

Masteropdracht
Management, Economics & Law

Wonen boven Winkels: subsidiegerichte of bedrijfsmatige aanpak?

Augustus 2007



Naam student:

Tim Overbeek

Instelling:

Universiteit Twente

Mastertrack:

Management,
Economics & Law

Eindverslag
Masteropdracht
Management, Economics & Law

**Wonen boven Winkels:
subsidiegerichte of bedrijfsmatige aanpak?**

Augustus 2007

Instelling: Universiteit Twente
Faculteit: Management en Bestuur
Master: Public Administration
Mastertrack: Management, Economics & Law

Naam student: Tim Overbeek
Studentnummer: s0129933
E-mail: t.overbeek@student.utwente.nl
Adres: Van Nispenstraat 5a
7071 BL Ulf

Afstudeercommissie: Prof. Dr. A.E. Steenge
Capitool A-114
a.e.steenge@utwente.nl

Drs. M. Harmsen
Capitool E-210
m.harmsen@utwente.nl

Drs. M.L. van Genugten
Capitool E-210
m.l.vangenugten@utwente.nl

■ ■ ■ Samenvatting

Terwijl er veel vraag is naar woonruimte in de Nederlandse binnensteden, is het aanbod ervan klein. Toch staan er in diezelfde binnensteden enkele duizenden etages boven winkels leeg. Deze leegstaande etages worden door gemeentebesturen als ongewenst beschouwd en zij proberen dan ook bijna allemaal met gericht beleid het Wonen boven Winkels (WbW) te stimuleren. Dat beleid kent echter een opvallende tweedeling, in die zin dat er gemeenten zijn die kiezen voor een subsidiegerichte aanpak én gemeenten die kiezen voor een bedrijfsmatige aanpak. Onduidelijk is of en wanneer één van de beide aanpakken de voorkeur verdient. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook:

“Welke gemeentelijke aanpak (subsidiegericht of bedrijfsmatig) is het meest geschikt voor het creëren van woonruimtes boven winkels?”

Met het beantwoorden van deze vraagstelling zijn inzichten verkregen die de gemeentelijke overheden kunnen helpen bij het voeren van effectief en efficiënt beleid op het gebied van het stimuleren van WbW.

Gemeentelijke beleidsdoelstellingen

Met het stimuleren van WbW streven gemeenten een aantal beleidsdoelstellingen na. In hoofdlijnen zijn dat:

- Bijdragen aan het kwantitatieve en kwalitatieve woningaanbod;
- Behouden en verbeteren van de culturele en historische bebouwing in de binnenstad;
- Verbeteren van de kwaliteit van de binnenstad;
- Verbeteren van de sociale veiligheid in de binnenstad.

Kenmerken van het creëren van woningen boven winkels

WbW-projecten zijn voor de gemiddelde particulier erg ingewikkeld en een kostbare aangelegenheid. In dat verband blijkt met name het realiseren van een goede ontsluitingsmogelijkheid voor de etages vaak een lastig opgave. Bij het realiseren van woonruimtes op de leegstaande etages boven winkels moeten voor een aantal (potentiële) problemen, die bij reguliere bouwprojecten niet of nauwelijks een rol spelen, oplossingen worden gevonden. De volgende bouwkundige kenmerken van WbW-projecten zijn dan ook wezenlijk anders dan die van reguliere bouwprojecten:

- Eigenaren worden geconfronteerd met ingewikkelde regelgeving;
- Het betreft vaak monumentale panden;
- Het ontsluiten van de etages is problematisch;
- Het realiseren van aanvullende voorzieningen is lastig;
- De bouwplaats is gesitueerd in de binnenstad;
- Overlast voor de ondergelegen winkel moet tijdens én na de verbouwing minimaal zijn;
- Ieder project is uniek.

Daarnaast is er ook een heel scala aan organisatorische kenmerken specifiek voor WbW-projecten:

- Er is een veelheid aan functies en eigenaren met ieder hun eigen belangen;
- De eigenaar van het pand moet welwillend tegenover de plannen staan;
- De woningen moeten na realisatie geëxploiteerd worden;
- Ervaring en expertise blijken in de praktijk zeer belangrijk.

Een derde categorie kenmerken van het WbW zijn de financiële kenmerken:

- De markt heeft de sector afgeroomd;
- Hoge kosten in de fase van planontwikkeling;
- Het gaat veelal om langlopende projecten;
- Er is meestal sprake van een onrendabele top.

De subsidiegerichte aanpak

Bij de subsidiegerichte aanpak wordt er met behulp van een gemeentelijk subsidieprogramma getracht eigenaren van panden te stimuleren om woningen te realiseren in de leegstaande etages. Bij deze aanpak ligt het initiatief om een project op te starten bij de pandeigenaren. Na een haalbaarheidsonderzoek in opdracht van de eigenaar kunnen de plannen al dan niet definitief ontwikkeld worden. Na realisatie van het project is de eigenaar verantwoordelijk voor verhuur, administratie, beheer en onderhoud van de woonruimtes. De hoogte van de subsidiebedragen die worden toegekend, verschilt per gemeente en varieert van enkele duizenden euro's tot meer dan twintigduizend euro per woning. De organisatie is binnen gemeenten veelal in handen gelegd van een projectgroep of een speciaal voor het WbW in dienst genomen ambtenaar. Het risico dat de woonruimtes uiteindelijk niet rendabel geëxploiteerd kunnen worden, komt (evenals andere algemene projectrisico's) voor rekening van de pandeigenaar. De gemeente loopt geen ander risico dan een verkeerde besteding van het subsidiebedrag. De meeste resultaten met de subsidiegerichte aanpak zijn geboekt in (randen van) kernwinkelgebieden met veelal lokale eigenaren, waar relatief lage winkelhuren gelden en ontsluitingen gemakkelijk te realiseren zijn. De laatste jaren blijven de resultaten achter doordat er minder individuele pandeigenaren zijn en de complexere projecten resteren.

De bedrijfsmatige aanpak

Bij de bedrijfsmatige aanpak verwerft een nieuwe, investerende partij de leegstaande verdiepingen en ontwikkelt voor eigen rekening en risico nieuwe wooneenheden. Meestal is de investerende partij een speciaal voor het WbW opgerichte publiek-private samenwerking, vaak in de vorm van een N.V., vrijwel altijd bestaande uit tenminste de gemeente en een woningcorporatie. Het initiatief voor een project komt meestal vanuit de N.V. zelf, waarbij de N.V. bij voorkeur clusterwijs werkt. Dat wil zeggen dat de N.V. na een haalbaarheidsonderzoek de bovenverdiepingen van een aantal naast elkaar gelegen panden verwerft, zorgt voor een ontsluiting en de panden opkapt. Het verhuren, beheren en onderhouden van de woningen, alsmede de totale administratie, wordt ook verzorgd door de N.V. De hoogte van het aandelenkapitaal verschilt sterk per gemeente en is onder meer afhankelijk van het aantal woningen waarop wordt ingezet. Onrendabele toppen worden door de aandeelhouders gezamenlijk beslecht en voor de middellange termijn wordt de 'revolving fund'-gedachte aangehangen. De algemene risico's die zijn verbonden aan de realisatie van een woningproject en de exploitatierisico's komen voor rekening van de N.V. Uiteindelijk zijn de risico's voor de N.V. en haar aandeelhouders beperkt, zolang bij besluitvorming over individuele projecten de onrendabele toppen in voldoende mate zijn afgedekt. Met de bedrijfsmatige aanpak zijn de meeste resultaten geboekt in kernwinkelgebieden met hoge huren (A1 en A2-locaties) en veelal regionaal of landelijk opererende eigenaren. De resultaten met deze aanpak komen de laatste jaren 'op stoom'.

Geschiktheid van de gemeentelijke aanpak

Bij het creëren van woningen boven winkels is de bedrijfsmatige aanpak in algemene zin efficiënter en effectiever dan de subsidiegerichte aanpak. Zo kan de gemeente met behulp van de bedrijfsmatige aanpak veel gericht invloed uitoefenen op het bereiken van de beleidsdoelstellingen die met het WbW worden nagestreefd. De keuze tussen de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak is dan ook min of meer een keuze tussen een passievere en een meer actievere beleidsvorm. Bij de bedrijfsmatige aanpak is de gemeente minder afhankelijk van de welwillendheid van de pandeigenaren, maar daar staat wel tegenover dat de gemeente over het door haar in te brengen aandelenkapitaal risico loopt. Met name de complexere WbW-projecten, waarbij meerdere panden gezamenlijk worden aangepakt, zijn dusdanig ingewikkeld dat zij al snel boven het vermogen van de gemiddelde pandeigenaar uitstijgen. Bij dergelijke projecten zijn meerdere eigenaren betrokken en zij zullen allemaal zoveel mogelijk hun eigen belangen proberen veilig te stellen. Mede hierdoor lopen de kosten in de fase van planontwikkeling al snel op. Bij de subsidiegerichte aanpak kan de hoogte van die kosten voor eigenaren een barrière zijn om een project op te starten, omdat het in die fase immers nog niet zeker is of het ook tot een daadwerkelijke realisering van de plannen gaat komen. Vervolgens moeten er ook de nodige kosten worden gemaakt bij het afsluiten van de diverse overeenkomsten tussen alle eigenaren onderling. De bedrijfsmatige aanpak is wat dat betreft beter uitgerust om met deze aspecten van het WbW om te gaan. Bij de bedrijfsmatige aanpak heeft elke individuele eigenaar namelijk

slechts één contractpartij, te weten de vennootschap. Hierdoor zal er minder tijd gemoeid zijn met het onderling afstemmen van de plannen en het afsluiten van overeenkomsten en dat levert behoorlijke efficiëntievoordelen op.

Uiteindelijk is de subsidiegerichte aanpak vooral geschikt voor individuele projecten, waarbij een relatief eenvoudige ontsluiting te realiseren is. De meeste van deze projecten zijn in de loop der tijd echter al gerealiseerd en wat resteert, zijn de complexe projecten. De bedrijfmatige aanpak is wat dat betreft het beste uitgerust om ook deze complexe projecten tot een goed einde te brengen.

WbW in het licht van de transactiekostenbenadering

Bij clusterwijze projecten is de bedrijfmatige aanpak van het WbW vanuit het oogpunt van de transactiekostenbenadering het meest efficiënt. Aan de hand van een herleide vorm analyse is op basis van de kenmerken van de transactie een theoretische voorspelling gedaan omtrent de geschiktheid van de verschillende governance structures. Bij de transactie 'creëren van woningen boven winkels' is de onzekerheid en complexiteit groot, evenals de wederzijdse afhankelijkheid als gevolg van specifieke investeringen. Deze kenmerken van de transactie hebben bij voorkeur een vorm van governance met een sterk coöperatief aanpassingsvermogen. De bedrijfmatige aanpak beschikt daar als governance structure in sterkere mate over dan de subsidiegerichte aanpak en biedt daarom de meest efficiënte oplossing voor de problemen die uit de kenmerken van de transactie kunnen voortkomen.

Conclusie

De eindconclusie van dit onderzoek luidt dat de bedrijfmatige aanpak op de lange termijn het meest geschikt is voor het creëren van woonruimtes boven winkels, met name daar waar het gaat om de aanpak van clusters van panden.



Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van de Masteropdracht *‘Wonen boven Winkels: subsidiegerichte of bedrijfsmatige aanpak?’*. Aanleiding tot dit onderzoek zijn een aantal (kranten)berichten waarin wordt beschreven dat er in diverse Nederlandse binnensteden een groot aantal etages boven winkelpanden leegstaat.

Met dit verslag is meer inzicht verkregen in de geschiktheid van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak door gemeenten bij het weer bewoonbaar maken van de leegstaande etages. Hopelijk kunnen deze inzichten gemeentelijke overheden helpen bij het voeren van een zo effectief en efficiënt mogelijk beleid op het gebied van het stimuleren van Wonen boven Winkels.

Dit eindverslag vormt tevens het afsluitende onderdeel van de Mastertrack Management, Economics & Law aan de Universiteit Twente. De afstudeerperiode, die in het najaar van 2006 officieel begon, en het reguliere onderwijs van de Mastertrack in het collegejaar 2005-2006, zijn door mij als bijzonder prettig en leerzaam ervaren.

Tenslotte wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt om op deze plek een aantal mensen te bedanken. Allereerst zijn dat de medewerkers van met name de gemeenten Amsterdam, Groningen, Maastricht en Utrecht en het Ministerie van VROM voor het verstrekken van de informatie waarop dit eindverslag is gebaseerd. Daarnaast uiteraard een woord van dank aan de begeleiders vanuit de Universiteit Twente, te weten de heer Steenge, de heer Harmsen en mevrouw Van Genugten.

Uft, augustus 2007

Tim Overbeek

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en achtergronden bij het Wonen boven Winkels	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Wonen boven Winkels als begrip	10
1.3	Omvang van de leegstand	10
1.4	Ontstaan van de leegstand	11
1.5	Stand van zaken eind 2006	11
2.	Probleemstelling en onderzoeksopzet	12
2.1	Aanleiding	12
2.2	Centrale vraag	12
2.3	Doelstelling van het onderzoek	13
2.4	Relevantie van het onderzoek	13
2.5	Onderzoeksvragen	14
2.6	Dataverzamelmethode	14
2.7	Selectie van de gemeenten	14
3.	Beleidsdoelstellingen en kenmerken van het creëren van woningen boven winkels	16
3.1	Gemeentelijke beleidsdoelstellingen	16
3.2	Kenmerken van het creëren van woningen boven winkels	18
3.2.1	Bouwkundige kenmerken	18
3.2.2	Organisatorische kenmerken	20
3.2.3	Financiële kenmerken	21
4.	De subsidiegerichte aanpak	23
4.1	Kenmerken van de subsidiegerichte aanpak	23
4.1.1	Rolverdeling van de betrokken partijen	23
4.1.2	Organisatie	24
4.1.3	Werkwijze	25
4.1.4	Subsidiëring	26
4.1.5	Risico's voor de eigenaren en gemeenten	27
4.1.6	Resultaten en toekomstperspectief	27
4.2	Voor- en nadelen van de subsidiegerichte aanpak	28
5.	De bedrijfsmatige aanpak	30
5.1	Kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak	30
5.1.1	Rolverdeling van de betrokken partijen	30
5.1.2	Organisatie	31
5.1.3	Werkwijze	32
5.1.4	Financiering	34
5.1.5	Risico's voor de N.V. en haar aandeelhouders	35
5.1.6	Resultaten en toekomstperspectief	37
5.2	Voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak	38
5.3	Geschiktheid van de gemeentelijke aanpak	39

6.	Wonen boven Winkels in het licht van de transactiekostenbenadering	44
6.1	Inleiding	44
6.2	Transactiekosten	46
6.3	Kenmerken van de transactie	46
6.4	Gedragsveronderstellingen	48
6.5	Governance structures	49
6.6	Herleide vorm analyse	51
7.	Conclusie en discussie	53
7.1	Conclusie	53
7.2	Discussie en punten voor verder onderzoek	55
	Literatuurlijst	58

Inleiding en achtergronden bij het Wonen boven Winkels

1



- 1.1 Inleiding
- 1.2 Wonen boven Winkels als begrip
- 1.3 Omvang van de leegstand
- 1.4 Ontstaan van de leegstand
- 1.5 Stand van zaken eind 2006

In dit eerste hoofdstuk worden enkele belangrijke achtergronden geschetst rondom het Wonen boven Winkels. Na een algemene inleiding in paragraaf 1.1 wordt in paragraaf 1.2 uiteengezet wat er onder het begrip Wonen boven Winkels moet worden verstaan. Aansluitend volgen er in paragraaf 1.3 enkele cijfers om een beeld te krijgen van de omvang van de leegstand van etages boven winkels. Paragraaf 1.4 laat vervolgens zien hoe die leegstand in de loop der jaren is ontstaan. Tenslotte geeft paragraaf 1.5 een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het Wonen boven Winkels eind 2006.

■ ■ ■ 1.1 Inleiding

In diverse Nederlandse binnensteden doet zich een merkwaardig verschijnsel voor. Terwijl er veel vraag is naar woonruimte in de binnensteden, is het aanbod ervan klein. Het gevolg is dat de prijzen voor een simpele etage omhoog schieten en daardoor voor veel mensen onbetaalbaar worden. Toch staan in diezelfde binnensteden een groot aantal etages boven winkels leeg. Zonder gemeentelijke tussenkomst blijven een groot aantal van die etages leeg staan en omdat de gemeentebesturen deze leegstaande etages als ongewenst beschouwen, proberen zij bijna allemaal met gericht beleid het Wonen boven Winkels (WbW) te stimuleren. Het beleid dat gemeenten voeren om de etages weer bewoond te krijgen, kent echter een opvallende tweedeling. In die zin dat er enerzijds gemeenten zijn die kiezen voor een subsidiegerichte aanpak en anderzijds gemeenten die kiezen voor een bedrijfsmatige aanpak. Onduidelijk is wat de voor- en nadelen van deze twee strategieën zijn. Evenmin is duidelijk of en wanneer één van de beide strategieën de voorkeur verdient. De vraag welke gemeentelijke aanpak het meest geschikt is voor het creëren van woonruimtes boven winkels staat dan ook centraal in dit onderzoek.

De indeling van dit eindverslag ziet er globaal als volgt uit. In het restant van dit eerste hoofdstuk worden allereerst nog enkele belangrijke achtergronden geschetst rondom het WbW in het algemeen. Hoofdstuk twee gaat vervolgens in op de probleemstelling en onderzoeksopzet, waarbij de centrale vraag en de diverse onderzoeksvragen van dit onderzoek nader aan bod komen. In hoofdstuk drie wordt uitgebreid stilgestaan bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de kenmerken van het creëren van woningen boven winkels. Daarna staan hoofdstuk vier en vijf volledig in het teken van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak van het WbW. In hoofdstuk vijf wordt tevens duidelijk in hoeverre de beide aanpakken geschikt zijn voor het creëren van woningen boven winkels. Aansluitend zal in hoofdstuk zes de problematiek van het WbW worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van de transactiekostenbenadering, waarna in het zevende en laatste hoofdstuk de belangrijkste conclusies naar aanleiding van het onderzoek op een rij worden gezet.

■ ■ ■ 1.2 Wonen boven Winkels als begrip

Hiervoor is reeds enkele malen de uitdrukking Wonen boven Winkels gebruikt, zonder dat duidelijk is gemaakt wat hier precies onder moet worden verstaan. In de beleidsnota's rondom dit onderwerp wordt het begrip WbW niet altijd eenduidig gedefinieerd. Zo is de gemeente Groningen bijvoorbeeld van mening dat WbW als begrip ruim moet worden opgevat. Volgens de gemeente Groningen behelst het begrip namelijk niet alleen het scheppen van woonruimte op leegstaande verdiepingen boven winkels, maar ook het verdichten van binnengebieden en transformeren van gebouwen tot woonruimte die nu nog een andere bestemming hebben of een andere functie verliezen (Gemeente Groningen, 2003). Onder deze ruime definiëring valt, naast het bewoonbaar maken van leegstaande etages boven winkels, bijvoorbeeld ook de transformatie van een kantorenflat tot woonflat. Alhoewel beide transformatieprocessen binnen de gemeente Groningen onder de noemer van het Wonen boven Winkels vallen, verschillen ze echter wezenlijk van elkaar op diverse aspecten.

Vanwege die verscheidenheid wordt het WbW in het restant van dit verslag beperkt opgevat. In deze beperkte opvatting behelst het begrip WbW *het scheppen van woonruimte op leegstaande etages boven winkels, horeca en bedrijven in de binnenstad*.

■ ■ ■ 1.3 Omvang van de leegstand

Volgens het Ministerie van VROM kunnen er door heel Nederland *vrij eenvoudig* dertigduizend woningen boven winkels worden gerealiseerd. Uit gedetailleerde cijfers van de Amsterdamse Kalverstraat en de Eindhovense Demer valt af te leiden dat de totale leegstand nog zeker driemaal zo groot is. In Nederland staan er dus minstens honderdduizend woningen boven winkels leeg (Van den Boomen, 2006).

In aanvulling op deze landelijke cijfers, staan in tabel 1 hieronder een aantal gemeenten opgesomd met in de tweede kolom enkele cijfers met betrekking tot de leegstand van etages en woonruimtes in de binnensteden van die gemeenten. Met deze cijfers is overigens geenszins geprobeerd een volledig en accuraat overzicht van de leegstand op dit moment te geven. Daarnaast zijn de cijfers onderling niet vergelijkbaar, omdat het verschillende jaren betreft en er bij sommige gemeenten is geteld in etages en bij andere gemeenten in woonruimtes. De cijfers dienen dan ook slechts ter illustratie bij de constatering dat het probleem van de leegstaande etages boven winkels zich niet beperkt tot één of enkele gemeenten, maar dat het een verschijnsel is dat zich door heel Nederland in een groot aantal gevallen voordoet.

Gemeente	Omvang van de leegstand
Amsterdam	Een oppervlakkig gemeentelijk onderzoek toonde aan dat in de Nieuwendijk en Kalverstraat ongeveer 600 <i>etages</i> leegstaan. Ruwe schattingen voor de totale leegstand in Amsterdam gaan uit van 1500 <i>etages</i> (Heddema, 2000).
Arnhem	In het kernwinkelgebied staan enkele honderden <i>woningen</i> boven winkels leeg (Ministerie van VROM, 2003).
Groningen	In de binnenstad staan ongeveer 700 <i>zelfstandige woonruimtes</i> leeg, oftewel 11% van het totaal in het centrum (De Haan, 2006).
Haarlem	Uit een inventarisatie blijkt dat van de 1400 <i>panden</i> in het centrum, ongeveer 700 <i>panden</i> leegstaande verdiepingen hebben (Gemeente Haarlem, 2006).
Maastricht	In de binnenstad staan ongeveer 1000 <i>etages</i> leeg (Cüsters, 2004).
Utrecht	Uit een inventarisatie is gebleken dat zo'n 300 <i>verdiepingen</i> leeg staan of slechts deels in gebruik zijn (Gemeente Utrecht, 2006).
Zwolle	Uit een oude inventarisatie blijkt dat met name in het noordelijk deel van de binnenstad circa 145 <i>verdiepingen</i> niet c.q. inefficiënt werden gebruikt (Gemeente Zwolle, 2001).

Tabel 1 Omvang van de leegstand per gemeente

■ ■ ■ 1.4 Ontstaan van de leegstand

Vanaf de jaren zestig is een proces op gang gekomen dat uiteindelijk heeft geleid tot het probleem van de leegstaande etages, zoals zich dat nu voordoet. Tot de jaren zestig woonden de zelfstandige winkeliers nog boven hun eigen winkel in de binnenstad, maar dit veranderde toen vanaf de jaren zestig de eerste zelfstandige winkeliers met pensioen gingen. Veel van deze winkeliers konden geen geschikte opvolger vinden voor hun winkel en ontdekten dat het vaak veel lucratiever was om hun panden te verhuren aan landelijke winkelketens, die omstreeks die tijd in opkomst kwamen.

In eerste instantie maakten deze winkelketens nog gebruik van de bovenliggende etages, bijvoorbeeld als magazijn of als kantine voor het personeel. In de loop der tijd werden de aan de straatzijde gelegen trappenhuizen echter steeds vaker gesloopt. Op deze manier kon namelijk een glazen pui over de volledige breedte van het pand worden gerealiseerd en de etalageruimte worden gemaximaliseerd. Teneinde het winkeloppervlak met een aantal vierkante meters te vergroten, werd achter in het pand in plaats van een trappenhuis een minimale inpandige trap naar de bovenliggende etages gemaakt. Als dat tenminste überhaupt al nodig was, omdat winkels steeds frequenter werden bevoorraad en daardoor nauwelijks meer opslagruimte nodig hadden. Kortom, de leegstaande etages bleken merkwaardig genoeg de beste manier om de rendementseisen per vierkante meter winkeloppervlak op te schroeven (Van den Boomen, 2006).

■ ■ ■ 1.5 Stand van zaken eind 2006

Het in de paragraaf hiervoor beschreven proces van de ontvolking van de binnensteden werd tot in de jaren tachtig toegejuicht door stedenbouwkundigen. Bij hen stond scheiding van functies op dat moment hoog in het vaandel. De binnenstad was volgens hen bedoeld om te winkelen en te werken, maar niet om te wonen. Inmiddels is het tij gekeerd en zijn de binnensteden weer in de mode; *mixed cities* waar wonen, werken en winkelen door elkaar lopen (Van den Boomen, 2006).

Het weer bewoonbaar maken van de leegstaande etages boven winkels gaat echter niet vanzelf. Alhoewel er veel vraag is naar woonruimte in de binnenstad, komen initiatieven moeilijk van de grond doordat het realiseren van de woningen lastig is. Waar dit lucratief was, heeft particulier initiatief inmiddels voor woningbouw gezorgd. De resterende mogelijkheden worden tot nu toe niet benut (Gemeente Groningen, 2006).

Omdat gemeentelijke overheden in het weer bewoonbaar maken van de leegstaande etages een publiek belang zien, voeren bijna alle gemeenten gericht beleid om het WbW te stimuleren. Diverse gemeenten hebben daartoe de afgelopen jaren inventarisaties laten verrichten en een beleidsvisie geformuleerd. Opvallend is dat daaruit een tweetal strategieën zijn ontstaan. Zo zijn er enerzijds gemeenten die een subsidieprogramma opstellen (*de subsidiegerichte aanpak*) en zijn er anderzijds gemeenten die een samenwerkingsverband of PPS-constructie oprichten (*de bedrijfsmatige aanpak*).

De aanpak met een gemeentelijk subsidieprogramma is erop gericht om eigenaren van panden te stimuleren woningen te realiseren in de leegstaande etages. Deze benadering is en wordt in veel steden toegepast, zoals bijvoorbeeld in Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Dordrecht, Goes, Gouda, Haarlem, Heerlen, 's-Hertogenbosch, Hoorn, Leiden, Nijmegen, Utrecht en Wageningen.

