



## ■ De Omgevingswet als bezinning op woningontwikkeling?!

Een verkenning van de Omgevingswet, in relatie tot het handelen van de overheid, in het licht van de opgave tot bespoediging van woningontwikkeling.



# Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport waarbij onderzoek is gedaan naar de rol van de overheid bij woningontwikkeling en welke verwachte bijdrage de Omgevingwet hieraan levert. Een standaardonderzoek is het niet geworden, want het onderzoek kreeg een wending die vooraf niet was voorzien.

Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van mijn opleiding Master of Science in Real Estate met als specialisatie vastgoed- en gebiedsontwikkeling. De opleiding heeft mij veel kennis over en inzicht in vastgoed gebracht. En dan start het proces dat scriptie schrijven heet. Een proces van pieken en dalen, voor- en tegenspoed, maar ook de ontwikkeling van een stuk inzicht in de problematiek die verder reikt dan vooraf gedacht. Daarbij brak er een turbulente Covid-19 periode aan en dat maakte het doen van onderzoek extra uitdagend.

Maar zonder steun van lieve mensen om mij heen was het zeker nog veel uitdagender geweest. Een studie volgen naast een jong gezin en werk vraagt ook veel inzet van je partner. Manfred Schleper, ik ben je ontzettend dankbaar voor deze kans!

Een waardevolle kans die mede mogelijk is gemaakt door mijn werkgever, Gerbert Schaapman dank je wel voor je geloof en gestelde vertrouwen in mij. Dit heeft veel voor mij betekend!

En dan nog het geluk aan je zijde hebben dat je een begeleidster treft, die je veel inzichten weet te geven en weet te motiveren op de momenten dat dat nodig is. Wendy Verschoor, onwijs bedankt voor jouw inzet en je oprechtheid als persoon. Ik vond het zeer waardevol om met jou te mogen werken!

Last but not least... twee prachtige kinderen die mede reden tot motivatie vormden om deze studie tot een goed einde te brengen. Lieve & Vince bedankt voor jullie begrip op de momenten dat mama weer eens druk met 'haar schooltje' was ;- ) Love you!!!

Tamara van Aarle

# Managementsamenvatting

De woningmarkt betreft een economische dienst die mede onderhevig is aan een vraag/aanbod-mechanisme. Een oplopende woningvraag bij een achterblijvend aanbod resulteert dan ook in een stijgende vraagcurve naar woningen. Een stijging die momenteel een doorn in het oog is voor woningzoekers maar ook voor de overheid. De oplossing lijkt mede te liggen in het bouwen van meer woningen om zo aan de vraag te voldoen en de woningprijzen betaalbaarder te maken. Maar hoe wordt de woningontwikkelingscyclus versneld? Eén van de mogelijkheden om dit te bewerkstelligen wordt gezien in de nieuwe Omgevingswet die 1 januari 2022 in werking treedt. De Omgevingswet wil ruimte bieden aan ontwikkeling maar kwaliteiten behouden. Dit onderzoek gaat in op de invloed die de Omgevingswet heeft op de overheid als samenwerkingspartner bij woningontwikkeling. Biedt het grondinstrumentarium uit de Omgevingswet mogelijkheden voor de overheid om de woningontwikkeling te versnellen? De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

## 'Welke impact heeft de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van het grondinstrumentarium voor woningontwikkeling?'

Deze hoofdvraag wordt onderzocht met behulp van een literatuurstudie en een praktijkonderzoek onder deskundigen. In de literatuurstudie wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid ten aanzien van haar handelen bij woningontwikkeling. Tevens wordt onderzocht welke wijziging de Omgevingswet teweeg brengt ten opzichte van de huidige regelgeving. Het onderzoek onder deskundigen bestaat uit een verkenning naar de impact van de Omgevingswet op het handelen van de overheid.

Het onderzoek onder deskundigen betreft een Delphi-onderzoek. Een onderzoeksmethode waarbij er gebruik wordt gemaakt van deskundigheid uit verschillende disciplines. Door deze deskundigen ook inzicht te geven in de argumentatie van de anderen deskundigen, kan dit effect hebben op een eerder ingenomen standpunt. In dit onderzoek is gekozen voor een argumenten-Delphi, hierbij is het komen tot wetenschappelijke consensus van ondergeschikt belang aan de geleverde argumentatie. Op basis van deze argumentatie tracht het onderzoek inzichten te bundelen en een inschatting te maken van de impact van de toekomstige Omgevingswet.

In het onderzoek wordt eerst gekeken naar de verantwoordelijkheid van de overheid bij woningontwikkeling. Door een lange historie is de overheid zich steeds meer verantwoordelijk gaan voelen voor gezonde en veilige woningontwikkeling en deze verantwoordelijkheid is opgenomen in de Grondwet. De Grondwet kent de overheid een taakstelling toe omtrent woningontwikkeling en zij kan deze op verschillende wijze tot uitvoer brengen. Of een overheid ook bevoegd is tot handelen bij woningontwikkeling komt voort uit haar legitimatie; een legitimatie die bij de bijzondere plaatsstelling van een overheid bij woningontwikkeling als driedimensionaal wordt aangemerkt. Zij dient te beschikken over een bevoegdheid bij wet maar ook over een bevoegdheid toegekend door haar burgers, mede op basis van haar gedragingen; een speelveld met veel dimensie en samenhang.

De overheid als ontwikkelingspartner heeft verschillende rollen en instrumenten tot haar beschikking. Zij kan handelen als publiekrechtelijk orgaan maar ook als privaatrechtelijk persoon, afhankelijk van de taak en uitvoering kan/dient zij haar rol te pakken, rekening houdend met de doorkruisingsleer. De bijdrage van de overheid bij woningontwikkeling is dan ook groot ten aanzien van haar langere termijnvisies en het waarborgen van het algemeen belang bij ontwikkelingen.

Het grondinstrumentarium uit de huidige wetgeving wordt opnieuw ondergebracht in de nieuwe Omgevingswet. Het huidig instrumentarium kent een aantal wijzigingen die met name procedureel van aard zijn. Daarnaast wordt de mogelijkheid van stedelijke kavelruil bij versnipperd grondeigendom opgenomen in de wet. Naast de inhoudelijke kant van de Omgevingswet zit er ook een procedurele zijde aan de invoering van de wet die eveneens van invloed is op beantwoording van de hoofdvraag.

De impact van de Omgevingswet met betrekking tot het grondinstrumentarium is tweeledig. Inhoudelijk brengt zij wijzigingen met zich mee die naar inschatting van de deskundigen geen versnelling teweeg gaan brengen in de woningontwikkeling. Procedureel gezien lijkt de impact van de Omgevingswet groter te zijn dan de inhoudelijke component. Deskundigen voelen zich niet gekend en gehoord bij het opstellen en invoeren van de Omgevingswet waardoor de Omgevingswet en de aan haar gelieerde overheid lijken in te boeten op legitimatie door de gebruikers. Een constatering die naar verwachting negatieve gevolgen kent voor het behalen van de gestelde doelen van de Omgevingswet en daarmee eveneens een negatieve impact zal hebben op versnelling van de woningontwikkeling.



# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Managementsamenvatting</b> .....	4
<b>I. Inleiding</b> .....	9
I. Aanleiding .....	9
II. Probleemstelling .....	9
III. Doelstelling .....	9
IV. Onderzoeksvraagstelling .....	9
V. Afbakening .....	10
VI. Conceptueel model .....	10
VII. Methodologie .....	11
VIII. Relevantie .....	11
<b>II. Theoretisch kader</b> .....	13
I. Woningbouw ontwikkeling .....	13
II. Vastgoedcyclus .....	14
<b>III.A Institutioneel kader</b> .....	15
I. Inleiding .....	15
II. Geschiedenis woningbouw en verantwoordelijkheid .....	15
III. Verantwoordelijkheid woningbouw anno 2020 .....	17
IV. Resumé .....	18
<b>III.B. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid)</b> .....	19
I. Inleiding .....	19
II. Rechtsstaat en rechtssysteem .....	19
III. Formele legitimatie .....	20
IV. Materiele legitimatie .....	21
V. Sociale rechtvaardiging .....	21
VI. Resumé .....	22
<b>III.C Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)</b> .....	23
I. Inleiding .....	23
II. Grondbeleid als sturing bij gebiedsontwikkeling .....	23
III. Samenwerking bij gebiedsontwikkeling .....	24
IV. Grondbeleidsinstrumentarium bij gebiedsontwikkeling .....	26
V. Resumé .....	26
<b>IV. Wat brengt de Omgevingswet ten aanzien van het grondinstrumentarium?</b> .....	27
I. Inleiding .....	27
II. Doelen en structuur Omgevingswet .....	27
III. De Omgevingswet en het grondinstrumentarium .....	27
IV. Integratie grondinstrumentarium Omgevingswet .....	29
V. Advies deskundigen .....	33
VI. Resumé .....	34

<b>V. Vraagstelling institutioneel kader</b> .....	33
I. Inleiding .....	33
II. Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling .....	33
in theoretische zin? (Verantwoordelijkheid) .....	33
III. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen .....	33
als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid) .....	33
IV. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen) .....	33
V. Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid? .....	33
VI. Onderzoeksvraagstelling .....	33
<b>VI. Methodologie</b> .....	35
I. Inleiding .....	35
II. Onderzoeksmethode Delphi .....	35
III. Relevantie Delphi-methode .....	36
<b>VII. Onderzoeksresultaten</b> .....	37
I. Inleiding .....	37
II. Eerste ronde Delphi-onderzoek .....	37
III. Resultaten eerste ronde .....	37
IV. Tweede ronde Delphi-onderzoek .....	41
V. Resultaten tweede ronde .....	42
<b>VIII. Conclusie Delphi-onderzoeksresultaten</b> .....	43
<b>IX. Procesanalyse</b> .....	45
I. Inleiding .....	45
II. Delphi-methode .....	45
III. Samenstelling deskundigen panel .....	45
IV. Uitvraag onderzoek .....	45
V. Verwerking onderzoek .....	46
VI. Beschouwing .....	46
<b>X. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	47
I. Inleiding .....	47
II. Conclusie op de centrale hoofdvraagstelling .....	47
III. Conclusies op de sub vraagstellingen .....	48
IV. Implicaties van de resultaten .....	49
V. Betrouwbaarheid en validiteit .....	49
VI. Reflectie .....	50
VII. Aanbevelingen .....	50
VIII. Afsluiting .....	51
<b>Literatuurlijst</b> .....	52
<b>Bijlagen</b> .....	55
Bijlage I – Uitnodiging tot deelname .....	56
Bijlage II – Uitnodiging ronde 1 .....	57
Bijlage III – Procesverslag .....	58
Bijlage IV – Vragenlijst .....	64
Bijlage V – Uitnodiging ronde 2 .....	65
Bijlage VI – Resultaten ronde 1 .....	66
Bijlage VII – Deskundigen panel .....	72



# I. Inleiding

## I. Aanleiding

De Tweede kamer wil een minister van VROM terug om de huizencrisis aan te pakken. Een motie van de PvdA en het CDA kreeg op 19 februari 2020 een nipte meerderheid achter zich en pleit voor het toekennen van urgentie aan woningbouw om zo meer grip op de problematiek te krijgen. Met de afschaffing van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 2010 valt de verantwoordelijkheid voor woningbouw momenteel onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en zijn de taken toebedeeld aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit leidt tot een versnippering van taken en verantwoordelijkheden. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft ingestemd met een motie om deze versnippering tegen te gaan.

Het in de motie gestelde woningtekort betreft een zorg die valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Artikel 22 Grondwet stelt namelijk dat 'bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp is van zorg der overheid'. Deze verantwoordelijkheid in combinatie met een verwachte bevolkingsgroei in Nederland naar 19 miljoen mensen in 2039 vraagt om een flinke woningbouwopgave volgens het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019). Maar welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden kent de overheid op de woningmarkt en welke verandering gaat de Omgevingswet hierin teweegbrengen? Versterkt zij de overheid in de aanpak van het woningtekort of doet zij juist afbreuk aan het handelen van de overheid en zorgt zij voor stagnatie?

## II. Probleemstelling

De woningmarkt laat een grillig verloop zien met als dieptepunt de financiële crisis van 2008. Het ontwikkelen van woningen kwam nagenoeg stil te liggen, bouwers gingen failliet, verschillende overheden kwamen in geldnood doordat zij te veel grondposities hadden uitstaan en banken verstrekten aanzienlijk minder leningen als gevolg van aangescherpte regels voor banken. Nadat de crisis in 2014 ten einde kwam, trok de economie hard aan en de vraag naar woningen was groot. Maar met plannen die in de ijskast stonden en overheden die, door hun ervaring in de crisis, minder risico's wilden nemen en meer aan de markt overlieten kwam de woningontwikkeling traag op gang. Deze trage ontwikkeling stond tegenover een hard groeiende bevolking en een grotere vraag naar woningen met als resultaat hard oplopende woningprijzen.

Het is de intentie van minister Ollongren (BZK) om op 1 januari 2022 de nieuwe Omgevingswet in te voeren. Een wet die de regels van de totale fysieke leefomgeving wil bundelen met als doel het inzichtelijk maken van de wetgeving en een actieve en flexibele aanpak voor overheden. Zij krijgen hierbij meer afwegingsruimte en besluitvorming van projecten moet sneller en beter dan onder de huidige versnipperde wetgeving. Een wet met als motto 'Ruimte voor ontwikkelingen, behouden van kwaliteiten'. Dit leidt tot de vraag of de nieuwe Omgevingswet kan bijdragen aan een versnelling in de woningontwikkeling.

## III. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de rol van de overheid bij woningontwikkeling en onderzoeken welke impact de Omgevingswet kan hebben op de woningontwikkeling. Welke bijdrage levert het grondinstrumentarium, onder de nieuwe wet, aan de overheid om tot een versnelde woningontwikkeling te komen? Onderzocht wordt hoe het nieuwe grondinstrumentarium zich tot het huidige instrumentarium verhoudt en hoe de overheid middels deze instrumenten sturing kan geven aan de woningontwikkeling. Dit onderzoek maakt inzichtelijk waar als overheid haar taken en bevoegdheden liggen bij woningontwikkeling en welke bijdrage de nieuwe Omgevingswet hieraan kan leveren.

## IV. Onderzoeksvraagstelling

De opgave tot versnelling van woningontwikkeling en het verkrijgen van inzicht in de rol en het effect van de overheid bij woningontwikkeling leidt in deze scriptie tot de centrale onderzoeksvraag:

'Welke impact heeft de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van het grondinstrumentarium voor woningontwikkeling?'

Dit onderzoek is een verkenning naar de rol van de overheid bij woningontwikkeling en wat de (te verwachten) bijdrage is van de nieuwe Omgevingswet op het overheidshandelen. De centrale vraagstelling leidt voor dit onderzoek tot de volgende deelvragen:

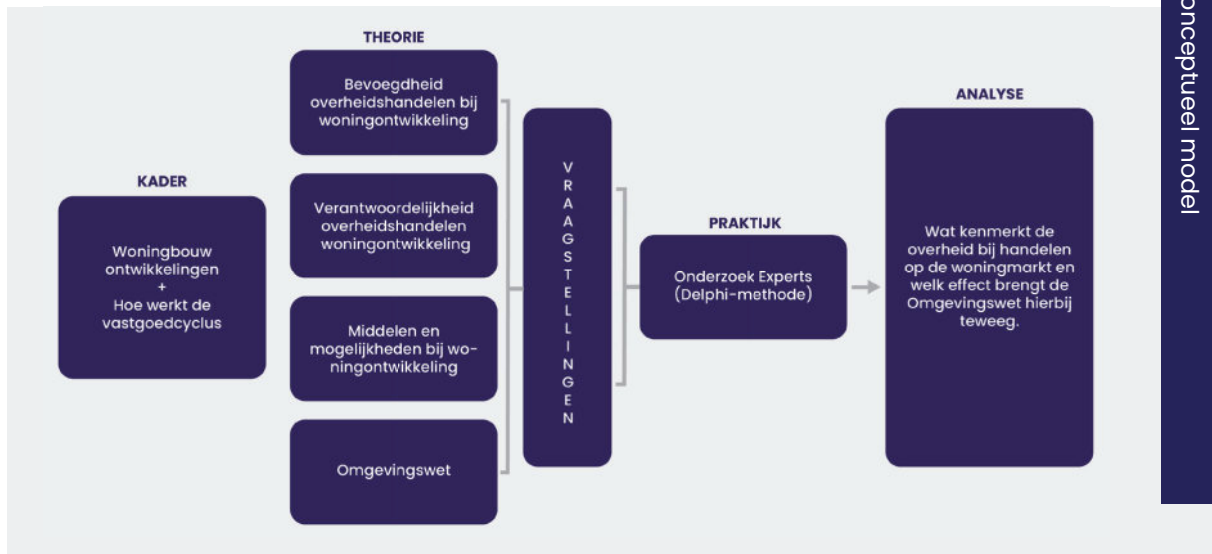
- Wat kenmerkt de huidige woningmarkt?
- In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid)
- Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin? (Verantwoordelijkheid)
- Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)
- Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid?

#### **V. Afbakening**

Deze scriptie richt zich op de Nederlandse woningmarkt en het juridisch handelen van de Nederlandse overheid daarbij. Waar in dit onderzoek over 'de overheid' wordt gesproken, staat dit voor de overheid in het algemeen. Wanneer er specifiek over een overheidslaag wordt gesproken, wordt deze ook zo benoemd (bijvoorbeeld het Rijk, de gemeenten et cetera). Dit onderzoek gaat in op het grondinstrumentarium dat de overheid tot haar beschikking heeft wanneer zij privaatrechtelijk handelt, het publiekrechtelijk handelen blijft buiten beschouwing.

Dit onderzoek richt zich op de impact van de Omgevingswet. Met impact wordt in dat kader bedoeld de invloed van de Omgevingswet op het handelen van de overheid in al haar facetten (inhoud/procedureel).

## VI. Conceptueel model



## VII. Methodologie

Het onderzoek heeft een verkennend en kwalitatief karakter om inzicht te verwerven in de manier waarop de overheid stuurt bij woningontwikkeling. Door middel van een literatuurstudie wordt inzichtelijk gemaakt hoe de overheid aan haar verantwoordelijkheden/bevoegdheden komt tot handelen, welke mogelijkheden zij nu heeft en welke aanstaande zijn. Uit de literatuurstudie worden vraagstellingen afgeleid en aan een deskundigenpanel voorgelegd middels de Delphi-methode. Hierbij wordt er inzicht verworven in de rol van de overheid met betrekking tot haar privaatrechtelijk handelen bij woningontwikkeling en wat het te verwachten effect is van de Omgevingswet op dit handelen. Een kwalitatief onderzoek wordt volgens Baarda (2013) geschikt bevonden voor het doen van een onderzoek met verkennend karakter, omdat het in een dergelijk onderzoek gaat om het ontwikkelen van kennis en inzicht.

## VIII. Relevantie

De maatschappelijke urgentie van het huidige woningtekort maakt dat een onderzoek naar het handelen van de overheid bij woningontwikkeling een inzichtelijk kader kan opleveren voor de vele partijen die belang hebben bij woningontwikkeling. Waar ligt de taakstelling van de overheid en waar dient zij rekening mee te houden in het licht van de nieuwe Omgevingswet die naar verwachting 1 januari 2022 wordt ingevoerd? Welk doel behelst deze Omgevingswet en welke bijdrage kan zij met het grondinstrumentarium leveren aan de grote woningontwikkelingsopgave die er ligt? Een bespoediging van de woningbouwopgave binnen de kaders en (nieuwe) middelen die de overheid heeft is nog niet nader onderzocht en verklaart de wetenschappelijke relevantie.

## **IX. Leeswijzer**

Na het voorwoord en de managementsamenvatting volgt het onderzoek in diepgang. In hoofdstuk II is een theoretisch kader opgenomen met betrekking tot het onderzoek. Hier wordt de stand van zaken van de huidige woningmarkt geschetst en inzicht verworven in de vastgoedcyclus voor onder andere woningontwikkeling. Na het theoretisch kader wordt het institutioneel kader behandeld. Het institutioneel kader in hoofdstuk III is opgedeeld naar vier deelaspecten. Als eerste wordt ingegaan op de bevoegdheden van de overheid en staat de deelvraag 'In hoeverre mag de overheid een rol aannemen bij woningontwikkeling?' centraal. Vervolgens wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de overheid bij woningontwikkeling. Hier staat de deelvraag 'Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin' centraal. Daarna wordt gekeken naar de middelen die een overheid tot haar beschikking heeft met bijbehorende deelvraag 'Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling'. Aanvullend volgt er een verdieping van de nieuwe Omgevingswet met als deelvraag 'Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid bij woningontwikkeling'. Na het institutioneel kader wordt beschreven wat het theoretische onderzoek heeft opgeleverd en welke aanvulling er dient te worden verkregen uit het praktijkonderzoek. Dit gebeurt in hoofdstuk IV.

Na de literatuurstudie komt de methodologie van het onderzoek aan bod in hoofdstuk V om vervolgens in hoofdstuk VI de onderzoeksresultaten weer te geven. In het opvolgende hoofdstuk (VII) worden de conclusies uit het praktisch onderzoek toegelicht. Daarna volgt in hoofdstuk VIII een procesanalyse van het onderzoek, 'hoe is zij tot stand gekomen' en in hoofdstuk IX worden de conclusies van de literatuurstudie en het onderzoek samen met de aanbevelingen weergegeven.

## II. Theoretisch kader

### Wat kenmerkt de woningmarkt?

“Wat een raar ding is dat, bezit, waar mensen zo jaloers om kunnen zijn! Toen ik niets had, had ik bossen en weiden, de zee en de lucht met haar sterren; sinds ik dit oude huis en deze tuin kocht, heb ik alleen dit huis en deze tuin” aldus de Franse schrijver Alphonse Karr (*Voyage autour de mon jardin*, 1861, p. 46 geciteerd in Citaten.net, z.d.)

In Nederland wordt veel waarde gehecht aan het hebben van onderdak. Volgens de piramide van Maslow betreft het hebben van onderdak één van de fysiologische behoeften van de mens en valt zij daarmee onder de primaire levensbehoeften van de mens (Bauwens, 2020). Een basisbehoefte die eenieder toekomt volgens de Grondwet en die volgens de toelichting van Vlemminx (2013) onder zorg is gesteld van de overheid. Maar wat is de stand van zaken omtrent de woningbouw?

#### I. Woningbouw ontwikkeling

Om iedere inwoner van Nederland van onderdak te kunnen voorzien is het van belang dat er voldoende woningbouw wordt ontwikkeld. Het ontwikkelen van woningen gaat echter gepaard met een productiecycclus die sterk afhankelijk is van verscheidene factoren. Volgens de ‘Staat van de Woningmarkt’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020) valt onder andere te denken aan economische ontwikkelingen als de hoogte van rentes en werkeloosheid, bevolkingsontwikkeling, huishoudensontwikkeling maar ook het consumentenvertrouwen is sterk van invloed op woningbouwontwikkelingen. Dit maakt dat de opgave van de woningmarkt zeer complex is.

In 2008 werd Nederland getroffen door de wereldwijde kredietcrisis, die een enorme impact had op de economie. De woningmarkt werd hard geraakt, doordat de vraag naar woningen weg viel. Volgens de ‘Staat van de woningmarkt’ nam de economische groei en het consumentenvertrouwen na de kredietcrisis weer toe, mede door de lage hypotheekrente. Dit leidde tot een grote(re) woningvraag. Omdat de woningmarkt al kampte met een woningtekort voor de kredietcrisis, leidde deze hogere vraag tot hoogoplopende woningprijzen (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020).

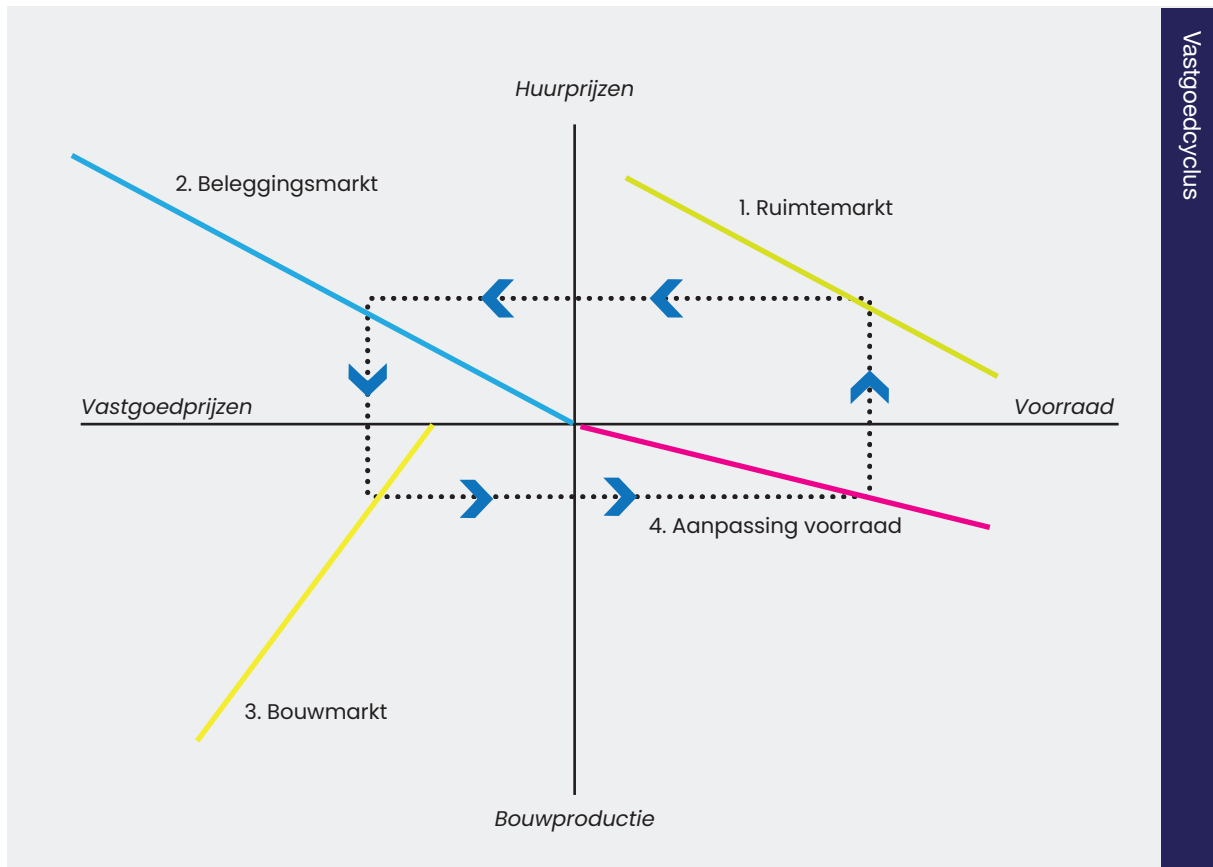
Anno 2020 is de stand van zaken veel vraag en te weinig aanbod van woningbouw (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Een doorkijk makend naar de toekomst geven het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in hun prognose aan dat zij een bevolkingstoename verwachten in combinatie met een huishoudensgroei (PBL, 2019). De woningbouwopgave lijkt dan ook hoog; reden voor het Rijk om maatregelen te treffen en onder meer te komen met een nieuwe Omgevingswet.

