiusgebied in Amsterdam heeft de gemeente ook een faciliterend grondbeleid gevoerd. Wel is een stedenbouwkundigplan opgesteld met de betrokken ontwikkelaar die het meeste van de grond in bezit heeft. In dit stedenbouwkundig plan is een spelregelkaart

opgesteld met daarin de ruimtelijke uitgangspunten en ambities. In dit geval had de ontwikkelaar de regisserende rol en positie om de gebiedsontwikkeling te coördineren.

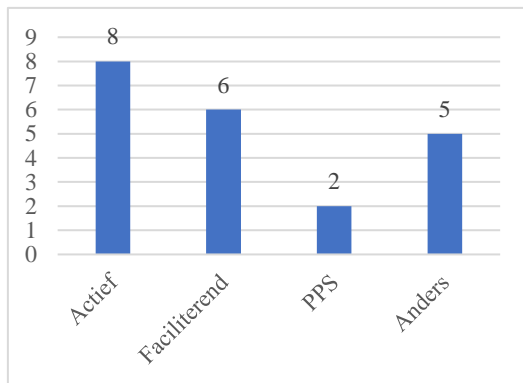
In de praktijkvoorbeelden is inzicht gegeven in de rol van de gemeente bij het realiseren van duurzaamheidsambities. In de casestudy is zowel actief als faciliterend grondbeleid gevoerd. Alle vier de cases laten een andere rol van de gemeente zien, waarbij de regierol de ene keer bij de gemeente ligt en de andere keer aan de markt wordt opgelaten. Dit is aanleiding geweest om de geschiktheid en de manier waarop gestuurd kan worden met het grondbeleid nader te onderzoeken aan de hand van de enquête.

Enquête

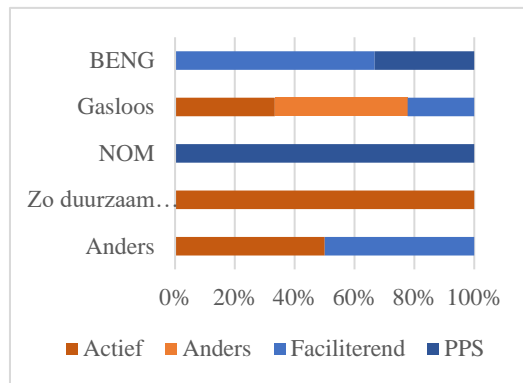
Om de duurzaamheidsambities uit Figuur 17 te realiseren, is gevraagd welk type grondbeleid de gemeente hanteert en waarom. Zoals is te zien in Figuur 22 hanteren de gemeenten een gevarieerd grondbeleid.

In totaal hebben acht gemeenten gekozen voor een actief grondbeleid. Dit beleid is met name gekozen, omdat de grond al in bezit was van de gemeente. Een respondent noemt dat actief grondbeleid de standaard is binnen zijn/haar gemeente. Een andere respondent noemt dat specifiek gekozen is actief grondbeleid te voeren om ambities te realiseren. Faciliterend grondbeleid is grotendeels gekozen doordat de grond in particulier bezit is. In sommige gevallen is hiervoor gekozen omdat het beleid is om zoveel mogelijk aan de markt over te laten. Een respondent noemt de mogelijkheid om op deze manier marktpartijen uit te nodigen creatieve en innovatieve oplossingen te bedenken. De respondenten die volgens een *Publiek-private samenwerking* beleid voeren noemen een ‘bouwclaimmodel’ of samenwerking waarbij ‘risicodeling plaatsvond’. Respondenten die *anders* hebben ingevuld noemen een situationeel grondbeleid te voeren om in te kunnen spelen op ontwikkelingen en optimaal kosten te verhalen.

Om meer inzicht te krijgen in de gekozen ambities ten opzichte van het grondbeleid, zijn deze vragen met elkaar geconfronteerd. Dit levert Figuur 21 op, waarbij de duurzaamheidsambities per type grondbeleid zijn weergegeven. Uit het figuur blijkt dat BENG voornamelijk wordt nagestreefd waarbij faciliterend grondbeleid wordt gevoerd of een PPS. Gasloos wordt via elk type grondbeleid nagestreefd, op PPS na. Nul-op-de-meter woningen worden ontwikkeld in een PPS. Om zo duurzaam mogelijk te ontwikkelen hanteren gemeenten een actief grondbeleid. Respondenten met een *andere* duurzaamheidsambitie doen dit met zowel actief als faciliterend grondbeleid.

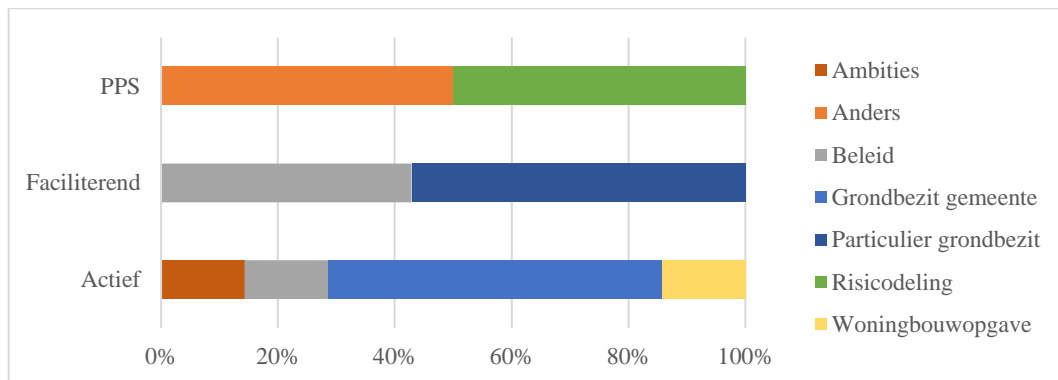


Figuur 22 Gekozen grondbeleid om duurzaamheidsambities te behalen ($n = 21$).



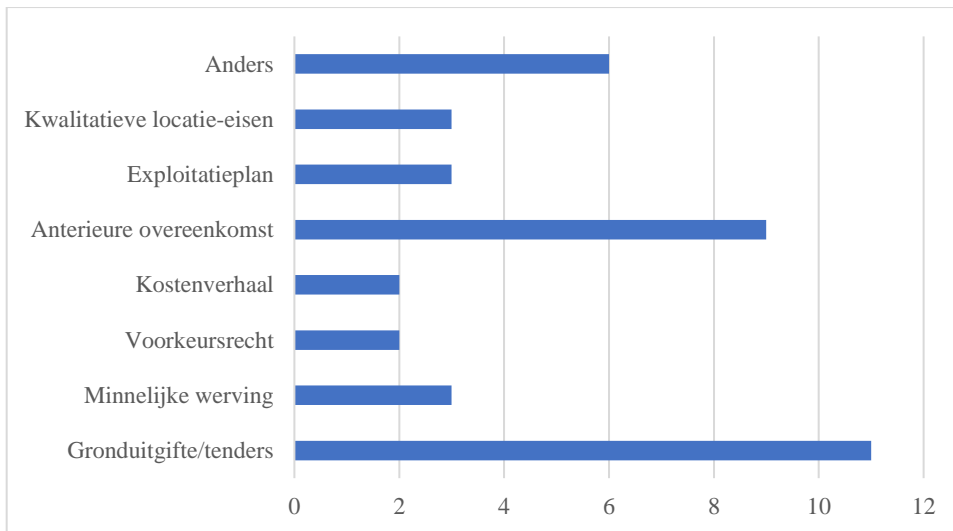
Figuur 21 Gekozen duurzaamheidsambities per type grondbeleid ($n = 21$).

De redenen voor het gekozen grondbeleid variëren en zijn weergegeven in Figuur 23. Respondenten die een PPS-contract hebben met een marktpartij zeggen dit te doen om risico's te delen. Respondenten die *anders* hebben ingevuld, benoemen situationeel grondbeleid te voeren om maatwerk te leveren en in te spelen op ontwikkelingen. Respondenten die faciliterend grondbeleid voeren geven als reden dat dit het beleid is binnen de gemeente. Een andere reden is dat de grond in particulier bezit is. Actief grondbeleid wordt voornamelijk gehanteerd, omdat de gemeente grondeigenaar is.



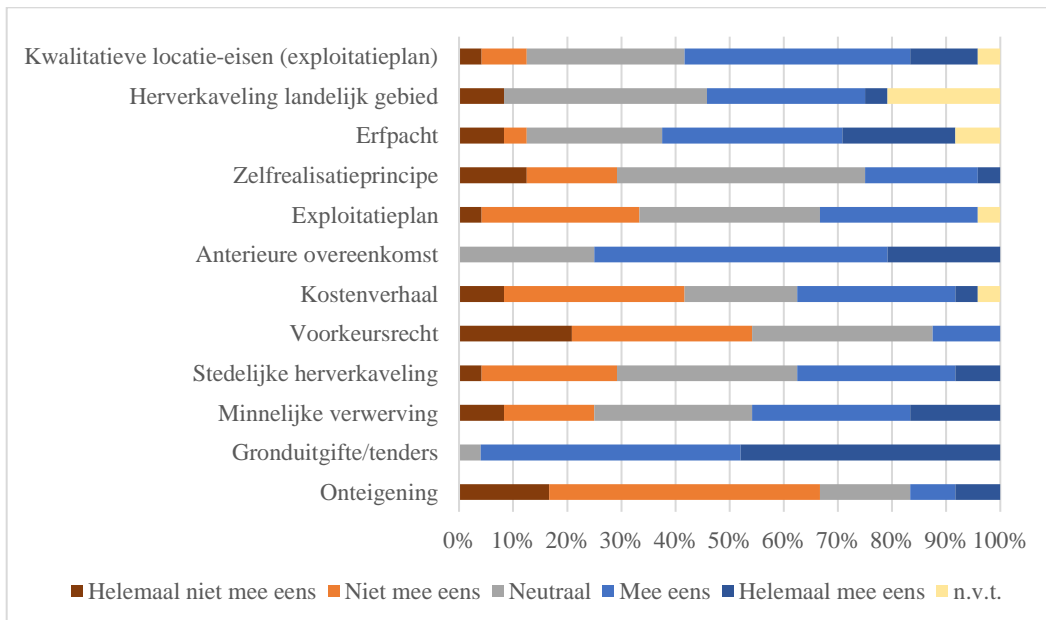
Figuur 23 Redenen om bepaald grondbeleid te voeren ($n = 21$).