Bij de bedrijfsmatige aanpak verwerft een nieuwe, investerende partij de leegstaande verdiepingen in eigendom of erfpacht en ontwikkelt voor eigen rekening en risico nieuwe wooneenheden. In veel gevallen is de investerende partij een specifiek voor WbW opgerichte organisatie, vrijwel altijd bestaande uit tenminste de gemeente en een woningcorporatie. De bedrijfsmatige aanpak is in Maastricht voor het eerst toegepast en heeft navolging gevonden in onder meer Amersfoort, Arnhem, Deventer, Groningen, Hoorn, Leeuwarden, Purmerend, Venlo, Zutphen en Zwolle (Ministerie van VROM, 2005).

Probleemstelling en onderzoeksopzet

2 ■ ■ ■

- 2.1 Aanleiding
- 2.2 Centrale vraag
- 2.3 Doelstelling van het onderzoek
- 2.4 Relevantie van het onderzoek
- 2.5 Onderzoeksvragen
- 2.6 Dataverzamelmethode
- 2.7 Selectie van de gemeenten

In dit tweede hoofdstuk staan de probleemstelling en onderzoeksopzet centraal. Allereerst komen in paragraaf 2.1 en 2.2 de aanleiding tot het onderzoek en de centrale vraag aan bod. Daarna wordt in paragraaf 2.3 en 2.4 duidelijk wat de doelstelling en relevantie van het onderzoek is. Aansluitend volgt in paragraaf 2.5 een overzicht van de onderzoeksvragen waarop het onderzoek antwoord geeft. Paragraaf 2.6 en 2.7 gaan tenslotte in op de gebruikte dataverzamelmethode en de selectie van de in het onderzoek betrokken gemeenten.

■ ■ ■ 2.1 Aanleiding

Aanleiding tot het onderzoek zijn een aantal (kranten)artikelen¹, waarin door diverse auteurs een merkwaardig verschijnsel binnen het stedelijk gebied wordt geconstateerd. Namelijk het verschijnsel dat er in een periode van woningnood en ruimtegebrek in de historische Nederlandse binnensteden een groot aantal etages boven winkel-, bedrijfs- en horecapanden leegstaat.

■ ■ ■ 2.2 Centrale vraag

Daar waar dit lucratief was, zijn de leegstaande etages in de loop der tijd door de markt tot woonruimte omgebouwd. Daar waar dit niet is gebeurd en de markt faalt, wordt door de gemeentelijke overheden gericht beleid gevoerd om het WbW te stimuleren. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat er zich daarbij een opvallende tweedeling aandient, in die zin dat er gemeenten zijn die kiezen voor een subsidiegerichte aanpak en dat er gemeenten zijn die kiezen voor een bedrijfsmatige aanpak. Onduidelijk is of en wanneer één van beide strategieën de voorkeur boven de andere verdient. Deze constatering leidt in samenhang met de overige achtergronden uit het eerste hoofdstuk tot de volgende vraagstelling:

“Welke gemeentelijke aanpak (subsidiegericht of bedrijfsmatig) is het meest geschikt voor het creëren van woonruimtes boven winkels?”

Deze vraagstelling leidt tot een aantal specifieke onderzoeksvragen, welke in paragraaf 2.5 uiteengezet worden. Op deze plek wordt allereerst de algemene vraagstelling nader getypeerd.

¹ Zie bijvoorbeeld: Onderwater, Leo Q., *Het regent etages in de Kalverstraat*, in: NRC-Handelsblad van 28 augustus 2003.

Als eerste dient in dat kader te worden aangetekend dat de centrale vraag zal worden beantwoord vanuit het perspectief van de gemeente. Dat wil dus zeggen dat de geschiktheid van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak met name zal worden beoordeeld vanuit de gemeentelijke optiek.

Daarnaast kan de centrale vraag zonder verdere duiding vanuit verschillende disciplines benaderd worden. In deze masteropdracht wordt echter vooral naar het probleem gekeken vanuit de nieuwe institutionele economie. Eén van de aspecten van de institutionele economie is namelijk dat niets op voorhand als gegeven wordt verondersteld. Fundamentele fenomenen, zoals markt, onderneming, overheid, instituties en contracten worden niet aangenomen, maar beredeneerd en kunnen daarom onderwerp van analyse zijn. De opkomst en ontwikkeling van de nieuwe institutionele economie is vooral een reactie op het gegeven dat steeds meer verschijnselen, zowel binnen organisaties als op markten, niet of niet goed met het prijs- en marktmechanisme van de neoklassieke economische theorie verklaard kunnen worden. Zo wordt vanuit de optiek van de neoklassieke economie verondersteld dat het opstellen van contracten een kosteloze aangelegenheid is, terwijl er in het werkelijke economische verkeer hiervoor wel degelijk de nodige kosten moeten worden gemaakt. De nieuwe institutionele economie wordt dan ook vooral gezien als een aanvulling op de neoklassieke economie. Vanuit de optiek van de nieuwe institutionele economie wordt geprobeerd te laten zien hoe economische beslissingen uitvallen wanneer er wel rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld het bestaan van transactiekosten. Op deze manier wordt getracht tot meer realistische modellen te komen dan het neoklassieke model van volledige en kosteloze informatie waarin er geen transactiekosten hoeven te worden gemaakt (Hazeu, 2004).

De transactiekostenbenadering van O.E. Williamson is zo'n model waarbij wel rekening wordt gehouden met het bestaan van transactiekosten. In dit onderzoek is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor die transactiekostenbenadering. Kort samengevat staan in deze benadering de kenmerken van een transactie en de daarbij gekozen governance structure centraal, waarbij wordt uitgegaan van een tweetal vaste gedragsveronderstellingen. De kenmerken van de transactie en de governance structure dienen vervolgens bij voorkeur met elkaar in overeenstemming te zijn/worden gebracht met het oog op minimalisering van de transactiekosten.

Voor een uitgebreide toelichting op de transactiekostenbenadering en de relevantie ervan voor wat betreft de problematiek van het Wonen boven Winkels wordt verwezen naar hoofdstuk zes. Op deze plek wordt nog wel benadrukt dat deze benadering met name gebruikt wordt om meer inzicht te verkrijgen in de efficiëntie van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak van het WbW. Aan de hand van de transactiekostenbenadering wordt namelijk een antwoord verkregen op de vraag welke gemeentelijke aanpak de minste transactiekosten met zich meebrengt en vanuit dat oogpunt het meest efficiënt is. Echter, efficiëntie is niet alleen bepalend voor de vraag welke aanpak uiteindelijk het meest geschikt is. Daarom wordt in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de effectiviteit, zij het niet met behulp van een methode. De effectiviteit van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak wordt namelijk vooral beoordeeld aan de hand van relevante informatie daaromtrent in de bestudeerde beleidsdocumenten.

■ ■ ■ 2.3 Doelstelling van het onderzoek

Met het beantwoorden van de vraagstelling uit paragraaf 2.2 worden inzichten verkregen die de gemeentelijke overheden kunnen helpen bij het voeren van beleid op het gebied van het stimuleren van Wonen boven Winkels.

■ ■ ■ 2.4 Relevantie van het onderzoek

Met het creëren van woonruimtes boven winkels worden door de gemeenten een aantal beleidsdoelstellingen nagestreefd. Met dit onderzoek wordt onder andere inzicht verkregen in de geschiktheid van het gemeentelijke beleid om die doelstellingen te bereiken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat dit onderzoek leidt tot een vergroting van het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het beleid dat door gemeenten wordt gevoerd ter stimulering van het WbW.

Naast deze maatschappelijke relevantie, heeft het onderzoek tevens een wetenschappelijk belang. Zo is het onderzoek onder meer van belang voor de accumulatie van wetenschappelijk kennis in het algemeen. Daarnaast wordt de problematiek van het WbW voor het eerst uitgebreid beschreven en

geanalyseerd aan de hand van de transactiekostenbenadering. De resultaten van het onderzoek kunnen zodoende leiden tot nieuwe inzichten omtrent de toepasbaarheid van de transactiekostenbenadering in de praktijk.

■ ■ ■ 2.5 Onderzoeksvragen

De vraagstelling uit paragraaf 2.2 is dusdanig complex dat er een aantal specifieke onderzoeksvragen moeten worden gesteld en beantwoord, alvorens tot beantwoording van de centrale vraag kan worden overgegaan. De antwoorden op onderstaande onderzoeksvragen moeten leiden tot de benodigde cumulatie van kennis hiervoor, waarbij volledigheidshalve nog wordt aangetekend dat de eerste zes onderzoeksvragen beschrijvingsvragen zijn, terwijl de zevende onderzoeksvraag een remedievraag is (Swanborn, 1990):

1. Welke doelstellingen streven gemeenten na met het stimuleren van Wonen boven Winkels?
2. Wat zijn de specifieke kenmerken van het creëren van woningen boven winkels?
3. Wat zijn de kenmerken van de subsidiegerichte aanpak?
4. Wat zijn de kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak bij het creëren van woningen boven winkels?
6. In welke termen valt de problematiek van het Wonen boven Winkels te beschrijven en analyseren met behulp van de transactiekostenbenadering?
7. Welke gemeentelijke aanpak is het meest geschikt voor het creëren van woningen boven winkels?

In de hoofdstukken drie tot en met zes worden de bovenstaande onderzoeksvragen uitgebreid beantwoord.

■ ■ ■ 2.6 Dataverzamelmethode

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is er voor wat betreft de verzameling van data vooral gebruik gemaakt van literatuurstudies. Weliswaar zijn er enkele gesprekken geweest met beleidsmedewerkers van gemeenten, maar die dienden vooral ter verduidelijking van reeds bestaande documenten. In het verslag wordt verder ook niet meer naar deze gesprekken verwezen, omdat er voor de beantwoording van de onderzoeksvragen voldoende relevante data is verkregen aan de hand van een aantal uitgebreide literatuurstudies.

Bij de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen is met name gebruik gemaakt van gemeentelijke documenten, zoals beleidsnota's, raadsvoorstellen, subsidieverordeningen, evaluatierapporten en collegebesluiten. In aanvulling daarop zijn diverse andere relevante boeken, artikelen en internetpublicaties geraadpleegd. Een volledig overzicht van de tijdens het onderzoek gebruikte literatuur is overigens terug te vinden in de literatuurlijst aan het einde van dit verslag.

■ ■ ■ 2.7 Selectie van de gemeenten

Het onderwerp Wonen boven Winkels en de hele problematiek die daaromheen speelt, is nog volop in beweging. Mede daardoor is er veel informatie over te vinden, maar die informatie is nog weinig systematisch van aard. Omdat op voorhand evenmin duidelijk was hoe de problematiek van het WbW met behulp van de transactiekostenbenadering kon worden beschreven en onderzocht, is ervoor gekozen om slechts een beperkt aantal gemeenten in het onderzoek te betrekken.

Na een verkenning is besloten om met een viertal gemeenten verder te werken in de vorm van korte casestudies. Tijdens die verkenning is namelijk gebleken dat een aantal belangrijke aspecten van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak in alle gemeenten hetzelfde zijn, zodat het onderzoek naar de geschiktheid van het beleid in die vier gemeenten inzichten oplevert die ook op andere gemeenten van toepassing zijn.

Om precies te zijn, gaat het om casestudies van de gemeenten Amsterdam, Groningen, Maastricht en Utrecht. De keuze voor juist deze gemeenten is niet willekeurig. In het eerste hoofdstuk is al duidelijk geworden dat de problematiek van het WbW met name speelt in grotere gemeenten met historische

binnensteden. Vanuit dat kader zijn de vier gemeenten geselecteerd, waarbij er uiteraard ook voor is gezorgd dat er gemeenten zijn geselecteerd met een subsidiegerichte aanpak (te weten Amsterdam en Utrecht) en gemeenten met een bedrijfsmatige aanpak (Groningen en Maastricht). Bovendien is er met deze selectie ook sprake van geografische spreiding, waardoor wordt voorkomen dat de onderzoeksresultaten alleen van toepassing zouden zijn op gemeenten in een bepaalde regio. Het doel van dit onderzoek is namelijk om de resultaten en conclusies van de vier casestudies te kunnen vertalen naar andere Nederlandse gemeenten die met dezelfde problematiek te maken hebben.

Beleidsdoelstellingen en kenmerken van het creëren van woningen boven winkels

3



3.1 Gemeentelijke beleidsdoelstellingen

3.2 Kenmerken van het creëren van woningen boven winkels

Het derde hoofdstuk staat in het teken van de beleidsdoelstellingen en kenmerken van het creëren van woningen boven winkels. In paragraaf 3.1 wordt duidelijk welke doelstellingen gemeenten nastreven met het stimuleren van Wonen boven Winkels. Aansluitend volgt in paragraaf 3.2 een opsomming van de specifieke kenmerken van het creëren van woningen boven winkels.

■ ■ ■ 3.1 Gemeentelijke beleidsdoelstellingen

Met het beleid rondom het Wonen boven Winkels streven de gemeenten Amsterdam, Groningen, Maastricht en Utrecht een aantal doelstellingen na. Alhoewel de gemeenten hun doelstellingen soms in andere bewoordingen formuleren en bepaalde accenten anders leggen, zijn dit in hoofdlijnen de belangrijkste beleidsdoelstellingen die door de gemeenten worden nagestreefd bij het stimuleren van Wonen boven Winkels:

1. Bijdragen aan het kwantitatieve en kwalitatieve woningaanbod;
2. Behouden en verbeteren van de culturele en historische bebouwing in de binnenstad;
3. Verbeteren van de kwaliteit van de binnenstad;
4. Verbeteren van de sociale veiligheid in de binnenstad.

Hierna volgt een korte toelichting op ieder van deze doelstellingen.

Ad 1 Bijdragen aan het kwantitatieve en kwalitatieve woningaanbod

Het belangrijkste beleidsdoel van de gemeenten bij de vermindering van de leegstand en het weer bewoonbaar maken van de etages is het bijdragen aan het kwantitatieve en kwalitatieve woningaanbod in de binnensteden.

Met het creëren van woningen boven winkels kan het kwantitatieve woningtekort worden teruggedrongen. Volgens het Ministerie van VROM kunnen er door heel Nederland vrij eenvoudig dertigduizend woningen boven winkels worden gerealiseerd, oftewel anderhalf maal zoveel als er in Leidsche Rijn komen, de grootste Vinex-locatie van het land (Van den Boomen, 2006). In aanvulling op het kwantitatieve aspect kan ook een grotere differentiatie van het woningaanbod één van de oplossingen voor de fricties op de woningmarkt zijn. Voor een deel kan het kwalitatieve woningtekort worden aangevuld met appartementen boven winkels voor bijvoorbeeld kinderloze stadsliefhebbers (Ministerie van VROM, 2005). Daarnaast kan het realiseren van woningen boven winkels bijvoorbeeld ook bijdragen aan het woningaanbod voor starters en studenten (Gemeente Maastricht, 2005).

In het algemeen kan gesteld worden dat de binnenstad voor bepaalde groepen mensen een zeer gewilde plek is om te wonen. Met het realiseren van woningen boven winkels komt er voor deze groep mensen een groot aantal nieuwe woningen bij, zonder dat er daarbij beslag wordt gelegd op de beperkte ruimte in de binnenstad (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2006).

Ad 2 Behouden en verbeteren van de culturele en historische bebouwing in de binnenstad

Voor veel van de leegstaande etages boven winkels geldt dat er nauwelijks wordt geïnvesteerd in het onderhouden van deze verdiepingen. De onderhoudstoestand van deze panden gaat dan ook snel achteruit (WbW Maastricht, 2006). Het achterstallig onderhoud laat zich onder meer zien in de vorm van kapotte ramen, verrotte vloeren, duivenpoep, dode vogels en lekkages die vaak pas worden opgemerkt als het water de winkel instroomt. Deze situatie wordt steeds erger doordat de leegstaande etages niet of nauwelijks bezocht worden of soms zelfs niet eens meer bezocht kunnen worden.

De panden die met leegstaande etages kampen, zijn vaak monumenten of maken op zijn minst deel uit van een monumentaal stadsgezicht (Ministerie van VROM, 2005). Verdere verloedering van deze monumenten is een bedreiging voor het cultureel en historisch erfgoed van de binnensteden. Door het stimuleren en realiseren van woningen boven winkels kunnen veel van deze panden gerenoveerd worden en zijn beheer en onderhoud van de panden op de langere termijn gewaarborgd. Het weer bewoonbaar maken van de etages kan op deze manier dus een bijdrage leveren aan het behouden en verbeteren van de culturele en historische bebouwing in de binnenstad.

Ad 3 Verbeteren van de kwaliteit van de binnenstad

Het Wonen boven Winkels is een onlosmakelijk onderdeel geworden van de algehele verbetering van de binnenstad (Heddema, 2000). Met het opknappen en weer bewoonbaar maken van de leegstaande etages verbetert de leefbaarheid, uitstraling en aantrekkingskracht van de kernwinkelgebieden in de binnenstad. Daarnaast komt er meer evenwicht in de verschillende functies van de binnenstad, te weten het wonen, werken en recreëren. Het verbeterde verblijfsklimaat heeft op zijn beurt weer een positief effect op het winkelklimaat en biedt zodoende voordelen voor bezoekers, winkeliers en eigenaars (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2006). Het gewenste gevolg van dit alles is dat de markt blijft investeren in de binnenstad (Gemeente Groningen, 2003).

Ad 4 Verbeteren van de sociale veiligheid in de binnenstad

Het creëren van woningen boven winkels kan een belangrijke bijdrage leveren aan een toename van de sociale veiligheid in de binnenstad. Nu is het nog vaak zo dat veel winkelstraten in de binnenstad er 's avonds leeg en verlaten uitzien en daardoor een gevoel van onveiligheid oproepen. Na sluitingstijd worden het dan een soort spookstraten waar voorbijgangers geen potentiële klanten meer zijn, maar inbrekers in spe (Van den Boomen, 2006). Door een toename van de woonfunctie en daarmee de permanente aanwezigheid van bewoners (met name tijdens de perioden dat de winkels gesloten zijn) kan de sociale controle en het gevoel van veiligheid vergroot worden (Gemeente Maastricht, 2005). Het herstel van de sociale veiligheid dient natuurlijk ook het belang van de aanwezige winkeliers in de binnenstad. In Amsterdam zullen daarom in toekomstige plannen als eerste die gebieden in aanmerking komen waar functiemenging en het verhogen van de sociale controle en veiligheid het urgentst zijn (Heddema, 2000).

Marktfalen

In hoofdstuk 1 werd al duidelijk dat de markt op het gebied van het Wonen boven Winkels faalt. Aan de hand van het voorgaande kan nu ook de vraag worden beantwoord waarom dat het geval is.

Onder zekere voorwaarden kan de markt tot een optimale uitkomst leiden. In veel gevallen is echter niet aan alle voorwaarden voldaan, waardoor de markt niet tot de optimale uitkomst leidt. Er is dan sprake van marktfalen. In dat geval kan het zo zijn dat overheidsingrijpen bevorderlijk is voor de gezamenlijke welvaart. Enkele oorzaken van marktfalen zijn het bestaan van externe effecten, collectieve goederen, onvolledige mededinging en informatiegebreken (Van Velthoven, 2001). Externe effecten worden gedefinieerd als voor- of nadelen verbonden aan de consumptie en/of productie van een goed die toevallen aan anderen dan de directe consumenten of producenten van het goed, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat.

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat het creëren van woningen boven winkels een aantal voordelen met zich meebrengt. Deze voordelen komen niet alleen toe aan de eigenaren en huurders, maar ook aan andere bewoners, winkeliers en bezoekers van de binnenstad. Denk bijvoorbeeld aan het behoud van historisch erfgoed, een toename van de sociale veiligheid en een algehele verbetering van

de kwaliteit van de binnenstad. Aangezien er in dit geval mensen van meeprofiten zonder dat zij daarvoor betalen, wordt er gesproken van positieve externe effecten.

Hiermee wordt duidelijk waarom de markt op het gebied van het creëren van woningen boven winkels faalt. De investeringen die door pandeigenaren moeten worden gemaakt om de etages weer bewoonbaar te maken, zijn aanzienlijk. De voordelen die deze investeringen met zich meebrengen zijn dat daarentegen ook. Het probleem is echter dat deze voordelen toevallen aan derden, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Zonder overheidsingrijpen zullen dan veel etages leeg blijven staan, omdat de eigenaar niet tot de gewenste investeringen zal overgaan.

■ ■ ■ 3.2 Kenmerken van het creëren van woningen boven winkels

Bij het realiseren van woonruimtes op de leegstaande etages boven winkels moeten voor een aantal (potentiële) problemen, die bij reguliere bouwprojecten niet of nauwelijks een rol spelen, oplossingen worden gevonden. De kenmerken van WbW-projecten zijn dan ook wezenlijk anders dan die van reguliere bouwprojecten. In tabel 2 hieronder is een overzicht opgenomen van de kenmerken die specifiek zijn voor het creëren van woningen boven winkels. Deze kenmerken zijn onderverdeeld in een drietal categorieën, te weten bouwkundige, organisatorische en financiële kenmerken. Overigens moet deze indeling in categorieën niet te stringent worden opgevat, in die zin dat niet is uitgesloten dat bijvoorbeeld bepaalde bouwkundige kenmerken ook financiële en organisatorische gevolgen hebben. De indeling in categorieën dient dan ook slechts om enige structuur aan te brengen in de grote hoeveelheid kenmerken.

Categorie	Kenmerken
Bouwkundig	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenaren worden geconfronteerd met ingewikkelde regelgeving; • Het betreft vaak monumentale panden; • Het ontsluiten van de etages is problematisch; • Het realiseren van aanvullende voorzieningen is lastig; • De bouwplaats is gesitueerd in de binnenstad; • Overlast voor de ondergelegen winkel moet tijdens én na de verbouwing minimaal zijn; • Ieder project is uniek.
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een veelheid aan functies en eigenaren met ieder hun eigen belangen; • De eigenaar van het pand moet welwillend tegenover de plannen staan; • De woningen moeten na realisatie geëxploiteerd worden; • Ervaring en expertise blijken in de praktijk zeer belangrijk.
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> • De markt heeft de sector afgeroomd; • Hoge kosten in de fase van planontwikkeling; • Het gaat veelal om langlopende projecten; • Er is meestal sprake van een onrendabele top.

Tabel 2 Kenmerken van het creëren van woningen boven winkels

In subparagraaf 3.2.1 wordt een toelichting gegeven op elk van de bovenstaande bouwkundige kenmerken. Daarna zal hetzelfde worden gedaan voor de organisatorische kenmerken (subparagraaf 3.2.2) en de financiële kenmerken (subparagraaf 3.2.3) van het creëren van woningen boven winkels.

■ ■ 3.2.1 Bouwkundige kenmerken

Deze subparagraaf staat in het teken van de bouwkundige kenmerken van het creëren van woningen boven winkels. Ieder bouwkundig kenmerk uit tabel 2 wordt hierna uitgebreid toegelicht.

Eigenaren worden geconfronteerd met ingewikkelde regelgeving

Eigenaren die hun winkelpanden aan willen passen en de etages weer voor bewoning geschikt willen maken, worden geconfronteerd met lastige regelgeving en bureaucratische procedures. Bij het WbW kan onder meer worden gewezen op problemen met regels omtrent lichttoetreding, oppervlaktematen, geluidsisolatie, thermische isolatie, liftgrens, sanitaire voorzieningen, verkeerslawaaï en nutsvoorzieningen (Gemeente Zwolle, 2001). Ook voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid kunnen bij het WbW leiden tot ingewikkelde problemen. Over het algemeen moet om de bovengelegen etages te kunnen veranderen in woningen aan zeer strenge eisen van de gemeente worden voldaan. Deze eisen zijn vaak dezelfde als voor nieuwbouw en dat is in de veelal oude panden niet eenvoudig te realiseren (Heddema, 2000).

Het betreft vaak monumentale panden

De panden waarin de woningen worden gerealiseerd, zijn vaak monumentaal of anderszins van grote cultuurhistorische waarde voor de binnenstad. De bouwkundige staat van deze panden wisselt echter sterk, omdat er in het verleden niet altijd even zorgvuldig mee is omgesprongen. Voor panden met achterstallig onderhoud zijn vaak forse investeringen nodig om deze weer opgeknapt te krijgen. Bij het herstel van monumentale panden moet namelijk aan hoge eisen worden voldaan. Tel daar nog bij op de kosten van toekomstig groot en klein onderhoud en het is duidelijk dat het realiseren van woningen in monumentale panden een extra kostenpost met zich meebrengt (WbW Maastricht, 2006). Overigens hoeft een en ander niet altijd tot een hoge onrendabele top te leiden, omdat een deel van de investeringen namelijk kan worden gedekt door gebruik te maken van monumentensubsidies of door gericht te bouwen voor doelgroepen in het hogere prijssegment (Ministerie van VROM, 2005).

Het ontsluiten van de etages is problematisch

De kern van het probleem bij het realiseren van woningen boven winkels is gelegen in het feit dat er geen zelfstandige opgangen meer zijn naar de bovengelegen etages. De entrees aan de voorzijde en eventuele inpendige trappenhuisen zijn in het verleden weggehaald om kostbare vierkante meters verkoopoppervlak te winnen. Deze commerciële meters brengen in financiële zin meer op dan complete verhuurbare woningen erboven. Het terugbrengen van een opgang moet dan ook meestal op een andere manier worden opgelost (Cüsters, 2004). Het creëren van zo'n toegang tot de bovenwoningen vormt in veel projecten echter de 'bottleneck' en is een complexe opgave die om veel vernuft en geduld vraagt (Arconiko Architecten, 2007). In veel gevallen zal er met meerdere individuele eigenaren gezamenlijk naar oplossingen moeten worden gezocht, waarbij een belangrijke voorwaarde is dat de toegang onafhankelijk van de winkel te gebruiken is. Het realiseren van zo'n toegang kan op verschillende manieren. De bekendste oplossing is het woondek of loopbrug. Aan de achterzijde van de panden wordt dan als het ware een verhoogde woonstraat aangelegd via welke de woningen bereikbaar zijn. Aan de straatkant (vaak aan een zijstraat) hebben de bewoners toegang via een gezamenlijk trappenhuis. Een gecombineerde toegang van woning en winkel is een andere optie. Bewoners en winkeliers gebruiken dan dezelfde toegangsdeur aan de straat. Een slimme en brandveilige deur garandeert een onafhankelijke toegang naar de woning als de winkel gesloten is. Een andere optie is om een bestaande toegang naar een appartement te gebruiken om toegang te verkrijgen naar naastgelegen appartementen of een woondek (Gremmen Architectuur, 2006). Al deze oplossingen hebben met elkaar gemeen dat ze een groot beroep doen op de creativiteit van de bouwkundigen en grote investeringen vergen.