Maar blijft de vraag ook hoog? De vraag naar woningen is afgelopen periode hard toegenomen en een bevolkings-/huishoudensgroei is voorspeld, maar de geschiedenis heeft volgens de Staat van de Woningmarkt (2020) ook uitgewezen dat de vraag, ondanks een woningtekort, bij het uitbreken van bijvoorbeeld een kredietcrisis hard kan wegvallen. Zeer recent zijn we geconfronteerd met een nieuwe crisis, genaamd Corona-crisis. Een crisis waarbij naast de gezondheid, de economie van de wereld hard wordt geraakt. Over de gevolgen van deze crisis voor de woningmarkt is nog weinig bekend, maar de verwachting van de overheid is dat het dalende consumentenvertrouwen zal leiden tot een afname van de woningvraag op korte termijn (Staat van de Woningmarkt 2020). Maar welke invloed heeft een eventuele daling op korte termijn voor gevolgen voor de ontwikkeling op langere termijn?

## II. Vastgoedcyclus

Bij het ontwikkelen van vastgoed zijn meerdere partijen en markten betrokken. Één van deze spelers is de overheid, die samen met beleggers, ontwikkelaars en andere partijen zorgdraagt voor het realiseren van vastgoed waaronder woningen. Zelf ontwikkelt de overheid niet, maar zij draait vaak mee in het proces om tot ontwikkelingen te komen.

Vastgoedontwikkeling is een meerjarig proces en staat bekend als een zo geheten 'varkenscyclus'. Een langdurig proces waarbij overschotten en tekorten elkaar opvolgen. Het vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton (1995) brengt de werking van verschillende deelmarkten bij vastgoedontwikkeling in beeld.



Dit model brengt goed het verloop van de zogenaamde vastgoedcyclus in beeld en het tijdsverloop dat er mee gemoeid is. Wanneer er vraag ontstaat op de ruimtemarkt (afnemers), dan gaat de beleggingsmarkt dit bij voldoende vraag oppakken. Zij verstrekt opdracht aan de ontwikkelaars op de bouwmarkt om tot ontwikkeling te komen. Tegen de tijd dat het vastgoed is gerealiseerd wordt het afgezet op de ruimtemarkt. Hier zit wel een bepaald tijdsverloop in waardoor een snelle daling in de vraag van vandaag, niet een krimpende afzet morgen oplevert. En andersom levert een hogere vraag op korte termijn, geen hogere afzet op korte termijn op.

De woningmarkt is een markt waarbij een verscheidenheid aan spelers betrokken is en die sterk afhankelijk is van diverse factoren. Daarnaast wordt de woningmarkt gekenmerkt door zijn inflexibiliteit als het gaat over het aanpassingsvermogen aan vraag en aanbod aldus DiPasquale en Wheaton (1995). Het is een complexe markt, die moet voorzien in een primaire levensbehoefte, namelijk onderdak; een primaire levensbehoefte die valt onder de zorg van de overheid volgens de Grondwet. Maar in hoeverre ligt het binnen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de overheid om zorg te dragen voor woningontwikkeling en welk verschil gaat de Omgevingswet daarbij maken? Stelt zij de overheid in staat om beter in te kunnen grijpen op de woningmarkt?

### III. Institutioneel kader

#### III.A Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin? (Verantwoordelijkheid)

##### I. Inleiding

De Grondwet geeft in artikel 22 weer dat bevordering van voldoende woongelegenheden een zorg is van de overheid. Volgens het grondwetcommentaar van Vlemminx (2013) verwoordt de regering dit als volgt: 'Onder "voldoende woongelegenheden" is niet alleen te verstaan een voldoende aantal woningen. De term heeft mede betrekking op het volume, de kwaliteit, de veiligheid, de gezondheid etc. van de woningen.' Er geldt dus 'zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve taakstelling'. De regering stelt hiermee dat zij van mening is dat er slechts in noodgevallen sprake kan zijn van een onvoldoende aantal woningen. In jurisprudentie stelde de rechtbank van Maastricht dat artikel 22 van de Grondwet slechts een aansporing aan het adres van de overheid bevat (2008), waar rechtbank Utrecht jaren eerder oordeelde dat de overheid wel degelijk een concrete zorgplicht toekomt (Vlemminx, 2013). Ook dit grondwetsartikel laat daarmee ruimte aan het constitutioneel recht om nadere invulling te geven aan de door haar gestelde zorgplicht, en zij is voor verschillende interpretaties vatbaar.

Om te kijken hoe de overheid omgaat met deze zorgplicht en hoe zij haar verantwoordelijkheid omtrent woongelegenheden invulling geeft is het goed om kennis te nemen van de woningontwikkeling afgelopen eeuw en de rol die de overheid daarbij heeft gehad. In hoeverre is de overheid verantwoordelijk voor woningbouw?

##### II. Geschiedenis woningbouw en verantwoordelijkheid

Om de geschiedenis van woningbouw in beeld te brengen heeft Vereniging Canon Sociaal Werk een Canon volkshuisvesting (hierna Canon) opgesteld met daarin de hoogtepunten, dieptepunten en bijzonderheden van de moderne geschiedenis van het wonen in Nederland (Pflug, van der Lans, Appelman, Beekers & Custers, 2019). Deze paragraaf geeft een beeld van deze geschiedenis in vogelvlucht.

Eind 19e eeuw was er veel vraag naar woningen stelt het Canon. Door een tekort aan bouwlieden werden veel woningen gebouwd door beunhazen, met als gevolg dat er woningen van slechte kwaliteit ontstonden. Deze situatie leidde tot een nieuwe Woningwet in 1902. Op basis van deze wet nam de overheid de teugels in handen waar het aankwam op woningbouw. Zo werden gemeenten verplicht om bouw- en woonverordeningen in te stellen met regels waaraan woningen moesten voldoen, werd de bouwvergunning verplicht, mochten gemeenten panden onbewoonbaar verklaren en kreeg de gemeente de plicht tot het opstellen van bestemmingsplannen. De kern van de wet was dat woningbouw wel moest plaatsvinden onder vrije marktwerking en het initiatief tot woningbouw niet bij de overheid lag (Pflug et al., 2019).

Door industrialisatie en verstedelijking ontstond er volgens de Canon veel vraag naar woningen in de stad. Huisjesmelkers maakten hier misbruik van en om dit tegen te gaan riep sociaal predikant Ottho Heldring (1804-1876) op tot het oprichten van een woningbouwvereniging. Bankier C.P. van Eeghen was de eerste die een woningbouwvereniging oprichtte in 1852, toen nog in privaatrechtelijke handen. Een eerste handreiking door de overheid werd gedaan in 1914 toen zij besloot geld beschikbaar te stellen voor woningbouwverenigingen. De overheid blijft op de achtergrond tot in 1945 de woningnood als volksvijand nummer één wordt gezien. De overheid ziet in deze periode een grote rol voor zichzelf weggelegd omdat zij naast de woningnood ook een kans ziet tot het versterken van de democratie door het bieden van sociale zekerheid. De regering stelt vervolgens plannen op en stuurt, middels gemeentelijke woonbedrijven en woningbouwverenigingen, op te bouwen woningen en de verdeling ervan volgens een verdeelsysteem. Dit verdeelsysteem houdt zij in stand tot laat in de jaren '80 (Pflug et al., 2019).

In 1952 komt minister van Volkshuisvesting Herman Witte met een premiereregeling voor bouwers en afnemers van koopwoningen ter bevordering van het eigenwoningbezit. In 1956 vindt de invoering van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) plaats, waarbij de overheid garant staat voor eventuele aflossing ten tijde van onvoorziene omstandigheden. Hierdoor kunnen banken, vanwege minder risico, eerder krediet verstrekken. Een koopwoning werd toegankelijker voor een bredere doelgroep. Het eigen woningbezit steeg daarbij van 28% in 1948 naar 35% in 1971 van de totale woningvoorraad. De mogelijkheid van hypotheekrenteaftrek is in 1893 ingevoerd, maar kwam pas echt op gang door de stimulering. 'De woningmarkt veranderde van een strak geleide huurmarkt naar een economische koopmarkt' aldus Vereniging Canon Sociaal Werk (Pflug et al., 2019).

In 1966 presenteert de minister de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. De regering wil de trek uit de stad bevorderen door 'overloop-locaties' aan te wijzen. Deze gebieden krijgen een aanwijzing tot groeikern of -stad en de gemeente wordt daarmee verplicht te voldoen aan een woningbouwopgave die soms wel vertienvoudigd is. Als resultaat lopen steden leeg en zijn files, als gevolg van de niet-meeverhuisde werkgelegenheid, ontstaan (Pflug et al., 2019). In antwoord hierop wordt in 1988 door het Rijk de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening opgesteld met als uitgangspunt dat de woningvoorraad moest worden uitgebreid met 800.000 woningen en woningbouw weer moet plaatsvinden aan de rand van de stad; zogenaamde Vinexwijken ontstaan (Gebiedseconomie, sd). Ook binnenstedelijke transformatie komt op gang maar blijkt erg lastig vorm te geven door het versnipperde grondeigendom. Met de regeling Stadsvernieuwing (1977) betaalt het Rijk mee aan het verschil in kosten en opbrengsten (Pflug et al., 2019).

Tot eind jaren '80 beweegt de overheid op verschillende terreinen actief mee in de ontwikkeling van woningen (van het toewijzen volgens deelsysteem tot aan subsidieverlening). Maar onder kabinet Lubbers komt hier een einde aan. Het kabinet wil de verzorgingsstaat hervormen en de markt meer vrijheid toekennen. Lagere overheden krijgen meer taken op het gebied van beleid en er vindt privatisering van overheidstaken plaats. In navolging van deze privatisering verzelfstandigen de woningcorporaties in 1995. Zij hebben als kerntaak sociale woningbouw, maar gaan zich in de jaren die volgen ook meer toeleggen op projectontwikkeling en beleggen (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2019). Aan deze taakverbreding komt na 2009 een einde wanneer er wordt geoordeeld dat dergelijke activiteiten een vorm van staatssteun betreffen. Huizen verhuren aan mensen met hoge inkomens, het verkrijgen van voordelige leningen en het betalen van weinig belasting maakt dat er oneerlijke concurrentie ontstaat voor commerciële partijen. Staatssteun is, met dank aan inmiddels overleden burgemeester Eberhard van der Laan (Amsterdam), alleen nog toegestaan wanneer het gaat om bouwen en verhuren van gebouwen met een maatschappelijke functie die cruciaal zijn voor de leefbaarheid (Pflug et al., 2019).

Het delegeren van beleid en het privatiseren van taken maakt dat de verantwoordelijkheid voor de (Rijks)overheid kleiner wordt. Dit in combinatie met de wens tot verkleining van het overheidsapparaat en de raakvlakken met overige ministeries maakt dat er in 2010 wordt besloten het tot dan toe verantwoordelijke Ministerie voor VROM op te heffen (Warbroek, 2011). De overgebleven taken worden ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).



### III. Verantwoordelijkheid woningbouw anno 2020

De taken voor de woningmarkt zijn afgelopen jaren verschoven naar lagere overheden en worden anno 2020 op de volgende wijze belegd:

Rijk	Provincies	Gemeenten	Woningcorporaties
Verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt. Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van de woningen.	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau.	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. Ruimtelijke plannen en gemeentelijke woningbouwprogramma's zijn daarvoor het belangrijkste instrument.	Verantwoordelijk voor het huisvesten van de sociale doelgroep in goede en betaalbare woningen.

(Rijksoverheid, 2020b + eigen bewerking woningcorporaties)

#### *Het Rijk*

De Grondwet geeft in artikel 22 weer dat bevordering van voldoende woongelegenheden een zorg is van de overheid. De rijksoverheid borgt deze verantwoordelijkheid door het opstellen van wetgeving als de Woningwet en de Huisvestingswet. Volgens de Woningwet is de minister van BZK verantwoordelijk voor woningbouw van voldoende omvang, de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad (Rijksoverheid, 2020a). Voor de uitvoering delegeert de minister taken naar lagere overheden zoals gemeenten. Daarnaast heeft het Rijk de Huisvestingswet opgesteld. Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om regels te stellen omtrent huurwoningen en het huisvesten van bepaalde doelgroepen. Deze wet hanteert als uitgangspunt woningschaarste op (delen van) de woningmarkt (VNG, 2019).

#### *Provincies*

De provincies houden zich voornamelijk bezig met het afstemmen van regionale woningbouw. Zij doen dit door middel van het opstellen van een regionale woonvisie, waarbij de verantwoordelijkheid voor regionale afstemming bij gemeenten ligt. De 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft als doel dat er een goede ruimtelijke afstemming plaatsvindt voor woningontwikkeling en optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hier valt ook het regionaal afstemmen met de Provincie onder (Bregman, Koning & Win, 2019).

### *Gemeenten*

In de verantwoording rijksbegroting 2018 geeft de minister van BZK het volgende weer omtrent de bevordering stedelijke vernieuwing: “De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners” (Rijksoverheid, 2018). Hier stelt de minister duidelijk dat de taken voor woningontwikkeling bij de gemeenten ligt. In de rijksbegroting van 2020 stelt de minister dat woningontwikkeling gebaseerd is op samenwerking tussen verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partijen waarbij het de rol van de minister is om deze samenwerking aan te jagen (Rijksoverheid, 2020a). Gemeenten brengen deze taken tot uitvoer door het opstellen van een woonvisie, bestemmingsplannen en het afgeven van omgevingsvergunningen. Naast deze publiekrechtelijke taak kan zij ook privaatrechtelijk optreden als grondeigenaar bij woningontwikkeling.

### *Woningcorporaties*

De Huisvestingswet heeft als doel het reguleren van de woningmarkt, middels een vergunningensysteem, voor de sociale doelgroep oftewel mensen met lage inkomens en/of andere maatschappelijke problemen (Alders, 2019). De Huisvestingswet vormt in combinatie met de Woningwet ook wel de grondslag voor het handelen van woningcorporaties ter verrichting van hun kerntaak, het huisvesten van de sociale doelgroep aldus de Canon. Zij doen dit in nauw overleg met gemeenten door het maken van jaarlijkse prestatieafspraken waarbij ze achteraf verantwoording afleggen aan de Autoriteit woningcorporaties (Pflug et al., 2019).

## **IV. Resumé**

In het verleden is de overheid zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor woningbouw. Daar waar het rijk mogelijkheden heeft gecreëerd tot ingrijpen bij woningbouw, heeft zij de taken tot uitvoering al snel gedelegeerd naar lagere overheden en sommige taken zelfs geprivatiseerd. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor woningbouw en stuurt op hoofdlijnen en nationale belangen. De provincie zorgt voor een regionale afstemming van plannen en gemeenten dragen zorg voor de uitvoering van woningbouw ontwikkelingsprogramma's.

# III.B In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid)

## I. Inleiding

De overheid en ontwikkelaars, zijn publieke en private partijen die elkaar nodig hebben om middels goede samenwerking tot gebiedsontwikkeling te komen. Dit besef is afgelopen jaren toegenomen en vastgelegd in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (Ministerie BZK, Neprom, VNG & Bouwend Nederland, 2019). Om te kijken waar een overheid haar bevoegdheid tot ingrijpen en/of samenwerken bij gebiedsontwikkeling vandaan haalt moet gekeken worden naar haar legitimatie. ProDemos (2016) spreekt er bij het legaliteitsbeginsel over dat elke vorm van handelen van de overheid gebaseerd moet zijn op de wet. Op het eerste oog lijkt dit een duidelijk standpunt, maar over welke vormen van handelen spreken we dan? Valt bijvoorbeeld het verstrekken van een subsidie tot woningbouw hier onder? En wordt er ook nog zoiets als sociale rechtvaardigheid van haar verlangd, omdat de overheid zich begeeft op het snijvlak van publiek- en privaatrecht? Om overheidslegitimatie beter te kunnen plaatsen wordt het Nederlands rechtssysteem toegelicht en gekeken naar hoe zij tot rechtsschepping komt.

## II. Rechtsstaat en rechtssysteem

De Nederlandse staat is gebaseerd op een democratische rechtsstaat. Burgers kunnen invloed uitoefenen op de volksvertegenwoordiging en de besluitvorming die plaatsvindt. Formele wetgeving wordt opgesteld en voor inspraak voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging. Op het gebied van wetgeving heerst in Nederland het constitutioneel recht waarbij het recht wordt geschapen aan de hand van formele wetgeving maar ook onder invloed van jurisprudentie en het ongeschreven recht (Visscher, 2019).

### *Democratische rechtstaat*

Waar de klassieke rechtsstaat is ingestoken op controle, beperken van overheidsmacht en overheids-onthouding is deze opzet door de democratie gedachte en het opkomen van de verzorgingsstaat (waarbij overheden actief moeten optreden om bepaalde rechten te waarborgen) omgebogen naar een democratische rechtstaat zoals in Nederland heersend is (Voermans, 2015).

Een democratische rechtsstaat gedachte komt volgens Voermans (2015) tot uitdrukking op basis van vier pijlers:

- Het legaliteitsvereiste behelst dat overheidsoptreden (met name wanneer zij eenzijdig of dwingend is) moet berusten op een wettelijke grondslag;
- De Trias politica van Montesquieu borgt een machtenscheiding tussen wetgeving, bestuur en rechtspraak om te voorkomen dat een partij te veel macht zou kunnen hebben;
- Het hebben van grondrechten die zorgen dat fundamentele rechten en vrijheidsrechten worden geborgd door de overheid;
- De rechterlijke controle waarbij overheidshandelen op basis van de aan haar verkregen bevoegdheid toetsbaar is door een onafhankelijke rechter.

### *Constitutioneel recht*

Nederland heeft een Grondwet die is ontstaan in 1814. Een grondwet die een vrij 'leeg' karakter behelst maar zo ruimte laat voor vraagstukken die onderhevig zijn aan maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De opzet van een grondwet en ruimte tot aanpassingen buiten het bestel om wordt constitutioneel recht genoemd. Deze vorm van rechtsontwikkeling sluit goed aan bij de Nederlandse grondwet en het politieke systeem van Nederland dat is geënt op consocialisme. Bij consocialisme is het systeem erop gericht om ondanks grote tegenstellingen, te denken aan bijvoorbeeld religieuze of etnische tegenstellingen, toch tot consensus te komen. De opzet van het constitutioneel rechtssysteem maakt dat er naast formele wetgeving ook veel ongeschreven staatswetgeving is ontstaan in de vorm van conventies (=ongeschreven informele regel) en tradities(=gebruiken) die ook een voorwaarden vormen voor toetsing door een rechterlijke macht. (Voermans, 2015)

### III. Formele legitimatie

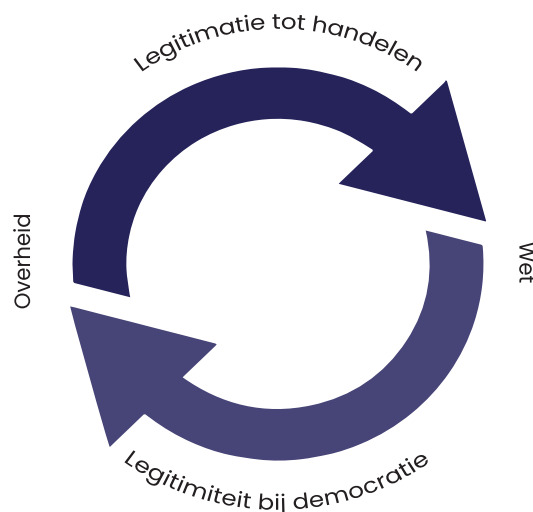
De democratische rechtstaatgedachte (zie kader) geeft middels de pijler van het legaliteitsvereiste weer dat overheidsoptreden is gebonden aan het recht. Het recht geeft enerzijds de grenzen voor overheidsoptreden aan en anderzijds de bevoegdheid tot dit optreden.

De basis van het legaliteitsbeginsel ligt in de Grondwet van 1814; daar is geformuleerd dat de overheid alleen de burgerlijke vrijheid kan inperken volgens (grond)wettelijke regels (Voermans et al, 2011). Deze formele benadering van bijna twee eeuwen terug wordt gedurende de daaropvolgende jaren van reikwijdte en verdere invulling voorzien door verschillende rechtsgeleerden en jurisprudentie. Zo haalt Buys bij het grondwetcommentaar van 1883 de opvatting van de rechtsgeleerde Paul Laband aan die weergeeft dat onder wettelijke regels moet worden verstaan elk overheidsoptreden waarbij gebiedend of verbiedend plichten worden opgelegd en daarmee de vrijheden worden gewijzigd of beperkt (Buys 1883 geciteerd in Voermans, et al., 2011). Het later gewezen Fluoride arrest (Hoge Raad, 2016) wijst uit dat ook het opleggen van een maatregel zonder het bieden van alternatieven onder overheidsdwang kan worden verstaan en dus onderhevig is aan het legaliteitsbeginsel.

Dat het legaliteitsbeginsel een zeer beknopte wettelijke basis kent en volgens het constitutioneel recht zijn verdere invulling ontwikkelt, maakt mede gezien de beperkte jurisprudentie in een flink tijdsverloop, dat het legaliteitsbeginsel geen vastomlijnd kader kent en voor nadere interpretatie vatbaar blijft, aldus Voermans (2015). Het voordeel is dat het begrip zich met de tijd en daarmee samengaande politieke ontwikkelingen kan meebewegen. Het nadeel is dat er geen eenduidige invulling aan het beginsel kan worden gegeven waarbij men weet waar hij aan toe is. Daarnaast wordt de complexiteit vergroot omdat het legaliteitsbeginsel op verschillende deelterreinen actief is (Voermans, 2015).

In 1992 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden. Deze wet heeft het legaliteitsbeginsel geborgd in de zogeheten Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb). Deze Abbb geven als het ware de spelregels weer voor overheidshandelen. Deze spelregels borgen het legaliteitsbeginsel en zorgen dat voor bestuurlijk overheidsoptreden een wettelijke grondslag is vereist. Volgens Voermans (2015) heeft de invoering van de Awb ervoor gezorgd dat de Abbb ook van toepassing zijn geworden op andere deelterreinen waaronder ook het privaatrechtelijk overheids-handelen en subsidieverstrekking. Hierdoor is de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel, dankzij de invoering van de Abbb, sterk toegenomen, aldus Voermans.

Het legaliteitsbeginsel heeft als doel het vrijwaren van burgers voor onjuist overheidsoptreden en daarmee het zorgdragen voor rechtszekerheid, gelijkheid en democratie, aldus Voermans (2015), maar volgens Scheltema (1996) doet het beginsel al geruime tijd geen recht meer aan het doel. Het legaliteitsbeginsel wordt als frustrerend ervaren voor een modern bestuur, het zorgt eerder voor verwettelijking van het bestuur. Voor ieder 'eenzijdig ingrijpend handelen', positief of negatief, van de overheid is een wettelijke grondslag vereist (Voermans, 2011).



Scheltema (1996) meent in zijn artikel dan ook dat het legaliteitsbeginsel in deze vorm geen lang leven meer is beschoren en ook Voermans (2011) uit zijn twijfels over het nut van het beginsel in het huidige tijdperk. Beknot zij niet te veel? Maar de werking van het legaliteitsbeginsel heeft ook een andere zijde. Zo draagt het legaliteitsbeginsel (in de zin van handelen in overeenstemming met de wet) ook bij aan de legitimiteit (=in overeenstemming met beginselen van rechtvaardigheid) van het recht, doordat zij via openbare belangenafweging tot stand komt (Voermans, 2011). Socioloog Scharpf (2000) noemt dit ook wel output-legitimatie, democratie als methode voor legitimatie.

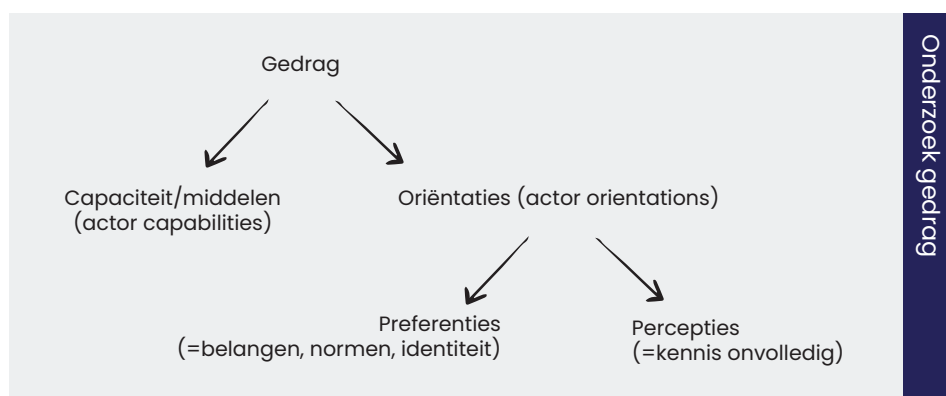
#### IV. Materiele legitimatie

Daar waar de formele grondslag tracht zorg te dragen voor het handelen bij de wet, is er volgens Van der Hoeven (1985) ook nog een materieel legitimatiebegrip. Deze materiële insteek geeft weer dat de overheid zorgdraagt voor het dienen van het algemeen belang waarbij burgers de kans krijgen zich te ontplooien. Volgens Van der Hoeven (1985) draait het hierbij vooral om het tijdig inspelen op de behoeften van de burger op dat moment; behoeften die aan de tijdsgeest onderhevig zijn en vragen om een flexibele opstelling van de overheid. Het betreft een wisselwerking van geven en nemen tussen de burgers en de overheid. Wanneer burgers de kans krijgen zich te ontplooien en zich gehoord voelen zijn zij eerder geneigd tot legitimatie van de overheidshandeling. Daar zit volgens Van der Hoeven (1985) dan ook het pijnpunt, want door strak in te zetten op formele legitimatie, hetgeen afgelopen jaren veel is gebeurd onder invloed van het opkomen van de verzorgingsstaat en de verwettelijking die dit met zich meebracht, wordt de speelruimte voor het materiële legaliteitsveld beperkt. Van belang is het vinden van een juiste balans. Dat meent ook Charles Goodsell (2015) die aangeeft dat wanneer de overheid beter voldoet aan de eisen die de burgers aan haar stellen, de legitimiteit van de overheid wordt versterkt. De volgende paragraaf gaat in op de sociale rechtvaardiging van overheidshandelen.

#### V. Sociale rechtvaardiging

Van der Hoeven (1985) constateerde al dat er sprake is van een wisselwerking tussen burger en de overheid. Van der Bos (2011) gaat daar als socioloog verder op in en stelt dat 'vertrouwen' van de burgers in de overheid een belangrijk gegeven is voor rechtvaardiging van haar handelen. Dit vertrouwen vormt dan ook een belangrijke bouwsteen van sociale rechtvaardiging. Het bouwen aan vertrouwen gebeurt vanaf de eerste interacties die er plaatsvinden. Volgens Van der Bos (2011) beschikt een burger doorgaans over te weinig informatie over het onderwerp en leidt dit tot een bepaalde onzekerheid bij de burger. Dit tekort aan zekerheid vul je vervolgens aan met waargenomen rechtvaardiging in de ander. Voor de waargenomen rechtvaardiging zal er goed worden gekeken naar hoe de andere partij (in dit geval de overheid) zich gedraagt. Als een overheid zich op een eerlijke wijze gedraagt en het gestelde informatietekort aanvult wordt verondersteld dat zij te vertrouwen is. Van den Bos (2011) leert daarbij, dat gedragingen en professionaliteit een belangrijke input vormen voor het verkrijgen van vertrouwen en daarmee van belang zijn voor de sociale rechtvaardiging. Maar voorzichtigheid is geboden, want zo luidt het oude gezegde 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard'.