Aan de respondenten is gevraagd welke grondbeleidsinstrumenten zij hebben ingezet tijdens dit project. De instrumenten *Onteigening, stedelijke herverkeveling, zelfrealisatieprincipe, erfpacht en herverkeveling (landelijk en stedelijk)* werd niet gekozen en is uit het figuur gelaten om de leesbaarheid te vergroten. Respondenten die *anders* kozen, voegden toe dat zij o.a. ruimtelijke planologie (structuurvisie, bestemmingsplan) gebruiken om duurzaamheidsambities te realiseren. Daarnaast werd het hebben van een goede relatie, samenwerkingsovereenkomst en mandigheid genoemd. Mandigheid is in deze context het mede-eigendom van de duurzaamheidsmaatregel.



Figuur 24 Gekozen grondbeleidsinstrumenten om duurzaamheidsambities te realiseren ($n = 21$).

Om het grondbeleidsinstrumentarium en de rol van de gemeente hierin te beoordelen, werd aan de respondenten gevraagd welke instrumenten zij geschikt achten om duurzaamheidsambities te realiseren. Opvallend is dat bij elke instrument meerdere malen *neutraal* is ingevuld. Met name de anterieure overeenkomst en gronduitgifte/tender lijkt effectief om duurzaamheidsambities te realiseren. Dit zijn allebei actieve grondbeleidsinstrumenten. *Kwalitatieve locatie-eisen* via het exploitatieplan en *erfpacht* worden ook als relatief geschikt beoordeeld. Faciliterende instrumenten zoals voorkeursrecht wordt als ongeschikt beoordeeld om duurzaamheidsambities te realiseren.



Figuur 25 Geschiktheid van grondbeleidsinstrumentarium om duurzaamheidsambities te realiseren ($n = 24$).

5.4 Relationele dimensie: samenwerking met stakeholders

Zoals is besproken in het theoretisch kader, wordt de relationele dimensie in dit onderzoek geïnterpreteerd als een actorenanalyse. Door de verschillende betrokkenen bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken, is het relevant om de context te begrijpen van de verschillende belangen. Hieraan zal in deze paragraaf aandacht worden besteed in de vorm van resultaten vanuit de casestudies, interviews en enquêtes.

Casestudy en interviews

Door het inzichtelijk maken van de belangen, komen de onderlinge (relationele) spanningsvelden naar voren, zoals genoemd door Salet & De Vries (2018). Allereerst zal stapsgewijs benoemd worden wat de hoofdbelangen zijn van partijen beginnend op het een hoog schaalniveau toewerkend naar de individuele cases, zoals onderzocht in dit onderzoek. Deze lange aanvliegroute is van belang om de context in perspectief te plaatsen. Zoals benoemd in de maatschappelijke context worden er door onder andere het klimaatakkoord op een hoog schaalniveau diverse afspraken en ambities vastgelegd. Een voorbeeld van de ambities en belangen in het Parijs akkoord is de opwarming van de aarde de komende zes jaar tot maximaal 2 en idealiter 1,5 graad te beperken (zie paragraaf 3.3). Dergelijke belangen en afspraken hebben logischerwijs hun weerslag op de ambities en wetgeving van de 195 aangesloten landen en dus ook op die van het Nederlandse Rijk.

De gemeenten hebben op hun beurt te voldoen aan de normen zoals opgelegd door het Rijk. Opmerkelijk is dat er een duidelijke tweedeling plaatsvindt in de ambitieniveaus en de belangen die gemeenten hebben in het kader van deze normen. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan in zekere zin een bovenwettelijk ambitieniveau na te streven. Dit uit zich voornamelijk in het anticiperen op, en daar waar mogelijk implementeren van toekomstige wet- en regelgeving of nieuwe innovaties. Uit aanvullende interviews blijkt dat hieraan drie redenen ten grondslag kunnen liggen. Allereerst kan het doel zijn dat de gemeente toekomstbestendig is en dus nieuwe innovaties implementeert. Daarnaast kan de gemeente een duurzaam imago nastreven en dus bovenwettelijke ambities stellen. Tot slot kan een reden zijn dat de gemeente organisatorisch over het algemeen nog niet optimaal presteert en het behalen/benaderen van de gestelde nationale normen al een hele prestatie is. De focus ligt dan niet op duurzaamheid of de middelen zijn er niet om hierop te sturen.

Uit de vier cases blijkt dat de gemeenten ook verschillende *persoonlijke en achterliggende* belangen en drijfveren hebben voor duurzame ontwikkelingen. Een terugkomend belang is

het opdoen van kennis. Kennis op het gebied van duurzaam ontwikkelen op zich (Stadstuin), maar ook als pilot voor de nieuwe Omgevingswet (Oosterwold).

De belangrijkste stakeholders bij de nieuwbouwwijkontwikkeling Oosterwold zijn de (1) gemeente of overheid, (2) de eindgebruiker en (3) de ontwikkelaar. Overheid heeft Oosterwold aangewezen als een pilot voor de nieuwe Omgevingswet (zie maatschappelijke context in hoofdstuk 3). Daarnaast heeft de gemeente als visie om de eindgebruiker het gebied te laten ontwerpen en dat het gebied zelfvoorzienend is. De eindgebruiker heeft als belang te kunnen leven, zoals zij dat voor ogen hebben. Oosterwold is hierin een *opvallende* case, omdat de gemeente zelfs infrastructuur en riolering onder de verantwoordelijkheid van de eindgebruikers laten vallen. De ontwikkelaar heeft als belang om de grondposities die zij nu bezitten te ontwikkelen. Een aantal grote ontwikkelaar zijn eigenaar van ongeveer 50 procent van het plangebied. Volgens de respondent komen deze gronden nog niet in ontwikkeling, doordat de bestemmingsplan regels ingewikkeld zijn op grote schaal (persoonlijke communicatie, 3 mei 2018). Er liggen nog geen concrete plannen, wel zijn er verkennende gesprekken over wat de mogelijkheden zijn en eventueel zelfs over grondruil ergens anders in Almere (persoonlijke communicatie, 3 mei 2018).

De gemeente Almere zit het meeste om tafel met de eindgebruiker. De eindgebruiker is in dit geval ook vaak de initiatiefnemer. Ze hebben de projectontwikkelaar uit de bouwkolom gefilterd. De belangrijkste stakeholders binnen Oosterwold zijn voornamelijk de eindgebruikers en de gemeente.

De belangrijkste stakeholders bij de ontwikkeling RijswijkBuiten zijn de gemeente en de ontwikkelaar. De ontwikkeling ging van start toen de Nederlandse economie in crisis was, zo rond 2009-2011 (persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). De bouwproductie lag op dat moment stil en ontwikkelaars waren bereid concessies te doen om maar te kunnen bouwen (persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). De gemeente Rijswijk wilde de regierol in het plangebied houden en kwam samen met een adviesgroep die bestond uit onder andere Deloitte en de TU Delft (persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). Samen is nagedacht over een slimme aanpak om als gemeente niet te veel risico te lopen. Hieruit is het bouwclaimmodel 'nieuwe vorm' voortgekomen.

De gemeente Rijswijk heeft vervolgens een uitvraag gedaan aan de markt om advies, kennis en kunde, personeel en geld te leveren voor de ontwikkeling om niet al het risico zelf te dragen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 27 juni 2018). De gemeente heeft van te voren de ambitie van EPC 0,0 gesteld, met daarbij de vraag hoe de marktpartij kon

helpen. Ook is door de Raad besloten dat er geen gasaansluitingen kwamen in RijswijkBuiten. De marktpartij kon aanspraak maken op een bouwclaim van 250 woningen, met kans op verlenging. Er werd dus niet alleen geselecteerd op prijs, maar ook op kwaliteit. Dat was in deze tijd, rond 2011-2012 nog relatief nieuw. Volgens de respondent is dit model erg goed bevallen. Er was een *open boek principe*, beide partijen hadden inzicht in elkaars resultaten. Dit leverde ook weer veel kennis op voor volgende projecten. De meeste tijd ging volgens de Respondent zitten in de ‘werkmotor’, aan elkaar wennen en de omslag van denken. De samenwerking is zeer gebaat bij continuïteit van personeel.

Volgens Respondent 2 (persoonlijke communicatie, 27 juni 2018) zou deze manier nu minder van de grond komen, omdat de ontwikkelaar hier een deel van haar zelfstandigheid moet afstaan. In een goede markt, zoals nu, zou de ontwikkelaar hier niet toe bereid zijn. De marktpartij heeft in deze tijd veel expertise kunnen opdoen om duurzaam te bouwen, maar ook nieuwe financieringsvehicules, zoals Klimaatgarant. Klimaatgarant zorgde ervoor dat de duurzaamheidsmaatregelen niet op de balans van de gemeente kwamen door een sale-and-lease-back constructie met de eindgebruiker.

De belangrijkste stakeholder bij de ontwikkeling van het Cruquiusgebied waren de (1) ontwikkelende belegger, (2) lokale ondernemers en (3) de gemeente. Het Cruquiuseiland was het laatste niet-herontwikkelde eiland binnen de ring van Amsterdam. De ontwikkelende belegger, en andere ontwikkelaars, zagen de potentie van het gebied terwijl het crisis was in Nederland (persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). Alleen de ontwikkelende belegger had het lef en de middelen om grondposities in te nemen (Amvest, 2018). Het gebied bestond uit veel lokale bedrijvigheid. De respondent gaf aan dat sommige lokale ondernemers zaten te wachten om uitgekocht te worden, omdat er geen mogelijkheid was tot uitbreiden (persoonlijke communicatie, 17 mei 2018). De gemeente had geen belang in de herontwikkeling van het gebied en liet dit daarom aan de markt over.

De belangrijkste stakeholders bij de ontwikkeling Stadstuin waren (1) de woningcorporatie, (2) concept Co-Green en (3) de gemeente. De woningcorporatie was eigenaar van verouderde woningbouw op het plangebied. Zij wilden het gebied herontwikkelen met meer sociale woningen. De betaalbaarheid van de eindgebruiker was hierbij erg belangrijk (persoonlijke communicatie, 20 juli 2018), alsmede bij de service- en energierekening. Daarnaast wilde de corporatie kennis op doen van duurzaam bouwen, mede door de grote duurzaamheidsopgave die corporaties te wachten stond (persoonlijke communicatie, 20 juli 2018). Co-Green is een concept dat werd gecreëerd door de uitvraag van de corporatie op

het gebied. Het doel van het concept is duurzaam en repliceerbaar zijn. Repliceerbaar zodat het op andere ontwikkelingen toegepast kon worden en financieel zelfvoorzienend was (persoonlijke communicatie, 20 juli 2018). De duurzaamheidsmaatregelen moesten elders in de cyclus terugverdiend worden. De gemeente had geen grondpositie in het plangebied. Wel hadden zij belang bij de ontwikkeling ervan. Door het toevoegen van sociale huurwoningen kon worden voldaan aan de sociale woningbouwopgave in Amsterdam.