Het realiseren van aanvullende voorzieningen is lastig

Met het creëren van woonruimte alleen is het proces niet afgerond. Er zal ook een oplossing moeten worden gevonden voor de voorzieningen die bij een woning horen. Zo zal er bijvoorbeeld een oplossing moeten worden gevonden voor de toegenomen vraag naar parkeerplaatsen. Ook voor fietsenbergingen en andere opslag zijn ruimten nodig. Bij voorkeur moet worden gezocht naar ruimte op de begane grond. In de binnenstad is dergelijke ruimte echter schaars en duur (Ministerie van VROM, 2005).

De bouwplaats is gesitueerd in de binnenstad

Veel projecten vinden plaats op A-locaties in de binnenstad en dat heeft gevolgen voor het gebruik van de bouwplaats. Deze locaties zijn namelijk niet alleen moeilijk bereikbaar voor bouwverkeer, maar er is ook nauwelijks ruimte voor de inrichting van een bouwplaats. De logistieke inspanningen die daarmee gepaard gaan, zorgen voor aanzienlijke bouwplaatskosten. Zo vraagt bijvoorbeeld de aan- en afvoer van bouw materiaal en puin om een creatieve oplossing, zodanig dat het winkelend publiek hier geen last van ondervindt. Een mooi voorbeeld is wat dat betreft de realisatie van zeventien appartementen boven een C&A in Maastricht. Een groot binnendak is daarvoor constructief zodanig versterkt dat het kon dienen als opslagruimte voor puin en bouwmaterialen. Elke zondag werd vervolgens een kraan opgebouwd om alles aan en af te voeren. Binnen een tijdsbestek van tien uur was die weer verdwenen en zodoende bleef de overlast tot een absoluut minimum beperkt. De kosten die hiermee gepaard gaan, zijn hoog, maar daar staat tegenover dat het veel argwaan bij andere eigenaren en winkeliers tegen het WbW heeft weggenomen (Cüsters, 2004).

Overlast voor de ondergelegen winkel moet tijdens én na de verbouwing minimaal zijn

Beleggers en grootwinkelbedrijven staan aanvankelijk vaak argwanend tegenover projecten voor woningbouw, omdat ze bang zijn dat de bouwwerkzaamheden de winkelfunctie verstoren. Winkels op de begane grond moeten in principe gewoon kunnen blijven doordraaien, maar op een bepaald moment kan er niet aan ontkomen worden dat er ook op de begane grond voorzieningen moeten worden getroffen. Denk bijvoorbeeld aan geluids- en brandwerende voorzieningen, rioolafvoeren en andere installaties. In de praktijk worden de meeste plannen dan ook pas gerealiseerd als de winkel op de begane grond wordt verbouwd of van huurder wisselt (Cüsters, 2004). In andere gevallen moet de verbouwing zo georganiseerd worden dat de winkel ongehinderd kan blijven functioneren. Ook vrezende winkeliers soms dat de winkelfunctie op de begane grond conflicteert met de woonfunctie in de directe nabijheid. Er moet dan een goed woonklimaat gecreëerd worden, waarbij tijdig aandacht is voor potentiële hindersituaties. Extra maatregelen in deze sfeer kosten echter wel het nodige (Gemeente Groningen, 2003).

Ieder project is uniek

Het bouwen van woningen boven winkels en dan met name het ontsluiten van de etages is, zoals hiervoor duidelijk werd, lastig. Bijkomend probleem is dat bijna iedere locatie en daarmee ook ieder project uniek is. Zo verschilt in veel steden de kadastrale indeling per verdieping, omdat in de vaak Middeleeuwse delen van de stad de voor- en achterhuizen over en door elkaar heen zijn gebouwd. Voor het ontwerpen van een opgang moet daarom steeds weer een creatieve oplossing worden gevonden en dat vraagt om arbeidsintensief maatwerk. Hierdoor kan er slechts in kleine aantallen gebouwd worden en dit gebrek aan volume maakt projecten duur (Gemeente Groningen, 2006). Doordat ieder project uniek is, is een bijkomend probleem dat de bouwkosten en opbrengsten en kosten in de exploitatiefase moeilijk te ramen zijn (Gemeente Groningen, 2003).

■ ■ 3.2.2 Organisatorische kenmerken

De organisatorische kenmerken van het creëren van woningen boven winkels, zoals opgenomen in tabel 2, zullen in deze subparagraaf nader worden toegelicht.

Er is een veelheid aan functies en eigenaren met ieder hun eigen belangen

Met name bij projecten waarbij meerdere panden gezamenlijk ontsloten worden, is de veelheid aan functies en eigenaren met ieder hun eigen belangen merkbaar (Gemeente Groningen, 2003). Vroeger waren winkelier en eigenaar vaak in één persoon vertegenwoordigd. Vandaag de dag is dat echter meer uitzondering dan regel. Bovendien zijn er naast particuliere eigenaren ook institutionele beleggers, vastgoedfondsen en particuliere beleggers die de rol van eigenaar kunnen vervullen. Ook de huurders zijn al lang niet meer alleen zelfstandige winkeliers. In toenemende mate zijn dat landelijk opererende winkelketens. Deze huurders zijn partij bij het WbW, omdat in het huurcontract dat zij met de eigenaar hebben afgesloten vaak het hele pand is opgenomen. Bij het uit het huurcontract halen van de etages zal de huurder dan ook waarschijnlijk een verlaging van de huur proberen te bedingen (Ministerie van VROM, 2005). Hiermee wordt duidelijk dat elk soort eigenaar en huurder op zijn eigen manier bij het pand en de plannen betrokken is. Zo is een particuliere eigenaar waarschijnlijk

meer emotioneel betrokken bij zijn pand dan een belegger die vooral geïnteresseerd is in het zakelijke belang. Iedere eigenaar heeft zo zijn eigen doelstellingen en zal daarom op een specifieke manier moeten worden overtuigd van het nut van WbW. Feit blijft dat de aanwezigheid van verschillende eigenaren in hetzelfde plangebied problematisch kan zijn. Voor het succesvol kunnen uitvoeren van een project moeten alle betrokkenen namelijk op één lijn worden gebracht, maar dat kost veel inspanning (Ministerie van VROM, 2003). Andere partijen die een rol spelen in het geheel zijn de gemeente, een eventuele woningcorporatie en belangenorganisaties. In het algemeen kan gesteld worden dat de betrokken partijen geen natuurlijke partners zijn en dat samenwerking veel tijd, geduld en geld kost (Ministerie van VROM, 2005).

De eigenaar van het pand moet welwillend tegenover de plannen staan

De mogelijkheid om een project succesvol op te starten, staat en valt met de welwillendheid van de eigenaren van de panden. Soms voelen die er niets voor om van de leegstaande etages woningen te maken, omdat dat ten koste gaat van het financiële rendement van het pand (Heddema, 2000). De ervaring leert dat het interesseren van eigenaren voor WbW dan ook een moeizaam en tijdrovend proces is (Ministerie van VROM, 2003).

De woningen moeten na realisatie geëxploiteerd worden

Als er eenmaal woonruimtes gerealiseerd zijn in de leegstaande verdiepingen moeten deze nog geëxploiteerd worden. Dat vereist de nodige knowhow op het gebied van het verhuren, beheren en onderhouden van gebouwen. Hieronder valt bijvoorbeeld ook het voeren van een deugdelijke administratie (Gemeente Groningen, 2003). Niet alle particuliere eigenaren beschikken over deze knowhow.

Ervaring en expertise blijken in de praktijk zeer belangrijk

Het moge duidelijk zijn dat het creëren van woonruimtes boven winkels een uitermate complexe aangelegenheid is. In de praktijk blijkt dat ervaring en expertise met dergelijke projecten vaak een voorwaarde is om tot een succesvol resultaat te komen. Indien deze ervaring en expertise niet aanwezig is, kan ondersteuning door een extern adviesbureau uitkomst bieden. De kosten die hieraan verbonden zijn, zijn echter hoog (Nieuw Wonen Utrecht, 2005).

■ ■ 3.2.3 Financiële kenmerken

In deze subparagraaf worden de financiële kenmerken van het creëren van woningen boven winkels, zoals opgesomd in tabel 2, per kenmerk nader toegelicht.

De markt heeft de sector afgeroomd

Door de toegenomen belangstelling voor projecten rondom het WbW, is ook de belangstelling vanuit de markt gewekt. Projecten die op voorhand winstgevend oogden, zijn meestal al tot woonruimte getransformeerd. Particulier initiatief heeft hier voor nieuwbouw gezorgd, de resterende mogelijkheden worden tot nu toe niet benut. Geconstateerd kan worden dat de markt de sector voor een belangrijk deel heeft afgeroomd (Gemeente Groningen, 2003).

Hoge kosten in de fase van planontwikkeling

De kosten in de fase van planontwikkeling lopen bij WbW snel op. Het voert te ver om op deze plek een volledig overzicht te geven van alle werkzaamheden die zich in deze fase voordoen. Wel worden een aantal punten aangestipt, waardoor duidelijk wordt waarom de kosten voor dit soort projecten zo hoog zijn. Ten opzichte van normale bouwprocessen is het traject dat aan het maken van concrete afspraken met alle betrokken partijen voorafgaat, veel langer. Zo zal eerst een haalbaarheidsstudie moeten worden uitgevoerd, waarin de mogelijkheden van het pand geïnventariseerd worden. Met een bouwkundig onderzoek moet worden nagegaan of een etage voor bewoning geschikt is. Ook zal de huidige eigendomssituatie van nabijgelegen panden in kaart moeten worden gebracht en beoordeeld. Verder moet onder meer worden nagegaan hoe alle eigenaren tegenover de plannen staan en of een en ander financieel haalbaar is (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2003). Uiteraard zijn er nog veel meer aspecten aan het WbW die ervoor zorgen dat de fase van planontwikkeling meer kosten met zich meebrengt dan bij reguliere bouwprojecten, maar voor dit moment volstaat die constatering.

Het gaat veelal om langlopende projecten

Projecten als het WbW zijn een zaak van lange adem. De projecten zijn namelijk vaak pas na lange tijd rendabel. Over het algemeen wordt uitgegaan van een exploitatieperiode van veertig à vijftig jaar om de investeringen terug te verdienen en quitte te spelen (WbW Maastricht, 2006). Met name in de exploitatiefase zijn er vaak aanloopverliezen. Overigens zijn liquiditeitstekorten in de eerste jaren een bekend fenomeen bij de exploitatie van woningen. Deze verliezen worden gecompenseerd in de daaropvolgende exploitatiejaren. Een lange exploitatieperiode brengt echter de nodige risico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan risico's op het gebied van huurniveau, leegstand, rentevoet, kosten voor beheer en onderhoud, etc. Aan de verhuur van het woningbezit zijn daarnaast algemene risico's verbonden die samenhangen met de appreciatie door huurders van de binnenstad als woonomgeving. Momenteel is de binnenstad weer 'in' om te wonen voor bepaalde groepen bewoners. Het is echter niet uit te sluiten dat dit binnen de lange periode van exploitatie van de woningen verandert (Gemeente Groningen, 2003).

Er is meestal sprake van een onrendabele top

Een project draait quitte zodra de contante waarde van de te verwachten inkomsten gedurende de volle looptijd van de exploitatie gelijk is aan die van de te verwachten uitgaven. Is de contante waarde van de uitgaven groter dan die van de inkomsten, dan is er sprake van een onrendabele top. De hiervoor beschreven kenmerken van het creëren van woningen boven winkels leiden er toe dat de kosten voor dit soort projecten hoog zijn. Er zal dan ook vaak sprake zijn van een onrendabele top, waardoor een project pas van de grond zal komen als die onrendabele top door middel van (veelal) gemeentelijke subsidies geslecht wordt (Gemeente Groningen, 2003). In de praktijk loopt de onrendabele top uiteen van 15.000 euro voor studentenkamers tot 50.000 euro of meer voor grotere appartementen (Ministerie van VROM, 2005).

De subsidiegerichte aanpak

4



- 4.1 Kenmerken van de subsidiegerichte aanpak
- 4.2 Voor- en nadelen van de subsidiegerichte aanpak

In dit vierde hoofdstuk staat de subsidiegerichte aanpak van het Wonen boven Winkels centraal. Paragraaf 4.1 geeft een uitgebreid overzicht van de belangrijkste kenmerken van de subsidiegerichte aanpak. Een opsomming van de voor- en nadelen ervan volgt in paragraaf 4.2

■ ■ ■ 4.1 Kenmerken van de subsidiegerichte aanpak

Bij de subsidiegerichte aanpak is er sprake van een gemeentelijk subsidieprogramma dat erop is gericht om eigenaren van panden te stimuleren woningen te realiseren in de leegstaande etages. Zoals in hoofdstuk twee al is vermeld, heeft dit onderzoek zich voor wat betreft de subsidiegerichte aanpak met name geconcentreerd op de gemeenten Amsterdam en Utrecht. Van deze twee gemeenten zal in het restant van deze paragraaf duidelijk worden hoe zij deze aanpak voor hun gemeente concreet hebben ingevuld. Beide gemeenten hebben in ieder geval de nodige ervaring opgedaan met het WbW. Zo is er in Amsterdam al meer dan twintig jaar aandacht voor het WbW. Sinds 1985 kunnen eigenaren namelijk een subsidie krijgen als zij meewerken aan het omzetten van leegstaande etages tot woningen. De gemeente Utrecht voert sinds 1988 beleid om het WbW te stimuleren, eveneens aan de hand van een gemeentelijk subsidieprogramma (Gemeente Utrecht, 2005).

Een aantal belangrijke kenmerken van de subsidiegerichte aanpak worden in de navolgende subparagrafen nader uiteengezet. Achtereenvolgens zijn dat de rolverdeling van de betrokken partijen (subparagraaf 4.1.1), de organisatie (4.1.2), de werkwijze (4.1.3), de subsidiëring (4.1.4), de risico's voor de eigenaren en gemeenten (4.1.5) en tenslotte de resultaten en het toekomstperspectief van de subsidiegerichte aanpak (4.1.6).

■ ■ 4.1.1 Rolverdeling van de betrokken partijen

Bij de subsidiegerichte aanpak van het Wonen boven Winkels zijn in de meeste gevallen de volgende partijen betrokken:

- Gemeente;
- Pandeigenaren;
- Winkeliers.

De *gemeente* verstrekt bij de subsidiegerichte aanpak subsidies aan de individuele pandeigenaren. Omdat eigenaren over het algemeen met name geïnteresseerd zijn in het financiële rendement van hun eigendommen, hoopt de gemeente door haar bemoeienis deze eigenaren te bewegen om de leegstaande verdiepingen tot woonruimte om te bouwen. Naast het verstrekken van subsidies, zorgt de gemeente voor het juridisch en bestuurlijk kader. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor handhaving van de toepasselijke wetten en regels. Sommige gemeenten kiezen er overigens voor om een gemeentelijke coördinator aan te stellen. Deze kan voor de eigenaren een informerende en stimulerende rol spelen.

Het initiatief ligt bij de subsidiegerichte aanpak bij de aanvrager van de subsidie, oftewel de *pandeigenaar* en is dus gebaseerd op vrijwilligheid en inzet van die eigenaar. De eigenaar van het pand realiseert voor eigen rekening en risico nieuwe woonruimten in de leegstaande etages van zijn pand. Voor deze investering ontvangt hij een tegemoetkoming van de gemeente in de vorm van een

subsidie. De pandeigenaar is actief als aanjager, investeerder, ontwikkelaar en verhuurder en legt verantwoording af over de subsidie.

De derde partij die in het kader van de subsidiegerichte aanpak benoemd wordt, is de *winkelier*. De winkelier is partij, omdat de boven zijn winkel gelegen etages vaak in het oorspronkelijke huurcontract zijn opgenomen en er dus eerst een nieuw huurcontract moet worden overeengekomen alvorens met de realisatie van de woningen kan worden begonnen. De winkelier zal er met name op letten dat de overlast voor zijn winkel tot een absoluut minimum beperkt blijft. Van de winkelier wordt tijdens het gehele proces een positief passieve houding verwacht (Ministerie van VROM, 2005).

■ ■ 4.1.2 Organisatie

De organisatie van het WbW wordt binnen gemeenten vaak in handen gelegd van een projectgroep of een speciaal voor het WbW in dienst genomen ambtenaar.

In Utrecht is voor de organisatie van het WbW gekozen voor een projectgroep. Deze organisatie wordt aangestuurd vanuit de Dienst Stadsontwikkeling en valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Wethouder voor Monumenten. Vanaf 1999 bestond de projectgroep uit een gemeentelijke coördinator, een projectleider van Akro Consult en een stedenbouwkundige en bouwhistoricus van de Dienst Stadsontwikkeling. Het bureau Akro Consult is gespecialiseerd in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen en verzorgde de dagelijkse uitvoering. In 2003 is naar aanleiding van een heroriëntering op de aanpak van WbW en een beperkter budget de samenwerking met Akro Consult echter met wederzijdse instemming beëindigd. De aanwezige basiskennis binnen de projectgroep maakt het mogelijk om bij een eerste presentatie van een potentieel project de ruimtelijke mogelijkheden in te schatten en na te gaan of de geplande ingrepen in een monumentaal pand mogelijk dan wel verantwoord zijn. Hierdoor kan reeds in een vroeg stadium worden bijgestuurd in de planontwikkeling. Vanuit de projectgroep coördineert de externe projectleider het project in de richting van de pandeigenaren. Het gaat dan om de begeleiding van eigenaren in het totale proces van initiatief tot en met het realiseren van de woningen. Indien nodig, wordt door de projectleider overleg gevoerd met eigenaren, architecten, projectontwikkelaars, makelaars en externe adviseurs. De gemeentelijke coördinator is het centrale aanspreekpunt voor wat betreft de gemeentelijke organisatie en verzorgt de communicatie met de gemeentelijke afdelingen en interne adviseurs. Tevens is hij voorzitter van de projectgroep. Periodiek vond er overleg plaats tussen de externe projectleider, de gemeentelijke coördinator en hun verantwoordelijken binnen de gemeente en Akro Consult. Uit een evaluatie in 2005 is gebleken dat eenvoudige projecten (veelal bestaand uit één enkel pand) vrij weinig begeleiding vanuit de projectgroep vragen. De reguliere begeleiding vanuit Bouwtoezicht en Monumenten is dan vaak voldoende. Het zwaartepunt van die begeleiding ligt in de voorbereidingsfase. Bij gecompliceerde projecten, waarbij meerdere panden betrokken zijn en er een gezamenlijke ontsluiting moet worden gecreëerd, ligt dit anders. Het zwaartepunt ligt dan op het gehele proces, waarbij intensief contact met de diverse eigenaren aan de orde is en er gecompliceerde rekenmodellen moeten worden opgesteld voor een inzichtelijke projectfinanciering (Gemeente Utrecht, 2005).

In de gemeente Amsterdam is door het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel Centrum in het programmakkoord 2002-2006 hoge prioriteit gegeven aan het bevorderen van het Wonen boven bedrijven. Een en ander heeft onder meer zijn beslag gekregen in een grotere ambtelijke inzet en het Plan van Aanpak 'Wonen boven bedrijven'. Momenteel is er één fulltime projectmanager en één parttime assistent-projectmanager binnen de gemeentelijke organisatie belast met het begeleiden en ondersteunen van projecten op dit gebied. Zij worden daarbij ad hoc ondersteund door ambtenaren uit verschillende gemeentelijke disciplines, zoals bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht en Vergunningen (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2003). Voor wat betreft de mogelijkheden voor eigenaren om subsidies voor hun projecten te verkrijgen, is de 'Subsidieregeling Wonen boven bedrijven stadsdeel Amsterdam-Centrum' in het leven geroepen (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2005).

■ ■ 4.1.3 Werkwijze

De subsidiegerichte aanpak gaat uit van de bereidwilligheid, inzet en samenwerking van de pandeigenaren. Omdat WbW-projecten echter dusdanig gecompliceerd zijn, bieden de meeste gemeenten extra ondersteuning en begeleiding.

Zo werkt de projectgroep in de gemeente Utrecht niet alleen vraaggericht, maar anticipeert zij ook actief op relevante ontwikkelingen in de binnenstad. Naast het vergroten van de bekendheid van WbW in het algemeen, probeert de projectgroep ook actief aan te haken bij eventuele verbouwingen op winkelniveau op de begane grond. Dergelijke projecten kunnen worden gesignaleerd via aanvragen voor bouwvergunningen of door medewerkers van afdelingen als Bouwbeheer en Monumenten bij het WbW te betrekken. Voor de structurele aanpak van clusters neemt de gemeente een nog actievere rol aan, in die zin dat op basis van een analyse van de ontsluitingsmogelijkheden van panden in een bepaald gebied de betreffende eigenaren actief worden benaderd. Om de particuliere eigenaren over de streep te trekken, wordt getracht de balans tussen het algemeen belang en de diverse eigenaarbelangen zoveel mogelijk in evenwicht te laten zijn. Het zal niet verwonderlijk zijn dat de complexere projecten de meeste ondersteuning van de projectgroep vragen (Gemeente Utrecht, 2005).

Ook de gemeente Amsterdam heeft, vanwege het gecompliceerde karakter van WbW-projecten, gekozen voor extra ambtelijke inzet voor de begeleiding en ondersteuning van particuliere initiatieven. Het gaat dan met name om het faciliteren en stimuleren van eigenaren, onder meer door ervoor te zorgen dat er geen belemmeringen zijn om de woningen te realiseren, bijvoorbeeld via het bestemmingsplan. De projectmanager WbW van het stadsdeel heeft daarnaast een één-loket-functie. Hij verstrekt onder meer adviezen bij de ontwikkeling van bouwplannen en fungeert als aanspreekpunt voor de interne organisatie van het stadsdeel (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2006).

Hierna worden enkele aspecten van de werkwijze van de subsidiegerichte aanpak nader uitgewerkt. Achtereenvolgens zijn dat het initiatief om een project op te starten, de haalbaarheid van een project, de planontwikkeling en uitvoering en tenslotte de exploitatie van een project.

Initiatief

Het initiatief om een project op te starten, ligt bij de subsidiegerichte aanpak in principe bij de eigenaren van de panden. In een aantal gevallen komen zij ook uit zichzelf tot een project, maar vaak is de werkelijkheid dusdanig gecompliceerd dat er sprake is van terughoudendheid, twijfel over de haalbaarheid of zijn eigenaren simpelweg niet op de hoogte van de mogelijkheden van WbW. Met name voor die gevallen heeft de gemeente Utrecht een projectgroep opgericht met als doel het WbW onder eigenaren te promoten en de potentie van mogelijke projecten aan te tonen (Gemeente Utrecht, 2005). Ook het stadsdeel Amsterdam Centrum probeert actief eigenaren over te halen om tot aanpak van de etages over te gaan. Op basis van een inventarisatie van de leegstand en een kort onderzoek naar de mogelijkheden van bepaalde panden wordt getracht eigenaren van bij voorkeur naast elkaar gelegen panden te enthousiasmeren (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2003). De beslissing om uiteindelijk al dan niet tot actie over te gaan, is en blijft echter een zaak van de eigenaren van de panden.

Haalbaarheid

Hebben er zich eigenaren uit zichzelf gemeld of zijn er eigenaren overtuigd van de mogelijkheden van WbW, dan wordt eerst uitgezocht wat de haalbaarheid van een potentieel project is. Dat gebeurt onder meer door de betreffende panden aan een haalbaarheidsonderzoek te onderwerpen, waarmee de ontwikkelingsmogelijkheden van een pand duidelijk worden. Naast bouwtechnische zaken moet ook worden nagegaan of alle eigenaren medewerking willen verlenen en of het geheel financieel haalbaar is. Haalbaarheidsonderzoeken worden veelal uitgevoerd door een architect of bouwkundig adviesbureau in opdracht van de pandeigenaar. De gemeente Utrecht stimuleert het gebruik van haalbaarheidsonderzoeken door deze gedeeltelijk te subsidiëren. Dit is een succesvol instrument gebleken, omdat de uitkomsten van het onderzoek een effectief middel blijken om eigenaren die nog twijfelen aan de haalbaarheid te overtuigen van de mogelijkheden van het WbW (Gemeente Utrecht, 2005).

Planontwikkeling en uitvoering

Op basis van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek moet worden besloten of en in welke vorm het project doorgang vindt. Indien een project haalbaar blijkt, worden de plannen vervolgens bouwkundig, technisch, financieel en juridisch definitief uitgewerkt door daarin gespecialiseerde bedrijven. In de fase van planontwikkeling moeten er, indien er meerdere eigenaren bij het project betrokken zijn, ook diverse overeenkomsten worden gesloten tussen de eigenaren van de verschillende kadastrale percelen, omdat de ontsluiting vaak over meerdere eigendommen heen gekoppeld moet worden (Gemeente Utrecht, 2005). Aan de hand van een exploitatieberekening wordt door de gemeente Utrecht in deze fase beoordeeld of de eigenaar in aanmerking komt voor een subsidie voor het realiseren van de woningen en, indien dat het geval is, tot welke hoogte. Als er gekozen wordt voor het realiseren van koopwoningen wordt er door de gemeente Utrecht in ieder geval geen subsidie uitgekeerd (Gemeente Utrecht, 2005). In de gemeente Amsterdam bestaat daarentegen onder bepaalde voorwaarden wel de mogelijkheid om subsidies voor de realisatie van koopwoningen te ontvangen (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2005). Op het moment dat de fase van planontwikkeling is afgerond, kan worden gestart met de daadwerkelijke (ver)bouwwerkzaamheden via de gebruikelijke kanalen.