Sociale rechtvaardiging komt tot stand via vertrouwen dat weer gebaseerd is op gedragingen. Hoogleraar politieke wetenschappen Fritz Scharpf (1997) heeft een gedragstheorie ontwikkeld op basis van zijn onderzoek naar het gedrag van actoren, waaronder de overheid, bij gebiedsontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt dat gedrag als volgt is opgebouwd:



Scharpf (1997) geeft aan dat gedrag enerzijds wordt gevoed door de beschikbare middelen en capaciteit en anderzijds door de oriëntaties van de betreffende partij bij gebiedsontwikkeling. De factor 'Oriëntaties' kent vervolgens een tweedeling tussen de percepties – de beschikbaarheid van kennis waarbij voorop staat dat je niet alles kunt weten – en de preferenties, die staan voor de belangen, normen en identiteit van een partij. Bij deze preferenties treedt nog wel eens strijdigheid op in de belangen van overheden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een overheid enerzijds belang heeft bij een gerealiseerde gebiedsontwikkeling met veel sociale woningbouw en anderzijds inkomsten verkrijgt bij gronduitgifte en belang heeft bij een zo hoog mogelijke grondopbrengst. Deze strijdigheid is uniek en inherent aan de overheid en maakt dat zij daar regelmatig in een spagaat terecht komt (Scharpf, 1997).

## **VI. Resumé**

Het Nederlands rechtssysteem betreft een democratische rechtsstaat. Een democratische rechtsstaat is opgebouwd uit 4 pijlers: legaliteitsvereiste, trias politica, grondrechten en rechterlijke controle. Om vast te stellen waar de overheid haar bevoegdheid tot optreden bij gebiedsontwikkeling vandaan haalt, kan geconstateerd worden dat zij enerzijds haar formele/materiële legitimatie uit de wetgeving haalt en de democratische wijze waarop wetgeving tot stand komt, anderzijds heeft zij ook te maken met sociale legitimatie. Sociale legitimatie verkrijgt zij uit het vertrouwen van de wederpartij en dat vertrouwen wordt gecreëerd door haar gedragingen en professionaliteit. Daarbij wordt het gedrag volgens Scharpf ingestoken op basis van de beschikbare capaciteit en middelen die een overheid ter beschikking heeft en anderzijds door een samenspel van 'onvolledige' kennis en de belangen, normen en identiteit die zij als organisatie nastreeft.

De bevoegdheid tot ingrijpen op de woningmarkt volgt vaak op de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt omtrent het betreffende vraagstuk. Maar ook de middelen die een overheid heeft zijn van invloed.

# III.C Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)

## I. Inleiding

Afgelopen jaren heeft er een delegatie van uitvoering plaatsgevonden binnen overheidsland. Als het op realisering van nieuwe woningontwikkelingen aankomt stelt de rijksoverheid kaders en wetten op, controleert de provincie, maar ligt de uitvoering vooral in handen van gemeenten die de lokale belangen vertegenwoordigen. Het als overheid ontwikkelen van woningen komt bijna niet voor en is ook slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegelaten volgens de Woningwet (art. 75).

De behoeften en wensen die spelen in een regio worden vaak doorvertaald naar de ambities van het college van burgemeester en wethouders. Voor het uitvoeren van deze ambities (bijvoorbeeld realiseren van voldoende woningbouw voor starters) maakt de overheid gebruik van zogenaamd grondbeleid. Grondbeleid geeft weer welk beleid zij ondersteunt en stelt kaders op welke manier de overheid wil bijdragen aan gebiedsontwikkeling en welke middelen zij ter beschikking stelt (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019). Het grondbeleid is dan ook geen ambitie op zich maar een middel om sturing te geven ter realisering van beleid op terreinen als ruimtelijke ontwikkeling, economie, maatschappelijke ontwikkelingen et cetera. Veel gemeenten kennen een Nota Grondbeleid, maar zij zijn hiertoe niet verplicht; de nota's van gemeenten verschillen onderling ook sterk volgens de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Wel zijn alle gemeenten verplicht om verantwoording af te leggen in de begroting over het te voeren grondbeleid volgens artikel 9 lid 2 sub g Besluit Begroting en Verantwoording (Rijksoverheid, 2019).

## II. Grondbeleid als sturing bij gebiedsontwikkeling

Gemeenten kunnen op verschillende manieren een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling volgens de reiswijzer Gebiedsontwikkeling. In de Nota Grondbeleid wordt vaak aangegeven of een gemeente actief, en daarmee een sturende rol neemt, of faciliterend grondbeleid voert waarmee zij meer aan de markt overlaat (zie kader). De keuze voor actief of faciliterend grondbeleid is vaak afhankelijk van de grondposities, de capaciteit (ook op financieel vlak), de te nemen risico's, de doorlooptijd, de doelstelling, wie is de initiatiefnemer et cetera. Omdat iedere gebiedsontwikkeling onderhevig is aan zijn eigen parameters en het meestal geen blauwdruk betreft van eerdere ontwikkelingen wordt er ook wel gesproken over situationeel grondbeleid. Zo wordt er per gebiedsontwikkeling gekeken naar de stand van de parameters op dat moment en afhankelijk daarvan wordt er een keuze gemaakt om meer actief en sturend grondbeleid te voeren of om meer faciliterend grondbeleid te voeren en daarmee de rol te beperken tot toetsing van de plannen. (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019)

### *Actief grondbeleid*

Wanneer een gemeente graag sturing heeft over de ontwikkeling zal zij de regie naar zich toe halen. Vaak is zij eigenaar van de grond of verwerft zij deze, zorgt zij zelf voor het bouw- en woonrijp maken van de grond om vervolgens de grond uit te geven aan derden. Gemeenten die graag een actief grondbeleid voeren zie je vaak ook strategisch grond aankopen op posities waarvan zij verwachten dat de grond 'warm' wordt binnen een bepaald tijdsbestek (Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019 blz. 35). Voordeel is het hebben van meer sturingsmogelijkheid en kans tot het vergroten van de economische positie. Nadeel is de grote investering die gebiedsontwikkeling vraagt en het risico dat daarmee gepaard gaat (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

### *Faciliterend grondbeleid*

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om hun rol zo beperkt mogelijk te laten zijn bij gebiedsontwikkeling en het zogenaamde faciliterend grondbeleid te voeren. Zij treedt dan enkel toetsend op bij de planontwikkeling, bij het toetsen van plannen aan het bestemmingsplan en het al dan niet afgeven van een omgevingsvergunning. De risico's zijn nihil voor gemeenten maar daarentegen hebben zij ook geen zeggenschap over de ontwikkeling of over de termijn waarbinnen zij gerealiseerd dient te zijn. Gemeenten hebben enkel indirecte sturing middels het bestemmingsplan en gegevens als bouwhoogte, dakhelling, woningaantal etc. Via het afgeven van de omgevingsvergunning controleert zij of de woning voldoet aan de minimaal gestelde kwaliteitseisen (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

Bij situationeel grondbeleid zal er per ontwikkeling worden gekeken naar wat het gewenste grondbeleid is bij die ontwikkeling binnen de kaders die de nota grondbeleid geeft. Hierbij is er per ontwikkeling een mogelijkheid om actief, faciliterend of een tussenvorm als grondbeleid toe te passen. Maar soms wordt de keuze ook extern ingegeven doordat de gemeente bijvoorbeeld geen grondpositie(s) heeft. In dat geval kunnen externe factoren ervoor zorgen dat voor de gemeente alleen een faciliterende rol is weggelegd (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

In 2019 is uit onderzoek naar grondprijzen en het grondbeleid gebleken dat 26% van de gemeenten een actief grondbeleid voert, 44% een faciliterend grondbeleid en circa 30% overwegend situationeel grondbeleid (Stec Groep, 2019). De laatste jaren lijkt de belangstelling voor gemeentelijk grondbeleid te zijn verschoven van actief naar faciliterend, en de mengvormen ertussenin (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

### **III. Samenwerking bij gebiedsontwikkeling**

Afhankelijk van het grondbeleid dat de overheid wenst te voeren gaat zij ook een samenwerking aan met andere actoren om tot realisatie van het gebied en de woningen te komen. Er zijn verschillende vormen van samenwerking tussen de overheid en een marktpartij gebruikelijk bij gebiedsontwikkeling, van volledige samenwerking tot geen samenwerking. De meest voorkomende vormen zijn genoemd in Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019:

- *Traditioneel model:* een actief grondbeleid waarbij de overheid grond verwerft, gereed maakt en zelf bouwrijpe kavels uitgeeft. Van veel samenwerking is bij deze vorm geen sprake.
- *Bouwclaimmodel:* de overheid heeft zelf geen grondpositie maar verkrijgt deze van een ontwikkelaar/private partij, maakt de grond gereed, en levert bouwrijpe kavels terug aan de oorspronkelijke grondeigenaar.
- *Joint venture model:* de overheid en private partijen gaan een samenwerking aan op basis van een overeenkomst of door het oprichten van een publiek-private onderneming waarbij zij naar afspraak gezamenlijk grond, financiën en middelen inbrengen om tot ontwikkeling te komen.
- *Concessiemodel:* de overheid stelt randvoorwaarden op en een private partij ontwikkelt binnen deze randvoorwaarden.
- *Zelfrealisatierecht:* private partijen ontwikkelen volledig zelf. De overheid treedt alleen toetsend op en verhaalt de grondexploitatiekosten die zij maakt via een anterieure of posterieure overeenkomst.

De keuze om te komen tot een bepaalde samenwerkingsvorm wordt ingegeven door de aspecten zoals ook benoemd bij de keuze om een bepaald grondbeleid te voeren. Afhankelijk van de marktsituatie en het gewenste grondbeleid zal er een samenwerkingsvorm worden gekozen (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).



De rol van overheden bij gebiedsontwikkeling is dan ook tweeledig volgens juristen Huisman en Ommeren en dit maakt dat zij, volgens de zo gestelde tweewegenleer, de keuze heeft zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk te handelen bij gebiedsontwikkelingen.

1. Op basis van het publiekrecht, ook wel omgevingsrecht genoemd, heeft zij een aantal publiekrechtelijke instrumenten tot haar beschikking.

2. Op basis van haar privaatrechtelijke rol handelt zij als eigenaar en heeft zij alle middelen/bevoegdheden van het privaatrecht tot haar beschikking net als andere actoren bij gebiedsontwikkeling (2019).

De keuze voor de overheid om te handelen volgens het publiek- of privaatrecht is wel gebonden aan de in jurisprudentie ontwikkelde doorkruisingsleer. De doorkruisingsleer uit het Windmill-arrest geeft aan dat de overheid alleen van het privaatrecht gebruik mag maken als daarmee het publiekrecht niet onaanvaardbaar wordt doorkruist (Bregman et al., 2019). Dit betekent dat een overheid bijvoorbeeld geen vergunningseisen kan stellen langs de privaatrechtelijke weg. De reden hiertoe is dat publiekrechtelijke eisen met betrekking tot bouwvoorschriften zijn geüniformeerd en gecentraliseerd om zo private partijen te dienen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het is de overheid dan ook niet toegestaan om dergelijke eisen te veranderen of aan te scherpen langs de privaatrechtelijke weg (Bregman et al, 2019).

De doorkruisingsleer draagt bij aan transparantie van de overheid bij haar handelen. Naast de doorkruisingsleer is de overheid ook gebonden aan de regels met betrekking tot aanbesteding en staatsteun. Deze regels dragen eveneens bij aan transparantie en rechtsgelijkheid.

#### *Aanbesteding*

Bij gebiedsontwikkelingen is het goed te weten dat er aanbestedingsrecht is op basis waarvan, afhankelijk van een aantal criteria, werken en diensten aanbestedingsplichtig zijn. Er is dan geen vrije keuze mogelijk en dit kan gelden voor bijvoorbeeld opdrachten als het aanleggen van infrastructuur en voor diensten zoals het aangaan van een samenwerking met een partij (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

#### *Staatssteun*

Volgens artikel 107 VwEU is het een overheid niet toegestaan om staatssteun te verlenen aan een private partij. Staatssteun staat namelijk een eerlijke mededinging in de weg omdat een partij met publiekelijke middelen wordt bevoordeeld. Een handeling wordt als staatssteun aangemerkt als zij economisch voordeel aan één selectieve partij verschaft, die zij niet via de commerciële weg had verkregen, gefinancierd middels gemeenschapsgeld, van invloed zijnde op de mededinging. Voor gebiedsontwikkeling betekent dit onder andere dat grond tegen de marktwaarde dient te worden verkocht en dat die marktwaarde tot stand komt via een onafhankelijke taxatie of middels een openbare biedprocedure. (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019)

#### **IV. Grondbeleidsinstrumentarium bij gebiedsontwikkeling**

In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling wordt een aantal middelen omschreven die de overheid toekomt om gebiedsontwikkeling te sturen. Het grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit de volgende instrumenten:

- Voorkeursrecht: door het vestigen van een voorkeursrecht volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan een gemeente een voorrangspositie verwerven in een bepaald gebied met als doel het beperken van prijsopdrijving van de betreffende grond. (Bregman et al., 2019). De Wet voorkeursrecht gemeenten bestaat sinds 1996 en maakte mogelijk dat het instrument werd ingezet door gemeenten met uitbreidingscapaciteit. Sinds 2004 is het instrument voor alle gemeenten toegankelijk (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).
- Onteigening: wanneer er een groot openbaar belang is gemoeid met een ontwikkeling maar er zit een private grondeigenaar op de locatie die niet wenst mee te werken, dan is het onder voorwaarden mogelijk deze partij te onteigenen volgens de Onteigeningswet. Het eigendom is in Nederland een zwaar recht en kan niet zomaar worden ontnomen. Daarom gelden ook hier strenge regels en eisen om tot onteigening over te kunnen gaan. Let wel dat de private grondeigenaar een beroep op het zelfrealisatierecht kan doen, wanneer hij zelf in staat is de gewenste bestemming te realiseren (Ministerie Binnenlandse zaken et al, 2019).

Tussen het vestigen van een voorkeursrecht en een onteigeningsprocedure zit nauwe samenhang. Vaak worden ze beide ingezet, om te voorkomen dat grond in andere handen komt. Dit zou een prijsopdrijvende werking tot gevolg kunnen hebben (Bregman et al., 2019).

Naast het publiekrechtelijk instrumentarium is de overheid bevoegd om in haar privaatrechtelijke rol overeenkomsten aan te gaan en/of koopcontracten te sluiten met partijen.

#### **V. Resumé**

De overheid kan op zeer diverse manieren vormgeven aan haar rol bij woningontwikkeling. De uitvoering van het tot stand brengen van gebiedsontwikkeling is vaak belegd bij gemeenten. Gemeenten hebben daarbij de flexibiliteit, afhankelijk van de onderliggende factoren, om te kiezen voor een actieve of een faciliterende rol. Het actief of faciliterend oppakken van haar rol is vastgelegd in het grondbeleid van de gemeenten. Het voeren van situationeel grondbeleid is een maximalisering van deze flexibiliteit door volgens het beleid ruimte te laten om per project haar rol actief of faciliterend vorm te geven. Door het voeren van een grondbeleid trachten gemeenten ambities te behalen zoals het mogelijk maken van woningontwikkeling.

Wanneer een overheid ervoor kiest om actief grondbeleid toe te passen dient zij per onderdeel van de ontwikkeling af te wegen of zij publiek- of privaatrechtelijk handelt. Hier heeft zij niet de volledige vrijheid in, zij dient rekening te houden met de doorkruisingsleer. Het grondinstrumentarium dat een overheid tot haar beschikking heeft bestaat uit het vestigen van een voorkeursrecht en het inzetten van een onteigeningsprocedure.

# IV. Wat brengt de Omgevingswet ten aanzien van het grondinstrumentarium?

## I. Inleiding

Het is van belang dat de woningbouwproductie aantrekt en dat belemmerend overheidsbeleid zo veel mogelijk wordt weggenomen aldus het regeerakkoord Rutte III (Ministerie van Algemene zaken, 2018). Met invoering van de nieuwe Omgevingswet denkt het kabinet te bewerkstelligen dat gemeenten meer verantwoordelijkheden, meer instrumenten en vrijheidsgraden verkrijgen in het ruimtelijk beleid/woonbeleid waarbij dat ten goede komt aan de omvang, samenstelling en kwaliteit van de woningbouwproductie aldus het regeerakkoord (Ministerie van Algemene zaken, 2018). Invoering van de Omgevingswet is een lang gekoesterde wens van het kabinet en stamt uit 2013 (Omgevingsweb, 2019). Er is al meerdere malen uitstel van de wet geweest en onlangs is de wet door de Corona-crisis nogmaals uitgesteld naar 1 januari 2022. Maar het kabinet hecht waarde aan invoering van de Omgevingswet volgens Sandee (2020). Een wet die volgens de regering kansen biedt om versneling te brengen in de woningbouwproductie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Maar wat brengt de Omgevingswet nu exact met zich mee als het aankomt op woningbouw?

## II. Doelen en structuur Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Een motto dat is gekoppeld aan de Omgevingswet als stelselherziening en waarbij er vier verbeterdoelen zijn opgesteld (Rijksoverheid, 2016):

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik zijn;
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

Met de Omgevingswet worden 60 wetten, 100 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) en honderden regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving gebundeld tot 1 wet en 4 Algemene Maatregelen van Bestuur. De Omgevingswet wordt daarmee hét juridische kader voor het beheer en/of ontwikkeling in de fysieke leefomgeving waar ook woningontwikkelingen onder vallen (Rijksoverheid, z.d.-a). Naast de juridische integratie wenst de Omgevingswet ook een cultuurverandering op gang te brengen onder alle gebruikers van de wet. Een cultuuromslag van "nee, tenzij.." naar "ja, mits.." (Rijksoverheid, z.d.); denken in mogelijkheden en oplossingen in plaats van belemmeringen.

## III. De Omgevingswet en het grondinstrumentarium

Met de Omgevingswet worden bestaande en nieuwe instrumenten grondbeleid opgenomen in de wet. Deze instrumenten grijpen in, in het eigendomsrecht van grond. Met het grondinstrumentarium in de Omgevingswet wordt getracht de instrumenten beter op elkaar af te stemmen zodat ze ook in samenhang kunnen worden gebruikt. Het doel hiervan is de overheid beter in staat te stellen om in te grijpen op het grondeigendom en zo beter kan sturen op verschillende grondposities ter behartiging van de verschillende opgaven die zij heeft (Rijksoverheid z.d.-a)

Het huidige grondinstrumentarium, bestaande uit onteigening en het voorkeursrecht, worden opnieuw ondergebracht in de Omgevingswet. Daarnaast wordt er een 'nieuw' instrument geïntroduceerd genaamd stedelijke kavelruil (zie kader). Deze instrumenten kunnen in samenhang worden gebruikt en moeten de overheid in staat stellen beter in te kunnen spelen op het realiseren van haar doelen.

### Stedelijke kavelruil

Kavelruil is een instrument dat het mogelijk maakt om op vrijwillige basis, onroerend goed uit te ruilen met derden zodat er betere aaneengesloten grondposities worden gecreëerd om ontwikkelingen mogelijk te maken. In de landbouw komt kavelruil al langer voor en na een studie van 2,5 jaar waar 14 pilots bij zijn betrokken, is besloten dit instrumentarium ook op te nemen in de Omgevingswet voor het realiseren van gebiedsontwikkeling. De Omgevingswet wenst namelijk een cultuurverandering tot stand te brengen waarbij er meer ruimte ontstaat voor private initiatieven en de overheid een meer faciliterende rol aanneemt. Het instrument stedelijke kavelruil kan een bijdrage leveren aan deze cultuurverandering door dat zij private initiatieven kan ondersteunen om zo tot ontwikkeling te komen. (Rijksoverheid, 2019a)

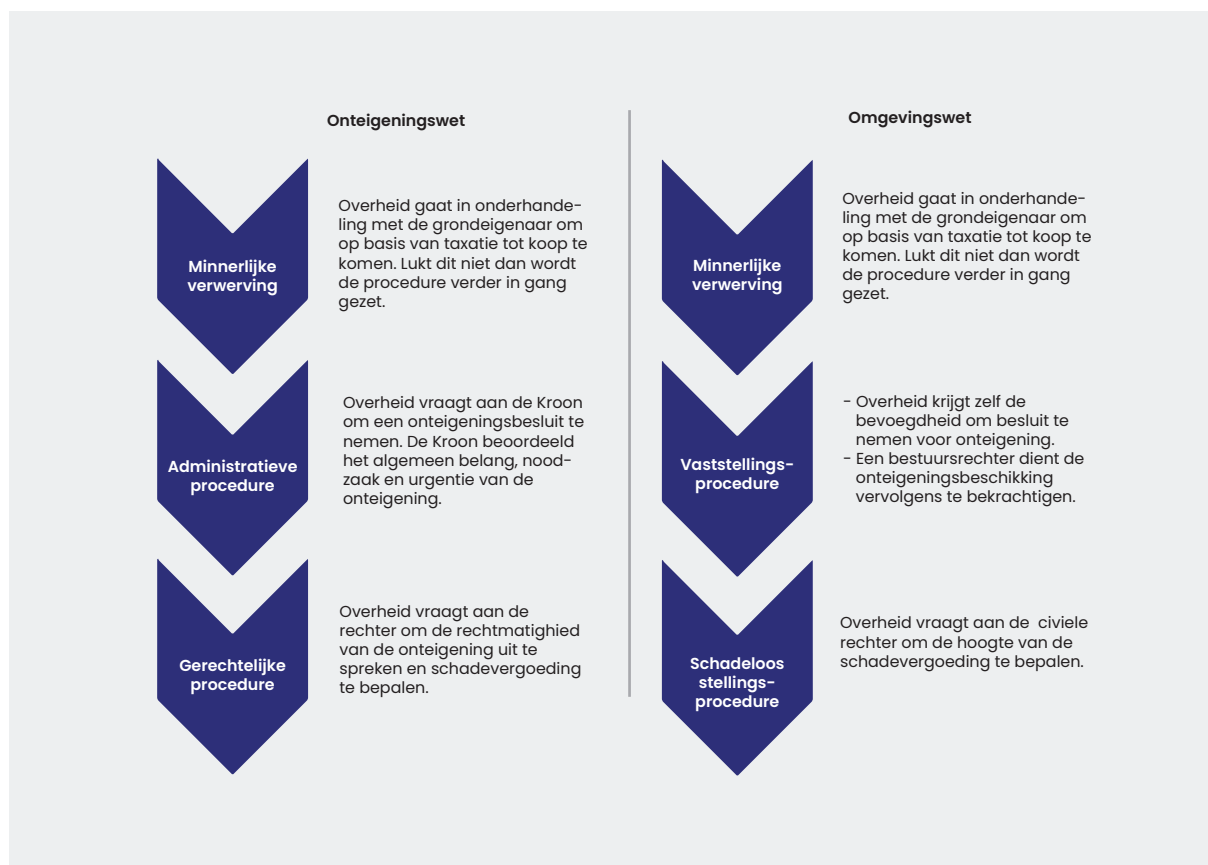
Naast het toevoegen van stedelijke kavelruil als instrument treden er nog een tweetal wijzigingen op in de reeds bestaande grondinstrumenten. Deze wijzigingen zijn als volgt:

#### Wijziging voorkeursrecht

De grondslagen tot vestiging van een voorkeursrecht zijn nagenoeg gelijk gebleven, evenals de regels omtrent (digitale) inwerkingtreding. De grootste verandering betreft het vervallen van een voorkeursrecht wanneer er niet tijdig een vervolgrondslag is of het voorkeursrecht wordt ingetrokken. Er kan dan voor een periode van drie jaar (in plaats van twee jaar) geen voorkeursrecht meer worden gevestigd voor dat betreffende perceel. Nieuw in de Omgevingswet is dat wanneer een overheid niet of niet tijdig ingaat op een aanbieding van de grondeigenaar, het voorkeursrecht ook voor drie jaar vervalt. Wanneer het voorkeursrecht is gevestigd op basis van een Omgevingsplan vervalt zij wanneer er na vijf jaar een aanbod wordt gedaan en de overheid hiervan afziet. Voorheen was deze periode voor grondslag van een bestemmingsplan tien jaar. Ook hier valt het perceel dan voor drie jaar vrij van het voorkeursrecht en kan de eigenaar het perceel vervreemden aan een willekeurige koper (InfoMil, z.d.).

#### Wijziging onteigening

Het instrument onteigening wordt eveneens opgenomen in de Omgevingswet met een wijziging in de procedure. De procedure voor onteigening ziet er onder de huidige wet en onder de Omgevingswet als volgt uit:



Het verschil in procedure komt tot uiting in de bevoegdheid tot het nemen van een onteigeningsbesluit. Waar nu nog de Kroon het besluit neemt, wordt deze bevoegdheid onder de Omgevingswet verlegt naar de overheid die tot onteigening wenst over te gaan. Het besluit dient vervolgens nog wel te worden bekrachtigd door een bestuursrechter. De procedure omtrent onteigening gaat daarmee over van de civielrechtelijke kolom naar de bestuursrechtelijke kolom. De civiele rechter oordeelt vervolgens alleen over de hoogte van de schadeloosstelling maar niet meer over het verloop van de procedure. De materiële criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie blijven wel van kracht voor onteigening even als het hebben van een ruimtelijke titel ter onderbouwing (InfoMil, z.d.).

Naast het procedurele verloop is er nog een wijziging doorgevoerd in het onteigeningsinstrument. Tegen de bekrachtigingsuitspraak van de bestuursrechter kan beroep worden aangetekend en de kosten voor deze procedure kunnen worden verhaald op de onteigenaar (integrale kostenvergoeding). Dit in tegenstelling tot de huidige Onteigeningswet (Hagelaars, 2019).

#### **IV. Integratie grondinstrumentarium Omgevingswet**

Voor invoering van het grondinstrumentarium zijn er onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de minister. Deze onderzoeken zijn gebruikt bij het opnemen en vormgeven van het grondinstrumentarium in de Omgevingswet. Deze onderzoeken wijzen het volgende uit.

##### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Voorkeursrecht is tot stand gekomen om gemeenten een betere uitgangspositie toe te kennen op de grondmarkt. Dit algemene doel is opgedeeld naar drie onderliggende pijlers te weten:

1. Het versterken van de regierol;
2. Vergroten van inzicht in de grondmarkt;
3. Het beheersen van de grondprijzen.

Bij het onderzoek is in kaart gebracht of deze doelen haalbaar zijn en zo de afweging te maken of het voorkeursrecht geborgd dient te worden in de Omgevingswet.