In de vier cases zijn vier verschillende aanpakken te onderscheiden in relatie tot de samenwerking met andere stakeholders.

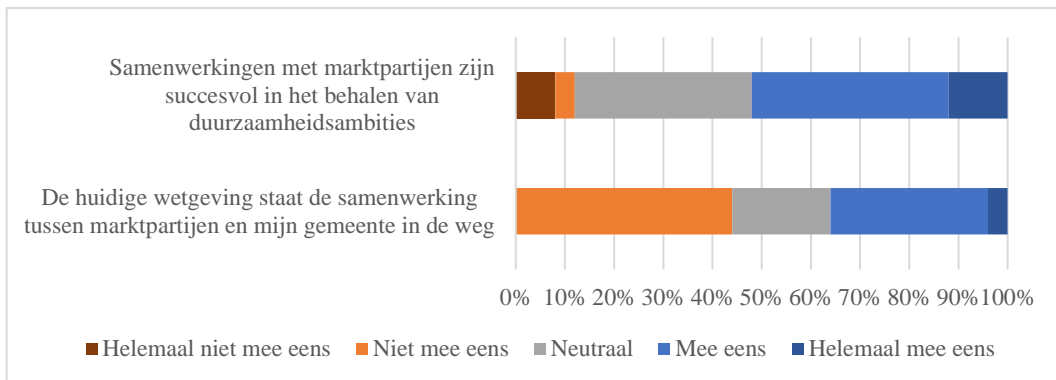
1. Bij actief grondbeleid als gemeente gelijk met de eindgebruiker om tafel zit, die tevens initiatiefnemer is. De rol van ontwikkelaar wordt hierdoor 'overgeslagen'. De gemeente had de positie om kavels te verkopen en daardoor eisen te stellen aan de ontwikkeling.
2. Bij actief grondbeleid als gemeente gelijk een marktpartij betrekken bij de ontwikkeling van het plan. Een consortium waarbij de gemeente kennis en kunde kan inwinnen. Tegelijk wordt het afzetrisico beperkt. De gemeente zit hier actief aan tafel en heeft een grote regie rol in de ontwikkeling. Ook doordat de gemeente het grondexploitatie risico heeft.
3. Bij faciliterend grondbeleid verschuift de gemeente alle verantwoordelijkheid naar de marktpartij of woningcorporatie. Deze stakeholder maakt een stedenbouwkundigplan en stelt (duurzame) eisen aan de ontwikkeling op private wijze.
4. Bij faciliterend grondbeleid in samenwerking met de initiatiefnemer (marktpartij of woningcorporatie) een Stedenbouwkundigplan maken. Draagvlak creëren voor ambities en als gemeente betrokken zijn bij de ontwikkeling: faciliteren waar mogelijk.

In de praktijkvoorbeelden is inzicht gegeven in de belangrijkste stakeholders per case en de onderlinge samenwerking. Hieruit zijn vier strategieën te onderscheiden. Deze samenwerkingen zijn aanleiding geweest om de samenwerking tussen overheid en marktpartijen bij de realisatie van duurzaamheidsambities verder te onderzoeken aan de hand van de enquête.

Enquête

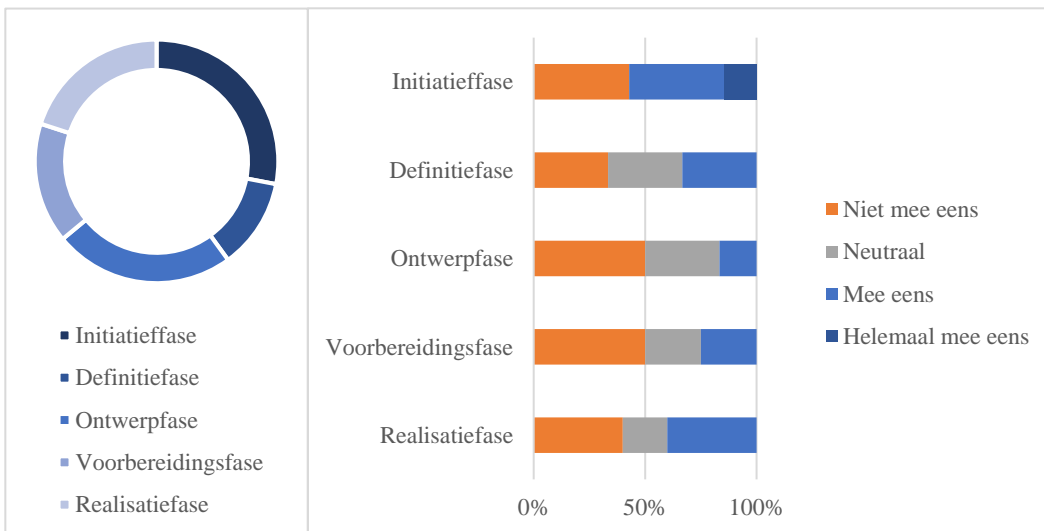
Uit de enquête blijkt een verdeelde mening over de samenwerking met marktpartijen. Respondenten die het met deze stelling (*helemaal*) *niet eens* zijn, geven ook aan dat een traditionele of conservatieve houding van de projectontwikkelaar een knelpunt is bij de realisatie van duurzame ambities. Zij beoordelen het slagen van de duurzaamheidsambitie dan ook een stuk lager dan de gemiddelde respondent. Tevens blijkt uit Figuur 26 dat ruim

de helft van de respondenten van mening is dat de samenwerking met marktpartijen succesvol zijn bij het behalen van duurzaamheidsambities.



Figuur 26 Stellingen over de samenwerking met marktpartijen (n = 25).

Uit Figuur 26 blijkt een verdeelde mening over de tweede stelling, namelijk of de huidige wetgeving de samenwerking in de weg staat. De vraag in welke fase het project zich bevindt (Figuur 28), laat bijna een gelijke verdeling zien van projectfases waarbinnen de stelling is beantwoord. Als vervolgens de antwoorden van de stellingen worden geconfronteerd met de projectfases (Figuur 27), blijkt dat de antwoorden nog steeds zeer verdeeld zijn, wat een juiste interpretatie lastig maakt.



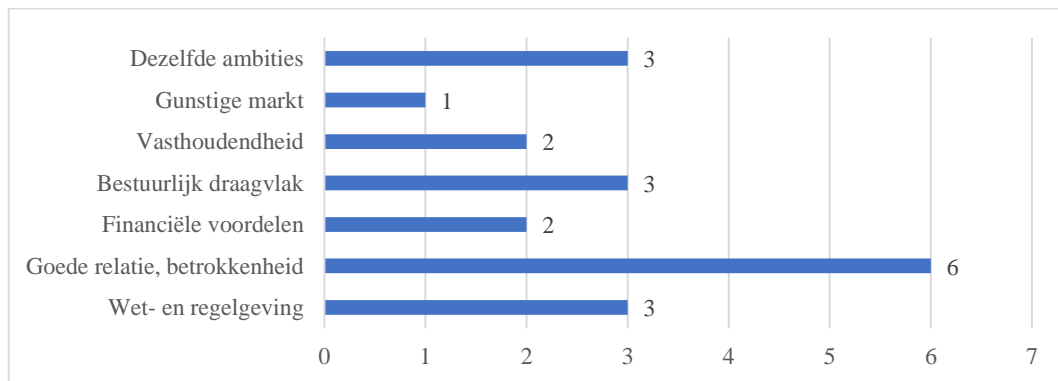
Figuur 28 Projectfase (n = 25).

Figuur 27 Stelling: 'huidige wetgeving staat de samenwerking in de weg' per projectfase (n = 25).

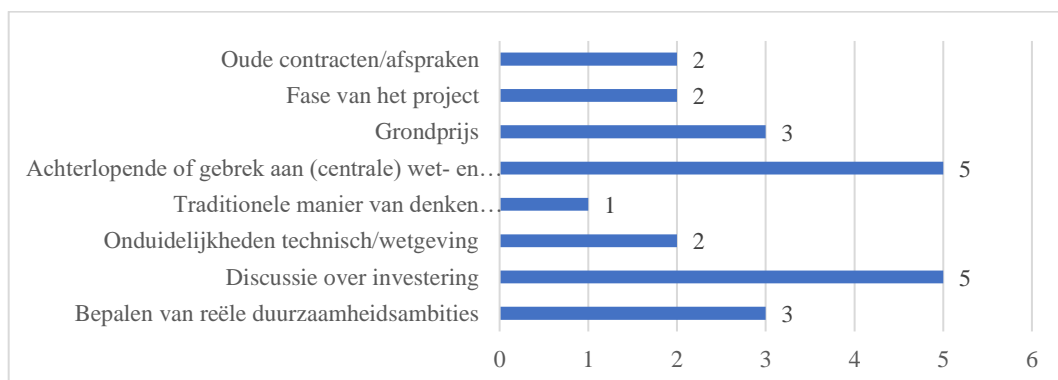
5.5 Succesfactoren en knelpunten

Nu de context van het gemeentelijk grondbeleid in relatie tot het nastreven van duurzaamheidsambities bekend is, is het relevant te weten welke succes- en knelfactoren

de respondenten onderscheiden. De grootste succesfactor is het hebben van een goede relatie en betrokkenheid van alle stakeholders. De grootste knelpunten zijn het achterlopen of gebrek aan (centrale) wet- en regelgeving rondom duurzaamheid. Daarnaast is de discussie over de investering in duurzaamheidsmaatregelen een knelpunt volgens respondenten. Een weergave van de succes- en knelfactoren is te vinden in respectievelijk Figuur 29 en Figuur 30.



Figuur 29 Succesfactoren bij de realisatie van bovenwettelijke duurzaamheidsambities ($n = 21$).



Figuur 30 Knelpunten bij de realisatie van bovenwettelijke duurzaamheidsambities ($n = 21$).