Exploitatie

Nadat de woningen eenmaal gerealiseerd zijn, moeten deze door de eigenaar worden geëxploiteerd. In het geval van verhuur betekent dat ook dat de eigenaar de daarbijbehorende administratie op zich neemt en moet zorgdragen voor het beheer en onderhoud van de woonruimtes. Met name in Amsterdam kiezen een aantal eigenaren er ook voor om de eenmaal gerealiseerde woningen direct te verkopen. Van de woningen die beschikbaar komen voor verhuur, is overigens het merendeel bestemd voor de dure huursector. Slechts zes procent van de gerealiseerde woningen in Amsterdam heeft een huur onder de 600 euro per maand (Van den Boomen, 2006).

■ ■ 4.1.4 Subsidiëring

De hoogte van de subsidiebedragen die worden toegekend, verschilt per gemeente en varieert van enkele duizenden euro's tot meer dan twintigduizend euro per woning. De subsidie is een bijdrage 'à fonds perdu' (Ministerie van VROM, 2005). De eigenaar van het pand zal zelf moeten zorgen voor het aanvragen van de subsidie. Overigens is de eigenaar ook verantwoordelijk voor de volledige financiering van het uit te voeren project via de daarvoor gebruikelijke kanalen.

In Amsterdam is het Dagelijks Bestuur van het stadsdeel Centrum bevoegd subsidies te verlenen aan pandeigenaren als tegemoetkoming in de kosten van het realiseren van zelfstandige woningen boven winkels en ontsluitingen. De subsidie wordt in de vorm van een eenmalige uitkering verleend en heeft een maximum van € 25.000,- per woning of ontsluiting. Subsidies worden alleen verleend indien (grofweg genomen) de kosten hoger zijn dan de opbrengsten vanuit koop of verhuur (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2005). Er moet met andere woorden sprake zijn van een onrendabele top. In de subsidieverordening zijn voor wat betreft het bepalen daarvan gedetailleerde bepalingen opgenomen.

Ook in de gemeente Utrecht worden subsidies verstrekt, echter alleen indien er is gebouwd voor de huursector. Voor zelfstandige woningen is de subsidie maximaal € 6.807,-. Voor onzelfstandige woningen, waarbij sprake is van het delen van woontechnische voorzieningen zoals een keuken en dergelijke, bedraagt de subsidie maximaal € 3.403,-. De subsidies worden toegekend op grond van een exploitatieberekening die is gebaseerd op aanloopverliezen in de eerste tien jaar van de exploitatie, zoals ontstaan uit de verhouding tussen afschrijving van de investering en de huurinkomsten. Daarnaast tracht de gemeente Utrecht het WbW verder te stimuleren door ook de uitvoering van haalbaarheidsonderzoeken te subsidiëren, met dien verstande dat 50% van het onderzoek tot een maximum van € 1.815,- vergoed wordt. Uit een evaluatie in 2005 is gebleken dat de subsidieverlening een belangrijk instrument is om met name particuliere eigenaren over de streep te trekken. Daarbij wordt onderkend dat de hoogte van de subsidie soms bijzonder klein is ten opzichte van de totale benodigde investering. In de evaluatie wordt daarom gepleit dat onderzocht moet worden in hoeverre de subsidiëring verder afhankelijk kan worden gesteld van financiële randvoorwaarden (Gemeente Utrecht, 2005).

Voor de financiële dekking van de subsidieregelingen zetten de gemeenten veelal gelden uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) in (Ministerie van VROM, 2005). In Utrecht lag het beschikbare gemeentelijke budget voor WbW tot en met 2002 op € 113.446,- per jaar en is daarna teruggelopen tot € 60.000,- in 2004. In dat jaar werd circa € 15.000,- begroot als personeelskosten en was € 45.000,- beschikbaar voor subsidies. Bij de subsidiegerichte aanpak is het precieze beslag op de middelen niet op voorhand te bepalen. Het is immers afhankelijk van de vraag die er ontstaat naar begeleiding en subsidies en dat hangt af van het aantal potentiële projecten. Het aantal projecten is mede afhankelijk van de keuze voor een meer of minder actief beleid. Bovendien zijn factoren als economische ontwikkelingen en investeringsbereidheid per jaar aan verandering onderhevig (Gemeente Utrecht, 2005).

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat als een gemeente geen gelden beschikbaar heeft voor subsidies, een constructie met een laagrentende lening bij de stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) kan worden ingesteld. Eigenaren kunnen dan tegen zeer gunstige voorwaarden geld lenen. Onder meer de gemeenten Leiden en Wageningen maken gebruik van deze constructie (Ministerie van VROM, 2005).

■ ■ 4.1.5 Risico's voor de eigenaren en gemeenten

In paragraaf 3.2 bleek dat veel van de aspecten die komen kijken bij WbW-projecten te ingewikkeld zijn voor de gemiddelde particuliere eigenaar. Voor veel van de vereiste werkzaamheden zal de pandeigenaar dan ook professionele hulp moeten inschakelen. De kosten die daarmee gepaard gaan, zijn echter hoog en het risico dat mede daardoor de woonruimtes uiteindelijk niet rendabel geëxploiteerd kunnen worden, komt bij de subsidiegerichte aanpak volledig voor rekening van de eigenaar van het pand. Daarnaast komen ook andere algemene projectrisico's voor rekening van de eigenaar, zoals bijvoorbeeld renterisico's.

Het risico voor de gemeente blijft beperkt tot een verkeerde besteding van het verleende subsidiebedrag. Dit risico is echter beperkt, omdat de gemeente onder bepaalde omstandigheden kan overgaan tot terugvordering van de subsidie. Dat is in Amsterdam bijvoorbeeld het geval als de woningen (zowel bij verhuur als verkoop) langer dan één jaar verwijtbaar leegstaan of als de eigenaar van een huurwoning deze binnen een termijn van drie jaar splitst en verkoopt (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2005).

■ ■ 4.1.6 Resultaten en toekomstperspectief

De ervaring heeft geleerd dat de subsidiegerichte aanpak met name succesvol is gebleken in binnensteden met veelal lokale pandeigenaren. Deze panden liggen minder vaak in het A1-gebied, waardoor het met name gaat om panden met relatief lage winkelhuren en gemakkelijk te realiseren ontsluitingen. In de loop der jaren is het aandeel van lokale eigenaren in de meeste binnensteden echter verder afgenomen en daardoor wordt met deze aanpak thans ook minder succes geboekt (Ministerie van VROM, 2005).

Zoals hiervoor al vermeld, zijn in Utrecht in de jaren tachtig de eerste serieuze stappen gezet om het WbW te stimuleren. Aanvankelijk ging dat met wisselend succes. Pas in de tweede helft van de jaren negentig is een stap voorwaarts gezet. In de periode vanaf 1995 tot en met 2004 zijn er 230 woningen gerealiseerd, voornamelijk in het kernwinkelgebied en voor een deel als spin-off van het actieve programma (Ministerie van VROM, 2005). Ondanks de behaalde resultaten, bestond het beeld bij de gemeente dat er meer mogelijk moest zijn. Teneinde daar meer inzicht in te verkrijgen, is er in 2005 een inventarisatie uitgevoerd. De uitkomst daarvan was dat er nog altijd zo'n 300 verdiepingen leeg staan of slechts gedeeltelijk in gebruik zijn. Kortom, nog voldoende kansen voor het creëren van woningen boven winkels in de binnenstad van Utrecht. Op grond van de inventarisatie heeft het college van Burgemeester en Wethouders dan ook een nieuw beleid ontwikkeld voor de aanpak op langere termijn. Het college streeft ernaar om voor 2010 nog eens 100 woningen te realiseren op verdiepingen die nu nog leeg staan of slechts deels in gebruik zijn (Gemeente Utrecht, 2006). Het college heeft daartoe besloten om samen met een tweetal lokale private partijen (een woningcorporatie en de N.V. Stadsherstel) in Utrecht een N.V. Wonen boven Winkels op te richten. Wat betreft de gemeentelijke deelname aan de N.V. zit de besluitvorming nu in het traject van goedkeuring door de

gemeenteraad en Gedeputeerde Staten. De feitelijke oprichting zal waarschijnlijk in de loop van 2007 plaatsvinden.

Sinds de nota ‘Wonen boven bedrijven’ in 1985 door de gemeenteraad van Amsterdam werd vastgesteld, zijn er tot 1995 met behulp van de ingestelde subsidieregeling en ambtelijke ondersteuning 514 woningen boven bedrijven (dus niet alleen boven winkels) gerealiseerd. In de periode van 1995 tot 2001 werden er slechts 50 woningen gerealiseerd, omdat er bij de instelling van de stadsdelen in 1995 capaciteit verloren ging voor het Wonen boven bedrijven. In oktober 2001 werd echter voor het stadsdeel Centrum het Plan van Aanpak ‘Wonen boven bedrijven’ vastgesteld en kreeg het beleid een nieuwe impuls, onder meer door de aanstelling van een gemeentelijke coördinator. In de jaren daarna zijn er reeds 43 woningen gerealiseerd, waarvan een deel zonder gemeentelijke subsidie. In 2005 waren er nog eens 47 woningen in uitvoering en waren er diverse plannen voor toekomstige projecten (Ministerie van VROM, 2005).

■ ■ ■ 4.2 Voor- en nadelen van de subsidiegerichte aanpak

In de voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste kenmerken van de subsidiegerichte aanpak van het WbW uitgebreid beschreven. In tabel 3 hieronder volgt een overzicht van de voor- en nadelen die er aan deze aanpak zijn verbonden.

Subsidiegerichte aanpak	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • In diverse gemeenten wordt er al jarenlang van deze aanpak gebruik gemaakt, zodat er veel ervaring, kennis en expertise op dit gebied beschikbaar is. • Een specifieke subsidieregeling voor het Wonen boven Winkels is relatief eenvoudig in een algemene gemeentelijke subsidieverordening op te nemen. • Middels een eenvoudige projectorganisatie kan er tegen geringe kosten extra ambtelijke inzet in de begeleiding en ondersteuning van particuliere initiatieven worden gestoken en kan er gewerkt worden volgens het één-loket-principe (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2006). • De gemeente loopt geen ander risico dan dat het verleende subsidiebedrag niet adequaat of verkeerd wordt gebruikt. Het stadsdeel Amsterdam Centrum kan na realisering bij verwijtbare leegstand zelfs overgaan tot terugvordering van de subsidie (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alhoewel de onrendabele top middels een subsidie wordt afgedekt, moet de eigenaar zich nog steeds grote inspanningen getroosten. Daarnaast zijn de complexere projecten voor een gemiddelde particulier erg ingewikkeld, waardoor projecten niet altijd worden opgestart (Ministerie van VROM, 2005). • Alles staat en valt met de bereidheid van eigenaren om voor eigen rekening en risico woningen te ontwikkelen. Is één eigenaar hiertoe niet bereid, dan kan de ontwikkeling van een geheel cluster in gevaar komen (Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, 2003). • Doordat het vaak ontbreekt aan een intensieve samenwerking en projecten individueel worden aangepakt, zijn er nauwelijks synergie-effecten te verwachten (Ministerie van VROM, 2005). • In de praktijk blijken de subsidies vooral naar de relatief makkelijk bewoonbaar te maken winkels, net buiten het echte centrum te gaan (Van den Boomen, 2006). • Het opstellen van een gemeentelijk budget is lastig, omdat de benodigde hoeveelheid geld voor subsidies en ambtelijke ondersteuning geheel afhangt van het aantal initiatieven dat zich vanuit de markt aandient (Heddema, 2000).

Tabel 3 Voor- en nadelen van de subsidiegerichte aanpak

Deze lijst van voor- en nadelen is niet uitputtend, maar geeft wel de kern weer van de voor- en nadelen die er vanuit de optiek van de gemeente aan de subsidiegerichte aanpak zijn verbonden. Binnen het kader van dit onderzoek kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat de subsidiegerichte aanpak een vorm van beleid is dat relatief eenvoudig en zonder veel risico's ontwikkeld en uitgevoerd kan worden. Zo loopt de gemeente immers geen ander risico dan dat de verleende subsidie verkeerd of niet adequaat wordt besteed. Daar staat echter tegenover dat als één of meerdere eigenaren geen medewerking wil verlenen aan de veelal complexe WbW-projecten, hele clusters van verdiepingen bij deze aanpak alsnog leeg kunnen blijven staan. De gemeente heeft met andere woorden slechts in beperkte mate invloed op het behalen van de beleidsdoelstellingen die met het WbW worden nagestreefd. In paragraaf 5.3, waar uitgebreid wordt stilgestaan bij de geschiktheid van de subsidiegerichte aanpak voor het stimuleren van het WbW, worden deze en andere voor- en nadelen overigens nog verder toegelicht en nader tegen elkaar afgewogen.

De bedrijfsmatige aanpak

5



- 5.1 Kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak
- 5.2 Voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak
- 5.3 Geschiktheid van de gemeentelijke aanpak

Onderwerp van dit vijfde hoofdstuk is de bedrijfsmatige aanpak van het Wonen boven Winkels. In paragraaf 5.1 volgt een uitgebreide uiteenzetting van de belangrijkste kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak. Daarna geeft paragraaf 5.2 een overzicht van de voor- en nadelen die er aan deze aanpak zijn verbonden. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens duidelijk in hoeverre de gemeentelijke aanpak geschikt is voor het creëren van woningen boven winkels.

■ ■ ■ 5.1 Kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak

Bij de bedrijfsmatige aanpak verwerft een nieuwe, investerende partij de leegstaande verdiepingen en ontwikkelt voor eigen rekening en risico nieuwe wooneenheden. In veel gevallen is de investerende partij een specifiek voor WbW opgerichte organisatie, vrijwel altijd bestaande uit tenminste de gemeente en een woningcorporatie. Het creëren van de woningen wordt in deze benadering dus op een bedrijfsmatige manier aangepakt door een publiek-private onderneming (Ministerie van VROM, 2005). Dit onderzoek heeft zich met name geconcentreerd op de bedrijfsmatige aanpak van het WbW in de gemeenten Maastricht en Groningen. Maastricht wordt alom gezien als de bakermat van de bedrijfsmatige aanpak. Al in 1991 werd in deze gemeente de publiek-private onderneming Wonen boven Winkels Maastricht N.V. (hierna: WbWM) opgericht. Ook in de gemeente Groningen kent het WbW al een behoorlijke geschiedenis. Aanvankelijk werd in Groningen gebruik gemaakt van de subsidiegerichtte aanpak, maar uit een inventarisatie in 2002 bleek dat er nog steeds voldoende mogelijkheden waren voor het realiseren van nieuwe woonruimtes in de binnenstad. Daarbij werd aangetekend dat een gerichte en planmatige aanpak een noodzakelijke voorwaarde was om de slaagkans van projecten te vergroten en dat de bedrijfsmatige aanpak van andere steden ook in Groningen effectief kon worden toegepast (Gemeente Groningen, 2003). Daarom is sinds 2004 de N.V. Wonen boven Winkels Groningen (hierna: WbWG) actief, die leegstaande en vaak verwaarloosde verdiepingen weer geschikt maakt voor bewoning.

In de navolgende subparagrafen worden enkele belangrijke kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak nader uiteengezet. Achtereenvolgens zijn dat de rolverdeling van de betrokken partijen (subparagraaf 5.1.1), de organisatie (5.1.2), de werkwijze (5.1.3), de financiering (5.1.4), de risico's voor de N.V. en haar aandeelhouders (5.1.5) en de resultaten en het toekomstperspectief van de bedrijfsmatige aanpak (5.1.6).

■ ■ 5.1.1 Rolverdeling van de betrokken partijen

Met name de volgende partijen zijn nauw betrokken bij de bedrijfsmatige aanpak van het Wonen boven Winkels:

- De bedrijfsmatige entiteit en haar aandeelhouders;
- Pandeigenaren;
- Winkeliers.

Bij de bedrijfsmatige aanpak ontstaat er nieuwe *entiteit* die het WbW gaat bevorderen. Over het algemeen zijn in ieder geval de gemeente en een woningcorporatie hierin *aandeelhouder*. Van de

gemeenten Groningen en Maastricht is eerder al in algemene zin duidelijk geworden welke motieven zij hebben om aan WbW-projecten deel te nemen. In aanvulling hierop is in Groningen woningcorporatie IN samen met de gemeente aandeelhouder geworden om vanuit haar maatschappelijke betrokkenheid een bijdrage te kunnen leveren aan een versterking van de leefbaarheid van de binnenstad (Gemeente Groningen, 2003). Voor woningcorporatie Woonpunt is het aandeelhouderschap van de N.V. in Maastricht met name een uitgelezen mogelijkheid om gevarieerde huisvesting te ontwikkelen (Cüsters, 2004). De N.V. Wonen boven Winkels Maastricht kent naast de gemeente en woningcorporatie nog een opvallende derde aandeelhouder, namelijk de Universiteit Maastricht. De Universiteit is als aandeelhouder bij het project betrokken om met een verbeterde studentenhuisvesting een goed acquisitiemiddel in handen te hebben (Cüsters, 2004).

Deze aandeelhouders brengen risicodragend kapitaal in en hebben zeggenschap binnen de organisatie. Binnen het samenwerkingsverband stellen zij zich actief op en erkennen hun rol als probleemeigenaar. Het publiek-private samenwerkingsverband ontwikkelt en beheert vervolgens voor eigen rekening en risico de woonruimtes, waarbij er zoveel mogelijk sprake is van 'korte lijnen' naar belendende beleidsterreinen. Naast financiële bijdragen aan het samenwerkingsverband, zorgt de gemeente voor het juridisch bestuurlijk kader en is zij verantwoordelijk voor handhaving van de toepasselijke wetten en regels. Van de overige aandeelhouders wordt eveneens een financiële bijdrage verwacht. Daarnaast is de woningcorporatie actief als mede-initiator en mede-eigenaar. In die rol als nieuwe eigenaar draagt de woningcorporatie met name zorg voor de ontwikkeling en de verhuur van de woningen (Ministerie van VROM, 2005).

Anders dan bij de subsidiegerichte aanpak ligt het initiatief bij de bedrijfsmatige aanpak dus niet bij de *pandeigenaar*, maar bij het samenwerkingsverband. Het belangrijkste moment voor de oorspronkelijke eigenaar van het pand is in deze aanpak het moment waarop er wordt onderhandeld over de overnameprijs of erfpachtcanon. Op dat moment zal de pandeigenaar ook voorwaarden stellen waaraan de nieuwe situatie moet voldoen. Denk in dat verband bijvoorbeeld aan een optimale geluidsisolering en brandwering tussen de winkel en bovengelegen woonruimte.

De derde partij die in het kader van de bedrijfsmatige aanpak nog apart benoemd wordt, is de *winkelier*. De winkelier is partij, omdat de etages waar het allemaal om draait vaak in het oorspronkelijke huurcontract zijn opgenomen en er dus eerst een nieuw huurcontract met de winkelier moet worden overeengekomen. De winkelier zal er met name op letten dat de overlast voor zijn winkel tot een absoluut minimum beperkt blijft. Van de winkelier wordt tijdens het gehele proces een positief passieve houding verwacht (Ministerie van VROM, 2005).

Naast de hiervoor beschreven partijen zijn er in de gemeenten Groningen en Maastricht nog een aantal andere partijen betrokken bij het WbW, zoals bijvoorbeeld de ondernemersvereniging Groningen City Club en de Kamer van Koophandel. Deze twee partijen maken in Groningen deel uit van de klankbordgroep van de N.V. en kunnen op deze manier behulpzaam zijn bij het ontplooiën van initiatieven. Daarnaast worden ze bij het WbW betrokken ter vergroting van het draagvlak van de N.V. en vanwege hun netwerk en expertise (Gemeente Groningen, 2003). Binnen het kader van dit onderzoek spelen deze partijen echter geen belangrijke rol, zodat ze verder buiten beschouwing zullen blijven.

■ ■ 5.1.2 Organisatie

Qua organisatie heeft de gemeente Groningen bij de oprichting van de N.V. Wonen boven Winkels Groningen zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het organisatorische raamwerk van de bedrijfsmatige aanpak in andere steden (Gemeente Groningen, 2003). Daarom wordt in deze subparagraaf volstaan met een beschrijving van de organisatie in de gemeente Groningen.

Bij de inrichting van WbWG is het uitgangspunt gehanteerd dat de organisatie zelfstandig projecten ter hand moet kunnen nemen en voldoende speelruimte heeft om slagvaardig te opereren. Een en ander brengt met zich mee dat alle voor de projecten van WbWG benodigde disciplines binnen de organisatie aanwezig, dan wel via korte lijnen beschikbaar moeten zijn. Een ander uitgangspunt is dat de gemeente alleen op afstand is betrokken bij de uitvoerende werkzaamheden, welke met name door een projectleider van woningcorporatie IN worden verricht.

Deze projectleider is niet in dienst van de N.V., want behalve de directie heeft de N.V. geen personeel in dienst. De uren die de projectleider maakt, worden als kostenpost toegeschreven aan de projecten die hij onder zich heeft en worden zo ook gefinancierd. De projectleider brengt zijn voorstellen ter

kennis van het beleidsteam. Binnen het beleidsteam vindt intensieve uitwisseling plaats met bijvoorbeeld de gemeentelijke vastgoeddiscipline en EZ-sector. De projectleider wordt aangestuurd door de directie van de N.V., die eveneens in het beleidsteam is vertegenwoordigd. De directie bestaat uit de directeur Vastgoed van IN en het afdelingshoofd Wonen van de dienst Ruimtelijke Ordening/Economische Zaken van de gemeente Groningen. De directie neemt zonder last of ruggespraak de per project te nemen 'go/no go-besluiten'.

Daarnaast is er een Raad van Commissarissen (RvC) die toezicht houdt op het beleid van de directie en verslag uitbrengt aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De RvC wordt gevormd door een drietal personen, te weten één namens de gemeente, één namens IN en één op voordracht van IN en de gemeente gezamenlijk. In de statuten en het huishoudelijk reglement van de N.V. zijn nadere spelregels vastgesteld omtrent het kader van dit toezicht, met name daar waar het gaat om besluiten tot verwerving van onroerend goed en het aantrekken van financieringsmiddelen. Omdat eerder al het uitgangspunt werd aangehaald dat de N.V. slagvaardig moet kunnen handelen, heeft de directie daarbij zekere vrijheidsgraden toegekend gekregen.

De N.V. sluit weliswaar langdurige contracten af met partijen in de binnenstad, maar dat wil niet zeggen dat de aandeelhouders gedurende de gehele looptijd van de contracten in de N.V. vertegenwoordigd moeten blijven. De gemeente en IN kunnen op een bepaald moment besluiten uit de N.V. te stappen door verkoop van hun aandelen. De mogelijkheid tot beëindiging van deelname is inherent aan de rechtspersoon N.V.

Aangezien de gemeente partner is binnen de rechtspersoon wordt een hoge mate van transparantie van de organisatie nagestreefd. De vereisten waaraan de N.V. met haar uitgebreide publicatieverplichtingen moet voldoen, bieden hierbij de nodige waarborgen. Het college van Burgemeester & Wethouders en de gemeenteraad worden in ieder geval jaarlijks geïnformeerd door middel van het jaarverslag van de N.V. Voorts kan er terugkoppeling plaatsvinden via de door de gemeente aangestelde commissaris en kan de gemeente als aandeelhouder invloed uitoefenen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (Gemeente Groningen, 2003).

■ ■ 5.1.3 Werkwijze

De voor het WbW opgerichte samenwerkingsverbanden werken voornamelijk clusterwijs, dat wil zeggen dat de N.V. de bovenverdiepingen van een aantal naast elkaar gelegen panden verwerft, zorgt voor ontsluiting van de panden, de panden vervolgens opknaapt en ze uiteindelijk beheert en verhuurt (Van den Boomen, 2006). De N.V. WbWG is daarnaast een loket waar pandeigenaren en investeerders terecht kunnen met vragen rondom zelfstandige WbW-projecten. Op basis van uurtarifiering worden hand- en spandiensten verleend, waarbij overigens nooit de eis wordt gesteld de betreffende verdiepingen aan de N.V. te verkopen of in erfpacht uit te geven (Gemeente Groningen, 2003). In het restant van deze paragraaf blijft dit laatste aspect verder buiten beschouwing.

Hierna worden een aantal aspecten van de werkwijze bij de bedrijfsmatige aanpak van het WbW nader toegelicht. Achtereenvolgens zijn dat het initiatief om een project op te starten, de haalbaarheid van een project, de verwerving van de verdiepingen, de planontwikkeling en uitvoering en tenslotte de exploitatie van een project.

Initiatief

De N.V. concentreert zich bij het creëren van woonruimtes in leegstaande etages met name op gebieden die een prioriteitskenmerk bezitten en waar de markt zijn gang niet gaat. Het is in die gebieden dat de N.V. zelf initiatieven neemt en bij voorkeur meerdere panden clusterwijs bekijkt voor ontsluitingsmogelijkheden. Op deze manier wordt getracht meerwaarde te creëren voor de bereikbaarheid van aanliggende panden. Volgens woningcorporatie IN is de acquisitie van projecten één van de moeilijkste onderdelen van het hele traject (Gemeente Groningen, 2006). Overigens komt in een aantal gevallen de eigenaar van een pand zelf met plannen en ideeën of is er een aannemer of architect die de aandacht vestigt op een locatie met mogelijkheden voor WbW (WbW Maastricht, 2006).

Haalbaarheid

Nadat er eenmaal initiatief is genomen voor een nieuw project, wordt door de N.V. eerst een haalbaarheidsonderzoek verricht. In dat onderzoek gaat het met name om een inventarisatie van de mogelijkheden van het pand. Er wordt nagegaan hoeveel woningen van een bepaald type realiseerbaar zijn, rekeninghoudend met de eisen ten aanzien van de ontsluitingen, vluchtwegen en alle andere bouwtechnische aspecten (WbW Maastricht, 2006). Ook zaken als de plaatselijke woningmarkt en fiscale en juridische aspecten worden meegewogen. Uiteindelijk realiseert deze fase in een financiële doorrekening van het project, op basis waarvan de N.V. al dan niet besluit tot realisatie van het project over te gaan. Dit besluit wordt genomen aan de hand van algemene investeringscriteria, welke op voorhand zijn overeengekomen door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (Gemeente Groningen, 2003).