Uit het onderzoek blijkt dat voorkeursrecht zijn meerwaarde kent op alle drie de pijlers. Alternatieven blijken niet afdoende te voorzien in het behalen van bovengenoemde doelstellingen. Onteigening kan namelijk niet in een vroeg stadium worden opgestart, is een tijdrovend proces en kent een hogere politieke gevoeligheid dan een voorkeursrecht. Een exploitatieplan kan eveneens niet in een vroeg stadium worden ingezet en laat minder mogelijkheid toe voor regievoering (bijvoorbeeld bij de verwerving). Het instrument voorkeursrecht lijkt dan ook van toegevoegde waarde te zijn voor zowel gemeenten die actief als faciliterend grondbeleid toepassen. (Sira Consulting & Van der Heijden Grondbeleid, 2015)

##### *Onteigening*

Bij eerdere wetgevingsaanpassingen (bijvoorbeeld crisis- en herstelwet) is er door deskundigen gepleit voor herziening van de onteigeningsregelgeving die stamt uit 1851 (Rijksoverheid, 2019b). De Omgevingswet wordt als een kans gezien om deze regelgeving van een update te voorzien naar huidige maatstaven. Volgens de memorie van toelichting verschilt de huidige onteigeningsprocedure dermate van de andere procedures in de Omgevingswet en is zij tevens niet in overeenstemming met de gestelde doelen van de Omgevingswet. De regering stelt zich op het standpunt dat een geheel nieuwe regeling omtrent onteigening het beste alternatief is voor de huidige Onteigeningswet. Vooraf is er geen onderzoek uitgevoerd naar het onteigeningsinstrument maar na het ter inzage leggen van het eerste concept heeft er alsnog een aanpassing plaatsgevonden waarbij het weglaten van de 1e civielrechtelijke tussenkomst is gewijzigd naar het laten nemen van een bekrachtigingsbesluit door een bestuursrechter. (Rijksoverheid, 2019b)

### *Stedelijke kavelruil*

Voor invoering van het instrument stedelijke kavelruil zijn er 14 pilots geweest die gedurende tweeën half jaar hebben geëxperimenteerd met dit instrument. Een periode die door de onderzoeksgroep zelf als kort wordt ervaren, nu stedelijke kavelruil wordt ingezet voor gebiedsontwikkeling en gebiedsontwikkelingen meestal een doorlooptijd kennen van ongeveer tien á vijftien jaar. Gedurende de korte looptijd zijn de pilots dan ook niet toegekomen aan het sluiten van de bedoelde ruilovereenkomsten. Maar het onderzoek naar de bijdrage van het instrument stedelijke kavelruil heeft een aantal inzichten opgeleverd die zijn verwerkt in het rapport. De belangrijkste inzichten zijn:

#### *Stedelijke kavelruil in relatie tot gebiedsontwikkeling*

- Stedelijke kavelruil kan als nieuw middel, in het geval van versnipperd eigendom, private partijen in staat stellen om hun plannen te realiseren;
- Stedelijke kavelruil kan worden ingezet zonder dat een actief grondbeleid noodzakelijk is. Het inzetten van gemeentelijke instrumenten als ruimtelijk beleid, handhaving, vestigen van een voorkeursrecht etc., gelijktijdig aan de stedelijke kavelruil, kan van belang zijn voor slagen van de stedelijke kavelruil.
- De meerwaarde van stedelijke kavelruil zit hem vooral in het proces waarbij er een samenwerking ontstaat en er draagvlak wordt gecreëerd wat kan leiden tot een functionele samenhang en waarde creatie in een gebied.

#### *Werkwijze en instrument*

- Stedelijke kavelruil betreft zowel een werkwijze om te komen tot samenwerking als een instrument namelijk de ruilovereenkomst. Uit onderzoek blijkt de meerwaarde vooral te zitten in de werkwijze.

#### *Organisatie van het proces*

- De samenwerking kan vrij complex zijn doordat er vele belangen spelen en emotie een rol kan spelen. Inzet van een onafhankelijke derde voor procesbegeleiding kan waardevol zijn voor het scheppen van vertrouwen en gelijkwaardigheid voor iedere procesdeelnemer.

#### *Rol gemeente*

- Een gemeente kan verschillende rollen aannemen bij inzet van stedelijke kavelruil, van belang is dat zij vooraf duidelijkheid creëert over de rol die zij aanneemt. De inzet van publieke instrumenten en het voeren van een consistent beleid zijn van belang voor het slagen van het instrument stedelijke kavelruil want zij bieden de partijen meer zekerheid voor het doen van de benodigde investering. Wel dient een gemeente terughoudend te zijn in het proces want hoe meer zij het proces stuurt, hoe meer afwachtend private partijen worden.

#### *Vrijwilligheid*

- Inzetten van stedelijke kavelruil dient te gebeuren op basis van vrijwilligheid. Het verplichten levert een drempel op om tot een goede samenwerking te komen.

#### *Financieel*

- Een financiële prikkel vanuit de overheid vergroot de kans op haalbaarheid, hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld verlaging van de overdrachtsbelasting. Tot op heden zijn de financiële prikkels nog niet mogelijk gemaakt.

Met het onderzoek wordt breed geconcludeerd dat stedelijke kavelruil een instrument is dat perspectief biedt voor het samenwerken tussen private en overheidspartijen bij gebiedsontwikkeling (Rijksoverheid, 2019a).

## **V. Advies deskundigen**

De minister heeft naast het eigen onderzoek advies opgevraagd bij deskundigen met betrekking tot het grondinstrumentarium (Sluysmans et al., 2019). Het aannemen en invoeren van de Omgevingswet is echter spoediger verlopen dan verwacht waardoor de Eerste en Tweede kamer bij het aannemen van de wet geen kennis meer hebben kunnen nemen van dit advies. Het advies luidt dan ook als volgt.

### *Voorkeursrecht*

De wijzigingen omtrent het voorkeursrecht zijn beperkt volgens De Wolff, beleidsneutraliteit staat bij het opnemen van het grondinstrumentarium in de Omgevingswet dan ook voorop. Deze vooropgestelde neutraliteit is bij het voorkeursrecht wellicht beter gehanteerd dan bij overige instrumenten. Alleen het oprekken van de termijn dat een perceel vrij dient te zijn van een voorkeursrecht (drie jaar in plaats van twee jaar) lijkt niet op het doorvoeren van beleidsneutraliteit. Deze wijziging verbetert dan ook alleen de positie van de grondeigenaar en niet de positie van de overheid bij ontwikkelplannen.

### *Onteigening*

Het opnemen van de Onteigeningswet in de Omgevingswet wordt door deskundigen niet direct als positief ervaren. Volgens Sluysmans (2019) leidt het integreren van de onteigeningsregels in de Omgevingswet tot een aantal gebreken. Zo komt zij de leesbaarheid van de wet niet ten goede door versnippering, komt het de rechtsbescherming niet ten goede doordat zij is ondergebracht bij twee instanties en ziet Sluysmans de doorlooptijd van de procedure niet beperkt worden maar eerder toenemen. De kans tot hoger beroep bij een bekrachtigingsuitspraak zal naar verwachting toenemen door de vergoeding die wordt geboden. Hierdoor zal er sneller gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid maar leidt zij ook tot het oprekken van de onteigeningsprocedure.

Ter verbetering van de onteigeningsregels onder de Omgevingswet draagt Sluysmans (2019) aan de bekrachtigingsprocedure in eerste en enig aanleg te voeren bij de bestuursrechter. De afdeling advisering van de Raad van State deelt deze opvatting en merkt op dat de rechtsbescherming ondergebracht bij één instantie bijdraagt aan de doelen van het Omgevingsrecht, namelijk inzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid vergroten (Sluysmans et al., 2019, pg 38). De minister heeft als reactie op dit advies het verkorten van de doorlooptijd en het concentreren van rechtelijke deskundigheid niet voldoende zwaarwegend geacht om voor onteigening af te wijken van het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb hanteert het uitgangspunt dat er rechtspraak in twee instanties mogelijk moet zijn.

### *Stedelijke kavelruil*

Het instrument stedelijke kavelruil lijkt niet een eenvoudig en toegankelijk instrument aldus Rheinfeld. De Omgevingswet schept juist onduidelijkheden in de wetgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van de afgrenzingsproblematiek) en staat daarmee haaks op het doel van stedelijke kavelruil om snel en effectief tot herverkaveling te kunnen komen. Daarnaast voorziet de wetgeving niet in een fiscale prikkel ter promotie van het instrument en is het instrument niet afdwingbaar. Rheinfeld verwacht dan ook dat stedelijke kavelruil onder de huidige condities weinig toegevoegde waarde zal hebben als het aankomt op het aanzetten tot grondruil voor ontwikkelingen (Sluysmans et al., 2019).

## **VI. Resumé**

De Omgevingswet heeft als motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Om dit na te streven zijn er een viertal doelen gesteld die samen met invoering van de Omgevingswet dienen te zorgen voor het creëren van een versnelling in de woningbouwontwikkeling. De invoering staat gepland voor 1 januari 2022.

Met de Omgevingswet wordt het grondinstrumentarium in een nieuw jasje gestoken en gaat de procedure omtrent onteigening, die stamt uit 1851, op de schop. Naast dit huidige instrumentarium wordt er nog een nieuw instrument toegevoegd genaamd stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil dient ervoor te zorgen dat ontwikkelingen bij gebieden met versnipperd grondgebruik makkelijker tot stand komen. Het opstellen van de Omgevingswet is een grote operatie geweest die een aantal jaren in beslag heeft genomen.

Voor het opnemen van het grondinstrumentarium is gebruik gemaakt van onderzoeken in opdracht van het Rijk. De opgevraagde input van deskundigen is bij het vaststellen en invoeren van de Omgevingswet niet meegenomen. Dit lijkt een gemiste kans daar zij toch een kritische noot plaatsen als het aankomt op de praktische kant van de wet en de bijdrage die de instrumenten al dan niet leveren ten aanzien van de doelstelling van de Omgevingswet.



## V. Vraagstelling institutioneel kader

# Onderzoek naar overheidshandelen in relatie tot de Omgevingswet

### I. Inleiding

Het vorige hoofdstuk gaf de uitkomsten van het theoretisch onderzoek naar de aspecten die van invloed zijn op het handelen van de overheid bij woningontwikkeling en de inhoud van de nieuwe Omgevingswet in relatie tot het grondinstrumentarium voor woningontwikkeling. Dit onderzoek leverde enerzijds veel informatie op, maar voor het vervolgonderzoek is van belang wat zij niet opleverde! Welke aspecten zijn niet uit de literatuur te verkrijgen maar dienen van nadere invulling te worden voorzien door deskundigen uit de praktijk? In dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke aanvullende informatie moet worden verkregen om tot beantwoording van de onderzoeksvraagstelling te komen.

### II. Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin? (Verantwoordelijkheid)

In artikel 22 van de Grondwet is een taakstelling opgenomen voor woningbouw. De uitvoering van deze taakstelling is in verschillende overheidslagen ondergebracht. Maar volstaat deze dubbele taakstelling voor de woningbouw? En komt deze taakstelling en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid alleen toe aan de overheid of zou zij ook bij andere personen/partijen belegd moeten zijn?

### III. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid)

De bevoegdheid om als overheid een bijdrage te mogen leveren aan de woning ontwikkelingsmarkt volgt uit drie zichtbare en minder zichtbare pijlers (formele legitimatie, materiele legitimatie en sociale rechtvaardiging). Bij materiele legitimatie is het van belang dat de overheid de autonomie van de burger erkent en respecteert, wil zij worden gesterkt in haar eigen legitimatie. Maar hoe ver mag je als overheid legitiem ingrijpen op de woningmarkt zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de burger? Daar bevindt zich een spanningsveld.

### IV. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)

Het theoretische onderzoek laat zien dat de overheid op verschillende wijzen kan meedraaien op de woning ontwikkelingsmarkt. Maar welke rol past haar nu het beste? Welke kwaliteiten draagt een overheid bij en in hoeverre is de markt ook afhankelijk van een bijdrage van de overheid?

### V. Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid?

De overheid heeft als wens de regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving te bundelen en daarmee het omgevingsrecht overzichtelijker te maken. Hiervoor is de Omgevingswet opgesteld. In theorie lijkt de Omgevingswet een goede aansluiting te hebben bij deze wens maar wat leert de praktijk ons? Hoe kijken deskundigen er naar die dagelijks met deze wet te maken hebben? Achten zij de wet haalbaar? En wat zien zij als sterke of minder sterke kanten van de Omgevingswet? En wat draagt de Omgevingswet specifiek bij aan woningontwikkeling?

### VI. Onderzoeksvraagstelling

De vraagstellingen die uit het theoretisch onderzoek zijn ontstaan en die een nadere invulling dienen te krijgen in het praktijkonderzoek zijn als volgt opgesteld.

### **Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin?**

#### **(Verantwoordelijkheid)**

- *Volstaat de taakstelling (kwalitatief/kwantitatief) als het op woningontwikkeling aankomt of reikt zij uws inziens verder? En ligt de verantwoordelijkheid voor deze taakstelling wat u betreft alleen bij de overheid of ook bij anderen?"*
- *Zou het oppakken van de verantwoordelijkheid op hoger (rijks-)niveau effectiever kunnen bijdragen aan bevordering van de woningbouw? Of ligt de verantwoordelijkheid uws inziens op de juiste plaats?"*

### **In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling?**

#### **(Bevoegdheid)**

- *Zou de overheid in het licht van het materiële legitimatiebeginsel dan ook terughoudendheid moeten betrachten met het ingrijpen (middels haar grondbeleidsinstrumentarium) op de woningontwikkeling of juist niet?"*

### **Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)**

- *"Is de woningontwikkeling gebaat bij een overheid die actief meedraait of zou het de woningontwikkeling juist ten goede komen wanneer de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt? Welke kwaliteiten draagt de overheid juist wel of niet bij aan woningontwikkeling?"*
- *"De overheid kan privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen. Doet deze dubbelrol afbreuk aan haar professie als partij bij de woningontwikkeling? Of versterkt zij haar rol juist?"*
- *"Krijgen marktpartijen voldoende de kans om volwassen te worden als het gaat om woningontwikkeling, wanneer de overheid hierin stuurt? Met andere woorden zijn de kansen tot innovatie afhankelijk van de rol van de overheid?"*

## VI. Methodologie

# Onderzoek naar overheidshandelen in relatie tot de Omgevingswet

### I. Inleiding

In het theoretisch kader is er duiding gegeven aan de verschillende deelaspecten uit de hoofdvraagstelling (overheidshandelen, grondinstrumentarium en de Omgevingswet). De gegeven vraagstelling van het onderzoek wordt echter gekenmerkt door een bepaalde mate van abstractie. In de theoretische opzet is veel informatie verzameld in relatie tot de gegeven vraagstelling, maar deze belicht niet de praktische zijde van de gegeven vraagstelling. De theorie biedt een goede basis, maar door toevoeging van een uitvoerend onderzoek kan de theorie in perspectief worden geplaatst, de praktijk worden toegevoegd en kan er door gebruik te maken van ervaringen een doorkijk worden gemaakt naar de toekomst. Het voorgaande hoofdstuk laat zien welke vraagstellingen er na bestudering van de theorie nog open staan om tot beantwoording te komen van de vraag 'Wat gaat de Omgevingswet brengen ten aanzien van het overheidshandelen bij het grondinstrumentarium?'

De hoofdvraagstelling betreft een vraag die op basis van een kwalitatieve methode moet worden onderzocht. Hiervoor zijn verschillende methoden. De centrale vraag betreft een vraagstuk dat zich uitstrekt over meerdere vakdisciplines en vanuit meerdere invalshoeken kan worden belicht. De vraagstelling heeft raakvlakken met zowel staats- en bestuursrecht als met gebiedsontwikkeling, gezien vanuit de overheid of juist vanuit private partijen die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling.

Voor dit onderzoek is op basis van bovengenoemde elementen gekozen om gebruik te maken van de Delphi-methode als onderzoeksmethode. Door gebruik te maken van deskresearch en aanvullend fieldresearch in de vorm van een Delphi-onderzoek wordt getracht te komen tot beantwoording van de hoofdvraagstelling.

### II. Onderzoeksmethode Delphi

De Delphi-methode is een onderzoeksmethodiek die is ontwikkeld door de Amerikaanse luchtmacht, in eerste instantie opgezet voor het onderzoeken van de technologische impact op oorlogsvoering. Later in de jaren '60 is deze onderzoeksmethodiek verder doorontwikkeld en werd de Delphi-methode steeds meer ingezet bij verschillende soorten onderzoeken (Kieft, 2011).

Het onderzoeken volgens de Delphi-methode is een gestructureerde manier van een interactieve survey waarbij open vragen worden gesteld aan een deskundigenpanel. Het deskundigenpanel is afkomstig uit verschillende vakdisciplines, die allen op een bepaalde manier betrokken zijn bij het te onderzoeken onderwerp (Heskens & Partners, 2020). Tijdens het onderzoek komt er, door de open vraagstelling, een dialoog op gang tussen de deskundigen en is de onderliggende argumentatie van het gegeven antwoord zeer van belang, aldus Kieft (2011).

Bij de klassieke Delphi-methode worden argumenten uitgewisseld en getracht om tot wetenschappelijke consensus te komen (Kieft, 2011). Bij de argumenten-Delphi-methode (een afgeleide van de klassieke Delphi) is het niet zo zeer van belang om tot wetenschappelijke consensus te komen maar is juist het ophalen van relevante argumenten van belang (Keeney, McKenna & Hasson, 2011). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de argumenten-Delphi-methode (non-consensus Delphi) gezien de complexiteit en het abstractieniveau van het onderzoeksonderwerp. Het komen tot consensus is van ondergeschikt belang aan relevante argumentatie van eenieder mede gezien de samenstelling van de deskundigengroep en de bijbehorende rolverdeling (Keeney et al., 2011). Bij de terugkoppeling zijn dan ook vooral de argumenten en overwegingen van belang die ten grondslag liggen aan het antwoord. Na het ophalen van de informatie in de eerste ronde, zal er een tweede ronde komen waarbij iedere deskundige wordt geconfronteerd met de inzichten van de andere deskundigen in combinatie met het eigen gegeven antwoord. Daarnaast laat de tweede ronde ruimte voor het ophalen van aanvullende informatie.

### *Deskundigen*

Bij de Delphi-methode is het volgens Kieft (2011) van belang dat er gebruik wordt gemaakt van een beperkte groep deskundigen die op verschillende manieren raakvlakken hebben met het onderzoek. Deze deskundigen worden om hun mening en argumentatie gevraagd en krijgen later inzicht in de gegeven antwoorden van de overige deskundigen door het terugkoppelmechanisme. Het aantal deskundigen is niet van belang maar wel dat er gebruik wordt gemaakt van uiteenlopende vertegenwoordiging met betrekking tot het onderwerp van onderzoek, zo ontstaat er kennisgeving vanuit verschillende standpunten.

Voor dit onderzoek is er een brede groep van deskundigen samengesteld bestaande uit deskundigen op het gebied van de woningmarkt en woningontwikkeling (hoogleraren stedelijke ontwikkeling, projectontwikkelaars en gemeentelijke deskundigen) en uit deskundigen op juridisch vlak (hoogleraren en advocaten bestuursrecht, staatsrecht en privaatrecht).

Bij de Delphi-methode nemen deskundigen verschillende rollen aan (Kieft, 2011):

1. Informanten: zij leveren informatie aan over een bepaald onderwerp
2. Beslissers: zij leveren naast informatie ook oplossingsrichtingen aan
3. Onderzoeker: zij behouden het totaaloverzicht over de problematiek

Afhankelijk van de vraagstelling en de expertise wordt per vraag gekeken welke rol de deskundige aanneemt. Bij de vraagstelling hieronder is aangegeven welke rol zij krijgen toebedeeld. De rol van onderzoeker blijft bij de onderzoeker zelf liggen.

### *Anoniem*

Het onderzoek volgens Delphi-methode wordt anoniem uitgevoerd (Kieft, 2011). Deskundigen weten niet wie er nog meer deelneemt aan het panel en de opgehaalde onderzoeksresultaten zullen in het rapport niet te herleiden zijn naar een persoon. Er zal dan ook niet worden gewerkt met citaten, teruggekoppelde argumentatie zal anoniem worden gemaakt in de bijlage en de gegeven uitkomsten zullen door de onderzoeker in het rapport worden samengevat. In het rapport zelf zal met respondentnummers worden gewerkt en in de bijlage wordt opgenomen welke deskundigen er aan het panel hebben deelgenomen en wat hun relevantie is met betrekking tot het onderzoek. Ook hierbij zijn de deskundigen niet te herleiden naar de respondentnummers en/of gegeven antwoorden.

### **III. Relevantie Delphi-methode**

De Delphi-methode kan bij verschillende onderzoekssituaties worden toegepast. Delphi onderzoek wordt volgens Kieft (2011) dan ook vaak gebruikt bij het verkennen en ontwikkelen van nieuwe inzichten en betreft een toekomstgericht onderzoek. Bij dit onderzoek heeft de Delphi-methode toegevoegde waarde, omdat de oplossing van de vraagstelling niet objectief voor handen is, maar juist onderhevig is aan de individuele percepties van betrokkenen. Door de conversatie tussen de deskundigen op gang te brengen en het terugkoppelmechanisme, ontstaat er een gedeelde perceptie van het probleem.

Zoals iedere onderzoeksmethode kent ook de Delphi-methode zijn voor- en nadelen. Door deze goed in beeld te brengen kan er objectiever met het onderzoek worden omgegaan. Bij de Delphi-methode zijn de voordelen volgens Kieft (2011):

1. De anonimiteit: door de anonimiteit is groepshierarchie uitgesloten en krijgt interactie onderling geen kans om het proces of uitkomst te beïnvloeden. Daarnaast stelt de anonimiteit de deskundigen makkelijker in staat tot aanpassing van de gegeven argumentatie, zonder het gevoel te krijgen gezichtsverlies te lijden.
2. Een Delphi-onderzoek is praktische te organiseren door dat iedere deskundige aan het onderzoek kan deelnemen op een tijdstip dat hem/haar uit komt. Zo gaat er geen reisafstand of blok in de agenda mee gepaard en zijn deskundigen eerder bereid tot het verlenen van medewerking.

En tegenover de voordelen staan volgens Kieft (2011) de volgende nadelen van een Delphi-onderzoek:

1. Bij de Delphi-methode ontbreekt de directe interactie tussen de deskundigen.
2. Doordat het onderzoek individueel en schriftelijk wordt uitgevoerd is het niet mogelijk de non-verbale communicatie waar te nemen.
3. Subjectiviteit van de onderzoeker ligt op de loer.

Voor dit onderzoek is gekozen voor de Delphi-methode, omdat de brede vraagstelling maakt dat het wenselijk is dat verschillende disciplines inzicht verkrijgen in de gegeven antwoorden. Wanneer een vraagstelling raakvlak heeft met een andere vraagstelling, wellicht een minder goed bekende discipline, is de kans dat er een aanname volgt. Door de antwoorden van de andere deskundigen terug te koppelen, kan dit gevolgen hebben voor een eventueel gedane aanname en het daarop gegeven antwoord. Na de terugkoppeling ontstaat er bij de deskundigen de mogelijkheid het door hun eerder gegeven antwoord aan te passen (Kieft, 2011).

## VII. Onderzoeksresultaten

### I. Inleiding

In hoofdstuk 3 is besproken hoe een Delphi onderzoek tot stand komt en welke voorwaarden er van toepassing zijn op deze manier van onderzoeken. Het onderzoek is uitgezet onder een panel van deskundigen en in deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek weergegeven.

### II. Eerste ronde Delphi-onderzoek

Op basis van het theoretisch onderzoek is er een vragenlijst tot stand gekomen die een bijdrage levert aan de beantwoording van de sub vragen, en daarmee indirect ook aan de hoofdvraag van het onderzoek. De opgestelde vragenlijst is geordend op basis van het theoretisch kader en de daarbij behorende onderzoeksvraag. Ter verduidelijking van het onderzoek is er ook een procesverslag opgesteld, dat weergeeft hoe een Delphi-onderzoek tot stand komt en een korte toelichting over de opgedane kennis in het theoretisch kader. Dit om inzicht te verkrijgen in de achtergrond en interpretatie van de vraagstellingen.

Aan het deskundigen panel zijn de volgende stukken toegestuurd:

- » Uitnodiging (bijlage II)
- » Procesverslag (bijlage III)
- » Vragenlijst (bijlage IV)

### III. Resultaten eerste ronde

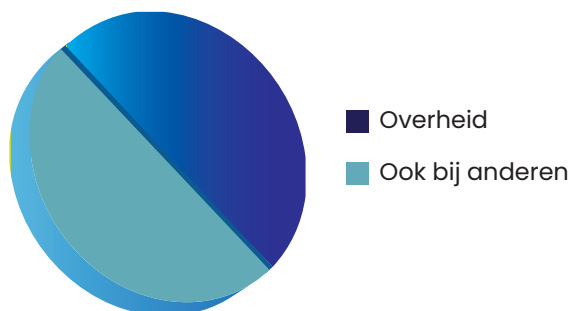
De resultaten van het eerste onderzoek worden hier gevisualiseerd en gebundeld weergegeven. In bijlage VI zijn de ontvangen antwoorden geanonimiseerd opgenomen.

#### Vraag 1.1 Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)

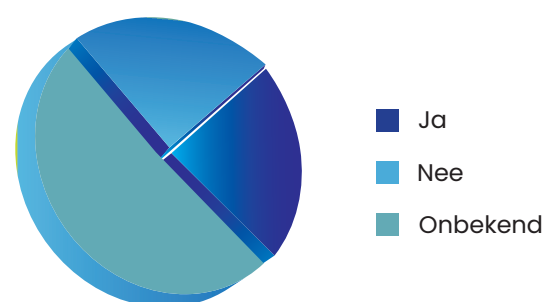
*Volstaat de taakstelling (kwalitatief/kwantitatief) als het op woningontwikkeling aankomt of reikt zij uws inziens verder? En ligt de verantwoordelijkheid voor deze taakstelling wat u betreft alleen bij de overheid of ook bij anderen?"*

Antwoord:

Bij wie ligt de verantwoordelijkheid?



Volstaat de taakstelling?



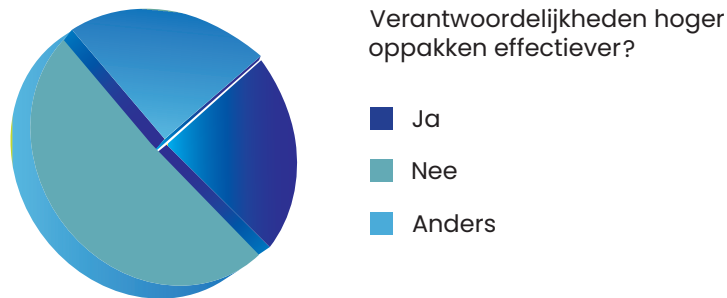
De deskundigen zijn verdeeld over bij wie de verantwoordelijkheid voor woningontwikkeling exact thuishoort. De zorgplicht die voortkomt uit de geformuleerde kwalitatieve en kwantitatieve taakstelling van de overheid is neergelegd in de Grondwet. De Grondwet ziet toe op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid ten aanzien van haar burgers, en daarmee bindt zij dan ook in eerste instantie de overheid aan deze verantwoordelijkheid. Maar er zijn deskundigen die verder kijken dan de letter van de wet en die van mening zijn, dat de verantwoordelijkheid voor woningbouw fors breder ligt dan alleen bij de overheid. Woningbouw heeft namelijk een grote impact op andere deelterreinen zoals de economie, overheidsfinanciën, ruimtelijke inrichting, sociale/psychische gesteldheid van mensen bij woningnood etc. Daarmee zou de verantwoordelijkheid dan ook fors breder liggen dan in eerste instantie uit de Grondwet wordt opgemaakt.