6 Conclusie, discussie en advies vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de resultaten van het onderzoek getrokken. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, zijn drie deelvragen in de vorige hoofdstukken behandeld. Deze antwoorden vormen het uitgangspunt voor de beantwoording van de hoofdvraag in paragraaf 6.1. Vervolgens wordt de onderzoeksmethode en de resultaten bediscussieerd in paragraaf 6.2. Tot slot worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan in paragraaf 6.3.

6.1 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was inzicht geven in de sturingsmogelijkheden van gemeenten met grondbeleid op duurzaamheidsambities die verdergaan dan de vastgestelde duurzaamheidsnormen bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken. Om dit doel te bereiken, was de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“Hoe en in hoeverre kan de gemeente sturen door middel van grondbeleid op de realisatie van bovenwettelijke duurzaamheidsambities bij nieuwbouwwijken?”

Op basis van het uitgevoerde literatuuronderzoek en de kwalitatieve, empirische dataverzameling via casestudies en een online enquête, kan worden gesteld dat de gemeente met zowel actief als faciliterend grondbeleid succesvol kan sturen op bovenwettelijke duurzaamheidsambities. Hoe gemeenten kunnen sturen op hun duurzaamheidsambities is afhankelijk van de context waarbinnen de nieuwbouwwijk wordt ontwikkeld. Deze context is te beschrijven in een viertal dimensies, normatief, tijdelijk, functioneel en relationeel.

Allereerst de normatieve dimensie die ingaat op de relatie tussen centrale ambities en lokale ambities. Het blijkt dat het zinvol is dat duurzaamheidsnormen en -ambities centraal worden vastgelegd. Toch is men overwegend ontevreden over een aantal zaken. Allereerst blijkt dat in veel van de gevallen de huidige wetgeving onvoldoende flexibiliteit biedt te kunnen sturen op duurzaamheidsambities. Daarnaast zoals blijkt uit zowel de caseanalyse als de enquête dat de huidige wet- en regelgeving niet aansluit op de huidige duurzaamheidsambities. In meer dan de helft van de gevallen liggen de lokale ambities hoger dan de centrale duurzaamheidsnormen. Een mogelijke oorzaak die hier aan ten grondslag ligt is een disbalans in de verantwoordelijkheden van de centrale en decentrale overheden. Zoals genoemd door de respondenten in de enquête zijn succesfactoren bij het behalen van duurzaamheidsambities onder andere de centrale wet- en regelgeving. Terwijl dit ook als één van de grootste knelpunten wordt genoemd.

De tijdelijke dimensie gaat in op de factor tijd en daarbij de relatie tussen huidige ambities en geldende duurzaamheidsnormen. Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten een bovenwettelijke duurzaamheidsambitie nastreven. Dit doen gemeenten door het onderwerp mee te nemen in overleggen met stakeholders. Ook blijkt dat de fasering binnen een project een geschikt middel kan zijn om op duurzaamheidsambities te sturen. Het opdelen van het gehele plan geeft de mogelijkheid bij elke nieuwe fase de duurzaamheidsmaatregelen te herzien in contracten.

De derde dimensie is de functionele dimensie, waarin de rol van de gemeente wordt beschreven. Aan de hand van deze rol kunnen een aantal instrumenten worden ingezet die helpen bij het behalen van de ambities. In de praktijk blijkt met name de anterieure overeenkomst en gronduitgifte/tender effectief om duurzaamheidsambities te realiseren, aangenomen dat wat het meest is gekozen, ook het beste werkt. Dit zijn allebei actieve grondbeleidsinstrumenten. Faciliterende instrumenten zoals voorkeursrecht wordt als ongeschikt beoordeeld om duurzaamheidsambities te realiseren.

De vierde en laatste dimensie is de relationele dimensie. Dit is een analyse van de betrokken stakeholders en de onderlinge belangen. In de context van dit onderzoek blijkt hieruit een grote diversiteit bij de aanpak van gemeenten om duurzaamheidsambities na te streven, waarbij samenwerking een groot aspect is. De gemeente kan niet alleen duurzaamheidsambities nastreven. Het vroegtijdig betrekken van een marktpartij in het proces levert een goede relatie en betrokkenheid op van beide kanten. Dit kan een positief effect hebben op het behalen van de duurzaamheidsambitie.

Geconcludeerd kan worden dat met zowel actief als faciliterend grondbeleid gestuurd kan worden op duurzaamheidsambities. Ook met tussenvormen van publiek-private samenwerkingen kan gestuurd worden op duurzaamheidsambities. Het is sterk afhankelijk van de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling zich bevindt welke aanpak de gemeente kan uitvoeren. Dat gemeenten sturen op bovenwettelijke duurzaamheidsambities blijkt essentieel om te kunnen anticiperen op toekomstige wetgeving. Bij het sturen helpt het centraal vaststellen van duurzaamheidsnormen. Dit sturingsmiddel is alleen niet flexibel genoeg om in te spelen op hogere duurzaamheidsambities. Flexibiliteit is belangrijk bij het ontwikkelen over een langere termijn.

De meeste mogelijkheden om te sturen op duurzaamheidsambities hebben gemeenten indien zij actief grondbeleid voeren. Het is hiervoor cruciaal als gemeente (of andere samenwerkende overheid) grondeigenaar te zijn. Specifieke sturingsmiddelen die het meest

effectief blijken gronduitgifte, gunningcriteria bij tenders en de anterieure overeenkomst. Bij faciliterend grondbeleid is het noodzaak samen te werken met de marktpartij en draagvlak te creëren voor duurzaamheidsmaatregelen. Het hebben van een goede relatie en het tijdig betrekken van de marktpartij in een vroeg stadium kan helpen bij het sturen op duurzaamheidsambities.

6.2 Discussie

Onderzoeksgebied

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt: *“Tot op heden is nog niet bekend in hoeverre het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium voldoende toereikend is bij voor het realiseren van duurzaamheidsambities die verdergaan dan de vastgestelde duurzaamheidsnorm bij de realisatie van nieuwbouwwijken”*. Dit onderzoek draagt bij aan het onderzoeksgebied aan de hand van het beschrijven van de achterliggende context van de nieuwbouwwontwikkeling en de aanpak van de gemeente hierin. Deze context is gebaseerd op het contextueel model van Salet & de Vries (2018). Dit model is nog niet eerder in de praktijk empirisch onderzocht op dit onderzoeksgebied.

Uit het caseonderzoek van vier nieuwbouwwontwikkelingen bleek dat de lokale duurzaamheidsambities van gemeenten voortvloeien uit de centrale duurzaamheidsambitie van het Rijk of zelfs de Europese Unie. Gemeenten vertaalden deze centrale ambitie naar lokale omstandigheden, zoals ook Salet & de Vries (2018, pp. 11-12) benoemen in hun onderzoek. Namelijk dat op ieder schaalniveau centrale normen worden vertaald naar normen die passen binnen de omstandigheden op dat schaalniveau. Uit het onderzoek van de vier cases bleek dat in elk geval de duurzaamheidsambities van de projecten hoger lagen dan de ambities van de lokale overheid. Op deze manier zal er altijd een disequilibrium blijven tussen de lokale ambities en centrale wetgeving. Indien centrale duurzaamheidsnormen zullen veranderen, zullen deze naar waarschijnlijkheid de centrale ambities volgen. In dit geval zullen gemeenten, die streven naar een hogere ambitie dan het Rijk, altijd in een disequilibrium ervaren tussen duurzaamheidsambities en centrale normen.

Segeren (2007) stelde in zijn onderzoek al dat de gemeente niet meer alleen op de grondmarkt fungeerde, doordat marktpartijen steeds meer grondposities innamen. Dit blijkt tevens uit het onderzoek van Segeren. Bij elke case waren er marktpartijen die een grondpositie hebben (of hadden) binnen het plangebied. Indien gemeenten geen actief grondbeleid kunnen voeren door het niet bezitten van de grond, kunnen zij niet voldoende

terugvallen op de centrale wet- en regelgeving om te sturen op ambities. Hierdoor zijn gemeenten aangewezen om samen te werken met marktpartijen, niet alleen op de grondmarkt.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd binnen een bepaalde tijd, waardoor een klein deel van de beschikbare literatuur over het onderzoeksgebied is gelezen. Dit onderzoek kan een interessante beeld zijn voor de huidige stand van zaken in het onderzoeksgebied en specifiek voor het Nederlandse grondbeleid en duurzaamheidsambities.

De enquête richtte zich alleen op gemeenten. Terwijl in het onderzoek ook rekening werd gehouden met verschillende stakeholders, was de enquête vanuit één perspectief. Om tot nieuwe inzichten te komen vanuit andere perspectieven binnen het ontwikkelingsproces, zou het interessant zijn om de enquête aan te passen en op grotere schaal te verspreiden.

6.3 Advies vervolgonderzoek

Het onderzoek is kwalitatief benaderd, wat nieuwe inzichten heeft gebracht voor de relatie tussen het gemeentelijk grondbeleid en duurzaamheidsambities. Een toegevoegde waarde zou zijn om de enquête op grote schaal onder gemeenten en marktpartijen te verspreiden.

De analyse van de enquête is ook kwalitatief benaderd. Dit bood inzichten in de achterliggende gedachten door relatief veel open vragen te stellen. Deze inzichten kunnen gebruikt worden voor nieuw onderzoek op kwantitatieve schaal. Dit vergroot de generaliseerbaarheid van de resultaten, wat goed is voor de conclusies van het onderzoek.