Verwerving

Vervolgens moet er een overeenkomst worden afgesloten tussen de N.V. en de pandeigenaren omtrent de voorwaarden waaronder de N.V. de betreffende verdiepingen verwerft. Om de investeringen die de N.V. pleegt terug te kunnen verdienen en quitte te spelen, moet zij de gerenoveerde verdiepingen voor een periode van 40 à 50 jaar exploiteren. Dat houdt in dat de N.V. gedurende die periode over de verdiepingen moeten kunnen beschikken. Dat kan op grond van een zogenaamd 'zakelijk recht'. Dit is het eenvoudigst te realiseren door de eigenaar de leegstaande verdiepingen aan de vennootschap te laten verkopen. Een andere mogelijkheid is het aangaan van een erfpachtovereenkomst voor de betreffende verdiepingen (WbW Maastricht, 2006).

Met name kleinere, particuliere eigenaren gaan vaak over tot verkoop van de verdiepingen. Grotere beleggers of grootwinkelbedrijven dragen de etages meestal in erfpacht over aan de N.V. (Custers, 2004). Van de locaties die in Groningen onder handen worden genomen, wordt ongeveer 50% door de N.V. aangekocht. De andere 50% wordt verworven op basis van erfpacht voor een periode van 40 jaar (Gemeente Groningen, 2003). Ook in Maastricht wordt bij ongeveer 50% van de projecten gewerkt op basis van verkoop (Ministerie van VROM, 2005). Particuliere eigenaren gaan meestal akkoord met verkoop, omdat zij vaak primair geïnteresseerd zijn in de exploitatie van de winkelruimte en het financiële rendement van het pand. Er kunnen voor bepaalde eigenaren echter redenen zijn (bijvoorbeeld fiscale) om de verdiepingen niet aan de N.V. te verkopen. Wil een eigenaar om wat voor een reden dan ook de verdiepingen niet verkopen, dan kan dus een erfpachtovereenkomst met de vennootschap worden aangegaan. Een dergelijke overeenkomst wordt aangegaan voor een periode van 40 of 50 jaar. In die periode behoudt de eigenaar van het pand het zogenaamde 'bloot eigendom' van de verdiepingen, maar berust het gebruik bij de N.V. Gedurende de looptijd van de erfpachtovereenkomst ontvangt de eigenaar van het pand een deel van de huuropbrengsten in de vorm van een erfpachtcanon. De staat van onderhoud van het pand is van invloed op de hoogte hiervan. Na afloop van de termijn waarvoor de erfpachtovereenkomst is aangegaan, gaan de verdiepingen (inclusief de nieuw gerealiseerde woonruimtes) om niet naar de eigenaar terug.

Behalve de vergoeding voor benutting van de verdiepingen (in de vorm van ofwel een koopsom ofwel een erfpachtcanon) heeft de eigenaar nog andere financiële voordelen bij het realiseren van woningen op de leegstaande verdiepingen. Door de afspraken met de N.V. draait de eigenaar van het pand namelijk niet langer zelf op voor de kosten van het opknappen van zijn pand. De vennootschap neemt namelijk alle kosten van het renoveren van de verdiepingen voor haar rekening en risico. De kosten van periodiek onderhoud en andere zakelijke lasten worden vervolgens naar evenredigheid gedeeld. Het gevolg daarvan is dat de eigenaar een substantiële besparing op de kosten van groot en klein onderhoud heeft. Concreet komt een en ander erop neer dat de eigenaar gedurende lange tijd vrijwel geen kosten van onderhoud heeft (WbW Maastricht, 2006). Dat 'gratis onderhoud' blijkt in de praktijk overigens één van de belangrijkste argumenten om eigenaren over de streep te trekken. Voor de aankoop van een woning kan de N.V. namelijk vaak niet meer bieden dan zo'n € 15.000,- (Van den Boomen, 2006).

De eigenaar van het pand ontvangt dus diverse 'vergoedingen' als hij de beschikking over de leegstaande verdiepingen overdoet aan de vennootschap, zowel bij verkoop als erfpacht. In tabel 4 op de volgende bladzijde staat dit nog eens overzichtelijk samengevat.

Vergoeding		Koopovereenkomst	
Eenmalig		Koopsom	
Eenmalig		De N.V. knapt het pand op	
Permanent		Veel lagere onderhoudskosten en zakelijke lasten	
Vergoeding		Erfpachtovereenkomst	
Jaarlijks		Deel van de huuropbrengst in de vorm van een erfpachtcanon	
Na 40/50 jaar		Woningen gaan om niet terug naar de bloot-eigenaar	
Eenmalig		De N.V. knapt het pand op	
Permanent		Veel lagere onderhoudskosten en zakelijke lasten	

Tabel 4 Vergoeding pandeigenaar bij koop- en erfpachtovereenkomst (WbW Maastricht, 2006)

Planontwikkeling en uitvoering

Nadat de N.V. en de eigenaar van het pand een koop- of erfpachtovereenkomst hebben gesloten, werkt de N.V. de definitieve plannen volledig uit en stelt een bouwplanning op in overleg met de eigenaar van het pand en de gebruiker van de begane grond, vaak zal dat een winkelier zijn. Overleg is noodzakelijk, omdat de plannen voor de gebruiker van de begane grond regelmatig aanleiding zijn om tegelijkertijd ook zijn winkel aan een verbouwing te onderwerpen. De verbouwing op de bovengelegen etages wordt zo optimaal mogelijk afgestemd op het winkelgebeuren beneden. De insteek is steeds dat de winkel geen hinder ondervindt van de (ver)bouwwerkzaamheden (WbW Maastricht, 2006). De fase van planontwikkeling met aansluitend de uitvoering van de bouwplannen valt onder de verantwoordelijkheid van bouwkundigen van de woningcorporatie. Deze partij beschikt immers over de nodige ervaring en expertise voor het leiden van het volledige bouwproces en alle zaken die daarbij komen kijken (Gemeente Groningen, 2003).

Exploitatie

Na afronding van de bouwwerkzaamheden, zorgt de woningcorporatie gedurende de exploitatiefase voor de verhuur, het beheer en onderhoud van de woningen, alsmede de totale administratie van de N.V. Zij hebben op dat gebied immers de meeste expertise, gezien hun jarenlange ervaring met de exploitatie van woningbezit. Gemaakte uren en kosten kunnen in dat verband als kostenpost aan de diverse projecten worden toegeschreven. In afwijking hierop is in Groningen overeengekomen dat de woningcorporatie gedurende de gehele looptijd van een project geen exploitatiekosten in rekening brengt aan de N.V. Op deze manier krijgt de N.V. meer reserves en kunnen onrendabele toppen in de toekomst ook vanuit de N.V. geslecht worden. Het via deze constructie gerealiseerde overschot wordt apart geadmistreerd binnen de N.V. als een bijdrage van de woningcorporatie voor toekomstige projecten (Gemeente Groningen, 2003).

■ ■ 5.1.4 Financiering

In paragraaf 3.2 werd al duidelijk dat er bij de renovatie van de veelal historische panden en verbouwing tot woonruimten vaak sprake is van een onrendabele top. Ook bij de bedrijfsmatige aanpak doet deze situatie zich voor, maar door middel van financiële bijdragen van de aandeelhouders kan die onrendabele top beslecht worden. De hoogte van de bijdragen verschilt sterk per gemeente en is onder meer afhankelijk van het aantal woningen waarop wordt ingezet (Ministerie van VROM, 2005).

In Maastricht is voor het realiseren van de eerste 350 woningen tot 2005 een gemeentelijke bijdrage van in totaal € 6,4 miljoen uitgekeerd (Gemeente Maastricht, 2005). Omgerekend ging het in die periode dus om een gemiddelde bijdrage van ruim € 18.000,- per woning. De N.V. WbWM streeft tegenwoordig naar een sluitende exploitatie, waarbij winst geen primair doel is. Indien mogelijk worden verliesgevende projecten gekoppeld aan projecten die wel een positief resultaat laten zien. Op deze manier hoeven projecten die op voorhand verliesgevend lijken niet bij voorbaat af te vallen. Voor wat betreft de middellange termijn hangt WbWM de 'revolving fund'-gedachte aan; dat wil zeggen dat de resultaten van reeds gerealiseerde projecten nieuwe projecten mogelijk moeten maken (WbW Maastricht, 2006). Alhoewel er nog geen sprake is van een sluitende exploitatie, is er voor wat betreft het toekomstige programma wel sprake van een duidelijke verschuiving in die richting. Voor het thans beoogde programma van nog eens 250 wooneenheden zijn aan de hand van ervaringscijfers en

gangbare parameters de totale stichtingskosten en af te dekken onrendabele toppen namelijk begroot op € 4 miljoen in totaal. Dit bedrag kan dus niet worden afgedekt uit de exploitatie. Voor de dekking van dit bedrag is aan de drie aandeelhouders een bijdrage gevraagd van elk € 1,33 miljoen, welke door de gemeente ten laste zal worden gebracht van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing II. Deze bijdrage is relatief laag te noemen in verhouding tot de omvang van het nieuwe programma (Gemeente Maastricht, 2005). Omgerekend gaat het in deze periode namelijk om een gemiddelde gemeentelijke bijdrage van € 5.320,- per woning, aanzienlijk lager dan de bijdrage in de eerste periode.

De N.V. Wonen boven Winkels Groningen heeft in haar meerjarenbegroting opgenomen dat de N.V. een aandelenkapitaal van minimaal € 1.600.000,- moet hebben teneinde de N.V. solvabel en financieerbaar te houden en de in de exploitatie optredende aanloopverliezen te dekken. Voorts worden ook de kosten van de bedrijfsvoering die niet aan projecten kunnen worden doorberekend en de niet tot exploitatie leidende haalbaarheidsonderzoeken met dit werkkapitaal gefinancierd. Voor de door de N.V. af te dekken onrendabele toppen is een buffer van nog eens € 400.000,- extra begroot, zodat het totale aandelenkapitaal van de N.V. uitkomt op € 2.000.000,-. Bij oprichting is overeengekomen dat de gemeente en woningcorporatie IN ieder voor de helft deelnemen in het aandelenkapitaal. Deze storting is, voorzover niet gebruikt voor onrendabele toppen, in feite een belegging in de N.V. Eventuele toekomstige positieve jaarresultaten worden namelijk toegevoegd aan het eigen vermogen van de vennootschap. Naar verwachting is er in de eerste helft van de exploitatieperiode een negatief resultaat dat in de tweede periode door stijgende huurinkomsten en gelijkblijvende kapitaalslasten wordt gecompenseerd en resulteert in een positief saldo. In de statuten is in dit kader opgenomen dat het geen doel op zich is winst te behalen en dat eventuele winsten weer ten goede dienen te komen aan de binnenstad. Daarnaast is overeengekomen dat een overschrijding van de onrendabele top, ten opzichte van het in het haalbaarheidsonderzoek genoemde en vooraf gestelde maximum, voor 50% door de woningcorporatie en voor 50% door de gemeente wordt opgevangen.

Als de onrendabele toppen eenmaal zijn afgedekt, resteert nog de daadwerkelijke financiering van de projecten. De N.V. kan daarbij kiezen uit een aantal opties, maar het voert te ver om daar op deze plek gedetailleerd op in te gaan. Enerzijds zijn er marktleningen, waarbij de kapitaalmarkt gedurende een looptijd van 40 of 50 jaar tegen geringe opslagen geld leent en er om de 10 of 15 jaar een renteherziening plaatsvindt. Anderzijds kan er gefinancierd worden via de gemeente met een omslagrente, waarbij andere gemeentelijke leningen de mogelijke renteschokken gedeeltelijk opvangen. Daarnaast zijn er tussenvormen van deze twee opties mogelijk. Welke van de opties daadwerkelijk wordt ingezet, wordt per project becijferd. Op de renterisico's die met financieringen gepaard gaan, wordt in de volgende subparagraaf teruggekomen (Gemeente Groningen, 2003).

■ ■ 5.1.5 Risico's voor de N.V. en haar aandeelhouders

De N.V. en haar aandeelhouders lopen een aantal risico's, waarbij een onderscheid te maken is naar de volgende vier typen risico's:

- Risico's verbonden aan de realisatie van een woningproject;
- Risico's verbonden aan de exploitatie van een woningproject;
- Risico's voor de onderneming;
- Risico's voor de aandeelhouders;

Hierna volgt een toelichting op deze risico's. Aangetekend wordt nog dat een gedeelte van deze risico's bij de subsidiegerichte aanpak voor rekening van de pandeigenaren zou zijn gekomen. Daarnaast wordt nog opgemerkt dat de aandeelhouders over het door hun ingebrachte aandelenkapitaal in gelijke mate risico lopen.

Risico's verbonden aan de realisatie van een woningproject

Twee belangrijke risico's die tijdens de realisatie van een WbW-project spelen, zijn:

- Overschrijding van de veronderstelde verbeteringsinvestering;
- Lager subsidiebedrag dan becijferd.

Het risico van overschrijding van de bouwkosten kan worden beperkt door een zo gedetailleerd mogelijke begroting op te stellen. Maar hoe gedetailleerd deze ook is, overschrijdingen zijn bij WbW-

projecten altijd mogelijk. Daarom dient de post ‘onvoorzien’ in de beginfase van een project niet te laag vastgesteld te worden. Een ander risico is de beschikbaarheid van monumentensubsidies. Met name de subsidies die door het Rijk en de Provincie worden vastgesteld, kunnen op het moment van de besluitvorming over een project nog wel eens onzeker zijn. Indien niet onder tijdsdruk gehandeld hoeft te worden, kan dit risico aanmerkelijk beperkt worden. De ervaring leert echter dat de besluitvorming vaak wél onder tijdsdruk moet geschieden, zodat er in deze sfeer altijd wel enig risico is (Gemeente Groningen, 2003).

Risico's verbonden aan de exploitatie van een woningproject

Bij de doorrekening van woningprojecten worden ex ante veronderstellingen gemaakt ten aanzien van de exploitatieparameters. Vanzelfsprekend wordt geprobeerd deze parameters zo realistisch mogelijk te schatten, maar het is duidelijk dat de exploitatie over de volle looptijd van 40 of 50 jaar nooit precies het veronderstelde pad zal volgen. Hier worden met name de volgende risico's genoemd:

- Huurniveau en leegstand;
- Rentevoeten;
- Kosten voor beheer en onderhoud.

Een belangrijke factor die van invloed is op de verhuurbaarheid van een project in de toekomst, is de ontwikkeling van de woonomgeving rondom het project. Negatieve ontwikkelingen zijn niet altijd beïnvloedbaar, maar door een pro-actief omgevingsbeleid zijn de risico's van leegstand wel te beperken. De N.V. is mede opgericht om de binnenstad leefbaarder en economisch meer rendabel te maken. Hoe meer zij daarin slaagt, des te groter de kans op het terugverdienen van de investeringen en des te kleiner de kans op leegstand. Het risico van leegstand is echter nooit volledig af te vangen en behoort tot het ondernemersrisico. Voor wat betreft de rente is een eerste risico dat de rente van de aangetrokken financiering uiteindelijk hoger uitvalt dan de rente waarmee het project werd gecalculeerd. Tegen een vergoeding is dit risico echter af te dekken bij de financier. Een tweede renterisico doet zich voor op het moment dat een renteherziening aan de orde is. Meestal is dat om de tien jaar het geval. Bij de doorrekening van een project wordt met een aanname gewerkt voor het renteniveau na tien jaar en dan is er een risico dat de rente bij een herziening hoger uitvalt. Overigens biedt de BNG een langere rentevaste periode dan tien jaar. Daarmee worden de renterisico's aanzienlijk beperkt, maar daar staat wel een hoger rentetarief vanaf aanvang en daarmee een hogere onrendabele top tegenover. Het begroten van beheer- en onderhoudskosten voor een periode van 40 of 50 jaar levert eveneens de nodige onzekerheden op. Aard, omvang en tijdstip van onderhoud zijn aan de hand van ervaringen elders wel redelijk te plannen, maar er is op dit gebied altijd enige onzekerheid (Gemeente Groningen, 2003).

Risico's voor de onderneming

Indien zich de hiervoor genoemde risico's per gerealiseerd project in de tijd én over het gehele woningbezit geaccumuleerd zouden voordoen, dan zou dat voor de N.V. tot problemen kunnen leiden. De kans daarop is echter niet erg groot. Aan de verhuur van het woningbezit van de N.V. zijn voorts algemene risico's verbonden die samenhangen met de appreciatie door huurders van de binnenstad als woonomgeving. Het risico van de verhuurbaarheid van woningen geldt uiteraard voor alle woningverhuurders, maar door de specifieke, geconcentreerde ligging van het woningbezit van de N.V. in de binnenstad is het risico groter. Dit risico kan enigszins beperkt worden door voor verschillende doelgroepen en verschillende woningtypen te bouwen. De renterisico's voor de onderneming als zodanig zijn beperkt. Doordat de opbouw van de woningportefeuille door de N.V. geleidelijk geschiedt, geldt dat ook voor de bijbehorende leningportefeuille. Door een evenwichtig patroon in de tijd, zal elk jaar slechts een beperkt deel in aanmerking komen voor renteherziening. Een specifiek risico voor de N.V. is een afname van de steun voor het project. De onderneming zal zich dan moeten heroriënteren op haar rol. In financiële zin zijn de daaraan verbonden risico's beperkt, tenzij dat moment zo vroeg valt dat er nog sprake is van hoge aanloopkosten (Gemeente Groningen, 2003).

Risico's voor de aandeelhouders

In formele zin kunnen de aandeelhouders van de N.V. niet worden aangesproken voor een bedrag hoger dan hun inbreng. De hoogte van deze inbreng is dusdanig, dat de onderneming in beginsel liquiditeitstekorten uit eigen middelen kan financieren. Onrendabele toppen worden door de aandeelhouders gezamenlijk opgevangen voor de start van een project. Het risico dat de aandeelhouders daardoor lopen is beperkt. Hierbij moet echter aangetekend worden dat, ondanks de formele beperking van de aansprakelijkheid, de gemeente en woningcorporatie als 'maatschappelijke organisaties' onder druk zullen komen te staan om bij onverhoopte financiële problemen van 'hun dochteronderneming' bij te springen. Zover zal het waarschijnlijk echter nooit komen, omdat het risico dat de N.V. in financiële problemen komt niet groot is, zolang bij de besluitvorming over individuele projecten de bijbehorende onrendabele toppen in voldoende mate zijn afgedekt (Gemeente Groningen, 2003).

■ ■ 5.1.6 Resultaten en toekomstperspectief

Het meeste succes met de bedrijfsmatige aanpak is tot nu toe geboekt in de kernwinkelgebieden waar hoge winkelhuren gelden (A1- en A2-locaties) met veelal regionaal of landelijk opererende eigenaren, waaronder ook institutionele beleggers. Met name de laatste jaren komen de resultaten van de bedrijfsmatige aanpak 'op stoom'. Naast de in het eerste hoofdstuk genoemde gemeenten die deze aanpak hanteren, hebben zich nieuwe initiatieven aangemeld voor de bedrijfsmatige aanpak, zoals onder meer in Alkmaar, Assen, Bussum, Den Haag, Heerlen, Hilversum, Sittard-Geleen, Tilburg en, zoals in paragraaf 4.1 al bleek, Utrecht (Ministerie van VROM, 2005).

Over concrete resultaten van de N.V. Wonen boven Winkels Groningen is tot nu toe nog weinig te zeggen. De N.V. is immers pas sinds medio 2004 actief in de binnenstad van Groningen. Halverwege het jaar 2006 zijn de eerste woningen opgeleverd (De Haan, 2006). In de nabije toekomst is WbWG van plan een flink aantal leegstaande verdiepingen aan te pakken, waarbij wordt uitgegaan van een totaal van 200 wooneenheden in een periode van tien jaar (Gemeente Groningen, 2006).

Over de resultaten in Maastricht is meer te zeggen. Sinds de start in 1991 is het samenwerkingsverband Wonen boven Winkels Maastricht namelijk zeer succesvol gebleken. Na een moeizame start, waarbij de nodige scepsis bij de eigenaren van winkelpanden moest worden overwonnen, bleek het concept aan te slaan. Beleggers en grootwinkelbedrijven stonden aanvankelijk argwanend tegenover het project, omdat ze bang waren dat bouwwerkzaamheden de winkelfunctie zouden verstoren. Eén van de eerste projecten van WbWM bleek echter een huzarenstukje en dat heeft de argwaan bij de beleggers en grootwinkelbedrijven tegen het WbW volledig weggenomen (Cüsters, 2004). Tegenwoordig komen er daarom steeds meer aanvragen binnen van eigenaren die mee willen doen aan het project. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheden voor het creëren van woningen boven winkels in de binnenstad van Maastricht werd in het jaar van de oprichting van de N.V. een ondernemingsplan vastgesteld waarin de doelstelling werd geformuleerd voor het realiseren van uiteindelijk 600 woonruimtes. Na het aanvankelijk aarzelende begin van de vennootschap verliep de invulling van de realisatieverplichting in de jaren daarna steeds sneller. Het realiseren van de oorspronkelijke doelstelling van 600 woningen staat dan ook nog steeds. Per 1 januari 2005 zijn er in totaal 350 woningen gerealiseerd. De bekendheid en goede naam van WbWM hebben hier zeker aan bijgedragen. Eigenaren en ondernemers zien in WbWM een goede partner om gezamenlijk bij te dragen aan het zeker stellen van de kwaliteit van het winkelgebied (Gemeente Maastricht, 2005). In 2003 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het project WbW. Bij die evaluatie werd tevens ingegaan op het toekomstperspectief van WbWM. In dat perspectief werd aangegeven dat het tot de mogelijkheden behoort om nog eens 250 woningen te realiseren. Met de ervaring en expertise die bij afgeronde projecten is opgedaan, moet WbWM in staat worden geacht om steeds complexere en omvangrijkere clusters van panden aan te pakken. Het aantal door WbW gerealiseerde woningen zal dan naar verwachting in 2009 uitkomen op circa 600, waarmee de oorspronkelijke doelstelling in dat jaar wordt bewaarheid (Gemeente Maastricht, 2005).

■ ■ ■ 5.2 Voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak

In de voorgaande paragraaf zijn de belangrijkste kenmerken van de bedrijfsmatige aanpak uitgebreid beschreven. In deze paragraaf wordt in tabel 5 hieronder een overzicht gepresenteerd van de voor- en nadelen die er aan deze aanpak verbonden zijn.