Gezien de staccato opstelling van de Grondwet lijkt de taakstelling en daarmee de zorgplicht voldoende omvattend opgenomen maar draait het om de manier van invulling geven aan deze taakstelling. Ongeacht de mening over waar de verantwoordelijkheid nou exact ligt, merkt een deskundige terecht op dat, gegeven de sterke ruimtelijke integraliteit, de overheid wel als eerste aan zet is als het aankomt op woningbouwversnelling of het maken van koppelingen met andere beleidsterreinen.

### Vraag 1.2

*Zou het oppakken van de verantwoordelijkheid op hoger (rijks-)niveau effectiever kunnen bijdragen aan bevordering van de woningbouw? Of ligt de verantwoordelijkheid uws inziens op de juiste plaats?"*

Antwoord:

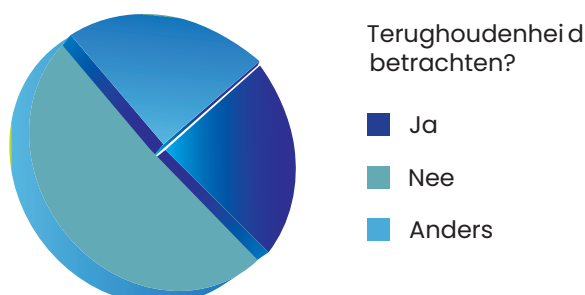


Volgens deskundigen kan het effectiever zijn op bepaalde vlakken, te denken valt aan bovenlokale problematiek, een centrale Rijksregie in te stellen. Maar als het aankomt op versnelling in de woningbouwproductie ligt er volgens een deskundige geen bewijs dat de productie momenteel te laag is door het gebrek aan Rijksregie. Een andere deskundige merkt hierbij op dat financieringskeuzes en regelgeving van grotere impact zijn op het woningtekort. Een verrassende constatering want dient regelgeving ook niet af te komen van hogere regievoering?

### Vraag 2.1 In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)

*Zou de overheid in het licht van het materiële legitimatie beginsel dan ook terughoudendheid moeten betrachten met het ingrijpen (middels haar grondbeleidsinstrumentarium) op de woningontwikkeling of juist niet?"*

Antwoord:



Waar één deskundige aangeeft aan dat de overheid veel meer kans zou moeten bieden tot zelfontplooiing, stellen twee andere deskundigen vast dat er momenteel helemaal geen tijd en ruimte is voor zelfontplooiing, gezien de woningschaarste. Sterker nog, hieruit blijkt volgens deze deskundigen des te meer het belang van centrale Rijksregie, want woningschaarste is een nationale problematiek. Daarnaast vraagt zelfontplooiing ook om kennisontwikkeling van de burger, kennis die nu nagenoeg nog nihil is als het bijvoorbeeld de Omgevingswet aangaat.

### Vraag 3.1 Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)

*“Is de woningontwikkeling gebaat bij een overheid die actief meedraait of zou het de woningontwikkeling juist ten goede komen wanneer de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt? Welke kwaliteiten draagt de overheid juist wel of niet bij aan woningontwikkeling?”*

Antwoord:

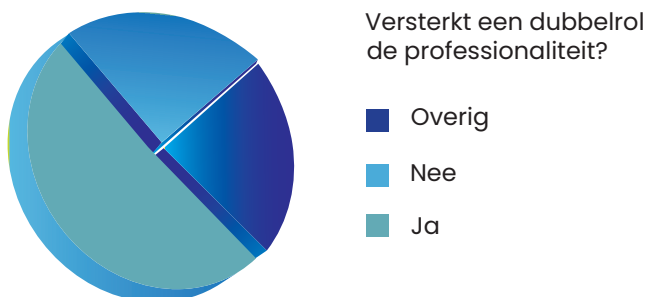
Het kunnen toepassen van haar rol op twee manieren biedt de overheid flexibiliteit om haar werkwijze aan te passen, afhankelijk van het effect en de gestelde opgave. Waar één deskundige van mening is dat de overheid middels een faciliterende rol dient zorg te dragen voor een juist afwegingskader, stelt een andere deskundige dat de overheid gebaat is bij een actievere rol omdat zij zo meer sturing kan geven aan de opgave. Daarbij wordt wel opgemerkt dat een teveel aan sturing en/of regelgeving geen bespoediging voor de woningontwikkeling betekent.

De kwaliteiten van de overheid zijn voornamelijk gelegen in het hebben van een langere termijnvisie en het borgen van het algemeen belang. Deze kwaliteiten zal zij moeten inzetten om middels samenwerking met andere partijen goede woningontwikkeling tot stand te brengen.

### Vraag 3.2

*“De overheid kan privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen. Doet deze dubbelrol afbreuk aan haar professionaliteit als partij bij de woningontwikkeling? Of versterkt zij haar rol juist?”*

Antwoord:

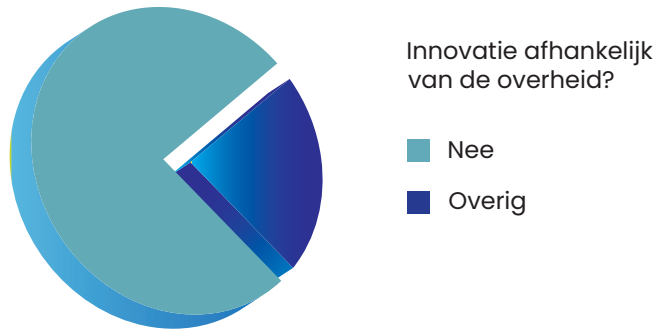


Een dubbelrol kan lastig zijn maar is wel uit te leggen. Twee deskundigen zijn van mening dat een dubbelrol de overheid juist sterker maakt in haar professionaliteit. Zo heeft zij de keuze om ook op een zakelijke wijze in te steken. Wel achten de deskundigen van belang dat de rol van de overheid vooraf goed duidelijk dient te zijn en dat transparantie over de kaders en uitgangspunten het beste werkt om met elkaar verder te komen. Ongeacht haar rol dient de overheid zich wel altijd bewust te zijn van de beginselen van behoorlijk bestuur.

### Vraag 3.3

"Krijgen marktpartijen voldoende de kans om volwassen te worden als het gaat om woningontwikkeling, wanneer de overheid hierin stuurt? Met andere woorden zijn de kansen tot innovatie afhankelijk van de rol van de overheid?"

Antwoord:

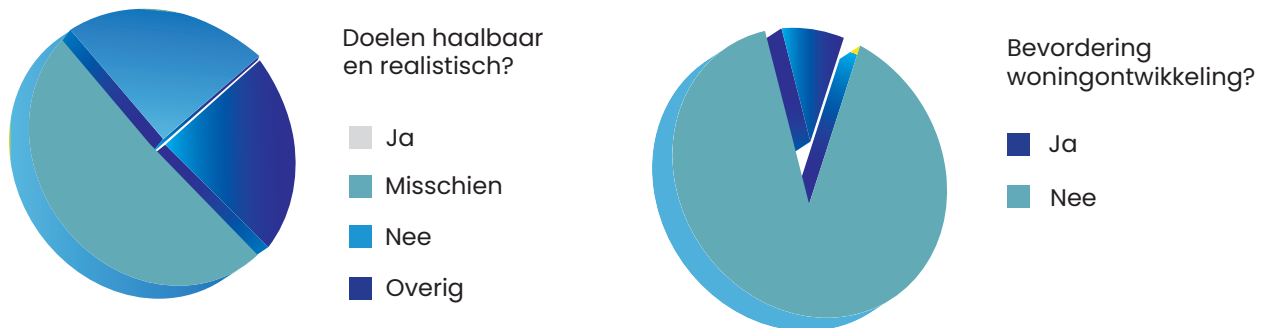


De overheid levert een belangrijke bijdrage om te innoveren, stellen bijna alle deskundigen. De markt is volwassen maar zonder bijdrage van de overheid niet in staat te innoveren zoals zij nu doet. De bijdrage van de overheid zit hem naast financiering in het scheppen van stabiele en heldere regels. Opmerkelijk is dat er door een deskundige zelfs wordt gesteld dat de markt gebaat is bij 'strengere' regels, mits zij maar consistent zijn. Dan kan een markt hiernaar acteren. Wanneer regels namelijk instabiel zijn, komt innovatie door de onzekerheid niet tot stand.

### Vraag 4.1 Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid

Acht u de gestelde doelen van de Omgevingswet haalbaar en realistisch? En dragen deze doelen uws inziens bij aan bevordering van de woningontwikkeling?"

Antwoord:



Zijn de doelen gesteld als richtlijn of om daadwerkelijk behaald te worden vraagt één deskundige zich oprecht af? De deskundigen zien dat de gestelde doelen theoretisch goed op papier staan, al zijn er ook spanningsvelden onderling. Maar de praktische kant van de Omgevingswet zal weerbarstiger zijn. Gezien de omvangrijkheid, de complexiteit en de gestelde gedragsverandering die de Omgevingswet teweeg wil brengen wordt de uitvoering als zeer complex gezien, en juist die uitvoering maakt het zo belangrijk om de gestelde doelen te behalen. Naar verwachting van de deskundigen zal de Omgevingswet door zijn grote opgave niet bijdragen aan bespoediging van woningbouw. Sterker nog, zij wordt juist gezien als een groot risico voor de woningbouwproductie, omdat het volgens een deskundige in de lijn der verwachting ligt dat de woningbouwproductie aanzienlijk stagneert. Het behalen van de gestelde doelen lijkt, naar input van de deskundigen, dan ook op (zeer) losse schroeven te staan.



#### **Vraag 4.2**

*“Wat ziet u als de sterke(re) en zwakke(re) kant van de nieuwe Omgevingswet?”*

Antwoord:

Uit het onderzoek komt naar voren dat de deskundigen meer zwakke kanten aan de Omgevingswet zien dan sterke kanten. Zo zien zij het als sterk dat de wet oproept om een vernieuwing van de huidige werkwijze tot stand te brengen. Als zwakkere kanten van de Omgevingswet worden gezien het niet gebruiken van input bij het opstellen van de wet, dat de rechtsbescherming erop achteruitgaat en dat zij meer regels en onduidelijkheid met zich mee zal brengen. Ook de invoering van het digitale stelsel wordt als zwak punt van de Omgevingswet genoemd evenals het ontbreken van een juridische dimensie voor duurzaamheid in de wet. Eén deskundige meent echter dat de Omgevingswet juist zorgt voor overzichtelijkheid van de regels, waar andere deskundigen de mening zijn toegedaan dat het juist een complexere regelgeving aan het worden is.

#### **Vraag 4.3**

*“Ziet u ook gemiste kansen? Of delen/doelen die voor verbetering vatbaar zijn?”*

Antwoord:

De wet lijkt nu vooral een in elkaar schuiven en herordenen van het huidige stelsel op te leveren waarbij er wellicht te veel in een keer wordt geregeld en de focus op wat er echt toe doet (bijvoorbeeld een bezinning op de rol van het publiekrecht) ontbreekt. Meer focus had wellicht meer opgeleverd! Een constatering van een gemiste kans op een belangrijk moment!

#### **Vraag 4.4**

*“Wordt de rol van de overheid, onder de nieuwe Omgevingswet, versterkt bij ingrijpen op woningontwikkeling of juist afgezwakt? En waarom?”*

Antwoord:

De rol van de overheid met betrekking tot het ingrijpen bij woningontwikkeling valt of staat met de uitvoering van de wet. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid voor de overheid haar verschillende rollen te pakken, maar de vraag is of dit tot stand komt gezien de complexiteit van de wet.

#### **Vraag 4.5**

*“Welke impact heeft de Omgevingswet op de woningontwikkeling naar uws inziens?”*

Antwoord:

De deskundigen verschillen hier van mening over. Er zijn deskundigen die menen dat de Omgevingswet geen verschil gaat maken. Er is echter ook een deskundige die meent, dat de complexiteit van de Omgevingswet juist een negatieve invloed heeft op de woningontwikkeling. Daar tegenover staat een deskundige die stelt dat de Omgevingswet leidt tot betere kwaliteit, betere afwegingen en meer draagvlak, maar dat deze alleen niet zorgt voor een versnelling van de woningontwikkeling.

Het lijkt erop dat de impact op de woningontwikkeling eerder negatief zal uitpakken dan dat zij bijdraagt aan de versnelling. Dit betreft een belangrijke constatering van deskundigen, maar de vraag is of deze constatering wel is doorgedrongen bij het opstellen van de wet en haar achterliggende doelen.

#### **IV. Tweede ronde Delphi-onderzoek**

In de eerste ronde is bij het deskundigenpanel expertise opgehaald met betrekking tot de geformuleerde vragen. Bij een argumentatie-Delphi is het van belang dat de deskundigen inzage krijgen in de gegeven antwoorden van de anderen deskundigen. Deze inzage kan er namelijk voor zorgen dat argumentatie vanuit een andere discipline of perspectief verandering teweegbrengt in het eerder gegeven antwoord.

Bij de tweede ronde zijn de uitkomsten uit de eerste ronde gebundeld, in willekeurige volgorde geplaatst per vraagstelling en geanonimiseerd met respondentnummers. De deskundigen vernamen daarbij alleen hun eigen respondentnummer. Voor het anonimiseren van de uitkomsten zijn de respondentnummers niet opgenomen in dit onderzoek.

Het deskundigen panel ontving opnieuw:

- » Uitnodiging (bijlage V)
- » Vraagstelling met gegeven antwoorden (bijlage VI)
- » Procesverslag (bijlage III)

#### **V. Resultaten tweede ronde**

Voor dit onderzoek is er tweemaal een uitvraag geweest naar het deskundigenpanel:

- Voor het ophalen van de expertise;
- Voor het terugleggen van alle opgehaalde expertise.

Doordat er bij de tweede uitvraag geen aanpassingen door de deskundigen meer zijn gedaan in het eerder gegeven antwoord, blijkt dat er een bepaalde mate van verzadiging is bereikt waardoor een nieuwe ronde uitvragen naar verwachting geen essentiële nieuwe informatie meer zou opleveren.

# VIII. Conclusie Delphi-onderzoeksresultaten

## **1. Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)**

De verantwoordelijkheid voor woningontwikkeling volgt uit de Grondwet. Deze wet ziet enkel toe op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid ten aanzien van haar burgers. In die zin kan zij dan formeel gezien alleen aan de overheid een dergelijke formele verantwoordelijkheid toekennen. Maar gezien de vele partijen die naast de overheid belang hebben bij woningontwikkeling laat de theoretische verantwoordelijkheid onverlet dat ook zij zich verantwoordelijk kunnen opstellen voor de ontwikkeling van woningbouw.

De verantwoordelijkheid bestaat uit een kwalitatieve en kwantitatieve taakstelling die in hoofdlijnen is opgetekend in de Grondwet. Er zijn meerdere manieren om daar invulling aan te geven, maar van belang is volgens de deskundigen dat de overheid een adequate afweging maakt om tijdig aan haar taakstelling en de daaruit voortvloeiende zorgplicht te kunnen voldoen.

Bij het maken van de afweging wie de verantwoordelijkheid moet uitvoeren is het volgens de deskundigen goed om naar het belang en de uitwerking te kijken. Bij een groter (nationaal) belang, bijvoorbeeld noodzakelijk landsbelang of het opstellen van regelgeving, is het effectiever om de uitvoering van de verantwoordelijkheid ook op een hoger overheidsniveau op te pakken. Bij ontwikkelingen op kleinere schaal ligt een regionale/gemeentelijke taak meer voor de hand daar zij dichterbij de markt staat.

## **2. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)**

De overheid speelt een belangrijke rol bij woningontwikkeling. Het oog hebben voor zelfontplooiing van de burger is daarbij erg belangrijk, mits die burger met voldoende kennis is onderlegd voor het maken van juiste afwegingen. Voor de mate van zelfontplooiing is het volgens deskundigen dan ook goed om rekening te houden met de tijdsgeest. De tijdsgeest bepaalt (mede) in hoeverre een overheidsbijdrage gewenst is. Bij een gezonde economie, een gezonde woningbouwvoorraad en een goed met kennis onderlegde burger is er meer ruimte voor zelfontplooiing dan ten tijde van woningschaarste.

## **3. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)**

Afhankelijk van de opgave die er ligt kan de overheid kiezen voor een actieve of een faciliterende rol. Bij de opgave met een groter belang ligt een actievere (regie)rol meer voor de hand dan bij een kleinere opgave. Te allen tijde is woningontwikkeling gebaat bij een goede samenwerking tussen de overheid en overige ontwikkelingspartners, waarbij de kracht van de overheid vooral bestaat uit het zorgdragen voor het algemeen belang en het creëren en bewaken van een lange termijnvisie. Zij kan dit doen vanuit haar publiek- of privaatrechtelijke rol mits ze zich maar bewust blijft van de beginselen van behoorlijk bestuur die in beide rollen van toepassing zijn op haar grenzen met betrekking tot verantwoordelijkheid/bevoegdheid van haar handelen.

Marktpartijen blijken goed in staat om zelf taken met betrekking tot woningontwikkeling en innovatie op te pakken. Soms is het echter wenselijk dat de overheid het voortouw neemt of aanzet tot bepaalde acties. De overheid kan het daarbij makkelijker maken door een juist speelveld van omstandigheden te creëren waardoor ontwikkelingen eerder toegankelijk zijn. Hier zit wel een spanningsveld in waar zij zich bewust van dient te zijn, bijvoorbeeld bij te veel of te onduidelijke spelregels, die belemmerend kunnen werken.

#### **4. Welke impact wordt er verwacht van de omgevingswet op de rol van de overheid bij woningontwikkeling?**

De huidige juridische middelen voor woningontwikkeling zijn verspreid opgetekend in verschillende wetgeving. Onder de nieuwe Omgevingswet worden zij geïntegreerd in één wet. Het succes hiervan valt of staat volgens de deskundigen vooral met de uitvoering die aan de Omgevingswet wordt gegeven en niet zozeer met de middelen zelf. De deskundigen zijn van mening dat er met invoering van de Omgevingswet een complexe wet tot stand wordt gebracht die een dubbele opgave met zich meebrengt. Zij dient namelijk naast het ordenen van de juridische instrumenten ook een gedragsverandering tot stand te brengen. Deze totale opgave kent een dusdanige omvang, dat deskundigen niet op korte termijn een positieve uitwerking van de wet verwachten op woningbouwontwikkeling en/of de rol van de overheid.

Het aanzetten tot gedragsverandering wordt als positief ervaren door deskundigen, maar het ontbreken van deskundige input bij het opstellen van de wet en het achteruitgaan van de rechtsbescherming zien de deskundigen als een negatief aspect en als gemiste kans van de Omgevingswet. Ondanks de gewenste gedragsverandering die de Omgevingswet tot stand wil brengen, mist de wet (door zijn complexiteit) een deskundige focus op bijvoorbeeld een bezinning van de daadwerkelijke rol van het publiekrecht.

# IX. Procesanalyse

## I. Inleiding

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling is er een theoretisch bureau-onderzoek uitgevoerd, aangevuld met een onderzoek volgens de Delphi-methode. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn van belang voor de formulering van een antwoord op de centrale vraagstelling. Maar naast de schriftelijke uitkomst van het Delphi-onderzoek geeft het proces van uitvoering ook een aantal verworven inzichten. Deze inzichten zijn reden geweest om het proces nader te analyseren. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de methode, het deskundigenpanel en het onderzoek zelf.

## II. Delphi-methode

De Delphi-methode is een methode waarbij men op basis van deskundigheid een doorkijk wenst te maken naar de toekomst. Door de deskundigen met elkaars argumentatie te confronteren wil het onderzoek tot nieuwe inzichten komen. Voor deze confrontatie is het van belang goed in kaart te brengen wie er uitgenodigd worden voor het onderzoek. Het bij elkaar brengen van deskundigen uit verschillende disciplines brengt verschillende inzichten uit wisselende invalshoeken met zich mee. Wanneer men dan een antwoord formuleert op een vraagstelling die zijn/haar deskundigheid overstijgt, en er op bepaalde onderdelen aannames worden gedaan, kan de argumentatie van een andere deskundige leiden tot het wijzigen van eigen inzicht.

Het belang van het creëren van het juiste spanningsveld is dan ook essentieel voor een Delphi-onderzoek. Gezien de centrale vraagstelling is in dit onderzoek gekozen voor deskundigheid op het gebied van gebieds- en/of woningontwikkeling en voor juridische deskundigheid op het gebied van de Omgevingswet en Staatsrecht.

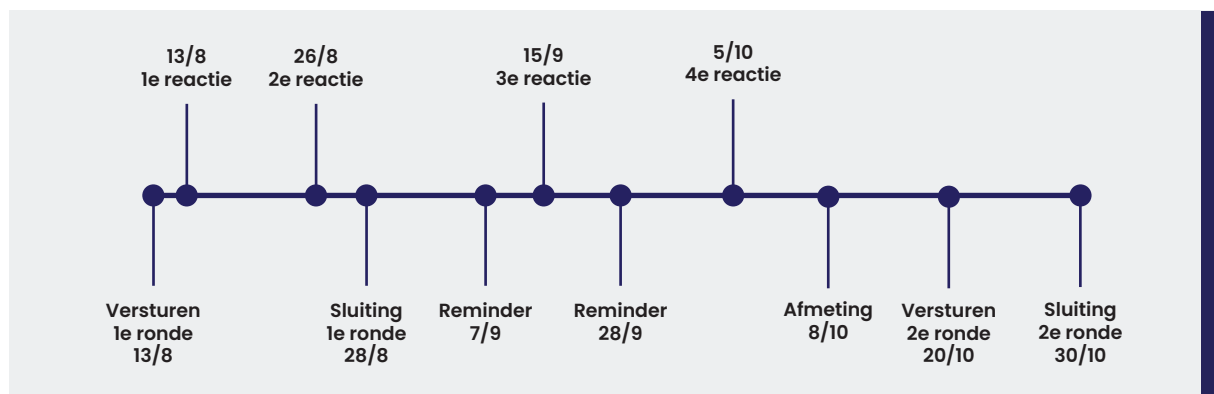
## III. Samenstelling deskundigen panel

Om het panel samen te stellen is per discipline gezocht naar zeer ervaren deskundigen die naam hebben gemaakt binnen de betreffende vakdiscipline. Van deze deskundigen is een lijst opgesteld en zij zijn benaderd middels een uitnodiging (zie bijlage I), die een korte toelichting geeft op het onderzoek en de vraag of zij medewerking willen verlenen aan het onderzoek.

De uitnodiging is toegezonden aan deskundigen op het vlak van gebieds-/woningontwikkeling, te denken valt hierbij aan hoogleraren stedelijke ontwikkeling, projectontwikkelaars en de overheid met als specialisme gebiedsontwikkeling c.q. omgevingswet. Daarnaast zijn er op juridisch gebied deskundigen benaderd die hoogleraar omgevingsrecht of staatsrecht zijn en advocaten met een dergelijk specialisme. Van de deskundigen gebiedsontwikkeling was er een viertal deskundigen snel bereid tot het verlenen van medewerking. Voor de juridische deskundigen lag dit minder voor de hand. Er zijn verschillende uitnodigingen verstuurd, maar de meesten bleven zonder reactie, ondanks een reminder. Na meerdere pogingen gaven twee juridisch deskundigen een toezegging voor het verlenen van medewerking aan het onderzoek.

## IV. Uitvraag onderzoek

In onderstaand figuur is een tijdsverloop te zien van het onderzoek in 2020.



Na het versturen van de eerste-ronde-uitvraag zijn er (na enkele reminders) vier reacties ontvangen. Van de overige twee deskundigen zijn, ondanks de uitgestuurde reminders, geen reacties ontvangen. Om door te kunnen met het onderzoek is besloten om op 8 oktober 2020 een afmelding te sturen naar betreffende deskundigen. Dit bood duidelijkheid voor ieder en daarmee kon het onderzoek voort onder de deelnemende deskundigen. Na het versturen van de afmelding is er op dezelfde dag één excuus terugontvangen zonder opgave van reden. De andere deskundige heeft geen reactie gegeven.

#### **V. Verwerking onderzoek**

Na het ontvangen van de argumentatie van de vier deskundigen zijn deze gebundeld en geanonimiseerd retour gezonden aan alle vier de deskundigen. Hierbij hebben alle vier de deskundigen inzicht gekregen in ieders argumentatie en daarbij de kans tot eventuele aanpassing van het eigen gegeven antwoord. Geen van de deskundigen heeft hier gebruik van gemaakt.

#### **VI. Beschouwing**

Het ontbreken van juridische deskundigheid bij beantwoording van de vraagstellingen voor het onderzoek leverde een dubbel gemis op. Ten eerste ontbrak hierdoor de juridische onderbouwing bij beantwoording van de vragen. Als tweede is het gecreëerde spanningsveld aanzienlijk verminderd doordat de deskundigen uit het panel hun expertise vrij nauw bij elkaar hadden liggen. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de deskundigen geen aanpassingen meer hebben gedaan bij de tweede uitvraag. De verzadiging was hiermee al met twee ronden tot stand gekomen.

# X. Conclusies en aanbevelingen

## I. Inleiding

Het onderzoek is gebaseerd op verschillende onderzoeksmethoden. Literatuurstudie is tot stand gekomen door theoretisch onderzoek en het veldonderzoek is uitgevoerd op basis van de kwalitatieve Delphi-methode. Beide onderzoek varianten zijn opgenomen om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, namelijk:

*“Wat is de invloed van de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van het grond-instrumentarium voor woningontwikkeling?”*

In dit hoofdstuk zal de hoofdvraag worden beantwoord en onderbouwd middels de beantwoording van de sub vragen. Na beantwoording van de onderzoeksvraagstellingen zal er een reflectie op het onderzoek, op de betrouwbaarheid en validiteit plaats vinden. Als laatste volgen er aanbevelingen op het onderzoek en een korte afsluiting.

## II. Conclusie op de centrale hoofdvraagstelling

*“Wat is de invloed van de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van het grond-instrumentarium voor woningontwikkeling?”*

Met het opstellen van de Omgevingswet tracht de wetgever te voorzien in de behoefte aan meer eenvoud en overzichtelijkheid in het omvangrijke stelsel van regels voor het fysieke domein. De opeenstapeling van regels en wetten draagt niet bij aan de bespoediging van de woningbouw waar veel behoefte aan is. Dat deze wens en behoefte tot uitdrukking komen in de Omgevingswet is in theoretische zin dan ook een goede gedachte. Maar als gevolg van het feit dat de Omgevingswet is opgesteld onder grote druk en zonder de input van de eindgebruikers van de wet, lijkt de wet een compleet tegengestelde uitwerking over zich af te roepen. De verwachting dat de wet een impuls oplevert aan de woningbouw lijkt dan ook niet uit te komen volgens dit onderzoek.