Bronnenlijst

- Almere 2.0. (2017). *Jaarverslag 2017*. Almere: Gemeente Almere.
- Almere 2.0. (2018). *Gebiedsontwikkeling Oosterwold*. Opgeroepen op mei 2, 2018, van Almere 2.0: <https://almere20.almere.nl/gebiedsontwikkeling/oosterwold/>
- Amvest. (2018). *Het Cruquijsgebied heeft alles wat een ontwikkelaar zich kan wensen*. Opgeroepen op juli 18, 2018, van Amvest: <https://www.amvest.nl/nieuws/cruquijs-eiland-heeft-alles-wat-een-ontwikkelaar-zich-kan-wensen/>
- Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Babbie, E. (1998). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Berenschot Groep. (2003). *Samenwerkingsconstructies in de herstructurering*. Den Haag: In opdracht van Ministerie van VROM en het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën.
- Braithwaite, J. (2011). The Essence of Responsive Regulation. *UBC Law Review*, 59-94.
- Bregman, A. (1997). *Publiek-private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid*. Den Haag: AKRO.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. *Ruimte en Maatschappij*, 2(1), 5-22.
- Buitelaar, E. (2010). Window o the Netherlands: Cracks in the Myth: Challgens to Land Use Policy in the Netherlands. *TESG*, 349-356.
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-Private Samenwerking: De interactie centraal*. Proefschrift: Universiteit Twente.
- Canoy, M., & Vollaard, B. (2001). *PPS: Een uitdagend huwelijk; Publieke-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- de Kam, G. (1996). *Op grond van beleid: Locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*. Nijmegen: Boekdrukkerij MacDonald.
- Driessen, P., & van Rijswijk, H. (2011). Normative Aspects of Climate Adaption Policy. *Climate Law*, 1-23.
- Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J., & Bots, P. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Portland, OR: Eleven International Publ.
- FPG. (2017). *Door private partijen laten onteigenen? Slecht idee*. Opgeroepen op mei 5, 2018, van Grondbezit: <https://www.grondbezit.nl/fpg-nieuwsbericht/door-private-partijen-laten-onteygenen-slecht-idee.html>
- Fuller, L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gemeente Almere, & Gemeente Zeewolde. (2013). *Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold*. Almere: Gemeente Almere & Gemeente Zeewolde.
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Duurzaamheid Energie*. Opgehaald van Gemeente Amsterdam: <http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/duurzaamheid-energie/>

- Gemeente Rijswijk. (2006). *Duurzaam bouwen, Plan van aanpak*. Rijswijk: Gemeente Rijswijk.
- Gemeente Rijswijk. (2009). *Masterplan Rijswijk-Zuid*. Rijswijk: Gemeente Rijswijk.
- Gemeente Rijswijk. (2014). *Bestemmingsplan "Sion - 't Haantje, eerste herziening"*. Rijswijk: Gemeente Rijswijk.
- Gemeente Rijswijk. (2014). *Duurzaamheidsagenda 2020: Op weg naar een duurzaam Rijswijk*. Rijswijk: Gemeente Rijswijk.
- Gemeente Utrecht. (2018). *Uitvoering energiebeleid en resultaten*. Opgehaald van Gemeente Utrecht: <http://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/milieu/duurzame-stad/energie/uitvoering-energiebeleid-en-resultaten/>
- Giezen, M., Driessen, P., Spit, T., & Gier, A. (2013). *Grondbeleid en duurzame ruimtelijke ontwikkeling*. Utrecht: InnovatieNetwerk.
- Glasbergen, P. (2005). Decentralized Reflexive Environmental Regulation: Opportunities and Risks based on an Evaluation of Dutch Experiments. *Environmental Sciences*, 427-442.
- Groetelaers, D. (2004). Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie. *Unpublished Dissertation, Delft, Dup Science*.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (1999). Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection. *Law and Policy*, 49-76.
- Hart, H. (1997). *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Heijden, G., van Manen, N., & Kocken, C. (2000). *Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering; Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publieke Private Samenwerking in de wet*. Amsterdam: UvA.
- Hermans, L. (2008). Exploring the promise of actor analysis for environmental policy analysis: lessons from four cases in water resources management. *Ecology and Society*, 1-16.
- Hermans, L., & Thissen, W. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*, 808-818.
- Isover. (2018). *Thermische isolatie en EPC*. Opgeroepen op augustus 8, 2018, van Isover: <https://www.isover.nl/service/wet-en-regelgeving/thermische-isolatie-en-epc>
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jones, P. (2012). Governing Protected Areas to Fulfill Biodiversity Conservation Obligations: From Habermasian Ideals to a More Instrumental Reality. *Environment, Development and Sustainability*, 39-50.
- Kalt, N. (2006). *Grondzaken doen: handen en voeten aan het grondbeleid*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Klimaatakkoord. (2018). *Klimaatakkoord*. Opgeroepen op mei 1, 2018, van Klimaatakkoord: <https://www.klimaatakkoord.nl/>
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., & Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 1-11.
- Lahpor-van der Maarel, S. (2010). *Gemeentelijk grondbeleid in een actuele context*. Amsterdam: ASRE.

- Lente-Akkoord. (2017). *Woningbouw volgens BENG: Do's en don't voor bijna energieneutraal bouwen*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie BZK. (2018). *De Omgevingswet*. Opgeroepen op augustus 1, 2018, van Omgevingswetportaal: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>
- Overheid. (2018). *Nota Grondbeleid*. Opgeroepen op augustus 12, 2018, van Decentrale regelgeving.
- Overwater, P. (2002). *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid: wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Peters, B., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 223-224.
- PlanningTank. (2016). *Multiple Nuclei Model of 1945 by C.D. Harris and Edward L. Ullman*. Opgeroepen op augustus 27, 2018, van PlanningTank: <https://planningtank.com/settlement-geography/multiple-nuclei-model-1945-harris-ullman-model>
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.
- Ricardo, D. (1891). *Principles of political economy and taxation*. G. Bell.
- Ricardo, D. (1891). *Principles of political economy and taxation*. G. Bell.
- Rijksoverheid. (2013). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Rijksoverheid. (2018). *Kabinet geeft startschot voor klimaatakkoord*. Opgehaald van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/02/23/kabinet-geeft-startschot-voor-klimaatakkoord>
- Ritchie, J., & Lewis, J. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. London: Sage.
- Rli. (2017). *Grond voor gebiedsontwikkeling: Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- RRAAM. (2012). *Ontwikkelstrategie Almere Oosterwold: Land-Goed voor Initiatieven*. Rijk-regioprogramma Amsterdam, Almere, Markermeer. Almere: RRAAM.
- RVO. (2015). *Algemene begrippen*. Opgeroepen op augustus 3, 2018, van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/algemene-begrippen>
- RVO. (2016). *Nul op de Meter*. Opgeroepen op augustus 2, 2018, van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/technieken-beheer-en-innovatie/nul-op-de-meter>
- RVO. (2018). *BENG vervangt EPC*. Opgeroepen op juni 3, 2018, van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: www.infographics.rvo.nl/beng/
- Sabel, C., & Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Salet, W., & de Vries, J. (2018). Contextualisation of policy and law in sustainable urban development. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-16.

- Schoonenboom, J., & Burke Johnson, R. (2017). How to construct a mixed methods research design. *Kolner Zeitschrift Fur Soziologie Und Sozialpsychologie*, 107-131.
- Schoukens, H., & Cliquet, A. (2014). Mitigation and Compensation under EU Nature Conservation Law in the Flemish Region: Beyond the Deadlock for Development Projects. *Utrecht Law Review*, 194-215.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren*. Ruimtelijk Planbureau.
- Thorbecke. (2018). *Omgevingswet*. Opgeroepen op augustus 1, 2018, van Thorbecke: <https://www.thorbecke.nl/juridisch-advies/omgevingswet>
- Titulaer, P. (2012). *Invloed van de gemeentelijke sturingsstrategieën op grondverwerving en arrangementen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van der Krabben, E., & Lambooy, J. (1993). A Theoretical Framework for the Functioning of the Dutch Property Market. *Urban Studies*, 30(8), 1381-1397.
- van der Meij, J., ter Beek, H., Postema, A., & van der Putten, M. (2000). *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Utrecht: Ernst & Young Consulting in opdracht van Kenniscentrum PPS en Ministerie van Financiën.
- van Dijk, T., & Beunen, R. (2009). Laws, People and Land Use: A Sociological Perspective on the Relation between Laws and Land Use. *European Planning Studies*, 1797-1815.
- van Rijswijk, M., & Salet, W. (2012). Enabling the Contextualisation of Legal Rules in Responsive Strategies to Climate Change. *Ecology and Society*, 1-8.
- VNG. (2017). *Brief VNG*. Opgeroepen op mei 5, 2018, van Omgevingsweb: <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2017-10/20171016-brief-kabinet-advies-rli-over-grondbeleid.pdf>
- VROM. (2001). *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM. (2007). *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling: een praktische routebeschrijving*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Bijlagen

Bijlage A: Interview guides expertinterviews	59
Bijlage B: Enquête vragenlijst.....	66
Bijlage C: Analyse casestudies en interviews	73

Bijlage A: Interview guides expertinterviews

Interviewguide: Oosterwold, Almere

03-05-2018

“Interview Respondent 1” | Gemeente

Kennismaken

- 1 Voorstellen, toelichting onderzoek
- 2 Uw functie bij projectbureau Oosterwold
- 3 Kort het project omschrijven in uw woorden

Oosterwold

- 4 De gemeente Almere heeft een duidelijke duurzaamheidsambitie, namelijk: “in 2022 een energie-neutrale stad zijn”. Hoe wordt hierop gestuurd in Oosterwold?
- 5 De gemeente zegt een faciliterend grondbeleid te voeren in Oosterwold.
 - a. Waarin uit zich dit? Hoe pakt zij dit aan? Waarom is hier voor gekozen?
 - b. Welke (juridische) instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking?
 - c. Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet?
 - d. Hoe is dit precies gegaan?
- 6 Gebiedsregisseur is aangesteld om initiatiefnemers te faciliteren. Hoe gaat dit precies in z'n werk? Hoe stuurt zij op de visie/ambitie/duurzaamheid?
 - a. Energiefonds?
- 7 Vanuit de structuurvisie zijn publiekrechtelijke kaders gesteld. En nu? Hoe afdwingbaar? Hoe worden initiatieven getoetst en hoe wordt dit gecontroleerd?
 - a. Waarin zijn de afspraken vastgelegd?
 - b. Hoe komt duurzaamheid hierin terug?
- 8 Eigenaren zijn Rijksvastgoedbedrijf, gemeente Almere en gemeente Zeewolde. Samen is ook een structuurvisie opgesteld.
 - a. Wat is de invloed van het Rijksvastgoedbedrijf?
 - b. Geen versnipperd eigendom op het gebied?
 - c. Welke grondexploitatiemodel is gehanteerd?
- 9 Volgens het jaarverslag van de gemeente Almere, is de ontwikkeling Oosterwold volledig in lijn met de nieuwe Omgevingswet.
 - a. Waaruit blijkt dit? Wat is anders?
 - b. Crisis- herstelwet? (Jaarverslag 2017)
 - c. Hoe wordt de gebiedsontwikkeling gemonitord?