Bedrijfsmatige aanpak	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Binnen het bedrijfsmatige samenwerkingsverband beschikken de partners over voldoende financiële middelen, ervaring, kennis en mankracht om projecten van het eerste haalbaarheidsonderzoek tot en met de exploitatie tot een succesvol einde te kunnen brengen. • Met de bedrijfsmatige aanpak blijven projecten die boven de macht van een particuliere eigenaar uitstijgen, niet langer liggen (WbW Maastricht, 2006). • Met de bedrijfsmatige aanpak hoeft niet gewacht te worden totdat individuele eigenaren zelf het initiatief nemen (Van den Boomen, 2006). • Via de bedrijfsmatige aanpak kan de gemeente direct sturing geven aan haar doelstellingen. Zo kunnen bijvoorbeeld verdiepingen in prioriteitsgebieden (qua veiligheid en herstel van monumentale panden) als eerste ontwikkeld worden. Daarnaast kan er direct gestuurd worden naar typen woningen voor verschillende doelgroepen, zoals voor studenten of lagere inkomens. • Bij projecten zoals het Wonen boven Winkels is relatief veel overheidsgeld betrokken. Via de bedrijfsmatige aanpak is de gemeente direct betrokken bij het sturen van de besteding van deze gelden (Gemeente Groningen, 2003). • De partners van de rechtspersoon bieden een geloofwaardige garantie voor continuïteit en professionaliteit, hetgeen langdurige contracten met eigenaren van bezit in de binnenstad mogelijk maakt (Gemeente Groningen, 2003). • Nieuwe partners (aandeelhouders) kunnen in principe op ieder moment toetreden (Gemeente Groningen, 2003). • Veel panden kunnen alleen via de achterzijde ontsloten worden, waarbij de ontsluiting veelal over verschillende percelen gerealiseerd moet worden. Zonder een 	<ul style="list-style-type: none"> • Het oprichten van een vennootschap en inbrengen van aandelenkapitaal is pas zinvol als er een bepaald aantal woningen kan worden ontwikkeld. • Een voorwaarde om een publiek-private samenwerking op te starten, is de deelname van een private partij. Het is nog maar de vraag of er in iedere gemeente een woningcorporatie is, die bereid is deel te nemen en risicodragend kapitaal in te brengen. • Indien de steun voor het Wonen boven Winkels-project al in een vroeg stadium wegvalt, zijn de aanloopkosten waarschijnlijk nog niet afgeboekt (Gemeente Groningen, 2003). • Het commerciële belang van een rechtspersoon kan strijdig zijn met het publieke belang. Naarmate vennootschaps- en publieke belangen meer samenvallen (door hierover bepalingen in de statuten op te nemen) doet het probleem van belangentegenstelling zich echter minder voor (Gemeente Groningen, 2003). • In aanvulling hierop moeten de doelstellingen van de deelnemende partners voor aanvang duidelijk zijn om te vermijden dat later blijkt dat de belangen van de partners onderling in meer of mindere mate strijdig zijn. Dat zou namelijk tot grote problemen binnen de organisatie kunnen leiden (Gemeente Zwolle, 2001). • De gemeente verstrekt financiële bijdragen, verleent bouwvergunningen en is handhaver. Oftewel, overheidstaken die rechtstreeks gevolg kunnen hebben voor de rechtspersoon. Er moet daarom veel aandacht zijn om ongewenste belangenverstrengeling tegen te gaan (Gemeente Groningen, 2003). • Ook bij deze aanpak geldt dat als één eigenaar zijn etages niet wil afstaan (zelfs niet tijdelijk) daarmee een project in zijn geheel gevaar kan lopen. • Veel corporaties zijn huiverig om een

<p>bedrijfsmatige aanpak zouden alle eigenaren onderling notariële overeenkomsten moeten sluiten, terwijl nu elke individuele eigenaar slechts één contractpartij heeft, namelijk de bedrijfsmatige entiteit (Gemeente Groningen, 2003).</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente en woningcorporatie beschikken over een ‘lange adem’ en daarom hoeven projecten pas na lange tijd rendabel te zijn. Ook niet-rendabele projecten komen voor uitvoering in aanmerking door deze te koppelen aan projecten die wel een positief resultaat laten zien (WbW Maastricht, 2006). • Met de opbrengsten uit verkoop en verhuur van woningen, die worden toegevoegd aan het vermogen van de vennootschap, komt er op termijn weer werkkapitaal beschikbaar voor nieuwe woningen (WbW Maastricht, 2006). Op deze manier kunnen eenmaal verstrekte financiële bijdragen als het ware worden terugverdiend. Van positieve resultaten valt op termijn een evenredig deel weer toe aan de gemeente in de vorm van dividend of agio op de aandelen bij verkoop (Gemeente Groningen, 2003). 	<p>erfpachtconstructie toe te passen, omdat zij dan investeren in vastgoed dat niet hun eigendom is (Ministerie van VROM, 2005).</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente loopt als deelnemer in het aandelenkapitaal risico. • De specifieke, geconcentreerde ligging van het woningbezit zorgt ervoor dat de vennootschap het risico van een afname in de waardering van de binnenstad als woonomgeving slechts beperkt kan opvangen (Gemeente Groningen, 2003). • Sommige eigenaren hebben in het verleden geen onderhoud aan hun pand gepleegd. Zij draaien daar nu niet zelf voor op, omdat die kosten voor rekening van de vennootschap komen (WbW Maastricht, 2006). • In aanvulling daarop kan in algemene bewoordingen worden gesteld dat de eigenaren bij de bedrijfsmatige aanpak in sommige gevallen niet de lasten dragen, maar wel de lusten genieten (Van den Boomen, 2006).
---	---

Tabel 5 Voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak

Net als bij de subsidiegerichte aanpak, is de lijst met voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak evenmin uitputtend. Met deze lijst is echter wel duidelijk geworden wat de belangrijkste voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak zijn vanuit de optiek van de gemeente. Het grootste voordeel van deze aanpak is misschien wel het feit dat het initiatief om een project op te starten bij de N.V. ligt. De gemeente is hierdoor niet langer afhankelijk van het initiatief van pandeigenaren en kan daardoor veel directer invloed uitoefenen op het behalen van haar beleidsdoelstellingen. Daarnaast heeft de bedrijfsmatige aanpak als voordeel dat er bij grotere projecten efficiënter gewerkt kan worden, omdat de verdiepingen in handen van één partij zijn. Er is daardoor minder tijd gemoeid met het onderling afstemmen van de plannen en het afsluiten van overeenkomsten. In financiële zin heeft de bedrijfsmatige aanpak voor gemeenten als voordeel dat de vennootschap op langere termijn voor een deel haar eigen werkkapitaal kan creëren. Tegelijkertijd heeft de bedrijfsmatige aanpak in financiële zin echter als nadeel dat de gemeente als aandeelhouder in de vennootschap gemeenschapsgeld inbrengt en daarover risico loopt. Bovendien zijn er voor gemeenten ook nadelen die meer in de praktische sfeer liggen. Zo is het oprichten van een vennootschap namelijk pas zinvol als er een bepaald aantal woningen kan worden gerealiseerd en is het nog maar de vraag of er in iedere gemeente wel een woningcorporatie aanwezig is die als aandeelhouder risicodragend kapitaal in wil brengen. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de vraag in hoeverre de bedrijfsmatige aanpak geschikt is voor het stimuleren van het WbW en zullen deze en andere voor- en nadelen van de bedrijfsmatige aanpak nader worden toegelicht en tegen elkaar afgewogen.

■ ■ ■ 5.3 Geschiktheid van de gemeentelijke aanpak

De informatie in de voorgaande hoofdstukken leidt in deze paragraaf tot een voorlopige beoordeling van de geschiktheid van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak voor wat betreft het creëren van woningen boven winkels. In hoofdstuk zes worden beide aanpakken vervolgens nog geanalyseerd met behulp van de transactiekostenbenadering, waarna in hoofdstuk zeven de definitieve conclusie volgt.

Allereerst worden in tabel 6 hieronder de belangrijkste kenmerken van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak van het Wonen boven Winkels nog eens kort samengevat.

Kenmerk	Subsidiegerichte aanpak	Bedrijfsmatige aanpak
Aanpak	Met behulp van een gemeentelijk subsidieprogramma wordt getracht eigenaren van panden te stimuleren om woningen te realiseren in de leegstaande etages.	Een nieuwe, investerende partij verwerft de leegstaande verdiepingen en ontwikkelt voor eigen rekening en risico nieuwe wooneenheden.
Partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente; • Pandeigenaren; • Winkeliers. 	<ul style="list-style-type: none"> • De bedrijfsmatige entiteit en haar aandeelhouders; • Pandeigenaren; • Winkeliers.
Organisatie	De organisatie is binnen gemeenten vaak in handen gelegd van een projectgroep of een speciaal in dienst genomen ambtenaar. De voorwaarden waaronder eigenaren subsidie voor een project kunnen verkrijgen, zijn neergelegd in gedetailleerde subsidieregelingen.	Meestal is de investerende partij een speciaal voor het WbW opgerichte publiek-private samenwerking (vaak in de vorm van een N.V.), vrijwel altijd bestaande uit tenminste de gemeente en een woningcorporatie.
Werkwijze	Het initiatief om een project op te starten, ligt bij de pandeigenaar, maar gemeenten proberen wel actief eigenaren te enthousiasmeren voor WbW. Na een haalbaarheidsonderzoek in opdracht van de eigenaar kunnen de plannen al dan niet definitief ontwikkeld en uitgevoerd worden. Na realisatie is de eigenaar verantwoordelijk voor verhuur, administratie, beheer en onderhoud van de woonruimtes.	Het initiatief voor een project komt meestal vanuit de N.V. zelf. De N.V. werkt bij voorkeur clustergewijs. Dat wil zeggen dat de N.V. na een haalbaarheidsonderzoek de bovenverdiepingen van een aantal naast elkaar gelegen panden verwerft, zorgt voor ontsluiting en de panden opknappt. Het verhuren, beheren en onderhouden van de woningen, alsmede de administratie, wordt verzorgd door de N.V.
Subsidiëring / Financiering	De hoogte van de subsidiebedragen die worden toegekend, verschilt per gemeente en varieert van enkele duizenden euro's tot meer dan twintigduizend euro per woning. De eigenaar is zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de subsidie en voor de totale financiering van het project.	De hoogte van het aandelenkapitaal verschilt sterk per gemeente en is onder meer afhankelijk van het aantal woningen waarop wordt ingezet. Voor de middellange termijn wordt de 'revolving fund'-gedachte aangehangen. Onrendabele toppen worden door de aandeelhouders gezamenlijk beslecht. De N.V. is verantwoordelijk voor de projectfinanciering.
Risico's	De pandeigenaar loopt het risico dat de woonruimtes uiteindelijk niet rendabel geëxploiteerd kunnen worden. Ook andere algemene projectrisico's, zoals renterisico's, komen voor rekening van de pandeigenaar. De gemeente loopt	De N.V. en haar aandeelhouders lopen algemene risico's die zijn verbonden aan de realisatie van een woningproject, zoals een overschrijding van de begrote investering. Daarnaast komen exploitatierisico's, zoals leegstand

	geen ander risico dan een verkeerde besteding van het subsidiebedrag. Onder bepaalde omstandigheden kan de gemeente overgaan tot terugvordering van de subsidie.	en beheer- en onderhoudskosten, voor rekening van de N.V. De risico's voor de N.V. en haar aandeelhouders zijn uiteindelijk beperkt, omdat het risico dat de N.V. in financiële problemen komt, niet groot is, zolang bij besluitvorming over individuele projecten de onrendabele toppen in voldoende mate zijn afgedekt.
Resultaten en toekomstperspectief	De meeste resultaten zijn geboekt in (randen van) kernwinkelgebieden met veelal lokale eigenaren, waar relatief lage winkelhuren gelden en ontsluitingen relatief gemakkelijk te realiseren zijn. De resultaten blijven de laatste jaren achter doordat er minder individuele pandeigenaren zijn en de complexere projecten resteren.	De meeste resultaten zijn geboekt in de kernwinkelgebieden met hoge huren (A1 en A2-locaties) en veelal regionaal of landelijk opererende eigenaren, waaronder ook institutionele beleggers. De resultaten komen de laatste jaren 'op stoom'. Steeds meer gemeenten tonen interesse in de bedrijfsmatige aanpak.

Tabel 6 Samenvatting van de kenmerken van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak

In paragraaf 3.1 werd duidelijk dat gemeenten een aantal beleidsdoelstellingen nastreven met het stimuleren van het WbW. Bij de subsidiegerichte aanpak heeft de gemeente echter slechts in beperkte mate invloed op het behalen van die doelstellingen. Zo is bijvoorbeeld het verbeteren van de sociale veiligheid in de kernwinkelgebieden één van de doelstellingen en zou de gemeente projecten in die gebieden extra kunnen stimuleren door middel van extra ambtelijke ondersteuning en een actieve benadering van eigenaren. Echter, indien de pandeigenaren in die gebieden niet bereid zijn om woningen te ontwikkelen in de leegstaande etages, zullen deze en andere beleidsdoelstellingen niet behaald worden. Daar waar de gemeente voor het behalen van haar beleidsdoelstellingen bij de subsidiegerichte aanpak dus in grote mate afhankelijk is van de individuele pandeigenaren, heeft de gemeente bij de bedrijfsmatige aanpak zelf veel meer invloed op het bereiken van die doelstellingen. Middels de bedrijfsmatige aanpak van het WbW is op dat vlak namelijk een betere sturing mogelijk dan bij de subsidiegerichte aanpak, waardoor de effectiviteit van het beleid groter wordt. Zo is het voor gemeenten met een bedrijfsmatige aanpak bijvoorbeeld eenvoudiger om woningen voor verschillende doelgroepen te realiseren, zoals voor studenten of mensen met lagere inkomens. Daarnaast kan er als eerste worden ingegrepen in die gebieden, waar bijvoorbeeld het verbeteren van de sociale veiligheid en het herstel van monumentale panden, het meest urgent is.

Op basis van de ervaringen die er tot nu toe met beide aanpakken zijn opgedaan, blijkt dat de subsidiegerichte aanpak vooral individuele projecten stimuleert. Als gevolg van het veelal ontbreken van een intensieve samenwerking zijn er nauwelijks synergie-effecten te verwachten. De meeste resultaten zijn in het verleden dan ook voornamelijk geboekt in randen van kernwinkelgebieden, waar relatief lage winkelhuren gelden en ontsluitingen relatief gemakkelijk te realiseren zijn. De laatste jaren blijven de resultaten achter doordat er minder individuele pandeigenaren zijn en de complexere WbW-projecten resteren. Deze projecten worden bij de subsidiegerichte aanpak minder snel opgestart door de pandeigenaren, omdat dergelijke projecten voor de gemiddelde particulier te ingewikkeld zijn. In paragraaf 3.2 is in dat verband al het hele scala aan bouwkundige, organisatorische en financiële kenmerken van dit soort projecten de revue gepasseerd. Niet alle eigenaren zijn bereid om zich de voor dat soort projecten benodigde grote inspanningen te getroosten. Het gevolg hiervan is dat sommige eigenaren er dan maar voor kiezen om de etages van hun panden leeg te laten staan. Op deze manier kan zelfs de ontwikkeling van een heel cluster van etages in gevaar komen als één van de pandeigenaren in dat cluster niet bereid is om voor eigen rekening en risico nieuwe woningen te ontwikkelen. Wel moet worden aangetekend dat het initiatief om een project op te starten bij de bedrijfsmatige aanpak weliswaar bij de vennootschap ligt, maar dat ook bij die aanpak geldt dat als één

eigenaar zijn etages niet wenst af te staan voor de realisatie van woningen een heel project in gevaar kan komen. Over het algemeen zijn de meeste eigenaren echter wel degelijk bereid om de etages aan de vennootschap te verkopen of in erfpacht te geven, omdat de vennootschap alle werkzaamheden en 'rompslomp' (inclusief onderhoud) op zich neemt.

Daar waar bij de subsidiegerichte aanpak de complexere projecten veelal niet worden opgestart, omdat ze boven de macht van particuliere eigenaren uitgaan, gebeurt dit bij de bedrijfsmatige aanpak juist wel. De aandeelhouders van de vennootschap beschikken namelijk over voldoende financiële middelen, ervaring, kennis en mankracht om ook deze projecten uit te voeren. Een en ander blijkt ook uit de resultaten die er tot nu toe met de bedrijfsmatige aanpak zijn geboekt. De meeste resultaten worden namelijk behaald in de kernwinkelgebieden met hoge huren (A1 en A2-locaties) en juist in die gebieden bevinden zich de complexere projecten. De werkwijze van de vennootschap is voornamelijk clusterwijs, in die zin dat de vennootschap bij voorkeur de bovenverdiepingen van een aantal naast elkaar gelegen panden verwerft. Door deze werkwijze is er meer samenhang en kunnen projecten in een groter kader worden gezien, waardoor op die manier meer synergie-effecten te verwachten zijn dan bij de subsidiegerichte aanpak. Doordat de verdiepingen bij de bedrijfsmatige aanpak in handen van één partij komen, zijn er ook op andere gebieden de nodige voordelen te behalen. Bij projecten van clusters van panden, waarbij de ontsluiting veelal over meerdere percelen heen gerealiseerd moet worden, zouden bij de subsidiegerichte aanpak namelijk alle eigenaren onderling diverse notariële overeenkomsten moeten sluiten met alle kosten van dien. Bij de bedrijfsmatige aanpak heeft elke individuele eigenaar daarentegen slechts één contractpartij, namelijk de vennootschap. Zodoende zal er minder tijd gemoeid zijn met het onderling afstemmen van de plannen en het afsluiten van overeenkomsten.

De subsidiegerichte aanpak heeft vanuit de gemeentelijke optiek echter nadrukkelijk ook een aantal voordelen. Zo is het onder meer een vorm van beleid dat relatief eenvoudig ontwikkeld en uitgevoerd kan worden. Bij de meeste gemeenten is waarschijnlijk meer dan genoeg ervaring, kennis en expertise beschikbaar voor het opnemen van een speciale subsidieregeling voor het Wonen boven Winkels in een algemene gemeentelijke subsidieverordening. Daarnaast kan voor het begeleiden en ondersteunen van particuliere initiatieven tegen geringe kosten een eenvoudige projectorganisatie in het leven worden geroepen. Hierdoor is deze aanpak zelfs al geschikt voor gemeenten met kleine aantallen potentiële woningen. Het oprichten van een vennootschap bij de bedrijfsmatige aanpak is daarentegen pas zinvol als er een bepaald aantal projecten kan worden gerealiseerd.

Voorts zijn de risico's die er voor de gemeente aan de subsidiegerichte aanpak verbonden zijn, zeer beperkt. Bij het verstrekken van de subsidies loopt de gemeente namelijk geen ander risico dan dat de verleende subsidie niet adequaat of verkeerd wordt gebruikt. Bovendien kan de gemeente onder bepaalde omstandigheden overgaan tot terugvordering van de subsidie, zodat de gemeente op dat vlak nauwelijks risico loopt. Bij de bedrijfsmatige aanpak loopt de gemeente daarentegen meer risico als gevolg van de deelname in het aandelenkapitaal van de vennootschap. In paragraaf 5.1 zijn die risico's uitgebreid op een rij gezet en kon uiteindelijk worden geconcludeerd dat het risico voor de gemeente als aandeelhouder echter beperkt is, zolang bij de besluitvorming over individuele projecten de onrendabele toppen in voldoende mate zijn afgedekt. Wel dient nog opgemerkt te worden dat de vennootschap door de specifieke, geconcentreerde ligging van het woningbezit het risico van een afname in de waardering van de binnenstad als woonomgeving slechts beperkt kan opvangen. Naast de gemeente lopen uiteraard ook de overige aandeelhouders risico en dat kan problematisch zijn bij het opstarten van de publiek-private samenwerking. Het is namelijk nog maar de vraag of er in iedere gemeente wel een woningcorporatie is, die bereid is deel te nemen en risicodragend kapitaal in te brengen.

Qua financiën is het opstellen van een gemeentelijk budget bij de bedrijfsmatige aanpak eenvoudiger dan bij de subsidiegerichte aanpak. Bij de subsidiegerichte aanpak hangt de benodigde hoeveelheid geld voor subsidies en ambtelijke ondersteuning immers geheel af van het aantal initiatieven dat zich vanuit de markt aandient en zal daardoor voor aanvang van het budgetjaar moeten worden geschat. Bij de bedrijfsmatige aanpak zijn de benodigde middelen daarentegen vooral afhankelijk van het aantal projecten dat de vennootschap zich als doel stelt en daar heeft de gemeente direct invloed op. Daarnaast heeft de bedrijfsmatige aanpak als voordeel dat er met de opbrengsten uit verkoop en verhuur van woningen op termijn weer kapitaal beschikbaar komt voor nieuwe projecten. Bovendien

beschikken de aandeelhouders over een ‘lange adem’ en kunnen niet-rendabele projecten mogelijk worden gemaakt door deze te koppelen aan projecten die wel een positief resultaat laten zien.

Aan de hand van het voorgaande is het mogelijk om een voorlopige beoordeling te geven van de geschiktheid van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak voor wat betreft het creëren van woningen boven winkels. Eén van de belangrijkste aspecten is in dat verband de grotere invloed die de gemeente bij de bedrijfsmatige aanpak kan uitoefenen op het bereiken van de beleidsdoelstellingen dan bij de subsidiegerichte aanpak. Daarnaast is de bedrijfsmatige aanpak beter uitgerust om ook complexe projecten, die voor de gemiddelde particulier bijzonder ingewikkeld zijn, tot een goed einde te brengen. Voorts is er bij de bedrijfsmatige aanpak meer samenhang en kunnen projecten in een groter kader worden gezien, terwijl met de subsidiegerichte aanpak vooral individuele projecten worden gestimuleerd. Als gevolg daarvan zijn er bij de bedrijfsmatige aanpak meer synergie-effecten te verwachten dan bij de subsidiegerichte aanpak. Een ander belangrijk aspect van de bedrijfsmatige aanpak is dat iedere individuele eigenaar slechts één contractpartij heeft, waardoor er de nodige voordelen te behalen zijn ten opzichte van de subsidiegerichte aanpak, waarbij alle eigenaren onderling de nodige overeenkomsten moeten sluiten. Vanuit de optiek van de gemeentelijke organisatie is met name van belang dat de subsidiegerichte aanpak een vorm van beleid is dat relatief eenvoudig ontwikkeld en uitgevoerd kan worden, maar daar staat tegenover dat het opstellen van een budget lastiger is dan bij de bedrijfsmatige aanpak. Met betrekking tot de risico's die door de gemeente worden gelopen, is het weliswaar zo dat de risico's bij de bedrijfsmatige aanpak groter zijn, maar dat weegt niet op tegen de voordelen die er aan deze aanpak verbonden zijn. Bovendien is gebleken dat die risico's over het algemeen goed beheersbaar zijn. Al met al leidt dit tot de voorlopige constatering dat de bedrijfsmatige aanpak het meest geschikt is voor het creëren van woningen boven winkels.

Wonen boven Winkels in het licht van de transactiekostenbenadering

6



- 6.1 Inleiding
- 6.2 Transactiekosten
- 6.3 Kenmerken van de transactie
- 6.4 Gedragsveronderstellingen
- 6.5 Governance structures
- 6.6 Herleide vorm analyse

In dit zesde hoofdstuk wordt de problematiek van het Wonen boven Winkels beschreven en geanalyseerd met behulp van de transactiekostenbenadering. Na een inleiding op de transactiekostenbenadering in paragraaf 6.1, wordt in paragraaf 6.2 kort stilgestaan bij het begrip transactiekosten. Daarna worden de drie centrale elementen uit de transactiekostenbenadering nader uitgewerkt voor het Wonen boven Winkels. Achtereenvolgens zijn dat in paragraaf 6.3 de kenmerken van de transactie, in paragraaf 6.4 de gedragsveronderstellingen en in paragraaf 6.5 de governance structures. Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met een herleide vorm analyse in paragraaf 6.6.

■ ■ ■ 6.1 Inleiding

De neoklassieke economie gaat over markten, hoe die verondersteld worden te werken, en hoe er op die markten een perfecte ruil van prestaties en tegenprestaties tot stand komt. Vanuit deze optiek sluiten partijen altijd een volledig contract met elkaar, in die zin dat de contracten alle mogelijke denkbare omstandigheden overzien. Bovendien zou het opstellen ervan kosteloos zijn. Voorts zijn er geen derden in het geding die last of gemak van het te ruilen goed hebben, omdat de partijen geacht worden volledig eigenaar van het onderwerp van transactie te zijn (Hazeu, 2004). De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Zo is er lang niet altijd sprake van perfect werkende markten of volledige contracten. In paragraaf 3.1 werd al duidelijk dat de markt van het WbW evenmin perfect functioneert, omdat er sprake is van positieve externe effecten. Sommige voordelen die verbonden zijn aan het weer woonbaar maken van de etages vallen immers toe aan derden - die geen contractpartner zijn - zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Zonder overheidsingrijpen blijven dan ook veel etages leeg staan. Naast het ontstaan van deze externe effecten kunnen de bij het WbW gebruikte contracten ook op andere manieren onvolledig zijn. Zo zijn de betrokken actoren namelijk lang niet altijd in staat om over alle mogelijke informatie te beschikken en die te verwerken. Bovendien kan er ex ante niet op alle mogelijke eventualiteiten worden geanticipeerd.

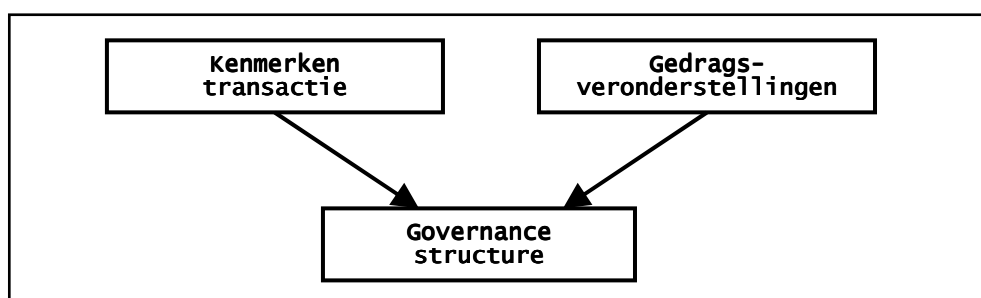
Een volledig contract is – ceteris paribus – te verkiezen boven een onvolledig contract. In dat geval werken prestatieprikkels namelijk maximaal, doordat kosten of verantwoordelijkheden niet kunnen worden afgewenteld. Het probleem is echter dat er in de regel hoge kosten verbonden zijn aan pogingen om een contract helemaal waterdicht te maken (Hazeu, 2004). De kosten die met zo'n poging gepaard gaan, vallen in de neo-institutionele economie onder de noemer van de transactiekosten. Transactiekosten zijn namelijk alle kosten die in het economische verkeer moeten worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een transactie. In paragraaf 6.2 zal nader

op het begrip transactiekosten worden ingegaan. Hier wordt nog opgemerkt dat het transactiekostenbegrip een belangrijke component binnen de neo-institutionele economie is geworden via een aantal klassieke artikelen van Williamson en Coase. Zo gaat Coase in het artikel ‘The Nature of the Firm’ in op de rol die transactiekosten spelen bij de vraag waarom een bedrijf sommige goederen zelf produceert, terwijl het andere goederen op de markt aanschaft. Het antwoord luidde dat de vraag of een economische handeling via een organisatie dan wel via de markt moet worden geregeld, afhangt van een vergelijking van de kosten verbonden aan een markttransactie met de kosten van diezelfde transactie in een organisatorisch verband (Soeters, 1992). Aan de hand van het transactiekostenbegrip kan zodoende in bepaalde situaties duidelijk worden dat marktwerking hogere totale kosten (dat wil zeggen: productiekosten plus transactiekosten) met zich meebrengt dan wanneer de transactie binnen een onderneming of door de overheid georganiseerd wordt, of andersom (Hazeu, 2004).

Oliver Williamson heeft dit inzicht verder uitgewerkt en een transactietheoretisch raamwerk ontwikkeld, dat bekend is geworden als de transactiekostentheorie of –benadering. De transactiekostenbenadering is een theorie die een verklaring wil bieden voor de relatie tussen economische activiteiten (‘transacties’) enerzijds en de organisatievorm (‘governance structure’ of ‘beheersingsstructuur’) anderzijds. Deze verklaring loopt langs een drietal centrale elementen.

Aan de hand van de transactiekostenbenadering kunnen verschillende *governance structures* worden onderscheiden die van elkaar verschillen door hun eigen specifieke verzameling van instrumenten waarop zij een beroep kunnen doen bij de beheersing van economische activiteiten. In het geval van de markt zijn activiteiten bijvoorbeeld onderworpen aan de tucht van de markt, terwijl de beheersing in het geval van een hiërarchie vooral is gebaseerd op interne normering en autorisatie. Deze verschillen leiden ertoe dat elke governance structure is toegerust met een uniek, maar beperkt probleemoplossend vermogen. Dat vermogen biedt aan bepaalde problemen die bij een transactie komen kijken het hoofd, maar aan andere niet. Naast de governance structures verschillen ook de transacties van elkaar. Vanuit de optiek van de transactiekostenbenadering liggen de belangrijkste verschillen in de beheersingsproblemen waartoe zij aanleiding geven. Die problemen zijn te herleiden tot de *kenmerken van de transacties*. Op basis van de score van een transactie op dit complex van variabelen en in combinatie met een tweetal *gedragsveronderstellingen*, is het vanuit de transactiekostenbenadering mogelijk om voorspellingen te doen over de met de transactie samenhangende beheersingsproblemen, zowel qua aard van de problematiek als ten aanzien van de intensiteit daarvan (Spekle, 2001).