De Omgevingswet bood een kans om tot bezinning te komen over de complexe rol als overheid tegen het licht van nog complexere opgaven in de ruimtelijke ordening, zoals een ongekend woningtekort, waar we heden ten dage voor staan. Door de spoed waarmee de Omgevingswet tot stand is gekomen, is er onvoldoende tijd voor bezinning geweest. Eveneens heeft deze spoed ertoe geleid, dat onvoldoende gebruik is gemaakt van de expertise van deskundigen die belast zijn met de uitvoering van de wet. Dit lijkt de grootste valkuil te zijn voor het slagen van de Omgevingswet. Niet alleen ontbreekt de input van deze deskundigen op inhoudelijk vlak in de wet maar ook scheidt deze werkwijze wantrouwen bij de betreffende deskundigen die belast zijn met de uitvoering van de wet. En met de uitvoering valt of staat het slagen van de Omgevingswet en de daarbij horende doelen.

De Omgevingswet lijkt inhoudelijk relatief weinig verandering aan te brengen op het gebied van het grondinstrumentarium maar procedureel gezien lijkt zij grotere impact te hebben. Wanneer er onvoldoende vertrouwen is in de wet zal het uitermate lastig zijn de gestelde doelen te behalen. Voor woningbouw zal dit betekenen dat er stagnatie optreedt en de al aanwezige achterstand verder oploopt. Een vervelende constatering voor niet alleen alle woningzoekenden en ontwikkelaars maar ook voor de overheid zelf. Een oplopende achterstand in de woningvoorraad maakt namelijk dat de uitvoering van de aan haar opgelegde zorgplicht in de Grondwet verder in het gedrang komt.

Het vertrouwen in de Omgevingswet kan in de toekomst en door het gebruik van de wet weer gaan toenemen, maar de oplopende achterstand in de woningvoorraad zal grotere gevolgen met zich meedragen. De vraag is of de overheid deze gevolgen naar aanleiding van de procedurele kant van de invoering van de Omgevingswet (voldoende) in beeld heeft om hier een doordachte keuze over te maken. Ik vrees van niet nu bij het aannemen van de wet voor een vluchtig tijdsplan is gekozen.

Wellicht speelde het wantrouwen in de Omgevingswet ook een grote rol bij het ontbreken van medewerking van deskundigen aan de juridische kant van dit onderzoek. Het gebrek aan input van deze zijde maakt duidelijk dat de Omgevingswet als een pijnlijk dossier wordt ervaren. De vraag is of dit voortkomt uit het gebrek aan vertrouwen in de wet, uit het niet erkennen van de deskundigheid bij het opstellen van de wet of dat dit volgt uit de complexiteit en onzekerheid die bij de wet wordt ervaren en de eventuele gevolgen die dit kan hebben op de identiteit van de deskundigen? Een vraag waar dit onderzoek helaas niet in een antwoord voorziet.

De titel op het voorblad 'De Omgevingswet als bezinning op woningontwikkeling?!' lijkt in de vraagstellingsvorm dan ook negatief te moeten worden beantwoord. Maar in uitdrukingsvorm blijft hij zeker bestaan. De Omgevingswet bood namelijk de kans als moment om tot een bezinning te komen, maar helaas lijkt deze bezinning tot op heden uitgebleven. Een gemiste kans waar de overheid spreekwoordelijk gezien de boot lijkt te missen. Een boot die niet snel terugkeert gezien de complexe operatie die een dergelijke ingreep vergt en de opgelopen beschadiging in het vertrouwen die zij heeft opgelopen.

### **III. Conclusies op de sub vraagstellingen**

#### **1. Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)**

Vanaf het eind van de 19e eeuw zien we dat de overheid zich in het kader van het algemeen belang (gezondheid en veiligheid) steeds verantwoordelijker is gaan opstellen voor woningontwikkeling binnen Nederland. De Grondwet heeft deze verantwoordelijkheid opgenomen (artikel 22) en belegd bij de Rijksoverheid, die op haar beurt de uitvoerende taken belegt bij lagere overheden. De verantwoordelijkheid die is opgenomen in de Grondwet omvat volgens de toelichting op de Grondwet zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve taakstelling, die tezamen genomen als een zorgplicht worden gezien voor woningontwikkeling. Hoewel de taakstelling lijkt te volstaan voor woningontwikkeling, gaat het met name om een adequate uitvoering om aan de gestelde verantwoordelijkheid te kunnen voldoen. In het kader van een adequate uitvoering dient er goed te worden gekeken naar welke uitvoering er nodig is en op welk niveau zij het beste kan worden belegd.

#### **2. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)**

Om taken op te pakken, bijvoorbeeld bij woningbouwontwikkeling, dient een overheid daartoe gelegitimeerd te zijn. Dit wil zeggen dat zij een rol mag aannemen en daartoe bevoegd is. Deze legitimatie verkrijgt de overheid bij de wet, maar ook op basis van haar gedragingen en het scheppen van zelfontplooiingsruimte voor burgers. Legitimatie bestaat dan ook uit een gelaagdheid waarbij verschillende parameters een rol spelen voor het verkrijgen van legitimatie. Zo'n parameter betreft onder andere de tijdsgeest waarbinnen zij zich afspeelt, maar ook haar gedragingen, waardoor zij als een professionele en betrouwbare overheid overkomt, spelen naast haar formele legitimatie mee bij het verkrijgen van haar legitimatie vanuit de burgers en overige ontwikkelingspartijen.

#### **3. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)**

De overheid kan op verschillende manieren vorm geven aan het tot stand brengen van woningontwikkeling. Zij kan een ontwikkeling faciliterend of actief benaderen afhankelijk van het door haar vastgestelde grondbeleid. Ook een situationele aanpak is daarbij mogelijk, daarbij krijgt de overheid volgens haar beleid de kans om per ontwikkeling haar bijdrage te bepalen.

Wanneer de overheid ervoor kiest om een actieve rol te vervullen en meer te doen dan haar publiek-rechtelijke taak van haar verlangt, kan zij gebruik maken van haar privaatrechtelijke mogelijkheden met inachtneming van de doorkruisingsleer. Afhankelijk van de parameters van het project, grootte van de opgave, belangen, eigendomsposities etc, kan zij haar rol vormgeven.

Om woningontwikkeling tot stand te brengen, maken meerdere partijen deel uit van een samenwerkingsverband, dat op verschillende manieren kan worden ingestoken. De kwaliteiten en opgaven die aan de rol van de overheid zijn toegekend zijn zondermeer het zorgdragen voor het algemeen belang en het bewaken van een lange-termijnvisie. Voor de borging van deze aspecten kan het wenselijk zijn dat de overheid het voortouw neemt of een bepaalde stimulans tot stand brengt (bepaalde spelregels opstelt, financiën beschikbaar stelt, etc). Dit kan de sector verder brengen op het gebied van ontwikkeling en innovatie maar ook ligt het gevaar op de loer van te veel regels of te veel wijzigingen, waardoor het tegenovergestelde kan ontstaan, namelijk een remming van de ontwikkeling.



#### **4. Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid bij woningontwikkeling.**

De impact van de Omgevingswet op de rol van de overheid kan worden gezien naar de inhoud van het grondinstrumentarium maar ook ten aanzien van haar procedurele kant.

Met betrekking tot de inhoudelijke kant van het grondinstrumentarium zijn de huidige juridische middelen verspreid opgetekend in verschillende wetgeving en wordt zij onder de Omgevingswet geïntegreerd tot één wet. De inhoudelijke wijzingen die het oplevert zijn vrij klein van aard (voorkeursrecht) tot wat groter van aard bij het onteigeningsrecht (bekrachtigingsbesluit en het toegankelijker maken van het hoger beroep). Het middel stedelijke kavelruil is als instrument nieuw opgenomen en vereenvoudigt de procedure om tot een grondruil te komen. Of hier ook veel gebruik van gemaakt zal gaan worden zal de tijd moeten uitwijzen.

De impact van de Omgevingswet lijkt niet zozeer in het instrumentarium te zitten maar in het tot stand komen van de wet zelf. De Omgevingswet is een veelomvattende en complexe wet geworden die met relatief weinig externe deskundige input en onder hoge tijdsdruk tot stand is gekomen. Daarnaast heeft zij ook de taak meegekregen om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Deze totaalopgave die de Omgevingswet behelst, tot stand gekomen onder druk en zonder input van de gebruikers, leidt volgens de deskundigen niet (direct) tot een bespoediging van de woningontwikkeling. De manier van totstandkoming van de wet heeft er namelijk toe geleid dat er weinig vertrouwen is onder de eindgebruikers van de Omgevingswet. Dit gebrek aan vertrouwen is volgens de theorie van Scharpf niet bevorderlijk voor de legitimatie van de wet en de betreffende overheid. Legitimatie die zij dient te verkrijgen van de deskundigen die er mee werken, een legitimatie die zij hard nodig heeft om de uitvoering goed tot stand te brengen en de doelen te behalen.

#### **IV. Implicaties van de resultaten**

De gevolgen die de Omgevingswet met zich mee kan brengen voor onder andere woningbouw zijn na dit onderzoek ook opgemerkt door Van der Schaaf in zijn opiniestuk van 28 november (2020) Van der Schaaf stelt dat de Omgevingswet een vluggertje is geworden met enorme risico's. Risico's die ten tijde van woning schaarste, stikstofproblematiek en corona wel eens kunnen zorgen voor een giftige cocktail met desastreus gevolgen, die zeker geen slagkracht oplevert voor de overheid om dergelijke problemen aan te pakken.

Dat merkt ook Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer, op in de krant Trouw op 23 januari (2021). Hij komt tot de conclusie dat het Parlement keer op keer dezelfde fouten maakt. Zij besteedt te weinig tijd aan het beoordelen van wetgeving voor de invoering, reflectie ontbreekt meestal en bezinning vooraf blijft dan ook achterwegen. Arno Visser constateert dat deze problematiek een herhaling van zetten is wat leidt tot een vertrouwensbreuk tussen de overheid en haar burger. Een constatering van Arno Visser die veel gelijkens heeft met de conclusie van dit onderzoek.

#### **V. Betrouwbaarheid en validiteit**

Uit het literatuuronderzoek volgden de parameters die van invloed zijn op het handelen van de overheid ten aanzien van woningontwikkeling en de doelstelling van de nieuwe Omgevingswet. Op grond van deze parameters is in de vorm van een Delphi-onderzoek relevante informatie opgehaald met betrekking tot het interpreteren van de gestelde parameters.

De betrouwbaarheid van het onderzoek volgt uit de onafhankelijkheid van de onderzoeker die geen enkel belang kent bij iedere vorm van uitkomst die denkbaar was geweest. Door geen sturing te geven aan de uitkomst, maar de deskundigen de informatie onafhankelijk en anoniem te laten aandragen worden de uitkomsten als waarheidsgetrouw aangemerkt. Ook is het onderzoek panel zo samengesteld dat er geen enkele link is tussen de onderzoeker en de deskundigen uit het panel. De uitkomsten van het onderzoek zijn verwerkt tot conclusies op de vraagstellingen uit het onderzoek. Een vergelijkbaar onderzoek zou dan ook tot vergelijkbare resultaten moeten leiden.

Door gebruik te maken van wetenschappelijke literatuur op grond van verschillende disciplines is getracht om tot nieuwe inzichten te komen. Wat omvat het handelen van de overheid exact en van welke factoren is dit afhankelijk? Door in het onderzoek te kijken naar haar verantwoordelijkheden in staatsrechtelijke zin, maar ook naar de afbakening van haar bevoegdheid en de effecten van haar gedragingen in sociologische zin is er een brede basis gevormd voor de parameters van overheids-handelen. De validiteit van het onderzoek is terug te herleiden door de herleidbare bronverwijzingen die zijn gebruikt.

## **VI. Reflectie**

Door een literatuurstudie te doen naar overheidshandelen is de gelaagdheid van haar rol aan het licht gekomen. Het is bekend dat de overheid een dynamisch speelveld kent dat van vele kanten bekeken wordt, maar uit de literatuurstudie kwamen de verschillende parameters naar voren die van invloed zijn op het handelen van de overheid en de effecten die deze met zich mee brengen.

Door de theoretische opgedane kennis te toetsen en aan te laten vullen door deskundigen is tijdens het onderzoek gebleken dat niet alleen de geschreven uitkomsten van het onderzoek van belang waren maar ook het onderzoeksproces en het al dan niet verlenen van medewerking. Daarop is besloten om een procesanalyse toe te voegen aan het onderzoek, met een uitkomst die in het verlengde ligt van de in de theorie opgedane kennis over het ontbreken van de deskundig gegeven input bij het opstellen van de nieuwe Omgevingswet.

Het gegeven dat het consequent niet verkrijgen van antwoorden op juridisch vlak zonder opgave van redenen ook een antwoord kan zijn, leverde een omslag van denken op. Een omslag, omdat je je als onderzoeker in eerste instantie richt op de geschreven uitkomsten van het onderzoek. Maar bij nader inzien bleek het uitblijven van antwoorden ook een vorm van beantwoording te zijn. Door jezelf opnieuw boven het vraagstuk te plaatsen en door met een andere bril naar het onderzoek te kijken analyseer je gedrag wat eerder in het onderzoek al naar voren was gekomen, het effect van bepaald gedrag. Het onderzoek verkreeg hiermee wel een andere dimensie, één die vooraf niet direct de aanleiding gaf tot dit onderzoek.

Voor de lezer die weinig tot geen betrokkenheid bij de Omgevingswet heeft, zal de conclusie tot meer verrassing leiden dan voor de lezer die meer ervaring met wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening heeft. Er worden veel kritische noten geschreven over de Omgevingswet, maar vaak zijn deze inhoudelijk van aard en gericht op deelgebieden uit de Omgevingswet. Onderzoek naar het integrale aspect van de Omgevingswet is nagenoeg niet aanwezig. Dit bleek ook bij het benaderen van deskundigen voor het Delphi onderzoek. Zij gaven veelal aan slechts expertise te hebben op een deelgebied en voelden zich niet senang integraal iets te vinden van de Omgevingswet. Alleen het proefschrift van Constantijn Hageman uit 2016 belicht de werking van de Omgevingswet van een andere zijde, maar helaas was deze als gevolg van de Coronamaatregelen niet beschikbaar en zijn bevindingen zijn derhalve niet opgenomen in dit onderzoek.

## **VII. Aanbevelingen**

In dit onderzoek is gekeken naar de impact van de toekomstige Omgevingswet op het grondinstrumentarium. Een vervolgonderzoek waarbij, na invoering van de Omgevingswet, de daadwerkelijke effecten op het grondinstrumentarium worden gemeten zou in het verlengde kunnen liggen van dit onderzoek. Een aanvullend onderzoek onder juristen en hun vertrouwen in de Omgevingswet, zou van toegevoegde waarde kunnen zijn op dit onderzoek.

### **VIII. Afsluiting**

“Wat een raar ding is dat, bezit, waar mensen zo jaloers om kunnen zijn! Toen ik niets had, had ik bossen en weiden, de zee en de lucht met haar sterren; sinds ik dit oude huis en deze tuin kocht, heb ik alleen dit huis en deze tuin” aldus de Alphonso Karr in het begin van de kaderstelling.

Een herhaling van dezelfde quote uit de kaderstelling maar dan bekeken door een andere bril. Opgenomen als anekdote, niet wetende dat hij zo van toepassing zou zijn op het verdere verloop van dit onderzoek. Door het lezen van dit onderzoek hoop ik u het inzicht mee te geven dat het nemen van afstand en het analyseren van het proces weer tot nieuwe inzichten kan leiden.

# Literatuurlijst

- Alders, E. (2019). *Omgevingsrecht / Publiekrecht*. Editie 2019-2020 (1ste editie, Vol. 2019). Sdu.
- Baarda, B., Bakker, E., Hulst, M., Fischer, T., Julsing, M., Vianen, R., Goede, M., ][.E.T.A.L., van der Hulst, M., van Vianen, R., & de Goede, M. (2012). *Basisboek methoden en technieken*. Noordhoff.
- Bauwens, N. (2020, 21 maart). De Piramide van Maslow en het vervullen van behoeften. Natascha Bauwens. <https://www.nataschabauwens.nl/de-piramide-van-maslow-uitleg/>
- Bos, D. V. K. (2011, 1 januari). Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze... ResearchGate. [https://www.researchgate.net/publication/50356455\\_Vertrouwen\\_in\\_de\\_overheid\\_Wanneer\\_hebben\\_burgers\\_het\\_wanneer\\_hebben\\_ze\\_het\\_niet\\_en\\_wanneer\\_weten\\_ze\\_niet\\_of\\_de\\_overheid\\_te\\_vertrouwen\\_is\\_Een\\_essay\\_over\\_de\\_sociaal-psychologische\\_werking\\_van\\_vertrouwen](https://www.researchgate.net/publication/50356455_Vertrouwen_in_de_overheid_Wanneer_hebben_burgers_het_wanneer_hebben_ze_het_niet_en_wanneer_weten_ze_niet_of_de_overheid_te_vertrouwen_is_Een_essay_over_de_sociaal-psychologische_werking_van_vertrouwen)
- Brandsma, J. (2021, 23 januari). Het parlement maakt steeds dezelfde fouten, vindt de president van de Algemene Rekenkamer. Trouw. <https://www.trouw.nl/politiek/het-parlement-maakt-steeds-dezelfde-fouten-vindt-de-president-van-de-algemene-rekenkamer~b1f0b3a1/>
- Bregman, A. G., Koning, A. Z. R., & Win, R. W. J. J. (2019). *Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling* (2e druk) (2de editie, Vol. 2019). Instituut voor Bouwrecht.
- Buitelaar, E. (2013). Vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton [Illustratie]. ResearchGate. [https://www.researchgate.net/figure/Figuur-11-Vierkwadrantenmodel-van-DiPasquale-en-Wheaton\\_fig2\\_294260083](https://www.researchgate.net/figure/Figuur-11-Vierkwadrantenmodel-van-DiPasquale-en-Wheaton_fig2_294260083)
- Centraal Bureau voor de Statistiek & Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). Regionale prognose 2019-2050: Uitkomsten. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/37/pbl-cbs-regionale-prognose-2019-2050-uitkomsten>
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1995). *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice Hall.
- Goodsell, C. T. (2015). *The New Case for Bureaucracy*. SAGE Publications.
- Hagelaars, J. W. M. (2019). Onteigening in de Aanvullingswet grondeigendom. *Bouwrecht*, 2019, 187-195. <https://www.dirkzwager.nl/media/22572/onteigening-in-de-aanvullingswet-grondeigendom.pdf>
- Heskes & Partners. (2020, 7 april). Delphi Methode kwalitatief onderzoek. Marktonderzoeksbureau \ Heskes. <https://www.heskesresearch.com/methoden/delphi-methode/>
- Hoge Raad. (2016, 6 juli). HR 22-06-1973, NJ 1973, 386 Fluoridering. Arresten.eu. <http://arresten.eu/staatsrecht/hr-22-06-1973-nj-1973-386-fluoridering/>
- HR 22-06-1973, NJ 1973, 386 Fluoridering. (2016, 6 juli). Arresten.eu. <http://arresten.eu/staatsrecht/hr-22-06-1973-nj-1973-386-fluoridering/>
- Huisman, P. J., & Ommeren, V. F. J. (2019). *Handboeken staats- en bestuursrecht - Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen* (1ste editie). Wolters Kluwer.
- InfoMil. (z.d.). Gebiedsontwikkeling. Kenniscentrum InfoMil. Geraadpleegd op 20 november 2020, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/>

- Karr, A. (z.d.). Voyage autour de mon jardin van Alphonse Karr: 2 Citaten, quotes en wijsheden - Citaten.NET. Citaten.net. [https://citaten.net/zoeken/alphonse\\_karr/voyage\\_autour\\_de\\_mon\\_jardin.html](https://citaten.net/zoeken/alphonse_karr/voyage_autour_de_mon_jardin.html)
- Keeney, S, McKenna, H., & Hasson, F. (2011). *The Delphi Technique in Nursing and Health Research* Wiley.
- Kieft, M. (2011). De Delphi-methode nader bekeken. <http://www.samenspraakadvies.nl/publicaties/Handout%20delphi%20onderzoek.pdf>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2018, 11 oktober). Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst". Regering | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). Grondwet van 1814: een soeverein vorstendom. Nederlandse Grondwet. [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi4kkjf9a-4zn/grondwet\\_van\\_1814\\_een\\_soeverein](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi4kkjf9a-4zn/grondwet_van_1814_een_soeverein)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, 28 mei). Aangepaste Crisis- en herstelwet biedt ruimte aan woningbouw. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/28/aangepaste-crisis--en-herstelwet-biedt-ruimte-aan-woningbouw>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). Staat van de woningmarkt. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Neprom, VNG, & Bouwend Nederland. (2019). Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. Telstar Media B.V. <https://akroconsult.nl/reiswijzer/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, & Neprom. (2019, september). Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewicnaDsi9LsAhUEsaQKHafnBUoQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Feuropadecentraal.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F10%2FReiswijzer-Gebiedsontwikkeling-2019.pdf&usg=AOvVaw0H0e78dkJoZphiqPAY5Ih2>
- Omgevingsweb. (2019, 15 oktober). Parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet -. <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/parlementaire-geschiedenis-van-de-omgevingswet/>
- Pflug, M. L. D. V. J., van der Lans, J., Appelman, S., Beekers, W., & Custers, J. (z.d.). *Canon volkshuisvesting* (derde druk, Vol. 2019). <http://docplayer.nl/30588921-Canon-volkshuisvesting.html>
- Prodemos. (2016). Wat is een rechtsstaat. <https://reserveren.prodemos.nl/webshop/publicaties/product/wat-is-een-rechtsstaat>
- Rechtbank Maastricht. (2008, 11 juli). ECLI:NL:RBMAA:2008:BD6937, voorheen LJN BD6937, Rechtbank Maastricht, 128328/KG ZA 08-147. Rechtspraak.nl. [https://uitspraken.rechtspraak.nl/inzien\\_document?id=ECLI:NL:RBMAA:2008:BD6937](https://uitspraken.rechtspraak.nl/inzien_document?id=ECLI:NL:RBMAA:2008:BD6937)
- Rechtspraak. (z.d.). Algemeen. Rechtspraak.nl. Geraadpleegd op 20 november 2020, van <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Onteigening>
- Rijksoverheid. (z.d.-a). Home. Aan de slag met de Omgevingswet. Geraadpleegd op 20 november 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>

- Rijksoverheid. (z.d.-b). Meetinstrument cultuuromslag. Aan de slag met de Omgevingswet. Geraadpleegd op 20 november 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/voortgang-monitoring/meetinstrument/>
- Rijksoverheid. (2016). Informatieblad Omgevingswet in het kort. Aan de slag met de Omgevingswet. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-informatiebladen-books/informatieblad-omgevingswet-kort/>
- Rijksoverheid. (2018). Rijksbegroting 2018. Rijksbegroting.nl. [https://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236799\\_7.html](https://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236799_7.html)
- Rijksoverheid. (2019a). Jaarverslag stedelijke kavelruil. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/stedelijke-kavelruil/>
- Rijksoverheid. (2019b, februari 4). Kamerstuk 35133, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. Overheid.nl. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35133-3.html>
- Rijksoverheid. (2019c, juli 1). wetten.nl - Regeling - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten - BWBR0014606. Overheid.nl. [https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01#HoofdstukII\\_Titeldeel2.3\\_Artikel9](https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01#HoofdstukII_Titeldeel2.3_Artikel9)
- Rijksoverheid. (2020a). Rijksbegroting 2020. Rijksbegroting.nl. [http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264834\\_13.html](http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264834_13.html)
- Rijksoverheid. (2020b, april). Ruimte voor wonen. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>
- Sandee, R. (2020, 2 april). Invoering Omgevingswet opnieuw uitgesteld. Gemeente.nu. <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/invoering-omgevingswet-opnieuw-uitgesteld/>
- Schaaf, R. (2020, 28 november). De Omgevingswet is een vluggertje geworden en kent enorme - risico's. Trouw. <https://www.trouw.nl/opinie/de-omgevingswet-is-een-vluggertje-geworden-en-kent-enorme-risico-s%7Eb64ee545/>
- Scharpf, F. W. (1997). Games Real Actors Play. Taylor & Francis.
- Scharpf, F. W. (2000). Democratische politiek in een economie zonder grenzen. *Beleid en Maatschappij*, 207-218. <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/download/29361/26696>
- Scheltema, M. (1996). Van rechtsbescherming naar een volwaardig bestuursrecht. *Nederlands Juristenblad* 1996, 33, 1355-1361. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjKuMexu9LsAhUnMewKHx30A-gQFjAEegQID-BAC&url=http%3A%2F%2Ftools.kluwer.nl%2Ftool%2Fproductinfo%2Fnederlands\\_juristenblad\\_pdf%2F202\\_1996%2F013\\_nummer\\_33&usq=AOvVaw2Xol-RpdI4XNc0okQx7qtG](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjKuMexu9LsAhUnMewKHx30A-gQFjAEegQID-BAC&url=http%3A%2F%2Ftools.kluwer.nl%2Ftool%2Fproductinfo%2Fnederlands_juristenblad_pdf%2F202_1996%2F013_nummer_33&usq=AOvVaw2Xol-RpdI4XNc0okQx7qtG)
- Sira Consulting & Van der Heijden Grondbeleid. (2015). Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj2wILMupHtAhWCjQKHeogB5YQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.info.mil.nl%2Fpublish%2Fpages%2F124214%2Fevaluatie-van-de-wet-voorkeursrecht-gemeenten.pdf&usq=AOvVaw27t6Ps383pwQyTNU3wgc5D>
- Sluysmans, J. A. M. A., de Wolff, H. W., Rheinfeld, J. W. A., & de Snoo, A. (2019). Wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Vereniging voor Bouwrecht.

- Stec Groep. (2019, december). Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen 2019-2020. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjF8oLTr5HtAhWJLewKHQs7AawQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fstec.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F01%2FStec-Groep-Benchmark-gemeentelijke-grondprijzen-2019-2020.pdf&usg=AOvVawILSgQFrhAwWXY\\_DVYf0Int](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjF8oLTr5HtAhWJLewKHQs7AawQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fstec.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F01%2FStec-Groep-Benchmark-gemeentelijke-grondprijzen-2019-2020.pdf&usg=AOvVawILSgQFrhAwWXY_DVYf0Int)
- Van der Hoeven, D. A. (1985). Legitimatie van overheidsmacht. <http://www.diederikvanderhoeven.nl/wp-content/uploads/legitimatie.pdf>. <http://www.diederikvanderhoeven.nl/wp-content/uploads/legitimatie.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019, 19 december). Huisvestingswet. VNG. <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/huisvestingswet>
- Visscher, Y. M. (2019). Praktisch Staatsrecht (4de editie, Vol. 2019). Noordhoff.
- Vlemminx, F. M. C. (2013, december). De Grondwet artikel 22. Nederlandse rechtsstaat. <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=22>
- Voermans, W., Borgers, M. J., & Sieburgh, C. H. (2011). Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging - Controverses rondom legaliteit en legitimatie (1ste editie, Vol. 141). Wolters Kluwer.
- Voermans, W. J. M. (2015). Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet. Nederland Rechtstaat, 1-46. [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37905/NLrechtsstaat\\_GWhoofdstuk5.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37905/NLrechtsstaat_GWhoofdstuk5.pdf?sequence=1)
- Warbroek, B. (2011, 13 mei). Waarom VROM moest verdwijnen. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/waarom-vrom-moest-verdwijnen.1126531.lynkx>

## Bijlagen

Kijk verder op de volgende bladzijde.