- 10 Wat is volgens u de filosofie van Oosterwold?
- 11 Wie zijn de initiatiefnemers?
 - a. Eindgebruikers of ontwikkelaars?
 - b. Welke doelgroep?
- 12 Wat maakt Oosterwold een succes? Waardoor werkt het?
- 13 Wat maakt de aanpak van de gemeente een succes?
- 14 Waarin kan de aanpak van de gemeente beter?
- 15 Waar lopen initiatiefnemers tegenaan?

“Interview Respondent 2” | Gemeente/programmabureau

Introductie

Vragen

1. RijswijkBuiten, duurzaamste wijk van Nederland. De gemeente voerde actief grondbeleid. Wat was hiervoor de afweging?
 - Aanjager, markt deed het niet?
 - Crisis?

2. Eerste (energieneutrale) woningen werden bijna 5 jaar geleden opgeleverd (oktober 2013). Wanneer begonnen de plannen voor RijswijkBuiten (toenmalige Rijswijk Zuid)?
 - a. Hoe is de vraag uitgezet in de markt?

3. Hoe de gemeente de duurzaamheidsambitie kunnen waarborgen?
 - a. En kwalitatieve eisen omtrent duurzaam bouwen?
 - b. Hoe heeft het kostenverhaal plaatsgevonden?

4. Ik heb gelezen dat de samenwerking met ontwikkelpartner Dura Vermeer is opgezet volgens een bouwclaimmodel (nieuwe stijl). Hoe is dit volgens u verlopen? Niet gericht op Dura Vermeer zelf, maar deze samenwerkingsvorm?
 - a. Wat zijn verbeter- en succesfactoren?
 - Marktpartij grote mate van betrokkenheid bij planvorming
 - Duidelijke scheiding verantwoordelijkheden (gemeente GREX, dura VONT)
 - Afzetrisico beperkt
 - Vroeg in het stadium opbrengsten

5. Het Rijk stuurt centraal op haar duurzaamheidsambitie, 2050 CO2-neutraal. In hoeverre vindt u het van belang dat dit centraal wordt bepaald?
 - a. Wordt het volgens u voldoende vastgelegd in de Nederlandse wet- en regelgeving om duurzaam te bouwen?

- b. In hoeverre vindt u het grondbeleidsinstrumentarium geschikt om duurzaamheidsambities te behalen?
6. Hoe kijkt volgens u de markt nu aan tegen energie-neutrale woningen ten opzichte van 5 jaar geleden? Waar is dit volgens u door veranderd?
1. En in hoeverre wordt er geanticipeerd op nieuwe wetgeving?
7. Op het moment van oplevering was het nog ‘normaal’ (volgens bouwbesluit) om een woning te bouwen met een EPC van 0,6 (2011, 0,4 was 2015). Hoe kreeg de gemeente Rijswijk dit voor elkaar?
- Minnelijke verwerving
 - Onteigening
 - Samenwerking

Welke grondbeleidsinstrumenten heeft de gemeente moeten inzetten om de duurzaamheidsambitie te behalen?

8. Hoe zou u de strategie van het beleid beschrijven? (Strategiewijzer)

“Interview Respondent 3” | Marktpartij: Amvest

Kennismaken

1. Voorstellen, toelichting onderzoek
2. Hoe zou u het Cruquiusgebied omschrijven?

Cruquius en duurzaamheid

3. Weet jij van de duurzaamheidsambitie van Amsterdam? Is dit meegenomen in de ontwikkeling van het Cruquiusgebied of is dit vanuit Amvest gekomen?
 - a. Zijn hier afspraken over gemaakt van de samenwerkingsovereenkomst?
 - b. Hoe is de ontwikkeling tot stand gekomen?
 - c. Wie was de grootste eigenaar in het gebied?
 - d. Gezamenlijk visie opgesteld?
4. Geen traditionele gebiedsontwikkeling voor de gemeente Amsterdam. Welk samenwerkingsmodel hebben jullie?
5. De gemeente Amsterdam hanteert een spelregelkaart. Hoe werkt dit?
 - a. En werkt dit goed?
 - b. Heeft Amvest hier een rol in als (mede-)eigenaar van de grond?
 - c. In hoeverre kan daarmee gestuurd worden op duurzame woningen?
6. De gemeente Amsterdam heeft over het algemeen een actief grondbeleid. Bij het Cruquiusgebied is Amvest ook grondeigenaar. Wat is uw mening over deze manier van ontwikkelen?
 - a. In hoeverre stelt de gemeente zich faciliterend op?
 - b. In hoeverre houdt de gemeente de regie?
 - c. Hoe zou u de rol van Amvest omschrijven?
7. Hoe stuurt Amvest op duurzaamheid binnen het project?
 - a. En in het algemeen?
 - b. In hoeverre wordt rekening gehouden met nieuwe wet- en regelgeving? (Bijvoorbeeld BENG)

8. In hoeverre krijgt u te maken met de wijzigingen rondom het grondbeleid bij de komst van de nieuwe Omgevingswet?
9. Wat zijn volgens u succesfactoren binnen Cruquius?
10. Wat had volgens u beter gekund?

20-07-2018

“Interview Respondent 4” | Semi-overheid: Woningcorporatie Eigen Haard

Introductie

Vragen

1. Ik begreep van Erwin dat Stadstuin een initiatief is van o.a. Eigen Haard. Kunt u iets meer vertellen over de duurzaamheidsambitie die werd nagestreefd binnen het plan?
2. Welke partijen hadden grondposities op de locatie?
3. Welk grondbeleid hanteerde de gemeente Amsterdam?
 - a. Welk grondbeleidsinstrumenten heeft de gemeente toegepast?
4. Wat was de rol van de gemeente binnen het project?
5. Is er volgens u een verschil tussen duurzaam ontwikkelen voor een corporatie dan wanneer een marktpartij dit doet?
6. Was er een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Eigen Haard/ERA/KOW/Oranje?
7. Hoe zijn de duurzaamheidsambities behaald?
 - b. Succesfactoren
 - c. Verbeterpunten
8. Het Rijk stuurt centraal op haar duurzaamheidsambitie, 2050 CO2-neutraal. In hoeverre vindt u het van belang dat dit centraal wordt bepaald?
 - b. Wordt het volgens u voldoende vastgelegd in de Nederlandse wet- en regelgeving om duurzaam te bouwen?
 - c. Wat is uw ervaring met het grondbeleidsinstrumentarium om duurzaamheidsambities te behalen?
9. Hoe kijkt volgens u de markt nu aan tegen energie-neutrale woningen ten opzichte van 5 jaar geleden? Waar is dit volgens u door veranderd?
 - b. En in hoeverre wordt er geanticipeerd op nieuwe wetgeving?
10. Hoe zou u de strategie van het beleid beschrijven?

Bijlage B: Enquête vragenlijst

Duurzaam Grondbeleid

Beste deelnemer,

Hoe kunnen gemeenten sturen op duurzaamheidsambities met het gemeentelijk grondbeleid? Dat is het onderwerp van deze enquête onder gemeenten in Nederland.

Alvast hartelijk dank voor uw deelname! Het kost ongeveer 8 minuten om de enquête in te vullen. Indien gewenst, kunt u uw emailadres achterlaten, waarna u later de resultaten krijgt toegestuurd. De enquête bestaat uit ongeveer 20 vragen, verdeeld over 4 thema's:

Thema 1: Centrale wetgeving en decentrale uitvoering

Thema 2: Samenwerking met marktpartijen

Thema 3: Veerkrachtige wetgeving

Thema 4: Grondbeleidsinstrumentarium

Dit onderzoek is ter afronding van de MSc Real Estate Studies aan de Rijksuniversiteit Groningen. In samenwerking met Fakton doe ik dit afstudeeronderzoek. Met dit onderzoek wil ik inzicht geven in hoeverre gemeenten kunnen sturen met grondbeleid op duurzaamheidsambities die niet wettelijk geregeld zijn bij nieuwbouwwijken. Hierbij kunt u denken aan sturen op energie-neutrale woningen, terwijl een EPC van 0,4 wordt getoetst volgens het bouwbesluit.

Uiteraard gaan wij vertrouwelijk met uw gegevens om en verwerken wij de resultaten geheel anoniem.

Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben over het onderzoek, neem dan contact met mij op via j.dijkstra@fakton.com.

Nogmaals dank voor uw deelname aan dit onderzoek!

Met vriendelijke groet,

Jolien Dijkstra

1. Bij welke gemeente bent u werkzaam?

2. Wat is uw functie?

- Beleidsmedewerker
- Projectmanager
- Projectontwikkelaar
- Planeconoom
- (externe) Adviseur
- Controller
- Juridisch medewerker
- Afdelingshoofd
- Anders _____

3. Hoeveel jaar ervaring heeft u met grondbeleid? (geheel getal in jaren)

4. Hanteert uw gemeente doelstellingen op het gebied van duurzame energie bij de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen?

- Ja
- Nee (indien nee, ga naar vraag 6)
- Weet ik niet

5. Welke duurzaamheidsdoelstellingen heeft uw gemeente op het gebied van energie?

- Bijna Energie Neutraal Gebouw (BENG)
- Energie Neutraal Gebouw (ENG)
- Nul-op-de-Meter (NOM)
- Gasloos
- CO2-neutraal
- Anders _____

Thema 1: Centrale wetgeving en decentrale uitvoering

Het Rijk stelt onder andere normen en regels over ruimtelijke ontwikkeling vast in de landelijke wetgeving. Dit is dus centraal bepaald. Voor decentrale overheden is dit een

middel om op terug te vallen bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld nieuwe woningen. Sommigen zeggen echter dat te strenge normen ook juist belemmerend kunnen werken. Hierbij lijkt een goede balans dus belangrijk.

6. Geef in de volgende vragen aan in hoeverre u het eens bent met de stellingen.

	Helemaal niet mee eens	Niet mee eens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
Het is zinvol om duurzaamheidsambities centraal vast te stellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het is zinvol om duurzaamheidsnormen centraal vast te stellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik kan terugvallen op de huidige wet- en regelgeving om te sturen op onze gemeentelijke duurzaamheidsambities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De huidige wetgeving biedt mij voldoende flexibiliteit om te sturen op onze gemeentelijke duurzaamheidsambities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volgens mij is er een goede balans in de verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheidsorganen op het gebied van duurzaamheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Thema 2: Samenwerking met marktpartijen

Tijdens de samenwerking met marktpartijen kan de gemeente verschillende rollen aannemen. Hierin zijn verschillende samenwerkingsvormen (PPS-constructies) te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld het bouwclaimmodel of de joint venture. Neem in de volgende stellingen uw laatste contract in gedachten (niet zijnde met een woningcorporatie).