Figuur 1 hieronder geeft een schematisch overzicht van de centrale elementen in de transactiekostenbenadering van Williamson.



Figuur 1 Transactiekostenbenadering van O.E. Williamson

De verklaring voor de relatie tussen transacties en governance structures wordt gevonden in de efficiëntie van de match tussen beiden met het oog op minimalisering van de transactiekosten. Een bepaalde transactie wordt ondergebracht in een bepaalde governance structure, omdat het unieke probleemoplossende vermogen van die beheersingsstructuur een efficiëntere oplossing biedt voor de kenmerken van de transactie dan de andere vormen van governance. In de terminologie van Williamson staat dit bekend als ‘*the discriminating alignment hypothesis*’.

Tot slot van deze uitgebreide inleiding nog een belangrijke opmerking over de toepasbaarheid van de transactiekostenbenadering. Aan de hand van het ‘*remediableness*’-criterium wordt de governance structure waarvoor geen beter alternatief beschreven en geïmplementeerd kan worden als het meest efficiënt beschouwd. Er wordt dus nadrukkelijk niet gekeken naar een hypothetisch ideale governance structure, maar naar alternatieve structuren die ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn (Williamson, 1998).

■ ■ ■ 6.2 Transactiekosten

Hiervoor is reeds aangehaald dat onder transactiekosten alle kosten worden verstaan die in het economische verkeer moeten worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een transactie. Het begrip kosten wordt in deze zin overigens gebruikt in de brede economische betekenis van opgeofferde waarden (Hazeu, 2004). Bij een markttransactie gaat het dan om de kosten die samenhangen met de activiteiten die moeten worden verricht indien men als vrager of aanbieder op die markt optreedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende activiteiten:

- Het zoeken van informatie over de prijzen waartegen een goed wordt aangeboden en over de kwaliteiten van het goed, het zoeken van aanbieders/vragers en het verwerven van informatie over de desbetreffende partijen;
- Het voeren van onderhandelingen over de verkoopvoorwaarden;
- Het afsluiten van overeenkomsten;
- Het controleren op de naleving van overeenkomsten;
- Het zonodig afdwingen van naleving van de overeenkomsten (Van Velthoven, 2001).

Hiermee wordt meteen duidelijk dat transactiekosten zich niet alleen voorafgaande aan de transactie voordoen (*ex ante*), maar dat er ook *ex post* activiteiten moeten worden verricht waarmee transactiekosten gemoeid zijn. De laatste twee punten in de opsomming hierboven zijn daar voorbeelden van. Overigens is Williamson vooral geïnteresseerd in *ex post* transactiekosten.

Als de transactiekosten die gepaard gaan met het gebruik van het marktmechanisme te hoog zijn in vergelijking met andere vormen van governance, werkt coördinatie via het marktmechanisme niet. In zulke gevallen kan de betreffende activiteit binnen een organisatieverband worden ondergebracht. Echter, ook bij hiërarchische coördinatie van economische activiteiten treden er transactiekosten op. Het gaat dan met name om kosten die voortkomen uit rigiditeit (oftewel verminderde ‘*incentive intensity*’). Deze kosten worden door Williamson ‘*error and recovery*’-kosten genoemd, maar kunnen ook worden aangeduid als bureaucratische kosten (Van Velthoven, 2001).

De hoogte die de transactiekosten in een bepaald geval hebben, is afhankelijk van de kenmerken van de transactie en de governance structure. De centrale hypothese die uit de transactiekostenbenadering volgt, is dat economische efficiëntie (afgeleid uit de kenmerken van de transactie) de geschikte organisatievorm bepaalt. In de private sfeer geldt dat de governance structure die de minste kosten met zich meebrengt, zal overleven (Gazendam, 1999).

■ ■ ■ 6.3 Kenmerken van de transactie

Bij het vergelijken van de verschillende governance structures in het perspectief van de transactiekosten spelen de kenmerken van de transactie een cruciale rol. Over het algemeen worden in dat kader de volgende drie kritieke factoren onderscheiden:

1. De onzekerheid en complexiteit van de transactie;
2. De noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen;
3. De frequentie van de transactie (Williamson, 1998).

Overigens wordt er bij de analyse van transacties in de publieke sector nog een vierde kenmerk onderscheiden, namelijk ‘*probity*’. Daarmee wordt bedoeld op de loyaliteit en rechtschapenheid die voor sommige publieke sector transacties zeer belangrijk zijn (Williamson, 1999). Binnen het kader van dit onderzoek zijn er op dit vlak echter geen problemen te verwachten, omdat de nadruk op de uitvoerende werkzaamheden van het WbW ligt. Het gaat dus met name niet om politiek gevoelige werkzaamheden en/of beslissingen, waarbij loyaliteit aan de missie en rechtschapenheid wel degelijk belangrijke elementen zijn. In het vervolg van deze paragraaf blijft het kenmerk ‘*probity*’ dan ook

verder buiten beschouwing. De overige drie kenmerken worden hierna eerst in algemene zin beschreven en daarna toegepast op het WbW.

Het eerste punt, *onzekerheid en complexiteit van de transactie*, speelt met name in een onoverzichtelijke omgeving, waarin zich de beperkte rationaliteit van de betrokken actoren wreekt (Soeters, 1992). Bij toenemende onzekerheid en complexiteit van een transactie zullen de overeenkomsten die aan de transactie ten grondslag liggen steeds gedetailleerder worden. Het gevolg is een toename van de transactiekosten (Van Velthoven, 2001).

De noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen doet zich voor als een transactie zonder die investeringen niet tot stand kan komen. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in materiële activa die uitsluitend voor die transactie nodig zijn of aan menselijke vaardigheden die alleen voor bepaalde activiteiten van waarde zijn. Dergelijke investeringen verliezen zonder de transactie een substantieel gedeelte van hun waarde en worden ook wel ‘sunk-investeringen’ genoemd. De betrokken actoren zijn in dit soort gevallen voor een langdurige periode tot elkaar veroordeeld. Uit elkaar gaan impliceert namelijk voor ten minste één van de partijen financieel verlies, omdat er sprake is van ‘asset specificity’ (Soeters, 1992). De investerende partij zal alleen tot een transactiespecifieke investering overgaan als die investering ook rendabel is en zal daarom alleen een overeenkomst willen sluiten die hem ervan verzekert dat dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn. De noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen legt zodoende een flinke hypotheek op de onderhandelingen en dat zorgt voor een toename van de transactiekosten.

Met het derde punt, *de frequentie van de transactie*, wordt bedoeld op het aantal malen dat een bepaalde transactie zich voordoet. Als partijen vaker op regelmatige basis met elkaar handel drijven, is het belangrijk om een zo goedkoop mogelijke manier te vinden om de transacties af te handelen.

Aan de hand van deze kenmerken kan vervolgens gekeken worden naar de situatie van het WbW. In paragraaf 3.2 is al uitgebreid stilgestaan bij de belangrijkste kenmerken van het creëren van woningen boven winkels in algemene zin. In deze analyse ligt de nadruk op de *transactie* ‘creëren van woningen boven winkels’, waarbij het met name gaat om het proces vanaf het allereerste initiatief om tot een project te komen tot en met de daadwerkelijke realisatie van de woningen. Het gaat dus nadrukkelijk niet om het ontwikkelen van gemeentelijk beleid (voorafgaande aan de transactie) of het exploiteren van de woningen (volgend op de transactie). Voorts concentreert deze analyse zich enkel en alleen op de clusterwijze aanpak van het WbW, waarbij meerdere panden gezamenlijk worden ontsloten, omdat de meeste projecten in de kernwinkelgebieden geclusterde projecten zijn (Ministerie van VROM, 2005).

Van het eerste kenmerk, de onzekerheid en complexiteit van de transactie, is het duidelijk dat deze bij de aanpak van clusters van panden hoog is. In paragraaf 3.2 werd al duidelijk dat er bij WbW-projecten over het algemeen sprake is van een veelheid aan functies op de begane grond. Daarnaast zijn er meestal meerdere eigenaren bij de projecten betrokken met ieder hun eigen belangen. Bovendien is er met name gedurende de fase van planontwikkeling voortdurend de kans aanwezig dat één of meerdere eigenaren hun medewerking aan het project stopzetten. Voorts werd in paragraaf 3.2 ook al opgemerkt dat de investeringen pas na een lange tijd financieel rendabel zijn en dat brengt eveneens de nodige onzekerheid met zich mee. De betrokken actoren kunnen immers nooit alle mogelijke omstandigheden gedurende die periode overzien. Op basis van deze organisatorische en financiële aspecten van het WbW is duidelijk dat de onzekerheid van de transactie hoog is. In aanvulling hierop zorgen met name de bouwkundige kenmerken van WbW-projecten ervoor dat er ook sprake is van een hoge complexiteit van de transactie. In paragraaf 3.2 werd immers al duidelijk dat pandeigenaren worden geconfronteerd met ingewikkelde regelgeving, mede omdat de woningen vaak in monumentale panden gerealiseerd worden. Denk in dat verband aan regelingen omtrent zaken als geluidsisolatie, brandveiligheid en vluchtwegen die voor de gemiddelde eigenaar bijzonder ingewikkeld zijn. Ook het gegeven dat de overlast voor de ondergelegen winkels tijdens én na de verbouwing minimaal moet zijn en het feit dat de bouwplaats is gesitueerd in de kernwinkelgebieden, waardoor het realiseren van aanvullende voorzieningen lastig is, maken WbW-projecten tot een complexe opgave. Aan de hand van deze aspecten van het WbW en het feit dat ieder project uniek is, wordt duidelijk dat de onzekerheid en complexiteit van het creëren van woningen boven winkels in termen van de transactiekostenbenadering hoog is.

Op het tweede kenmerk, de noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen, scoort het creëren van woningen boven winkels eveneens hoog. In paragraaf 3.2 werd in dat verband al duidelijk dat er voor het gezamenlijk ontsluiten van clusters van panden grote investeringen nodig zijn, omdat er bijvoorbeeld een woondek of loopbrug moet worden aangelegd. Zonder die investering zal de transactie niet tot stand komen, omdat het immers nogal een onzinnige bezigheid is om woningen te realiseren op etages die niet bereikbaar zijn. De noodzaak tot het doen van materiële transactiespecifieke investeringen is dus hoog. Bovendien is in de praktijk gebleken dat ervaring en expertise met WbW zeer belangrijk zijn om projecten tot een succesvol einde te brengen. Weliswaar kunnen dergelijke menselijke vaardigheden deels ook voor andere activiteiten van waarde zijn, maar door de specifieke aspecten van WbW-projecten verliezen investeringen op dat gebied zonder de transactie toch een gedeelte van hun waarde. Kortom, in termen van de transactiekostenbenadering zorgen deze kenmerken van het WbW ervoor dat de noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen hoog is.

Voor het derde kenmerk, de frequentie van de transactie, geldt dat deze over het algemeen beperkt is. Het aantal woningen dat wordt gerealiseerd is onder meer afhankelijk van de economische situatie en een meer of minder actief beleid, maar gemiddeld genomen gaat het per gemeente om maximaal enkele tientallen woningen per jaar.

In tabel 7 hieronder worden de kenmerken van het creëren van woningen boven winkels als transactie nog eens samengevat.

	Creëren van woningen boven winkels
Onzekerheid/complexiteit	Hoog
Specifieke investeringen	Hoog
Frequentie	Beperkt

Tabel 7 Kenmerken van de transactie ‘creëren van woningen boven winkels’

■ ■ ■ 6.4 Gedragsveronderstellingen

Een volgend belangrijk element in de transactiekostenbenadering is een tweetal vaste veronderstellingen met betrekking tot menselijk gedrag, namelijk het in beginsel *opportunistische karakter* en de *beperkte rationaliteit* van economische actoren.

Met opportunisme wordt bedoeld op het feit dat economische actoren zullen proberen hun eigen belangen veilig te stellen als die mogelijkheid zich aandient. Bijvoorbeeld door het niet naleven van contracten, bij het ex post heronderhandelen over bepaalde contractsbepalingen of ander strategisch gedrag dat ten koste gaat van de andere actoren. Opportunisme speelt met name een rol wanneer er slechts een beperkt aantal relevante actoren zijn (Soeters, 1992). Overigens wil het voorgaande niet zeggen dat iedere actor zich opportunistisch gedraagt, maar wel dat er rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden daartoe.

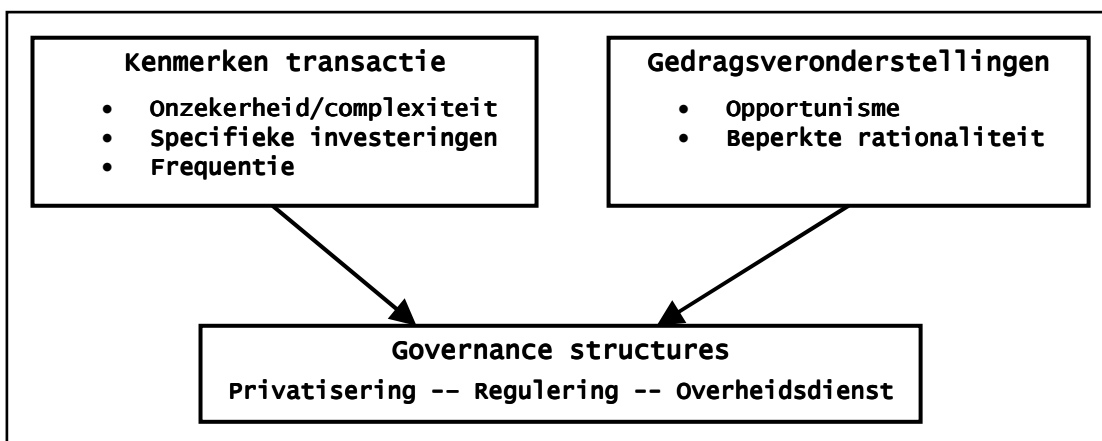
Beperkte rationaliteit impliceert dat de contracten tussen economische actoren noodzakelijkerwijs onvolledig zijn, omdat er ex ante in de contractuele bepalingen niet op allerlei mogelijke omstandigheden kan worden geanticipeerd. Bovendien zijn de afzonderlijke actoren die bij een transactie betrokken zijn niet in staat om alle mogelijke informatie te verzamelen en verwerken. Doen er zich na het afsluiten van de overeenkomst onvoorziene omstandigheden voor, dan moeten de partijen via onderhandelingen tot een oplossing proberen te komen (Gazendam, 1999) en dat opent de mogelijkheid tot opportunistisch gedrag. In de transactiekostenbenadering wordt er weliswaar vanuit gegaan dat economische actoren de capaciteit hebben om vooruit te kijken, potentiële gevaren te herkennen en daarmee rekening te houden bij het kiezen van een organisatievorm voor de transactie, maar zij het wel in beperkte mate (Williamson, 1999).

■ ■ ■ 6.5 Governance structures

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat onvolledige contracten, als gevolg van de beperkte rationaliteit van actoren, kunnen leiden tot opportunistisch gedrag. Het beperken van de ex post gevaren van dat opportunisme door de ex ante keuze voor een bepaalde governance structure (of beheersingsstructuur) is een centraal element van de transactiekostenbenadering. Met de term governance wordt daarbij bedoeld op de manier waarop in een relatie, die mogelijkheden biedt voor wederzijdse voordelen, maar wordt bedreigd door potentiële conflicten, ordening is aangebracht.

De transactiekostenbenadering is oorspronkelijk ontwikkeld voor de private sector. In dat verband zijn van alle mogelijke governance structures de markt en hiërarchie de twee uitersten met daartussen allerlei hybride vormen (Williamson, 1998). Op het eerste gezicht zou dan voor de bedrijfsmatige aanpak van het WbW aansluiting kunnen worden gezocht bij de hiërarchie als governance structure. De invloed van de gemeentelijke overheid op de vennootschap is echter dusdanig groot dat deze niet gelijk kan worden gesteld aan een onderneming in de private sector. Naast het feit dat de gemeente als aandeelhouder bijvoorbeeld invloed kan uitoefenen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, vindt er namelijk ook terugkoppeling plaats via de door de gemeente aangestelde commissaris. Bovendien bleek in paragraaf 5.1 dat één van de twee directeuren van de N.V. Wonen boven Winkels Groningen het afdelingshoofd Wonen van de gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening/Economische Zaken is. Ten opzichte van de bedrijfsmatige aanpak is er bij de subsidiegerichte aanpak weliswaar sprake van een groter particulier initiatief, maar ook hier is de rol van de gemeente nog steeds groot, zoals in paragraaf 4.1 al duidelijk werd. Kortom, voor de governance structures bij het WbW kan geen aansluiting worden gezocht bij de private sector.

Alhoewel de transactiekostenbenadering oorspronkelijk is ontwikkeld voor de private sector, kan de benadering ook worden toegepast op transacties in de publieke sector. Williamson onderscheidt in dat verband de overheidsdienst en privatisering als alternatieve vormen van governance met daartussen allerlei vormen van regulering. Ter verduidelijking is in figuur 2 hieronder de eerdere schematische weergave van de transactiekostenbenadering aangevuld met de nu bekende elementen.



Figuur 2 Transactiekostenbenadering van O.E. Williamson

Een eerste karakterisering van de drie bovenstaande governance structures is dat er in alle drie de gevallen sprake is van een relatie met de overheid. Bij de overheidsdienst ligt dat natuurlijk overduidelijk voor de hand. Een overheidsdienst is immers de ambtelijke ondersteuning van één of meer bestuursorganen binnen een openbaar lichaam. Vanuit de publieke dienst worden eerst politiek-bestuurlijke besluiten genomen, waarna deze besluiten vervolgens langs ambtelijk-hiërarchische wegen worden uitgevoerd. Ook bij privatisering als governance structure is er nog een relatie met de overheid, maar de invloed van de overheid is in dat geval duidelijk minder sterk dan bij de overheidsdienst. Bij privatisering is er sprake van aan- of uitbesteding of van externe verzelfstandiging met een privaatrechtelijke dimensie doordat private partijen worden ingeschakeld bij het realiseren van publieke uitvoeringstaken. Taken worden dan duurzaam overgelaten aan private organisaties of worden incidenteel uitbesteed. Tussen privatisering en de overheidsdienst als alternatieve governance

structures zijn allerlei vormen van publieke regulering gesitueerd. Publieke regulering behelst eenzijdig bindende normstellingen in de vorm van algemene geboden en verboden, bevoegdheidstoekenningen en aanspraken of rechten, maar ook de bijzondere normstelling bij beschikking, zoals bijvoorbeeld vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, uitkeringen en subsidies (Heldeweg 2005).

Uiteraard hebben deze governance structures met elkaar gemeen dat ze op meerdere manieren gekarakteriseerd kunnen worden, maar in de transactiekostenbenadering ligt de nadruk op de verschillen op basis van de volgende aspecten:

1. Prestatieprikkel;
2. Controlemechanismen;
3. Aanpassing ('adaptive autonomy' en 'adaptive integrity');
4. Relatie werkgever-werknemer (autonomie leidinggevende en bescherming werknemer);
5. Geschilbeslechting.

In tabel 8 hieronder wordt eerst in algemene zin aangegeven hoe de twee uiterste governance structures (privatisering en overheidsdienst) op de diverse aspecten scoren. De score van regulering als governance structure ligt steeds tussen de twee uitersten in.

	Privatisering	Regulering	Overheidsdienst
Prestatieprikkel	++	+	0
Controlemechanismen	0	+	++
'Adaptive autonomy'	++	+	0
'Adaptive integrity'	0	+	++
Autonomie leidinggevende	++	+	0
Bescherming werknemers	0	+	++
Geschilbeslechting	++	+	0

++ = sterk + = semi-sterk 0 = zwak

Tabel 8 Score alternatieve governance structures op een aantal aspecten (Williamson, 1999).

Wat resteert, is de vraag hoe de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak van het WbW in deze tabel gepositioneerd moeten worden. Bij de subsidiegerichte aanpak is er bij het verstrekken van de subsidies sprake van een bijzondere normstelling bij beschikking. In die zin kan er voor wat betreft de score van de subsidiegerichte aanpak op de diverse aspecten aansluiting worden gezocht bij regulering als vorm van governance. Bij de bedrijfsmatige aanpak van het WbW ligt dat iets lastiger. Duidelijk is dat er in ieder geval geen sprake is van een zuivere overheidsdienst, omdat er een private partij bij de uitvoering van de werkzaamheden is betrokken. Evenmin is er sprake van privatisering. Weliswaar neemt er een privaatrechtelijke organisatie deel in de vennootschap, maar de invloed van de gemeente gaat veel verder dan alleen het eigendom van het bedrijf. Eerder in deze paragraaf bleek al hoe groot de invloed van de gemeente op de vennootschap en haar plannen is. Denk alleen al aan het afdelingshoofd Wonen van de dienst Ruimtelijke Ordening/Economische Zaken van de gemeente Groningen die directeur is van de N.V. en samen met het andere directielid de per project te nemen 'go/no go-besluiten' neemt. In die zin is de gemeente dus directer betrokken bij de uitvoerende werkzaamheden dan bij de subsidiegerichte aanpak, waarbij de gemeente zich beperkt tot het verstrekken van subsidies en het bieden van begeleiding en ondersteuning. Door de grote invloed van

de overheid bij de bedrijfsmatige aanpak van het WbW moet die aanpak dan ook gepositioneerd worden tussen de overheidsdienst en regulering in.

Met deze positionering van de governance structures wordt tevens duidelijk dat de aanwezigheid van prestatieprikkels zich bij de subsidiegerichte aanpak sterker doet gelden dan bij de bedrijfsmatige aanpak. In het eerste geval is het namelijk de eigenaar van het pand die voor eigen rekening en risico nieuwe woningen realiseert en zodoende een sterkere werking van deze prikkels zal ondervinden. Die werking is bij de bedrijfsmatige aanpak minder, omdat eventuele kostenbesparingen niet toevallen aan de werknemers, maar aan de vennootschap en op termijn aan de gemeente en woningcorporatie. Daarnaast bleek in paragraaf 5.1 al dat de vennootschap, buiten de directie, geen personeel in dienst heeft. Gemeentelijke ambtenaren die door de vennootschap per project tegen uurtarifiering worden ingehuurd, ontvangen dus gewoon hun reguliere salaris, zodat zij een zwakke werking van prestatieprikkels zullen ondervinden.

De werking van controlemechanismen doet zich juist sterker gelden bij de bedrijfsmatige aanpak dan bij de subsidiegerichte aanpak. Bij de subsidiegerichte aanpak wordt namelijk teruggevallen op de reguliere controlemechanismen die de gemeente bij het verstrekken van subsidies ter beschikking staan. Ten opzichte daarvan zijn de bedrijfsmatige samenwerkingsverbanden aan meer regels en procedures onderworpen. In paragraaf 5.1 is daar in algemene zin reeds uitgebreid bij stilgestaan. Hier wordt bijvoorbeeld nog gewezen op de statuten of het huishoudelijk reglement van de N.V. en op de controlemogelijkheden door de Raad van Commissarissen.

Een volgend aspect waarop de governance structures worden gekarakteriseerd, is het aanpassingsvermogen. Bij de subsidiegerichte aanpak zal er een sterkere neiging tot autonome aanpassing zijn dan bij de bedrijfsmatige aanpak. Omgekeerd bevordert de bedrijfsmatige aanpak vooral coöperatief gedrag en volgzzaamheid. Weliswaar kan de gemeente bij de subsidiegerichte aanpak bepaalde voorwaarden stellen waaraan de pandeigenaar moet voldoen, maar bij onvoorziene omstandigheden heeft de gemeente slechts in beperkte mate invloed op de activiteiten van de pandeigenaar. Bij de bedrijfsmatige aanpak zullen de werknemers daarentegen een grotere volgzzaamheid laten zien. Als gevolg van de vele regels en procedures zijn zij daarom beter in staat om zich op een coöperatieve manier aan te passen.

Voorts worden de governance structures van publieke sector transacties gekarakteriseerd op basis van de relatie werkgever-werknemer. In dat verband worden twee elementen onderscheiden, namelijk de autonomie van de leidinggevende en de bescherming van de werknemer. Deze elementen zijn echter niet goed in te passen in de problematiek van het WbW. Zo is er bij het aangaan van de subsidieovereenkomst geen sprake van een relatie werkgever-werknemer. Hoogstens kan in dat verband worden opgemerkt dat de pandeigenaar als 'leidinggevende van het project' over meer autonomie beschikt dan de ambtenaren bij de bedrijfsmatige aanpak. Met betrekking tot de mate van bescherming van de werknemer kan enkel en alleen worden opgemerkt dat deze bij de gemeentelijke ambtenaren sterk is.

Tenslotte wordt voor het aspect van de geschilbeslechting bij de bedrijfsmatige aanpak met name ingezet op interne geschilbeslechting. Bij de subsidiegerichte aanpak wordt er in vergelijking daarmee meer vertrouwd op algemene wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht en subsidieverordeningen, en de mogelijkheid om in het uiterste geval een zaak voor de rechter te brengen.

■ ■ ■ 6.6 Herleide vorm analyse

De centrale hypothese die volgt uit de transactiekostenbenadering is dat economische efficiëntie de meest geschikte organisatievorm bepaalt (Gazendam, 1999). In het geval van het WbW gaat het dus om de vraag welke aanpak de minste transactiekosten met zich meebrengt en daarmee vanuit efficiëntieoogpunt de voorkeur heeft.

Beide organisatievormen komen in de praktijk voor en in principe zou het dan ook mogelijk zijn om de daadwerkelijke kosten van beide aanpakken in kaart te brengen. Een simpele vergelijking van die kosten zou vervolgens duidelijk maken welke organisatievorm het meest efficiënt is. Nog afgezien van de vraag of het bij het WbW überhaupt wel mogelijk is, zou met het observeren en meten van alle transactiekosten dermate veel tijd gemoeid zijn, dat zo'n opzet niet binnen het kader van dit onderzoek zou passen. Daarom wordt in deze analyse gebruik gemaakt van de 'reduced-form' of in het

Nederlands ‘herleide vorm’ analyse. In deze benadering wordt het optreden van transactiekosten gerelateerd aan de kenmerken van de transactie. Op deze manier is het mogelijk om aan de hand van die kenmerken van de transactie een theoretische voorspelling te doen omtrent de geschiktheid van de verschillende governance structures (Masten, 1991).