# Bijlage I – Uitnodiging tot deelname

Goedemiddag heer/mevrouw (...),

Graag zou ik even kort van uw tijd vragen om mijn email door te lezen!

Graag zou ik even kort van uw tijd vragen om mijn email door te lezen!

Mijn naam is Tamara van Aarle en naast mijn werk als vastgoedjurist studeer ik aan de ASRE (Amsterdam School of Real Estate) in Amsterdam. Na alle inhoudelijke vakken (met als specialisatie vastgoed en gebiedsontwikkeling) te hebben afgerond ben ik bezig met het schrijven van mijn scriptie ter afronding van mijn opleiding MSRE.

Mijn scriptie gaat over de rol van de overheid in relatie tot woningontwikkeling en wat de nieuwe Omgevingswet haar daarbij biedt. Waar liggen haar bevoegdheden, verantwoordelijkheden en welke middelen heeft zij nu tot haar beschikking en in de toekomst. Stelt dit haar in staat om op een toereikende manier in te grijpen bij woningontwikkeling? Mijn scriptiebegeleidster is Wendy Verschoor, directeur bij Videres B.V. (bouwtechnisch en juridische achtergrond).

## **Onderzoek**

Waar ik eerst voornemens was om een expertmeeting te houden, heeft de Covid19-crisis daar een andere wending aan gegeven. Ik ben nu voornemens om een onderzoek volgens de Delphi-methode te doen waarbij er een aantal hypotheses worden voorgelegd aan deskundigen. Door eenieder unaniem van elkaars feedback te voorzien tracht ik te komen tot deskundige consensus.

## **Wat zou ik van u willen vragen**

De groep van 6 deskundigen wordt secuur samengesteld met experts vanuit verschillende invalshoeken die raakvlak hebben met boven genoemde vraagstelling. Graag zou ik u als deskundige willen toevoegen aan deze groep gezien uw kennis en ervaring met gebiedsontwikkeling (zeer geschikt).

## **Wat zou er van u verwacht worden?**

Als u mee zou willen werken ontvangt u deze maand een formulier met hypotheses en ik wil u vragen of u daarop zou willen reageren. Het onderzoek is anoniem en ook de feedback zal anoniem worden verwerkt. Na ontvangst van alle feedback wordt er gekeken naar waar consensus tussen de deskundigen is gevonden en waar nog niet. De onderdelen waar geen consensus bereikt is zullen opnieuw (voorzien van de opgehaalde beargumentatie) aan eenieder worden voorgelegd om eenieder de kans te geven haar/zijn gegeven feedback aan te passen. Op deze manier wil ik toewerken naar een gefundeerde en gemeenschappelijke stellingname.

## **Wat is de planning?**

In de maand mei/juni wil ik het onderzoek van de Delphi-methode uitvoeren om in juli '20 mijn scriptie af te ronden. Afhankelijk van de gegeven feedback en de consensus over bepaalde stellingname zal er naar verwachting 2 á 3 rondes nodig zijn om tot gemeenschappelijke consensus te komen.

## **Wat biedt dit onderzoek u?**

Door deel te nemen aan dit onderzoek krijgt u de kans om onderdeel te zijn van het team deskundigen en inzicht te verkrijgen in de stellingname vanuit verschillende deskundige invalshoeken met betrekking tot dit onderwerp. Uiteraard krijgt u er ook een goed gevoel voor terug omdat u mij een enorme dienst bewijst.

Graag zou ik vernemen of u ervoor openstaat om deel te nemen aan mijn onderzoek!

Groet en al vast hartelijk dank dat u de tijd nam deze email tot u te nemen,

Tamara van Aarle



# Bijlage II – Uitnodiging ronde 1

Beste heer/mevrouw (...),

Bedankt dat u tijd vrij wil maken om deel te nemen aan mijn onderzoek. Mijn onderzoek gaat over een verkenning naar de rol van de overheid bij woningontwikkeling en wat de (te verwachten) bijdrage is van de nieuwe omgevingswet.

Het onderzoek wordt uitgevoerd middels een argumenten Delphi-methode op basis van anonimiteit. In de bijlage treft u een procesverslag aan. Dit procesverslag geeft een korte inzage in de (theoretische) opzet van het onderzoek en gaat verder in op de Delphi-methode als onderzoeksmethode en de verschillende rollen van de deskundigen bij het onderzoek.

In de bijlage treft u ook de lijst met onderzoeksvragen aan. Van belang is uw argumentatie omtrent de vraagstelling. Wanneer alle onderzoeksvragen van het deskundigen panel retour zijn ontvangen, worden de antwoorden geanalyseerd en ontvangt u een samenvatting van uw eigen gegeven antwoord, als mede een samenvatting uit alle gegeven antwoorden. Hierbij heeft u (indien nodig) nog de kans om uw antwoorden aan te passen.

Ik hoop dat u ondanks de warme dagen en vakantieperiode een mogelijkheid ziet tot beantwoording van de vraagstelling. Indien mogelijk zou ik uw reactie graag voor 28 augustus 2020 retour ontvangen. Mocht dit niet mogelijk zijn, wilt u dit dan aangeven?

Uw reactie kunt u digitaal retour sturen naar [tamaravanaarle@hotmail.com](mailto:tamaravanaarle@hotmail.com). Uw reactie mag verwerkt worden in het bijgaande Word-bestand.

Mocht u nog vragen hebben dan verneem ik die graag. Voor nu alvast heel hartelijk dank voor uw inzet en uw waardevolle bijdrage aan dit onderzoek!

Met vriendelijke groet,

Tamara van Aarle

# Bijlage III – Procesverslag

## Procesverslag Delphi-onderzoek

### Wat is de Delphi-methode?

De Delphi-methode is een onderzoeksmethodiek die is ontwikkeld door de Amerikaanse luchtmacht, in eerste instantie opgezet voor het onderzoeken van de technologische impact op oorlogsvoering. Later in de jaren '60 is deze onderzoeksmethodiek verder doorontwikkeld en wordt de Delphi-methode steeds meer ingezet bij verschillende soorten onderzoeken.

Het onderzoeken volgens de Delphi-methode is een gestructureerde manier van een interactieve survey waarbij open vragen worden gesteld aan een deskundigen panel. Het deskundigen panel is afkomstig uit verschillende vakdisciplines, die alle op een bepaalde manier betrokken zijn bij het te onderzoeken onderwerp ([www.heskesresearch.com](http://www.heskesresearch.com)). Tijdens het onderzoek komt er, door de open vraagstelling, een dialoog op gang tussen de deskundigen en is de onderliggende argumentatie van het gegeven antwoord zeer van belang.

Bij de klassieke Delphi-methode worden argumenten uitgewisseld en getracht om tot wetenschappelijke consensus te komen. Bij de argumenten Delphi-methode (een afgeleide van de klassieke Delphi) is het niet zo zeer van belang om tot wetenschappelijke consensus te komen maar is juist het ophalen van relevante argumenten van belang. In dit onderzoek wordt ingezet op de argumenten Delphi-methode (non-consensus Delphi) gezien de complexiteit en het abstractieniveau van het onderzoeksonderwerp. Het komen tot consensus is van ondergeschikt belang aan relevante argumentatie van eenieder en ook gezien de samenstelling van de deskundigen en de bijbehorende rolverdeling (Keeney & Hasson, 2011). Bij de terugkoppeling zijn dan ook vooral de argumenten en overwegingen van belang die ten grondslag liggen aan het antwoord. Na het ophalen van de informatie in de eerste ronde, zal er een tweede ronde komen waarbij iedere deskundige wordt geconfronteerd met de inzichten van anderen deskundigen in combinatie met eigen gegeven antwoord.

### Deskundigen

Bij de Delphi-methode is het van belang dat er gebruik wordt gemaakt van een beperkte groep deskundigen die op verschillende manieren raakvlakken hebben met het onderzoek. Deze deskundigen worden om hun mening en argumentatie gevraagd en krijgen later inzicht in de gegeven antwoorden van de overige deskundigen door het terugkoppelmechanisme. Het aantal deskundigen is niet van belang maar wel dat er gebruik wordt gemaakt van uiteenlopende vertegenwoordiging met betrekking tot het onderwerp van onderzoek, zo ontstaat er kennisneming vanuit verschillende standpunten. (Kieft, 2011)

Voor dit onderzoek is er een brede groep van deskundigen samengesteld bestaande uit deskundigen op het gebied van de woningmarkt en woningontwikkeling (hoogleraren stedelijke ontwikkeling / projectontwikkelaars / gemeentelijke deskundigen) en uit deskundigen op juridisch vlak (hoogleraren en advocaten bestuursrecht / staatsrecht / privaatrecht).

Bij de Delphi-methode nemen deskundigen verschillende rollen aan:

4. Informanten; zij leveren informatie aan over een bepaald onderwerp
5. Beslissers; zij leveren naast informatie ook oplossingsrichtingen aan
6. Onderzoeker; zij behouden het totaaloverzicht over de problematiek

Afhankelijk van de vraagstelling en de expertise wordt per vraag gekeken welke rol de deskundige aanneemt. Bij de vraagstelling hieronder is aangegeven welke rol zij krijgen toebedeeld. De rol van onderzoeker blijft bij de onderzoeker zelf liggen.

### **Anoniem**

Het onderzoek volgens Delphi-methode wordt anoniem uitgevoerd. Deskundigen weten niet wie er nog meer deelneemt aan het panel en de opgehaalde onderzoeksresultaten zullen in het rapport niet te herleiden zijn naar personen. Er zal dan ook niet worden gewerkt met citaten, teruggekoppelde argumentatie zal anoniem worden gemaakt in de bijlage en de gegeven uitkomsten zullen door de onderzoeker in het rapport worden samengevat. In het rapport zelf zal met respondentnummers worden gewerkt en in de bijlage wordt opgenomen welke deskundigen er aan het panel hebben deelgenomen en wat hun relevantie is met betrekking tot het onderzoek. Ook hierbij zijn de deskundigen niet te herleiden naar de respondentnummers en/of gegeven antwoorden.

### **Relevantie Delphi-methode**

De Delphi-methode kan bij verschillende onderzoekssituaties worden toegepast. Delphi-onderzoek wordt volgens Kieft (2011) dan ook vaak gebruikt bij het verkennen en ontwikkelen van nieuwe inzichten en betreft een toekomstgericht onderzoek. Bij dit onderzoek vindt de Delphi-methode zijn relevantie omdat de oplossing van de vraagstelling niet objectief voor handen is, maar juist onderhevig is aan de individuele percepties van betrokkenen. Door de conversatie tussen de deskundigen op gang te brengen en het terugkoppelmechanisme, ontstaat er een gedeelde perceptie van het probleem. (Kieft, 2011)

### **Voordelen/nadelen Delphi-methode**

Voordelen:

- Anonimiteit; door de anonimiteit is groep hiërarchie uitgesloten en krijgt interactie onderling geen kans om het proces of uitkomst te beïnvloeden. Daarnaast stelt de anonimiteit de deskundigen makkelijker in staat tot aanpassing van de gegeven argumentatie, zonder het gevoel te krijgen gezichtsverlies te lijden.
- Een Delphi-onderzoek is praktisch te organiseren door dat iedere deskundige aan het onderzoek kan deelnemen op een tijdstip dat hem/haar uitkomt. Zo gaat er geen reisafstand of blok in de agenda mee gepaard en zijn deskundigen eerder bereid tot het verlenen van medewerking.

Nadelen:

- Bij de Delphi-methode ontbreekt de directe interactie tussen de deskundigen.
- Door dat het onderzoek individueel en schriftelijk wordt uitgevoerd is het niet mogelijk de non-verbale communicatie waar te nemen.
- Subjectiviteit van de onderzoeker ligt op de loer. Nadat de gegeven antwoorden van de experts zijn ontvangen worden deze door de onderzoeker geanalyseerd op keywords (steekwoorden die vaker gegeven worden bij gelijke vraagstelling) en per gegeven hoofd vraagstelling zal er een samenvatting per deskundige worden opgesteld. Door deze samenvatting terug te sturen naar de betreffende deskundige, zal er controle worden ingebouwd door de betreffende deskundige alvorens de argumentatie in het onderzoek wordt opgenomen. Door de gegeven samenvatting van de onderzoeker terug te koppelen aan de deskundigen, wordt er een controle moment ingebouwd.

## Onderzoeksvraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

“Wat is de invloed van de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van de woningmarkt?”

Een verkenning naar de rol van de overheid bij woningontwikkeling en wat de (te verwachten) bijdrage is van de nieuwe Omgevingswet.

De centrale vraagstelling is in de theorie opgebouwd naar de volgende deelvragen:

- » Wat kenmerkt de huidige woningmarkt?
- » Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin? (Verantwoordelijkheid)
- » In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling? (Bevoegdheid)
- » Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling? (Middelen)
- » Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid?

## Van deskresearch naar fieldresearch

De gegeven vraagstelling van het onderzoek wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van abstractie. In de theoretische opzet is veel informatie verzameld in relatie tot de gegeven vraagstelling, maar toont ook een bepaalde leemte, vatbaar voor interpretatie die verder dient te worden ingekleurd door de deskundigen.

Per deelvraag wordt gekeken naar de beschikbare informatie uit de literatuur en de leemte die over blijft. De kennis die nodig is om deze abstracte leemte toegespitst op de vraagstelling, van verdere invulling te voorzien wordt opgehaald bij het deskundigen panel volgens de Delphi-methode. Door middel van de deskresearch en aanvullend fieldresearch wordt getracht te komen tot beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek.

## Samenvatting theoretische opzet

In het kader van de theoretische opzet staat het uitgangspunt van de scriptie weergegeven. Het betreft hier de weergave van de bevolkingsontwikkeling/woningontwikkeling en het theoretische model van Wheaton en DiPascalle om inzicht te verschaffen in de cyclus van gebiedsontwikkeling/woningontwikkeling. Daarnaast staan er in het kader factoren opgenomen die een bijdrage lijken te leveren (volgens onderzoek CPB) aan het huidige woningtekort.

De overheid verkrijgt langs drie verschillende wegen haar bevoegdheid om als speler mee te draaien bij het proces van gebiedsontwikkeling. Deze drie verschillende wegen geven ook de complexiteit weer als het gaat over de reikwijdte van haar bevoegdheid en de abstractie die door eenieder als verschillend ervaren wordt bij het vormgeven van die bevoegdheid. De wegen waarlangs een overheid haar bevoegdheid tot handelen verkrijgt kunnen worden onderverdeeld naar:

- Formele legitimatie -> het verkrijgen van haar bevoegdheid tot handelen bij wet
- Materiele legitimatie -> het verkrijgen van bevoegdheid van burgers door het dienen van het algemeen belang en het bieden van mogelijkheid tot zelfontplooiing.
- Sociale rechtvaardiging -> het verkrijgen van bevoegdheid door haar gedragingen en het effect hiervan

De geschiedenis laat een verloop zien waarbij de overheid zich steeds meer verantwoordelijk is gaan voelen voor de woningmarkt. Waar het eerst de volksgezondheid betrof en de kwaliteit van woningen, is zij zich in de loop der tijd ook gaan bezighouden met het stimuleren van het eigen woningbezit, zorgdragen voor sociale woningbouw tot aan de afstemming van woningbouwlocaties. Zo is er een beweging op gang gekomen waarbij de verantwoordelijkheid voor woningbouw steeds meer zijn gedelegeerd naar lagere overheden zoals gemeenten en woningcorporaties.

In de Grondwet is in 1983 opgenomen: 'bevordering van voldoende woongelegenheid is een zorg der overheid' (art. 22 lid 2 Grondwet). Deze weergegeven taak schept een zorgplicht die volgens de toelichting niet alleen het aantal woningen omvat maar ook de volume/kwaliteit/veiligheid en gezondheid ervan. Daar waar volume/kwaliteit/veiligheid en gezondheid worden geborgd bij wetgeving als de woningwet en het bouwbesluit, daar wordt er wat betreft aantallen woningen alleen gestuurd middels beleid zoals de Woonagenda. Op de vraag wanneer er sprake is van 'voldoende woongelegenheid' geeft de regering weer dat het beleid er op gericht dient te zijn dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende wooneenheden mag bestaan. Doormiddel van de Woonagenda brengt het verantwoordelijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties in beeld hoe groot de behoefte is, welke voorraad er aanwezig is en wat de harde/zachte plancapaciteit betreft per regio en met deze resultaten voert zij het gesprek per regio.

De overheid beschikt over verschillende middelen als het aankomt op woningontwikkeling. Zij kan zowel publiek- als privaatrechtelijk optreden bij haar handelen. Wel is zij ook bij privaatrechtelijk handelen gebonden aan de publiekrechtelijke Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB). De overheid draagt als het ware een dubbele pet die van invloed is als het aankomt op haar gedragingen en manier van handelen.

Het instrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft bij woningontwikkeling bestaat uit planologische instrumenten (structuurvisie, bestemmingsplannen, vergunningen etc) en uit grondbeleid instrumenten (onteigening, Wet voorkeursrecht gemeenten). Met intrede van de nieuwe Omgevingswet zal aan het grondinstrumentarium het instrument stedelijke kavelruil worden toegevoegd en verandert de procedure omtrent onteigening.

Door middel van het ophalen van aanvullende informatie middels de Delphi-methode in aanvulling op de deskresearch zal er een antwoord worden geformuleerd op de deelvragen om zo ook tot een antwoord op de hoofdvraag te komen.

## Vragen

De centrale vraagstelling luidt:

'Welke impact heeft de Omgevingswet op het overheidshandelen ten aanzien van het grond-instrumentarium in relatie tot woningontwikkeling?'

De deelvragen uit het rapport (deskresearch) en bijbehorende onderzoeksvragen (field research) zijn:

0. *Wat kenmerkt de huidige woningmarkt (geen vraag over kaderstelling)*
1. *Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)*
1. Volgens art. 22 Grondwet draagt de overheid zorg voor 'bevordering van voldoende woongelegenheid'. Deze zorgplicht omvat zowel een kwalitatieve- als een kwantitatieve taakstelling (volume van woningen, kwaliteit van bouwen, veiligheid en gezondheid) volgens Vlemminx (2013). Volstaat deze taakstelling als het op woningontwikkeling aankomt of reikt zij naar uws inziens verder? En ligt de verantwoordelijkheid voor deze taakstelling wat u betreft alleen bij de overheid of ook bij anderen? En waarom?
2. Uit het verleden blijkt dat de verantwoordelijkheid voor woningontwikkeling steeds verder is gedecentraliseerd en uit het huidig regeerakkoord blijkt dat het Rijk niet voornemens is daar verandering in aan te brengen. Zou het oppakken van de verantwoordelijkheid op hoger (rijks) niveau effectiever kunnen bijdragen aan bevordering van de woningbouw? Of ligt de verantwoordelijkheid naar uws inziens op de juiste plaats, daar waar de overheid dicht op de markt staat?

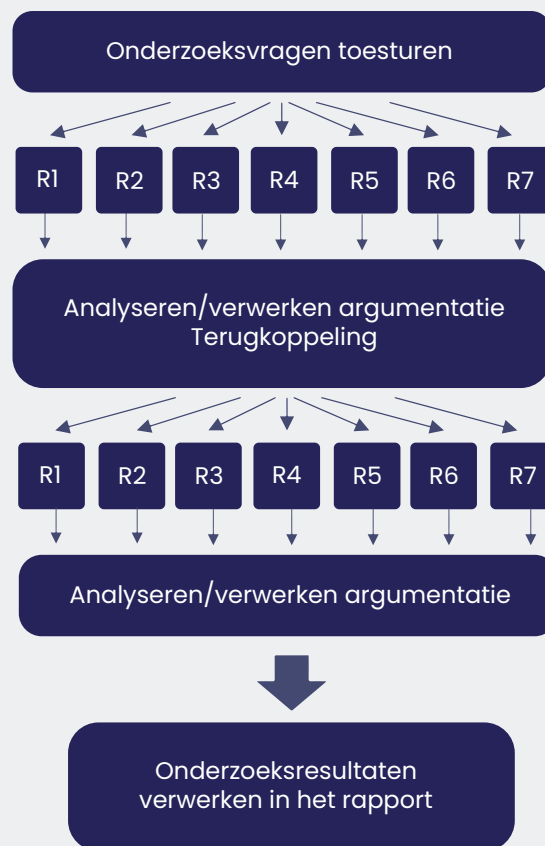
2. *In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)*
  - 2.1 Materiële legitimatie geeft weer dat de overheid zorgdraagt voor het dienen van het algemeen belang en ruimte laat voor zelfontplooiing van burgers aldus Van der Hoeven (1985). Het hebben van woonruimte betreft een primaire levensbehoefte volgens de toelichting op de grondwet en kan daarmee geschaard worden onder het algemeen belang, een bevoegdheid der overheid. Maar dezelfde overheid dient de burgers volgens het materiële legitimatie begrip ook kansen te geven op zelfontplooiing. Zou de overheid in het licht van het materiële legitimatie beginsel dan ook terughoudendheid moeten betrachten met het ingrijpen (middels haar grondbeleid-instrumentarium) op de woningontwikkeling of juist niet en daarmee ruimte laten voor zelfontplooiing van de burger en de markt?
3. *Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)*
  - 3.1 Is de woningontwikkeling gebaat bij een overheid die actief meedraait of zou het de woningontwikkeling juist ten goede komen wanneer de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt? Welke kwaliteiten draagt de overheid juist wel of niet bij aan woningontwikkeling en waarom?
  - 3.2 De overheid kan privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen en dit kan leiden tot tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld meer sociale woningbouw vs hogere grondopbrengsten). Doet deze dubbelrol afbreuk aan haar professionele rol als partij bij de woningontwikkeling? Of versterkt zij haar rol juist?
  - 3.3 Krijgen marktpartijen voldoende de kans om volwassen te worden als het gaat om woningontwikkeling, wanneer de overheid hierin stuurt? Met andere woorden zijn de kansen tot innovatie afhankelijk van de rol van de overheid?
4. *Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid*
  - 4.1 De Omgevingswet heeft een aantal doelen, namelijk:
    - Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
    - De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
    - Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
    - Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter. Acht u de gestelde doelen haalbaar en realistisch? En dragen deze doelen naar uws inziens bij aan bevordering van de woningontwikkeling?
  - 4.2 Wat ziet u als de sterke(re) en zwakke(re) kant van de nieuwe Omgevingswet?
  - 4.3 Ziet u ook gemiste kansen? Of delen/doelen die voor verbetering vatbaar zijn?
  - 4.4 Wordt de rol van de overheid, onder de nieuwe Omgevingswet, versterkt bij ingrijpen op woningontwikkeling of juist afgezwakt? En waarom?
  - 4.5 Welke impact heeft de Omgevingswet op de woningontwikkeling naar uws inziens?

De verschillende rollen per deskundige:

Ad 1 t/m 3 -> Woningmarkt deskundigen: de beslisser / jurist: de informant

Ad 4 -> Jurist de beslisser / woningmarkt deskundigen: de informant

De informant levert indien mogelijk informatie aan, van de beslisser wordt een antwoord verwacht gezien de vraagstelling in het verlengde ligt van haar/zijn vakgebied.



### Literatuur procesverslag

de Graaf, T. C., van der Hoeven, D. A., & Langenberg, P. J. (1985). Omtrent het parlement. Geraadpleegd van <http://www.diederikvanderhoeven.nl/sociale-filosofie/>

Heskes. (2020, 7 april). Delphi Methode kwalitatief onderzoek | Marktonderzoeksbureau Heskes. Geraadpleegd op 13 augustus 2020, van <https://www.heskesresearch.com/methoden/delphi-methode/>

Keeney, S., McKenna, H., & Hasson, F. (2011). The Delphi Technique in Nursing and Health Research. Hoboken, NJ, Verenigde Staten: Wiley.

Kieft, M. (2011). DE DELPHI-METHODE NADER BEKEKEN. Geraadpleegd op 13 augustus 2020, van <http://docplayer.nl/328136-De-delphi-methode-nader-bekeken-informatie-over-participatieve-methoden-mario-kieft-nijmegen-2011.html>

Vlemminx, F. M. C. (2013). Commentaar op artikel 22 van de Grondwet. Artikelgewijs commentaar op de Grondwet, 1. Geraadpleegd van [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZ3uWO9JfrAhWrsKQKHQAIAIcQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.nederlandrechtsstaat.nl%2Fmodule%2FnIrs%2Fscript%2FprintPdf\\_v2.asp%3Fid%3DBF7920EDD67C649A97E7C0C0B2425B2C3F9E7A2605D4125C&usg=AOvVawIaf1zfTk1h5VgxkeN77FJx](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZ3uWO9JfrAhWrsKQKHQAIAIcQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.nederlandrechtsstaat.nl%2Fmodule%2FnIrs%2Fscript%2FprintPdf_v2.asp%3Fid%3DBF7920EDD67C649A97E7C0C0B2425B2C3F9E7A2605D4125C&usg=AOvVawIaf1zfTk1h5VgxkeN77FJx)

# Bijlage IV – Vragenlijst

## Vraagstelling Delphi-onderzoek

1. Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)
3. Volgens art. 22 Grondwet draagt de overheid zorg voor 'bevordering van voldoende woon-gelegenheid'. Deze zorgplicht omvat zowel een kwantitatieve- als een kwalitatieve taakstelling (volume van woningen, kwaliteit van bouwen, veiligheid en gezondheid) volgens Vlemminx (2013). Volstaat deze taakstelling als het op woningontwikkeling aankomt of reikt zij naar uws inziens verder? En ligt de verantwoordelijkheid voor deze taakstelling wat u betreft alleen bij de overheid of ook bij anderen? En waarom?
4. Uit het verleden blijkt dat de verantwoordelijkheid voor woningontwikkeling steeds verder is gedecentraliseerd en uit het huidig regeerakkoord blijkt dat het Rijk niet voornemens is daar verandering in aan te brengen. Zou het oppakken van de verantwoordelijkheid op hoger (rijks-) niveau effectiever kunnen bijdragen aan bevordering van de woningbouw? Of ligt de verantwoordelijkheid naar uws inziens op de juiste plaats, daar waar de overheid dicht op de markt staat?
  
2. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)
- 2.2 Materiële legitimatie geeft weer dat de overheid zorgdraagt voor het dienen van het algemeen belang en ruimte laat voor zelfontplooiing van burgers aldus Van der Hoeven (1985). Het hebben van woonruimte betreft een primaire levensbehoefte volgens de toelichting op de Grondwet en kan daarmee geschaard worden onder het algemeen belang, een bevoegdheid der overheid. Maar dezelfde overheid dient de burgers volgens het materiële legitimatie begrip ook kansen te geven op zelfontplooiing. Zou de overheid in het licht van het materiële legitimatie beginsel dan ook terughoudendheid moeten betrachten met het ingrijpen (middels haar grondbeleidsinstrumentarium) op de woningontwikkeling of juist niet en daarmee ruimte laten voor zelfontplooiing van de burger en de markt?
3. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)
- 3.4 Is de woningontwikkeling gebaat bij een overheid die actief meedraait of zou het de woningontwikkeling juist ten goede komen wanneer de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt? Welke kwaliteiten draagt de overheid juist wel of niet bij aan woningontwikkeling en waarom?
- 3.5 De overheid kan privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen en dit kan leiden tot tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld meer sociale woningbouw vs hogere grondopbrengsten). Doet deze dubbelrol afbreuk aan haar professe als partij bij de woningontwikkeling? Of versterkt zij haar rol juist?
- 3.6 Krijgen marktpartijen voldoende de kans om volwassen te worden als het gaat om woningontwikkeling, wanneer de overheid hierin stuurt? Met andere woorden zijn de kansen tot innovatie afhankelijk van de rol van de overheid?
  