7. In welke fase bevindt het project zich?

- Initiatieffase
- Definitiefase
- Ontwerpfase
- Voorbereidingsfase
- Realisatiefase

8. Geef in de volgende vragen aan in hoeverre u het eens bent met de stellingen.

	Helemaal niet mee eens	Niet mee eens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
Tot op heden ervaar ik samenwerkingen met marktpartijen als succesvol in het behalen van duurzaamheidsambities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De huidige wetgeving staat de samenwerking tussen marktpartijen en mijn gemeente in de weg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Thema 3: Veerkrachtige wetgeving

Dit thema gaat over de normen die zijn vastgesteld in de huidige wet- en regelgeving wat betreft duurzaamheid.

9. Geef in de volgende vragen aan in hoeverre u het eens bent met de stellingen.

	Helemaal niet mee eens	Niet mee eens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens
De huidige wetgeving biedt ruimte voor innovatie op het gebied van duurzaamheidsmaatregelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het huidige grondbeleidsinstrumentarium is een geschikt middel om duurzaamheidsambities te behalen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
In huidige projecten anticipeer ik op nog niet geïmplementeerde wetgeving omtrent duurzaamheid, bijvoorbeeld BENG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Thema 4: Het grondbeleidsinstrumentarium

Bij het grondbeleid zijn een aantal centraal opgestelde instrumenten die overheden hebben om regie te hebben op ruimtelijke ontwikkeling. Maar welke zijn volgens u geschikt om duurzaamheidsambities te realiseren?

10. Geef in de volgende vragen aan in hoeverre u de instrumenten geschikt acht om duurzaamheidsambities te realiseren.

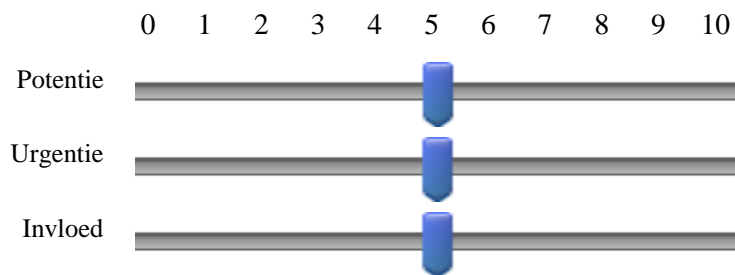
	Helemaal niet geschikt	Niet geschikt	Neutraal	Geschikt	Helemaal geschikt	n.v.t.
Onteigening	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gronduitgifte/tenders	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Minnelijke verwerving (stedelijke herverkaveling)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stedelijke herverkaveling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Voorkeursrecht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostenverhaal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anterieure overeenkomst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Exploitatieplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zelfrealisatieprincipe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erfpacht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Herverkaveling landelijk gebied	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stedelijke kavelruil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kwalitatieve locatie-eisen (exploitatieplan)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Anders _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uw grondbeleid bij een recent project

Via een literatuurstudie heb ik het grondbeleid van gemeenten nader bekeken. Het traditionele onderscheid tussen actief en faciliterend is in de praktijk minder zwart-wit dan de theorie doet lijken. De volgende vragen zijn bedoeld om meer inzicht te krijgen bij grondbeleid in de praktijk.

Neemt u in de volgende vragen een recent woningbouwproject in gedachten waarbij duurzaamheidsambities bovenop de wettelijke norm zijn nagestreefd.

11. Hoe hoog schat u de potentie, urgentie en invloed van de gemeente (haar rol) in bij dit concrete project?



12. Welk grondbeleid hanteerde uw gemeente bij dit concrete project?

- Actief
- Faciliterend
- PPS
- Anders _____

13. Waarom hanteerde uw gemeente dit grondbeleid bij dit concrete project?

14. Welke instrumenten van grondbeleid zijn ingezet bij dit concrete project om de duurzaamheidsambitie te behalen?

- Onteigening
- Gronduitgifte/tenders
- Minnelijke werving
- Stedelijke herverkaveling
- Voorkeursrecht
- Kostenverhaal
- Anterieure overeenkomst
- Exploitatieplan

- Zelfrealisatieprincipe
- Erfpacht
- Hervakveling landelijk gebied
- Stedelijke kavelruil
- Kwalitatieve locatie-eisen (exploitatieplan)
- Anders _____

15. Hoe stuurt u via grondbeleid op duurzaamheidsambities bij dit concrete project?

16. Wat is de bovenwettelijke duurzaamheidsambitie bij dit concrete project?

17. Hoe nam/neemt u toekomstige wetgeving mee in dit project, zoals BENG?

18. Wat was uw grootste knelpunt om de duurzaamheidsambitie te behalen bij dit concrete project?



19. Wat was uw grootste succesfactor om de duurzaamheidsambitie te behalen bij dit concrete project?

20. In hoeverre is de realisatie van de duurzaamheidsambitie binnen het project geslaagd? *Geef een cijfer van 1 t/m 10.*

21. Wilt u op de hoogte blijven van de resultaten van dit onderzoek en/of mogelijk advies op dit gebied? Vul dan hieronder uw e-mailadres in.

22. Heeft u nog opmerkingen of suggesties, dan kunt u deze hieronder kwijt.

Bijlage C: Analyse casestudies en interviews

Cases	Omschrijving	Normatief	Functioneel	Tijdelijk	Relationeel
<p>Oosterwold, Almere – Actief</p> 	<p>15.000 woningen op 4.363 ha 2011 – heden</p> <p>Groene woonomgeving in organische ontwikkeling, binnen bepaalde spelregels worden initiatiefnemers uitgenodigd om het gebied in te richten met groen, landbouw en wegen. Volgens de nieuwe Omgevingswet.</p>	<p>De gemeente Almere streeft er naar om in 2022 energieneutraal te zijn.</p> <p>>40% hernieuwbare energie.</p> <p>Sluit aan bij de centraal bepaalde ambitie uit het Energieakkoord en Europese Unie.</p> <p>Oosterwold moet duurzaam en zelfvoorzienend zijn. Hoe? Is geheel vrij in te delen. De gemeente heeft een aantal spelregels meegegeven om deze ambitie te bereiken:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Mensen maken Oosterwold. (2) Vrije keuze in kavels. (3) Vaste ruimteverdeling, maar individueel of collectief oplossen. (4) Specifiek ^ (5) Meebouwen aan infra. (6) Vrijheid voor bebouwing. (7) Meer dan 2/3^e is groen. (8) Verregaand zelfvoorzienend. (9) Financieel zelfvoorzienend. (10) Publieke investering is volgend. <p>Wel een grote structuurvisie gemaakt in samenwerking met architect MRDHV. En zo zijn de spelregels opgesteld. Organische ontwikkeling zonder vaste kavels.</p>	<p>Actief grondbeleid. Maar gemeente stelt zich (zeer) faciliterend op. Eindgebruiker komt met initiatief. Gebiedsregisseur begeleidt de initiatieven en vertegenwoordigt de overheid.</p> <p>Door de mogelijkheid private instrumenten in te zetten, kan via o.a. een anterieure overeenkomst gestuurd worden op duurzaamheid.</p> <p>De ontwikkelstrategie van de gemeente is bewust afstand nemen om marktpartijen de verantwoordelijkheid van het (eindresultaat) gebied in handen van de eindgebruikers te leggen.</p> <p>Grondposities drukken niet op de grondexploitatie van de gemeente. Geen financiële risico's voor de gemeente. Maar kan toch kwalitatieve eisen stellen bij gronduitgifte. Grondeigendom grotendeels van Rijksoverheid.</p>	<p>Hoog duurzaamheidsambitieniveau. Via Crisis- en herstelwet is Oosterwold als pilot voor de nieuwe Omgevingsvergunning gestart. In plaats van een bestemmingsplan, een omgevingsplan gemaakt en omgevingsvergunning.</p> <p>Dit betekent kortere procedures. Tevens mag afgeweken worden van het bouwbesluit door de Crisis- en herstelwet.</p>	<p>Werkmaatschappij Almere Oosterwold: participatie van verschillende overheden, centraal en lokaal. Belang: experiment Omgevingswet. Nieuwe manier van ontwikkelen, kleinere rol voor de overheid.</p> <p>Gebiedsregisseur: aangesteld om overheid te vertegenwoordigen en belangen/ambities te behartigen. Ontwikkeling in goede banen leiden.</p> <p>Eindgebruiker: initiatiefnemers van de ontwikkeling. Wonen, werken en recreëren. Geloof in zelfvoorzienend zijn en de vrijheid om dit op een eigen manier in te vullen.</p>
<p>RijswijkBuiten, Rijswijk – Actief</p> 	<p>4.250 woningen op 240 ha 2013 – 2025 (verwacht)</p> <p>Ruim opgezette wijk voor een brede doelgroep met diverse woontypen in een parkachtige omgeving. Duurzaamheid is een voorwaarde (Gemeente Rijswijk, 2014, p. 19).</p>	<p>Reduceren van CO2-uitstoot, 25% minder dan in 2012.</p> <p>Rijswijk draagt hiermee bij aan de ambitie van het Stadsgebied Haaglanden (Structuurplan Haaglanden 2020). De regionale ambitie is in 2050 een klimaatneutrale regio zijn.</p> <p>Duurzaam bouwen is de standaard volgens gemeentelijk beleid: o.a. streven naar een EPC-waarde van 10% onder de wettelijke norm.</p> <p>Dit vertaald zich terug de ambitie om CO2-arm te leven in RijswijkBuiten (Masterplan Rijswijk-Zuid, 2009). De gemeente heeft een hoge duurzaamheidsambitie gesteld met een DPL van minimaal 7, wat overeenkomt met een EPC van 0,0.</p>	<p>Actief grondbeleid. Gemeente Rijswijk ontwikkelt actief en draagt het volledige grondexploitatie-risico.</p> <p>De gemeente heeft in een vroeg stadium de ontwikkelaar Dura Vermeer betrokken bij de ontwikkeling. Dit hebben ze gedaan via een bouwclaimmodel “nieuwe stijl” (Nota Grondbeleid Rijswijk, 2016). Dura Vermeer is ontwikkelpartner geworden en is betrokken bij de planvorming.</p>	<p>Hoge duurzaamheidsambitie, om zo duurzaam mogelijk te eindigen. Op het moment van het Masterplan in 2009, gold een wettelijke EPC-norm van 0,6 voor woningen. Via een oplegbrief bij het aanvragen van de bouwvergunningen, toetste Merosch de toegepaste techniek op een EPC van 0. Dit laatste was als basis voor een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente. Publieke en private toetsing werd dus gecombineerd.</p>	<p>RijswijkBuiten had een grote concurrentie van bestaande bouw, door een verlaagde overdrachtsbelasting en verhoogde btw op een nieuwbouwwoning. Daarnaast bleef de vraag hoeveel eindgebruikers bereid zijn te betalen voor een duurzame woning. Het programmabureau was druk op zoek naar een oplossing. Deze is uiteindelijk gevonden in het lostrekken van duurzaamheidsinvesteringen van de stichtingskosten, via een Energie Exploitatiemaatschappij waarbij een huurcontract kon worden afgesloten. Dit maakt de investering voor de gemeente en eindgebruiker lager.</p>