4. Welke impact wordt er verwacht van de omgevingswet op de rol van de overheid
- 4.6 De omgevingswet heeft een aantal doelen, namelijk:
  - Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
  - De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
  - Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
  - Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter. Acht u de gestelde doelen haalbaar en realistisch? En dragen deze doelen naar uws inziens bij aan bevordering van de woningontwikkeling?
- 4.7 Wat ziet u als de sterke(re) en zwakke(re) kant van de nieuwe Omgevingswet?
- 4.8 Ziet u ook gemiste kansen? Of delen/doelen die voor verbetering vatbaar zijn?
- 4.9 Wordt de rol van de overheid, onder de nieuwe Omgevingswet, versterkt bij ingrijpen op woningontwikkeling of juist afgezwakt? En waarom?
- 4.10 Welke impact heeft de Omgevingswet op de woningontwikkeling naar uws inziens?



## Bijlage V – Uitnodiging ronde 2

Goedemiddag heer/mevrouw (.....),

Nogmaals dank voor uw eerdere deelname aan het onderzoek.

### **Bent u ook nieuwsgierig naar alle gegeven antwoorden?**

In de bijlage treft u de vraagstelling en de gegeven antwoorden van alle deskundigen aan. Voor de volledigheid is het procesverslag nogmaals bijgevoegd.

### **Hoe verhoudt uw antwoord zich tot de andere antwoorden?**

Staat u nog steeds achter uw gegeven antwoord of zou u daar, na kennisname van de andere antwoorden, nog wat in willen wijzigen/verbeteren/verduidelijken? Daar krijgt u via deze weg de kans toe.

In de bijlage wordt gewerkt met respondent nummers voor herkenning van uw eigen antwoord. Uw respondent nummer is R?. In het rapport worden de respondent nummers niet getoond en met opzet staan de gegeven antwoorden niet in chronologische volgorde. Zo wordt uw anonimiteit gewaarborgd!

Mocht u nog opmerkingen/aanvullingen of verbeteringen hebben dan verneem ik die graag voor vrijdag 30 oktober 2020. Wanneer ik geen reactie van u ontvang ga ik er van uit dat de eerder door u gegeven antwoorden ongewijzigd blijven.

Heel hartelijk dank voor uw tijd en kennisdeling!

Groet,  
Tamara van Aarle

# Bijlage VI – Resultaten ronde 1

## Feedback deskundigen

\*=een antwoord op de volgende vraag in hetzelfde vraagblok

1. **Wat wordt er van de overheid verwacht bij woningontwikkeling in theoretische zin (Verantwoordelijkheid)**
- 1.1 **Volgens art. 22 Grondwet draagt de overheid zorg voor 'bevordering van voldoende woon gelegenheid'. Deze zorgplicht omvat zowel een kwalitatieve- als een kwantitatieve taakstelling (volume van woningen, kwaliteit van bouwen, veiligheid en gezondheid) volgens Vlemminx (2013). Volstaat deze taakstelling als het op woningontwikkeling aankomt of reikt zij naar uws inziens verder? En ligt de verantwoordelijkheid voor deze taakstelling wat u betreft alleen bij de overheid of ook bij anderen? En waarom?**
  - Voor een Grondwet lijkt mij een dergelijke zorgplicht voldoende. Zo'n Grondwet ziet op verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de staat ten opzichte van haar burgers. Dat ook private partijen, zoals corporaties, een verantwoordelijkheid hebben voor de huisvesting van bepaalde groepen, laat onverlet dat de eindverantwoordelijk voor de zorgplicht enkel bij de staat ligt.
  - Deze verantwoordelijkheid van de overheid ligt m.i. bij woningontwikkeling/bouw fors breder. Ten gevolge van de impact die woningontwikkeling heeft op onze economie, overheidsfinanciën, ruimtelijke inrichting, oplossen van de woningnood, eerlijke verdeling/toegankelijkheid e.d. is de verantwoordelijkheid veel groter dan alleen maar het regisseren en faciliteren en het nu adequaat delegeren daarvan naar lagere overheden. Gegeven de sterke ruimtelijke integraliteit van een groot deel van Nederland, als zijnde feitelijk een 'stadstaat', is de rijksoverheid de enige die adequaat de juiste afwegingen kan maken om de woningbouw structureel te versnellen en nieuwe woningbouwlocaties aan te wijzen teneinde te versnellen en koppelingen te maken met andere beleidsterreinen als infrastructuur, natuur en milieu. Deze verantwoordelijkheid heeft zij echter niet alleen. Ook lagere overheden, woningcorporaties, beleggers, bouwers/ontwikkelaars hebben een gedeelde verantwoordelijkheid zeker voor de uitwerkingen op gebieds/projectniveau, op het gebied van concrete investeringsmogelijkheden, noodzakelijke kwaliteiten, risicomangement e.d.
  - Ja.
  - \* De zorgplicht ligt bij de overheid, maar het de verantwoordelijkheid voor voldoende kwalitatieve woonegelegenheid ligt ook bij anderen. De overheid bouwt geen woningen. Burgers, investereerders, ontwikkelaars en woningcorporaties hebben allemaal een rol.
  - De overheid slaat te weinig acht op deze zorgplicht die haar volgens de Grondwet toekomt. Ik ben al jaren bezig de overheid hierop te wijzen waarbij het gaat hierbij niet zo zeer gaat over de kwalitatieve taakstelling maar juist om de kwantitatieve taakstelling. Het zorgdragen voor voldoende woonruimte. De laatste jaren zie ik wel dat het besef langzaam komt bij de overheid en dat het de goede kant op gaat maar daar geef ik (mede) ook al 4 jaar het signaal, van woning te kort, voor af.
- 1.2 **Uit het verleden blijkt dat de verantwoordelijkheid voor woningontwikkeling steeds verder is gedecentraliseerd en uit het huidig regeerakkoord blijkt dat het Rijk niet voornemens is daar verandering in aan te brengen. Zou het oppakken van de verantwoordelijkheid op hoger (rijks-)niveau effectiever kunnen bijdragen aan bevordering van de woningbouw? Of ligt de verantwoordelijkheid naar uws inziens op de juiste plaats, daar waar de overheid dicht op de markt staat?**

- Ook hier weer; het nationale belang, de noodzakelijke afweging qua financiële prioriteiten, de noodzakelijke afwegingen op nationaal ruimtelijk niveau, de relaties met andere belangrijke terreinen als infrastructuur maakt dat er m.i. voor een versnelling snel een centrale rijk regie moet komen. Het is noodzakelijk dat er een soort van nieuwe nota RO komt en ook weer een Ministerie voor Wonen en RO.
- Ik denk niet dat centralisatie van de verantwoordelijkheid veel uitmaakt. De financieringskeuzes (zoals invoering verhuurdersheffing en afschaffing ISV) en regelgeving hebben een groter impact.
- Voornamelijk bij de overheid, gezien de bevoegdheden en de publiekrechtelijke mogelijkheden die zij heeft voor het realiseren van woningbouw. Andere partijen als private partijen en burgers hebben hier weinig mogelijkheden toe.
- Deze vraag is niet scherp. Verantwoordelijkheid waarvoor? Ontwikkeling zélf? Bij mijn weten heeft de rijksoverheid nooit woningen ontwikkeld. Gemeenten deden dat in het verleden ten dele via gemeentelijke woningbedrijven. Maar in algemene zin ontwikkelingen overheden niet. Vaak lijkt met verantwoordelijkheid de ruimtelijke ordening bedoeld te worden. Ruimtelijke ordening is inherent decentraal, aangezien grondgebruik locatiegebonden is. In voorkomende gevallen (bovenlokaal/bovenprovinciaal coördinatieprobleem) kan centrale regie effectiever zijn. Vaak lijkt gesuggereerd te worden dat rijksregie de woningbouwontwikkeling zal vergroten/versnellen. Maar er is geen enkele bewijs dat de huidige productie te laag is doordat de ruimtelijke regie niet op rijksniveau ligt.

## **2. In hoeverre mag de overheid een rol aannemen als het gaat om woningontwikkeling (Bevoegdheid)**

### **2.1 Materiële legitimatie geeft weer dat de overheid zorgdraagt voor het dienen van het algemeen belang en ruimte laat voor zelfontplooiing van burgers aldus Van der Hoeven (1985). Het hebben van woonruimte betreft een primaire levensbehoefte volgens de toelichting op de Grondwet en kan daarmee geschaard worden onder het algemeen belang, een bevoegdheid der overheid. Maar dezelfde overheid dient de burgers volgens het materiele legitimatie begrip ook kansen te geven op zelfontplooiing. Zou de overheid in het licht van het materiele legitimatie beginsel dan ook terughoudendheid moeten betrachten met het ingrijpen (middels haar grondbeleidsinstrumentarium) op de woningontwikkeling of juist niet en daarmee ruimte laten voor zelfontplooiing van de burger en de markt?**

- Voor veel gemeenten is gronduitgifte en woningbouw een verdienmodel om de begroting rond te krijgen en te kunnen investeren in publieke kwaliteit. Tegelijkertijd krijgt de burger in Nederland erg weinig mogelijkheden om zelf te ontwikkelen. Ik vind dat de overheid meer (collectieve) zelfbouw zou moeten ondersteunen, met name de cpo's en woongenootschappen verdienen ondersteuning. De overheid zou de nieuwbouw door woongenootschappen rechtstreeks kunnen financieren middels een revolverend woningbouwfonds.
- Zelfontplooiing met betrekking tot woningbouw werkt in de huidige tijd niet. Een deel van de bevolking zal zich met zelfontplooiing redden maar een deel ook niet. Gezien het hebben van onderdak valt onder de primaire levensbehoefte, dient de basis op orde te zijn wil je ruimte laten tot zelfontplooiing. Nu ten tijde van te korten, geldt het recht van de sterkste en laat dit geen ruimte voor zelfontplooiing. Een gezonde balans tussen aanbod en vraag is momenteel ver zoek, daardoor is de basis niet op orde. Zelfontplooiing is dan wel een wenselijke situatie maar nu niet het geschikte moment.
- Kan ik niet beoordelen.

- Een andere dimensie die maakt dat er op rijksniveau regie moet komen en afwegingen moeten worden gemaakt, is dat daar alleen de democratische legitimiteit ligt om deze afwegingen rechtvaardig en rechtmatig te doen. Het is een landelijke nationale problematiek. Zelfontplooiing en participatie zijn onontbeerlijk, maar vooral op lokaal/projectniveau. Belangrijke vraag is 'wie praat waar wanneer over mee?'. Op gemeente/gebieds/projectniveau is het evident dat er een adequate/betere participatie moet worden georganiseerd, maar dan dient er tegelijkertijd ook wel gewerkt worden aan voorlichting/kennisontwikkeling van bewoners/belanghebbenden gedaan te worden. Op grote dossiers als omgevingwet/energietransitie is die helaas nu nog nihil. Het zal nu vooral een Walhalla zijn voor juridische adviseurs en proces begeleiders, grote investeringen in kennis ontwikkeling van bewoners zijn op beide dossiers noodzakelijk anders wordt participatie een lege huls.

### **3. Hoe geeft de overheid vorm aan haar rol bij woningontwikkeling (Middelen)**

#### **3.1 Is de woningontwikkeling gebaat bij een overheid die actief meedraait of zou het de woningontwikkeling juist ten goede komen wanneer de overheid een meer faciliterende rol op zich neemt? Welke kwaliteiten draagt de overheid juist wel of niet bij aan woningontwikkeling en waarom?**

- De overheid kan goed functioneren in beide rollen mits ze zich maar committeert aan de opgave die er ligt en daarbij een visie hanteert die een langere horizon kent dan de huidige zittingsperiode van de betreffende bestuurders. Wanneer je je committeert aan een langere termijnvisie en stuurt op de uitvoering daarvan maakt het niet uit of je actief of faciliterend meedraait. Alles valt of staat met de leiderschapstijlen die worden toegepast, de personen die aan tafel zitten en uiteraard de wensen van de politiek. En dat maakt het extra lastig om de urgentie van het probleem te erkennen en aan te pakken.
- \* Het zou de voorkeur genieten als de overheid meer gaat ontwikkelen. In veel gemeenten zijn er gezonde samenwerkingen met ontwikkelaars en zorgt een dergelijke samenwerking dat je elkaar weet uit te dagen. Maar het komen tot een dergelijke samenwerking is nog wel eens lastig. Bijvoorbeeld door de hoeveelheid eisen die van uit een gemeente gesteld worden en die onvoldoende integraal worden benaderd. Het is ook een gemis dat er niet bij alle gemeenten projectleiders zijn die voldoende mandaat hebben. Het werken in projectteams zou bij de gemeenten wel een nieuwe boost mogen krijgen, en dan ook met projectleiders die mandaten hebben van uit verschillende afdelingen (integraliteit). Dat zou een goede basis scheppen voor samenwerking helaas gaat hier vaak veel tijd en energie in zitten. De urgentie van wonen wordt nu wel meer omarmd door de overheid. Maar je moet nog wel af van belangen die hier nog haaks op staan. Dit komt de woningbouw ontwikkeling niet ten goede.
- Ook hier gaat het weer over democratische legitimiteit versus individuele participatie van belanghebbenden en dit heeft weer heel erg te maken met het betreffende ruimtelijke schaalniveau. Op de dimensies als de financiële prioritering, , ruimtelijke, integraliteitsdimensie ben ik voor een strakkere sturing op rijksniveau. Overheid moet wel meer regisserende en faciliterend organiseren en leveren op lokaal/regionaal niveau. Zorgen voor juiste afwegingskader, adequate democratisch, flexibiliteit.
- Geen scherpe vraag. 'Actief meedraaien'? 'Kwaliteiten bijdragen'?
- Een actieve overheid kan sturen op betaalbaarheid, maar alle eisen en regels van de overheid hebben geen positief effect op de snelheid van de woningbouw.
- \* De overheid vertegenwoordigt het algemeen belang en heeft vaak kennis in huis van het gebied, de behoefte en wat op lange termijn gewenst is. Tegelijkertijd zorgt dat vaak voor een overvloed aan beleidsdoelstelling die een snelle productie lastiger maken.

#### **3.2 De overheid kan privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen en dit kan leiden tot tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld meer sociale woningbouw vs hogere grondopbrengsten). Doet deze dubbelrol afbreuk aan haar professe als partij bij de woningontwikkeling? Of versterkt zij haar rol juist?**

- Dit versterkt haar rol, maar met een voorwaarde. In de praktijk blijkt dat werken met 'open boek' qua financiële uitgangspunten, gezamenlijke marktanalyses e.d. leidt tot objectievere inzichten/draagvlak over feitelijke woningbehoefte (kwantitatief/kwalitatief), grondexploitaties, kwaliteitsrandvoorwaarden e.d. Ook afwijkingen hiervan als gevolg van andere politiek prioriteringen worden dan ook gemakkelijker geaccepteerd.
- Ik weet niet wat wordt bedoeld met 'afbreuk aan haar professie', maar het kan zonder meer afbreuk doen aan een aantal 'beginselen van behoorlijk bestuur', zoals detournement de pouvoir en het gelijkheidsbeginsel in het geval van 'eigen grond eerst'.
- Deze dubbelrol maakt het soms lastig, maar is uit te leggen.
- \* Nee
- Deze dubbelrol versterkt de rol van de overheid juist, dat je als gemeente ook op een zakelijke wijze kan insteken en niet alleen publiekrechtelijk je rol hoeft op te pakken. Binnen een gemeente kan dit wel lastiger zijn in verband met tegenstrijdige belangen. Wanneer de gemeente als ondernemende partij aan tafel zit en dit vooraf duidelijk maakt in kaders kan zij ook tijdig een gezonde afstand nemen tot haar publiekrechtelijke rol. Zij brengt dan haar taken/bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beeld te brengen en zich aan die kaders ook strikt te houden. Eventuele problemen komen op tafel, maak je bespreekbaar en zoek je gezamenlijk naar oplossingen.

Gemeenten zouden wel weer meer actieve grondpolitiek mogen bedrijven. Hier stuur ik op aan bij het ministerie. Gemeenten zouden namelijk meer ruimte moeten krijgen om voorinvesteringen te doen. Het Rijk zou daar een goede financiële bijdrage aan kunnen leveren.

Gebiedsontwikkelingen kennen een lange adem en grote voorinvestering en dat overstijgt vaak de capaciteit en financiën van private partijen en gemeenten. Het Rijk moet nadenken over een vorm van ondersteuning hierbij.

### **3.3 *Krijgen marktpartijen voldoende de kans om volwassen te worden als het gaat om woningontwikkeling, wanneer de overheid hierin stuurt? Met andere woorden zijn de kansen tot innovatie afhankelijk van de rol van de overheid?***

- Meer dan voldoende kans. Op innovatie is het belangrijk dat de overheid vooral gelden beschikbaar stelt om te experimenteren, de institutionele leegten weg te werken, maar de vastgoedsector moet aan de slag want die is nu nog veel te inert.
- Dit zijn twee totaal verschillende vragen. Wat volwassen worden in dit verband betekent weet ik niet, dus ik laat de eerste vraag buiten beschouwing. De tweede vraag: kansen om te innoveren zijn zeer afhankelijk van de overheid. Zo is een overheid die z'n regels vaak verandert minder betrouwbaar en dat remt investeringen en dus innovaties. Belangrijk te bedenken dat overheden met strenge, doch stabiele regels, wel degelijk innovaties kunnen stimuleren. Tesla is bijv door strenge regels in Californië opgekomen. Dichter bij huis: denk aan label C plicht kantoren. Dus restrictiviteit en stabiliteit kunnen innovatiebevorderend werken, dynamiek van regels juist niet.
- Ja zeker en wel om twee redenen
  - Om te kunnen innoveren heb je een bepaalde afzetmarkt nodig (stabiele bouwstroom, grotere locaties met mogelijkheden). Hier kan de overheid voor zorgen. Wanneer er namelijk te weinig plekken zijn, en daardoor te weinig massa voor afzet, dan loont de investering in innovatie niet.
  - Vanuit regelgeving kan zij innovatie afdwingen (bijvoorbeeld watereisen, energiezuinige woningbouw). Bedrijven innoveren ook zelfstandig in de branche maar de overheid kan zorgdragen voor grotere aanpak van innovatie. Ook door het bieden van financiële hulp om de eerste investeringen op gang te krijgen.
- De overheid kan innovatie stimuleren, door heldere eisen te stellen, voor opgaven waar nog geen hapklare oplossingen voor zijn. Maar de overheid stelt nu vaak te veel regels waardoor de manoeuvreerruimte klein is.

#### **4. Welke impact wordt er verwacht van de Omgevingswet op de rol van de overheid?**

##### **4.1 De Omgevingswet heeft een aantal doelen, namelijk:**

- Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
- De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
- Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter. Acht u de gestelde doelen haalbaar en realistisch? En dragen deze doelen naar uws inziens bij aan bevordering van de woningontwikkeling?
- \* Met uitzondering van 3, de met de wet de facto is gerealiseerd, zullen de andere drie afhangen van het gebruik in de praktijk.
- \* Wanneer die doelen gerealiseerd worden wel, maar of die door de Ow gerealiseerd gaan worden is dus maar zeer de vraag.
  
- Gegeven de omvangrijkheid/complexiteit/organisatievraagstukken/gedragsveranderingen zal de Omgevingswet op de korte termijn niet meehelpen met het realiseren van een versnelling ergo het zal leiden tot vertragingen. Het betreft m.i. een te grootscheeps operatie op een verkeerd tijdstip. Ook de realisatie van de gewenste integraliteit zal een immense opgave blijken te zijn: kennisdeling tussen specialisten, werken tussen afdelingen bij gemeenten en ook sectorale dimensies in de vorm van (sectorale) aanvullingswetten gaan niet helpen voor de benodigde versnelling.
  
- \* De gestelde doelen geven richting en zijn mijns inziens niet bedoeld als concrete eindresultaten. Ze zullen dus nooit 'gehaald' worden. Ik denk wel dat er wat betreft alle vier de doelen stappen worden gezet, maar er zijn ook spanningen tussen de doelen. Een meer samenhangende manier van werken met veel participatie kan soms goed werken, maar maakt het ook complexer en besluitvorming langzamer. Een flexibele aanpak van overheden met meer afwegingsruimte kan dingen ook onduidelijker en onvoorspelbaarder maken voor de gebruiker.
- \* Woningbouwontwikkeling is van veel factoren afhankelijk en deze doelen hebben daar mijns inziens maar beperkte invloed op de woningbouw.
  
- Of de doelen haalbaar en realistisch zijn valt of staat met de mensen die er mee gaan werken. In theorie is het een goede wet maar het valt of staat met de kennis en uitvoering, en de besluitvorming van de politiek. De cultuurshift waar we in moeten zijn we ons allen van bewust maar of deze wet dat ook gaat brengen is de vraag. Er ligt een grote kans dat we snel weer vervallen in oude gewoonten en patronen.
  
- Dat is ook gelijk een groot risico voor de woningproductie. Deze zou hierdoor nog verder terug kunnen vallen als de Omgevingswet op korte termijn wordt ingevoerd. De Omgevingswet is een ingewikkelde wet is die veel kennis vereist van lokale politici en ambtenaren. Daarom ben ik bang dat met invoering op korte termijn eerder het tegenovergestelde wordt bereikt en de woningbouwproductie stagneert.

##### **4.2 Wat ziet u als de sterke(re) en zwakke(re) kant van de nieuwe Omgevingswet?**

- Het is een ingewikkelde wet aan het worden waarbij er te weinig is gedaan met de input van deskundigen die is geleverd.
  
- Overzichtelijker aan de ene kant, maar rechtsbescherming gaat erop achteruit aan de andere kant.
  
- Sterk is dat oproept tot vernieuwing en overheden dwingt om hun eigen rol in de ruimtelijke ordeningspraktijk te herijken. Zwak is dat het nog zoveel open laat niet voorkomt dat we straks met meer regels en meer onduidelijkheid opgescheept zitten. Zwak is ook het digitaal stelsel

- Voor een adequate implementatie en uitvoering ontbreekt m.i. een belangrijk juridisch hoofdbeginsel nl dat afwegingen gemaakt moeten worden op het belangrijk criterium van duurzaamheid. Dit zal het komende decennium het belangrijkste criterium blijken te zijn bij de op te stellen plannen, te maken afwegingen en slechten van disputen/geschillen. Een adequate juridische dimensie ontbreekt nu hiervoor.

#### **4.3 Ziet u ook gemiste kansen? Of delen/doelen die voor verbetering vatbaar zijn?**

- Een echt fundamentele bezinning op de rol van publiekrecht zou tot een werkelijke vereenvoudiging hebben kunnen leiden, nu toch vooral het in elkaar schuiven en herordenen van het bestaande.
- Ik denk dat men met de wet te veel in één keer wilde verbeteren. Meer focus, bijvoorbeeld op inzichtelijkheid voor de gebruiker en een integrale benadering, zou wat betreft die doelen meer opleveren.
- Zie 4.2

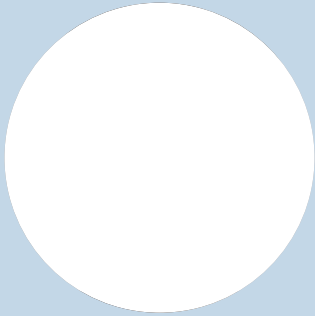
#### **4.4 Wordt de rol van de overheid, onder de nieuwe Omgevingswet, versterkt bij ingrijpen op woningontwikkeling of juist afgezwakt? En waarom?**

- De overheid had en heeft verschillende rollen (presterende overheid, rechtmatige overheid, samenwerkende overheid, responsieve overheid). En de wet biedt de mogelijkheid om deze verschillende rollen te vervullen en te vernieuwen.
- -
- Het valt of staat met de uitvoering.
- Niet in algemene zin te zeggen.

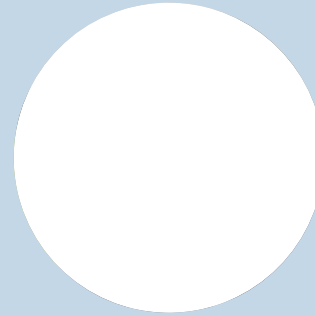
#### **4.5 Welke impact heeft de Omgevingswet op de woningontwikkeling naar uws inziens?**

- Nagenoeg geen verschil met nu. Wet levert instrumenten en effectiviteit daarvan hangt af van hoe ze worden gebruikt door overheden. Kortom, wet gaat in en uit zichzelf niks betekenen.
- Geen grote impact. Woningontwikkeling blijft een complexe aangelegenheid. De Omgevingswet biedt mogelijkheden, geen oplossingen.
- Zal zeker leiden tot een beter kwaliteit, betere afwegingen, meer participatie/draagvlak, meer lokale kleuren, maar om te komen tot een grootschalige versnelling werkt de wet m.i. contrair. Dus op projectniveau kan het een positieve invloed hebben maar niet voor de versnelling naar 80.000 woningen per jaar.
- Een negatieve invloed in eerste instantie. Door zijn complexiteit lijkt het eerder tot vertraging in de woningbouw te leiden. Daarom ben ik voor uitstel van de wet. De woningbouw sector kent al veel problemen die de productie niet ten goede komen. Het instellen van deze wet kan zij er nu niet nog bij hebben.

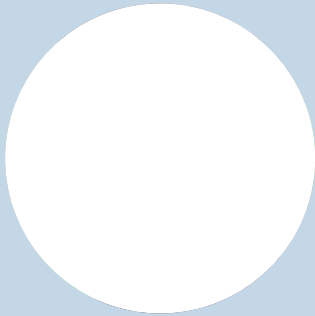
## Bijlage VII – Deskundigen panel



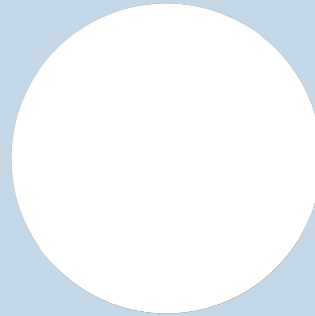
**Edwin Buitelaar**  
(e.buitelaar@uu.nl)  
Hoogleraar woningmarkt Radboud  
Universiteit Nijmegen



**Menno Maas**  
(M.Maas@tias.edu)  
Hoogleraar gebiedsontwikkeling  
TIAS Utrecht



**Desiree Uitzetter**  
(d.uitzetter@bpd.nl)  
Directeur gebiedsontwikkeling  
BPD/Voorzitter NEPROM



**Frank van den Beuken**  
(f.vandenbeuken@amsterdam.nl)  
Projectmanager omgevingsvisie Ruimte  
en Duurzaamheid Gemeente Amsterdam







**Tamara van Aarle**

Scriptie Master Science of Real Estate (MSRE), jaargang 2020  
Begeleiding: Mr. Ir. W.B. Verschoor FRICS & dhrs. A. Marquard