Cases	Omschrijving	Normatief	Functioneel	Tijdelijk	Relationeel
<p>Cruquiusgebied, Amsterdam – Faciliterend</p> 	<p>1.500 woningen op circa 10 ha 2011 – 2030 (verwacht)</p> <p>Grootschalige herontwikkeling van het bedrijventerrein in het Oostelijk Havengebied in Amsterdam.</p>	<p>Gemeentelijke ambitie is een 20/20/20 ambitie: In 2020 wordt per inwoner 20% meer duurzame energie opgewekt en 20% minder energie verbruikt dan in 2013.</p> <p>In 2040 is Amsterdam Aardgasvrij.</p> <p>Deze ambitie strookt met het Energieakkoord.</p>	<p>De gemeente Amsterdam voert een faciliterend grondbeleid. Zij hebben geen stedenbouwkundigplan gemaakt, waardoor ze initiatiefnemers de vrijheid geven om eigen kunde, kennis en creativiteit te gebruiken.</p> <p>Amvest heeft samen met Stadsdeel Oost een spelregelkaart opgesteld met ruimtelijke uitgangspunten en ambities.</p>	<p>In de duurzaamheidsagenda uit 2015 staat dat de gemeente Amsterdam streeft naar dat 75% van de nieuwbouwprojecten vanaf 2015 energieneutraal ontwikkeld worden. Met oog op de aangescherpte norm in het bouwbesluit vanaf 2020.</p>	<p>Veel verschillende belangen, omdat er op het Cruquiseiland veel werkfuncties gevestigd zaten. De gemeente Amsterdam had geen haast om dit te herontwikkelen.</p> <p>Het project startte in de crisis, waardoor Amvest weinig concurrentie had om grond aan te kopen. Cruquius was het laatste niet herontwikkeld eiland in Amsterdam, en binnen de ring.</p>
<p>Stadstuin, Amsterdam – Faciliterend</p> 	<p>470 woningen op 1,5 ha 2012 – 2017</p> <p>Eerste klimaatneutrale wijk in Amsterdam. Grootschalige herontwikkeling van de wijk, onttrekking van 350 sociale huurwoningen en toevoegen van 470 nieuwe woningen in sociale huur en vrije sector koop/huur.</p>	<p>Klimaatneutraal bij uitgifte van nieuwe grond.</p> <p>Respondent 4 (persoonlijke communicatie, 20 juli 2018) legt het volgende uit over centraal vs lokaal:</p> <p>Visie op lange termijn moet vanuit de overheid komen.</p> <p>Verder is het een samenwerking tussen marktpartijen en overheid. Waar kunnen ze elkaar aanvullen, waar hebben ze elkaar straks nodig?</p> <p>Regelgeving trekt de onderkant van de markt over de streep, waardoor de koplopers weer kunnen innoveren.</p>	<p>Gemeente geen regisseur. Opgave lag bij corporatie. Stedenbouwkundigplan gemaakt. Alle kaders. Visie uitgeschreven o.b.v. duurzaamheid en marktpartijen (met ervaring met duurzaam bouwen) zijn gevraagd een visie te werpen op de volgende punten:</p> <p>Klimaatneutraal voor de hele huisvestingscyclus (slopen/bouwen/bewonen). Duurzaamheid gaat niet ten koste van de leefbaarheid of comfort van de woning.</p> <p>Kostenneutraal voor bewoners ten opzichte van een bouwbesluit woning.</p> <p>Kostenneutraal voor de ontwikkelaar: geld in de keten zoeken om duurzaamheidsinvestering terug te verdienen.</p> <p>Repeteerbaarheid van het concept.</p> <p>Hoge eisen aan samenwerking, mede om bijvoorbeeld faalkosten te reduceren.</p> <p>Gemeente had alleen een publieke rol: aanleg van openbare ruimte en infrastructuur. Kosten werden (grotendeels) verhaald op Eigen Haard.</p> <p>Alle afspraken privaatrechtelijk van aard.</p>	<p>Eigen Haard wou meer kennis nemen van energieneutraal. Nieuw beleid vanuit gemeente en betaalbaarheid bij bewoners.</p> <p>De gemeente Amsterdam, Stadsdeel Nieuw-West was trots op het feit dat er zo'n ontwikkeling plaatsvond in hun stadsdeel. Hierdoor waren zij zeer betrokken. Ook omdat deze buurt aandacht nodig had.</p>	

Deelconclusies

Normatief	<ul style="list-style-type: none">- De lokale ambitie is bij de cases een vertaling van de centrale ambitie gesteld vanuit bijvoorbeeld het Energie- of klimaatakkoord.- Centrale normen vastleggen in de wet helpt gemeenten om te sturen op duurzaamheidseisen.- Binnen de cases verschillen de mate van vrijheid die de initiatiefnemer heeft in relatie tot duurzaamheidsmaatregelen. De gemeente Almere is hier bijvoorbeeld erg vrij in bij de gebiedsontwikkeling Oosterwold.- Ondanks dat de gemeente Almere bij de ontwikkeling van Oosterwold maar tien spelregels hebben voor initiatieven, maakt dit het ontwikkelen op grotere schaal blijkbaar lastig. De andere 50 procent van de grond is in eigendom van een aantal grote ontwikkelaars. Zij zijn nog niet gekomen tot een concreet initiatief voor hun deel van de grond.- Bij twee cases, zowel een actieve als faciliterende, is een spelregelkaart opgesteld.
Functioneel	<ul style="list-style-type: none">- Bij de cases waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid hanteerden zij geen specifieke duurzaamheidsambitie voor dat project. De ambitie was geregeld via het bestemmingsplan en bepaald op een hoger gemeentelijk schaalniveau.- Bij de cases waarbij faciliterend grondbeleid is gevoerd heeft de gemeente een verschillende rol vervuld. Bij beide ontwikkelingen stelde de gemeente in samenwerking met de partij een stedenbouwkundig plan op. Bij de ene case was de gemeente betrokken en trots op de ontwikkeling, omdat hier een ouder gedeelte van de wijk werd aangepakt. Hierdoor stelden zij zich faciliterend op en hielpen waar mogelijk was. Bij de andere case had de gemeente niet veel belang bij de ontwikkeling van het gebied. En liet dit geheel over aan de marktpartij die grondposities had ingenomen op de locatie.
Tijdelijk	<ul style="list-style-type: none">- De duurzaamheidsambities van cases gaan verder dan de centrale normen omtrent duurzaamheid die toentertijd zijn gesteld. Dus wel degelijk belangrijk om hierop te kunnen sturen.- Een grootschalige ruimtelijke ontwikkeling duurt gemiddeld x aantal jaren. In dit tijdsbestek kan wetgeving veranderen, maar zal het ook altijd achterlopen.- Oosterwold was tevens geselecteerd als pilot voor de nieuwe Omgevingswet en -vergunning. Doordat het een pilot was, valt de ontwikkeling onder de Crisis- en Herstelwet. Hierdoor zijn afwijkende (duurzaamheids)eisen te stellen ten opzichte van het bouwbesluit.- De gemeente Rijswijk heeft bij RijswijkBuiten bij de vergunningaanvragen extern gekeken of de woningen technisch gezien klaar waren voor EPC 0,0.
Relationeel	<ul style="list-style-type: none">- Uit de vier cases blijkt dat de gemeente verschillende belangen heeft voor het duurzame ontwikkelen. Een terugkomend belang is het opdoen van kennis. Kennis van duurzaam ontwikkelen op zich (Stadstuin), maar ook als pilot voor de nieuwe Omgevingswet (Oosterwold). De gemeente Rijswijk had al veel geïnvesteerd in het project en het slagen was dus wezenlijk van belang. Om de slagingskans te vergroten werd een nieuwe financieringsvorm voor de duurzaamheidsmaatregelen bedacht.- In de vier cases zijn vier verschillende aanpakken te onderscheiden in relatie tot de samenwerking met andere stakeholders.<ol style="list-style-type: none">1. Bij actief grondbeleid als gemeente gelijk met de eindgebruiker om tafel, die tevens initiatiefnemer is (Oosterwold). Hierdoor wordt de rol van ontwikkelaar 'overgeslagen'. De gemeente had hier wel de positie om kavels te verkopen en hier eisen aan te stellen. Wellicht dat de gemeente en eindgebruiker eenzelfde lange termijnvisie hier zagen.2. Bij actief grondbeleid als gemeente gelijk een marktpartij betrekken bij de ontwikkeling van het plan. Een consortium waarbij de gemeente kennis en kunde kan inwinnen. Tegelijk wordt het afzetrisico beperkt. De gemeente zit hier actief aan tafel heeft een grote regie rol in de ontwikkeling. Ook doordat de gemeente nog wel het grondexploitatie risico heeft.3. Bij faciliterend grondbeleid alle verantwoordelijkheid naar de marktpartij of woningcorporatie verschuiven. Deze stakeholder maakt een Stedenbouwkundigplan en op private wijze (duurzame) eisen stellen aan de ontwikkeling.4. Bij faciliterend grondbeleid in samenwerking met de initiatiefnemer (marktpartij of woningcorporatie) een Stedenbouwkundigplan maken. Draagvlak creëren voor ambities en als gemeente betrokken zijn bij de ontwikkeling: faciliteren waar mogelijk.