Eerder in dit hoofdstuk is in paragraaf 6.3 reeds uitgebreid stilgestaan bij de kenmerken van de transactie ‘creëren van woningen boven winkels’. Op deze plek wordt nogmaals benadrukt dat alleen de clusterwijze aanpak van het WbW in de analyse is betrokken. In ieder geval werd daarbij duidelijk dat de onzekerheid en complexiteit van de transactie hoog is. Daarnaast scoort het creëren van woningen boven winkels op het tweede kenmerk, de noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen, eveneens hoog. Voor wat betreft het derde kenmerk, de frequentie van de transactie, geldt dat deze beperkt is. De meeste geschikte vorm van governance voor het creëren van woningen boven winkels is dan de governance structure die in theorie het beste is uitgerust om een efficiënte oplossing te bieden voor deze kenmerken.

Door de grote onzekerheid en complexiteit van de transactie in combinatie met de beperkte rationaliteit van de betrokken actoren, zijn de contracten die aan het creëren van woningen boven winkels ten grondslag liggen noodzakelijkerwijs onvolledig. Geconfronteerd met dergelijke incomplete contracten, worden vormen van governance die coöperatief gedrag bevorderen belangrijker naarmate de gevaren die met de incomplete contracten samenhangen groter worden (Williamson, 1999). Doen er zich bij de aanpak van clusters van panden op een gegeven moment onvoorziene omstandigheden voor dan zullen er voor deze onverwachte verstoringen coöperatieve aanpassingen nodig zijn. Wat dat betreft is de bedrijfsmatige aanpak dus beter uitgerust om met de onzekerheid en complexiteit van de transactie om te gaan dan de subsidiegerichte aanpak. In de vorige paragraaf bleek immers al dat de bedrijfsmatige aanpak in sterke mate coöperatief gedrag en volgzzaamheid bevordert. Bij de subsidiegerichte aanpak is er daarentegen sprake van een sterkere neiging tot autonome aanpassing, zodat deze governance structure minder geschikt is om met de onzekerheid en complexiteit van het WbW om te gaan.

Voorts is ook de noodzaak tot het doen van transactiespecifieke investeringen groot, aangezien de etages gezamenlijk ontsloten moeten worden. Bij transacties met grote specifieke investeringen is er behoefte aan een instrument dat op een efficiënte manier met de daaruit voortvloeiende wederzijdse afhankelijkheid omgaat. Om een oplossing te kunnen bieden voor de problemen die uit wederzijdse afhankelijkheid voort kunnen komen, hebben transacties met dit kenmerk bij voorkeur vormen van governance die coöperatief gedrag (volgzzaamheid) bevorderen. In principe geldt dat hoe de groter de wederzijdse afhankelijkheid is, hoe groter de bescherming vanuit de governance structure zou moeten zijn (Williamson, 1999). Met betrekking tot clusterwijze projecten is het duidelijk dat de instrumenten van de bedrijfsmatige aanpak beter tegemoet komen aan de wederzijdse afhankelijkheid dan die van die subsidiegerichte aanpak. Zoals hiervoor al is vermeld, beschikt de bedrijfsmatige aanpak als governance structure namelijk over een sterkere mate van coöperatief gedrag dan de subsidiegerichte aanpak.

Kortom, op basis van een herleide vorm analyse aan de hand van de kenmerken van de transactie is de bedrijfsmatige aanpak bij clusterwijze projecten efficiënter dan de subsidiegerichte aanpak. De bedrijfsmatige aanpak is als governance structure namelijk goed uitgerust om met de complexiteit en onzekerheid van WbW-projecten om te gaan, omdat er sprake is van een sterker coöperatief aanpassingsvermogen. Daarnaast bieden de mogelijkheden tot coöperatieve aanpassing van de bedrijfsmatige aanpak ook een oplossing voor de problemen die uit wederzijdse afhankelijkheid kunnen voortkomen.

Conclusie en discussie



7.1 Conclusie

7.2 Discussie en punten voor verder onderzoek

In dit zevende en afrondende hoofdstuk worden in paragraaf 7.1 de belangrijkste conclusies van het onderzoek op een rij gezet. Daarna worden de onderzoeksresultaten in paragraaf 7.2 aan een kritische beschouwing onderworpen. Tevens volgen in die paragraaf enkele punten waarop verder onderzoek mogelijk dan wel gewenst zou zijn.

■ ■ ■ 7.1 Conclusie

Bij aanvang van het onderzoek was onduidelijk welke gemeentelijke aanpak de voorkeur verdient bij het stimuleren van het Wonen boven Winkels. De centrale vraag luidde dan ook:

“Welke gemeentelijke aanpak (subsidiegericht of bedrijfsmatig) is het meest geschikt voor het creëren van woonruimtes boven winkels?”

In paragraaf 5.3 is op basis van de informatie tot dan toe reeds uitgebreid stilgestaan bij de geschiktheid van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak voor het creëren van woningen boven winkels. Daarna is in het voorgaande hoofdstuk de problematiek van het WbW beschreven en geanalyseerd met behulp van de transactiekostenbenadering. Aan de hand daarvan luidt de eindconclusie van dit onderzoek dat de bedrijfsmatige aanpak het meest geschikt is voor het creëren van woonruimtes boven winkels, met name daar waar het gaat om de aanpak van clusters van panden.

De doelstelling van dit onderzoek was het verkrijgen van inzichten die de gemeentelijke overheden kunnen helpen bij het voeren van beleid op het gebied van het stimuleren van Wonen boven Winkels. Twee aspecten waren daarbij vooral van belang, te weten de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Met behulp van de transactiekostenbenadering is meer inzicht verkregen in de efficiëntie van beide aanpakken, terwijl de effectiviteit vooral is geanalyseerd aan de hand van een aantal voor- en nadelen die er met betrekking tot dat aspect aan beide aanpakken verbonden zijn. Inmiddels is duidelijk geworden dat de bedrijfsmatige aanpak, zowel vanuit het oogpunt van efficiëntie als ook vanuit het oogpunt van effectiviteit, de voorkeur verdient.

Met behulp van de bedrijfsmatige aanpak kan de gemeente namelijk veel gerichter invloed uitoefenen op het bereiken van de beleidsdoelstellingen die met het WbW worden nagestreefd. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld als eerste eigenhandig ingrijpen in die gebieden waar verbetering van de sociale veiligheid het meest urgent is. Ook kan de gemeente met deze aanpak direct het woningaanbod in de binnenstad voor bepaalde doelgroepen verbeteren, zoals voor studenten of mensen met lagere inkomens. De keuze tussen ofwel de subsidiegerichte ofwel de bedrijfsmatige aanpak is dan ook min of meer een keuze tussen een meer actief of passief beleid. Weliswaar kunnen gemeenten met een subsidiegerichte aanpak ook actief proberen om pandeigenaren over te halen om voor eigen rekening en risico nieuwe woonruimtes in de leegstaande etages te realiseren, maar de gemeente is én blijft bij die aanpak afhankelijk van de welwillendheid van de eigenaren. Bij de keuze voor een meer actief beleid, in de vorm van het oprichten van een vennootschap, moet de gemeente echter wel op de koop toenemen dat zij meer risico loopt over het door haar in te brengen aandelenkapitaal dan over het te verstrekken subsidiebedrag bij de subsidiegerichte aanpak. Hiermee is vanuit de gemeentelijke optiek ook direct de kern van het belangrijkste verschil tussen de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak weergegeven. Met de bedrijfsmatige aanpak kan de gemeente weliswaar veel gerichter invloed

uitoefenen op het behalen van de beleidsdoelstellingen dan bij de subsidiegerichte aanpak, maar daar staat dan wel tegenover dat de gemeente meer risico loopt.

Met name de complexere WbW-projecten, waarbij meerdere panden gezamenlijk worden aangepakt, zijn dusdanig ingewikkeld dat zij al snel boven het vermogen van de gemiddelde pandeigenaar uitstijgen. Vooral het ontsluiten van de etages blijkt lastig en in veel gevallen is dat zelfs de bottleneck van het project. Bij dergelijke projecten zijn er namelijk diverse eigenaren betrokken en zij zullen allemaal zoveel mogelijk hun eigen belangen proberen veilig te stellen. Voor het succesvol kunnen uitvoeren van dit soort projecten moeten alle betrokkenen dan ook op één lijn worden gebracht en dat kost veel tijd, inspanning en geld. Mede hierdoor lopen de kosten in de fase van planontwikkeling al snel op. De hoogte van die kosten kan voor eigenaren een barrière zijn om een project op te starten, omdat het in die fase immers nog niet zeker is of het ook tot een daadwerkelijke realisering van de plannen gaat komen. De bedrijfsmatige aanpak is wat dat betreft beter uitgerust om daar mee om te gaan dan de subsidiegerichte aanpak, ook omdat er voor wat betreft de middellange termijn de 'revolving fund'-gedachte wordt aangehangen. Dat wil zeggen dat de resultaten van reeds gerealiseerde projecten worden toegevoegd aan het werkkapitaal van de vennootschap en zo nieuwe projecten mogelijk maken.

Voorts heeft een herleide vorm analyse met behulp van de transactiekostenbenadering tot de constatering geleid dat de bedrijfsmatige aanpak van het WbW in dat kader de meest efficiënte oplossing is. Door de grote complexiteit en onzekerheid en de wederzijdse afhankelijkheid als gevolg van transactiespecifieke investeringen is er namelijk behoefte aan een vorm van governance die coöperatief gedrag bevordert en juist dat doet de bedrijfsmatige aanpak in sterkere mate dan de subsidiegerichte aanpak.

Ook in meer algemene zin is het duidelijk dat er met de bedrijfsmatige aanpak efficiëntievoordelen te behalen zijn. Bij projecten van clusters van panden zouden bij de subsidiegerichte aanpak namelijk alle eigenaren onderling diverse overeenkomsten moeten sluiten. Ook daarna zou er veel tijd en geld gemoeid zijn met het controleren op naleving en het eventueel afdwingen daarvan. Bij de bedrijfsmatige aanpak heeft elke individuele eigenaar daarentegen slechts één contractpartij, namelijk de vennootschap. Op deze manier is er minder tijd gemoeid met het onderling afstemmen van de plannen en het afsluiten van overeenkomsten en zijn er op dat gebied dus behoorlijke efficiëntievoordelen te behalen.

In aanvulling daarop is er bij de werkwijze volgens de bedrijfsmatige aanpak sprake van meer samenhang en kunnen projecten in een groter kader worden gezien. Op deze manier zijn er synergie-effecten mogelijk. Daarnaast zijn in de praktijk kennis en ervaring zeer belangrijk gebleken bij de uitvoering van WbW-projecten en met de bedrijfsmatige aanpak kunnen kennis en ervaring binnen de vennootschap worden opgebouwd en bij toekomstige projecten worden ingezet.

Tenslotte wijzen ook de resultaten die er tot nu toe met de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak zijn geboekt in de richting van de bedrijfsmatige aanpak. De subsidiegerichte aanpak is namelijk vooral geschikt gebleken voor individuele projecten, waarbij een simpele ontsluitingsmogelijkheid te realiseren is. Dit soort projecten blijken weinig ondersteuning vanuit de gemeente nodig te hebben en het afdekken van de onrendabele top door het verstrekken van een subsidie is dan ook in veel van dit soort gevallen voldoende. Op korte termijn worden er met de subsidiegerichte aanpak daarom best aardige resultaten behaald. Na verloop van tijd resteren echter de moeilijkere projecten en loopt het aantal projecten dat per jaar gerealiseerd wordt terug. De ontevredenheid van de gemeente Utrecht met betrekking tot de resultaten van de subsidiegerichte aanpak in de laatste jaren is daar een duidelijk voorbeeld van. Op de langere termijn is er daarom een sterkere behoefte aan een bedrijfsmatige aanpak van het WbW. Niet voor niets besluiten steeds meer gemeenten, waaronder dus de gemeente Utrecht, om na een aantal jaren de subsidiegerichte aanpak gehanteerd te hebben alsnog een vennootschap op te richten.

Kortom, op de lange termijn is de bedrijfsmatige aanpak het meest effectief en efficiënt voor het stimuleren van Wonen boven Winkels. In dat licht zouden gemeenten die nu een andere aanpak hanteren, zich daar wellicht op moeten heroriënteren. Als eerste stap zou in dat proces kunnen worden nagegaan welke resultaten er tot nu toe met de subsidiegerichte aanpak in hun gemeente zijn behaald en of die resultaten passen in het beeld, zoals dat hiervoor is beschreven. Vervolgens zou door middel van een inventarisatie kunnen worden nagegaan hoeveel verdiepingen er nog leegstaan in de

binnenstad en wat de mogelijkheden zijn voor de realisatie van nieuwe woningen. Mocht daarbij blijken dat er nog voldoende mogelijkheden zijn voor het creëren van woningen boven winkels (en dat zal veelal het geval zijn) dan verdient het aanbeveling om te onderzoeken of het mogelijk is om samen met een private partij een vennootschap voor het WbW op te richten. Voor de oprichting, inrichting en werkwijze van die organisatie kan vervolgens het beste aansluiting worden gezocht bij de ervaringen die daarmee al in andere gemeenten zijn opgedaan. Inmiddels is er bij diverse gemeenten in Nederland namelijk voldoende kennis en ervaring met een succesvolle toepassing van de bedrijfsmatige aanpak voorhanden, zodat het niet nodig is om het wiel opnieuw uit te vinden.

■ ■ ■ 7.2 Discussie en punten voor verder onderzoek

De eindconclusie van dit onderzoek is dat de bedrijfsmatige aanpak het meest geschikt is voor het stimuleren van het WbW, met name daar waar het gaat om de aanpak van clusters van panden. Daarmee is overigens ook meteen een belangrijke beperking van het onderzoek aangegeven. De analyse aan de hand van de transactiekostenbenadering was namelijk alleen gericht op projecten waarbij clusters van panden in één keer worden aangepakt. Hiertoe is besloten, omdat het merendeel van de projecten in de kernwinkelgebieden tegenwoordig uit dergelijke clusters van panden bestaat. Het aantal individuele panden is in die gebieden sowieso al klein en omdat het in die gevallen vaak om relatief eenvoudige projecten gaat, is een groot deel daarvan al onder handen genomen. Op zich zouden deze kleinere, individuele projecten waarschijnlijk ook goed kunnen worden aangepakt met de subsidiegerichte aanpak. De pandeigenaar is in die situatie immers veel minder afhankelijk van andere eigenaren, zodat er op dat vlak met de bedrijfsmatige aanpak nauwelijks een besparing op de transactiekosten te verwachten is. Het voor haar rekening nemen van de onrendabele top door de gemeente, kan in deze gevallen voldoende stimulans zijn voor de eigenaar om woningen in de leegstaande verdiepingen te realiseren.

Zoals gezegd, is het aantal individuele projecten in de kernwinkelgebieden echter klein en daarom zijn in dit onderzoek alleen de complexere projecten geanalyseerd. Aan de hand van de transactiekostenbenadering bleek dat de bedrijfsmatige aanpak in die gevallen het meest efficiënt is. Deze conclusie kan echter niet onderbouwd worden door de transactiekosten van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak met elkaar te vergelijken. Afgezien van de vraag of dat überhaupt wel mogelijk is, zou dat dusdanig veel tijd hebben gekost dat zo'n opzet niet binnen het kader van dit onderzoek had gepast. Daarom zijn er door middel van een herleide vorm analyse een aantal problemen rondom het operationaliseren van de transactiekosten omzeild. Op basis van de kenmerken van de transactie is nu een theoretische voorspelling gedaan over wat de meest efficiënte beheersingsstructuur is.

In het verlengde daarvan was het ook in meer algemene zin geen eenvoudige opgave om de transactiekostenbenadering op de praktijksituatie van het WbW toe te passen. Met name de positionering van de bedrijfsmatige aanpak in het spectrum van governance structures bleek lastig, omdat deze vorm van governance niet overeenkomt met één van de standaarden. Ook de theoretische karakterisering van de verschillende aspecten van de governance structures kostte de nodige moeite. Daarbij bleek tevens dat twee aspecten (te weten 'autonomie leidinggevende' en 'bescherming werknemers') eigenlijk niet goed in te passen zijn in de problematiek van het WbW. Met behulp van de overige aspecten konden de governance structures echter nog in voldoende mate gekarakteriseerd worden. In paragraaf 6.5 bleek dat de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak zich wat dat betreft met name onderscheiden op basis van de aspecten 'prestatieprikkels', 'controlemechanismen' en 'aanpassingsvermogen'.

In de praktijk zijn de verschillen tussen de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak redelijk groot, maar in termen van de transactiekostenbenadering zijn ze op het eerste gezicht minder groot. Dat de verschillen minder groot lijken, komt met name doordat de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak bij de positionering in het spectrum van alternatieve governance structures vrij dicht tegen elkaar aan blijken te liggen. Niettemin is het toch zeer zeker zinvol geweest om de problematiek van het WbW met behulp van de transactiekostenbenadering te analyseren. Alhoewel er door de herleide vorm analyse geen inzicht is verkregen in de absolute efficiëntieverschillen tussen de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak, heeft de analyse namelijk wel degelijk meer inzicht verschaft in de geschiktheid van beide aanpakken vanuit efficiëntieoogpunt.

Dat de verschillen tussen beide aanpakken in termen van de transactiekostenbenadering minder groot lijken dan dat ze in werkelijkheid zijn, komt mede ook omdat er in de transactiekostenbenadering alleen met economische factoren wordt gewerkt. Andere factoren die in de praktijk ook van belang zijn, zoals sociale, juridische en politieke factoren, blijven in deze benadering dus buiten beschouwing. Daarom kan aan de hand van de conclusie dat de bedrijfsmatige aanpak vanuit het oogpunt van de transactiekostenbenadering het meest geschikt is, niet meteen worden afgeleid dat de oprichting van een publiek-private samenwerking voor het WbW in iedere gemeente wenselijk dan wel mogelijk is. Een belangrijke voorwaarde is immers dat er een private partij bereid is om deel te nemen en risicodragend kapitaal in te brengen. Het is nog maar zeer de vraag of daar in iedere gemeente wel een woningcorporatie toe bereid is. Bovendien is het oprichten van een vennootschap pas zinvol als er een bepaald aantal woningen kan worden gerealiseerd, zodat deze aanpak in met name de kleinere gemeenten niet altijd mogelijk is. Daar staat echter tegenover dat er in die gemeenten waarschijnlijk geen of in ieder geval minder problemen zijn met het WbW, omdat er geen grote kernwinkelgebieden zullen zijn.

Voorts viel tijdens het onderzoek op dat er veel informatie rondom het WbW beschikbaar is, maar dat die informatie nog weinig systematisch van aard is. Mede daardoor is de situatie van het WbW in een viertal gemeenten onderzocht. Wordt dat uitgesplitst naar de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak, dan is er voor iedere aanpak dus slechts een tweetal gemeenten uitgebreid bestudeerd. Over het algemeen hebben de gemeenten qua organisatie en werkwijze echter zoveel mogelijk aansluiting bij elkaar gezocht. De resultaten van het onderzoek naar de vier gemeenten zijn daarom redelijk representatief voor de rest van Nederland. De inzichten die met dit onderzoek zijn verkregen, moeten dus ook andere gemeenten kunnen helpen bij het voeren van effectief en efficiënt beleid op het gebied van het WbW.

Tenslotte zijn er tijdens de uitvoering van dit onderzoek een aantal punten naar voren gekomen waarop nader onderzoek mogelijk, dan wel wenselijk zou zijn. Hieronder volgen een aantal van deze punten:

- Een groot deel van dit onderzoek is beschrijvend van aard geweest, zonder dat er daarbij veel 'harde' cijfers zijn verkregen. Aan de hand van dit onderzoek zou een nieuw grootschalig onderzoek onder de grotere Nederlandse gemeenten kunnen worden opgestart met als doel zulke cijfers te verkrijgen. Met behulp van vragenlijsten of gestandaardiseerde interviews kan worden getracht vragen te beantwoorden zoals: Welk percentage van de gemeenten voert actief beleid op het gebied van het WbW? Hoe is de verdeling subsidiegerichte/bedrijfsmatige aanpak daarbij? Welke concrete resultaten zijn er per gemeente met één van de beide aanpakken behaald? Zijn er meer gemeenten die, net zoals de gemeente Utrecht, plannen hebben om over te stappen van de ene naar de andere aanpak? In aanvulling hierop zouden sommige aspecten van het WbW na een bepaald aantal jaren opnieuw kunnen worden onderzocht. Zijn er bijvoorbeeld daadwerkelijk steeds meer gemeenten die kiezen voor de bedrijfsmatige aanpak, zoals wordt gesteld in diverse beleidsnota's? En welke resultaten worden er op de langere termijn met beide aanpakken behaald? Aan de hand daarvan kan meer inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak op lange termijn.
- Eén van de argumenten voor de bedrijfsmatige aanpak van het WbW is het feit dat gemeenten dan direct invloed kunnen uitoefenen op het behalen van de beleidsdoelstellingen. Bijvoorbeeld door als eerste etages onder handen te nemen in prioriteitsgebieden waar het verbeteren van de sociale veiligheid het meest urgent is. In dit onderzoek is de vraag of het weer bewoonbaar maken van die etages ook daadwerkelijk tot een verbetering van de sociale veiligheid leidt, echter buiten beschouwing gebleven. Nader onderzoek op dat punt zou wenselijk zijn.
- Tijdens de oriënterende fase van dit onderzoek is er kort gekeken naar de vraag of er een verband is tussen het aandeelhouderschap van gemeenten in een N.V. Wonen boven Winkels en de 'politieke kleur' van het gemeentebestuur ten tijde van de besluitvorming daaromtrent. Op basis van een korte verkenning lijkt dat verband er niet te zijn, maar uitvoeriger onderzoek naar dit aspect en andere aspecten van het politieke besluitvormingsproces omtrent het WbW-beleid kan interessant zijn. Zo'n onderzoek zou zich bijvoorbeeld ook kunnen richten op de vraag welke argumenten voor een gemeente doorslaggevend zijn geweest in de keuze voor de

subsidiegerichte dan wel bedrijfsmatige aanpak van het WbW. Ook de vraag waarom gemeenten bij dat besluitvormingsproces tot verschillende afwegingen komen, kan in dat verband aan bod komen.

- De analyse van het WbW met behulp van de transactiekostenbenadering heeft in dit onderzoek in de vorm van een herleide vorm analyse plaatsgevonden. De subsidiegerichte en bedrijfsmatige aanpak zijn echter beheersingsstructuren die beiden in de praktijk voor komen. In principe is het dus mogelijk om de daadwerkelijke transactiekosten van beide organisatievormen met elkaar te vergelijken. Aanvullend onderzoek zou zich dan onder meer kunnen richten op de vraag of dit daadwerkelijk mogelijk is en hoe de transactiekosten en andere aspecten in dat geval geoperationaliseerd zouden moeten worden.
- In de voor dit onderzoek bestudeerde literatuur wordt regelmatig aandacht besteed aan het grote belang van een goede communicatie tussen alle belanghebbenden bij een WbW-project. Alhoewel dit aspect niet direct met de kern van de Mastertrack Management, Economics & Law samenhangt, zou nader onderzoek op dit punt interessant kunnen zijn. In hoeverre is het communicatieaspect bijvoorbeeld van invloed op het al dan niet slagen van WbW-projecten?

Natuurlijk zijn er nog diverse andere mogelijkheden voor verder onderzoek, maar het voert te ver om die hier allemaal in kaart te brengen. Aan de hand van deze opsomming is in ieder geval duidelijk geworden dat er nog genoeg interessante aspecten zijn om het WbW en gemeentelijke beleid aan nader onderzoek te onderwerpen.



Literatuurlijst

- Arconiko Architecten (g.j.), *Wonen boven winkels*, <http://www.arconiko.nl/menu/studie/onderzoek/wbw.html>, 8 januari 2007.
- Boomen, T. van den (2006), Wonen boven de uitverkoop, *Intermediair: Publieke Zaken*, nummer 22.
- Custers, J. (2004), Wonen boven winkels in Maastricht raakt op stoom, *SEV: Het Experiment*, 20, nummer 2, pp. 8-11.
- Gazendam, H.W.M. & Homburg, V.M.F. (1999), Efficiëntie en verzelfstandiging, *Bestuurskunde*, 8, nummer 1, pp. 19-27.
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum (2003), *Raadsvoordracht over Voorstel voor aanpak Wonen boven Winkels op de Nieuwendijk*, 9 mei 2003.
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum (2005), *Subsidieverordening Stedelijke vernieuwing 2005*, 15 december 2005.
- Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum (g.j.), *Wonen boven bedrijven*, <http://www.centrum.amsterdam.nl/smartsite.dws?id=3757>, 5 oktober 2006.
- Gemeente Groningen, Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (2003), *Nota wonen boven winkels*, oktober 2003.
- Gemeente Groningen (g.j.), *Wonen boven winkels*, <http://nieuwbouw.groningen.nl>, 10 oktober 2006.
- Gemeente Groningen (g.j.), *Wonen boven winkels*, <http://www.groningen.nl/functies/pagfunctie.cfm?parameter=1391>, 26 september 2006.
- Gemeente Haarlem (g.j.), *Gemeente Gorinchem bezoekt Haarlem vanwege succesvolle aanpak 'Wonen Boven Winkels'*, <http://www.haarlem.nl/smartsite26365.htm>, 31 oktober 2006.
- Gemeente Maastricht, Dienst Stadsontwikkeling (2005), *Stand van zaken en toekomstvisie Wonen boven Winkels Maastricht NV: bekrachtiging investeringsbijdrage*, 10 mei 2005.
- Gemeente Utrecht, Dienst Stadsontwikkeling (2005), *Evaluatie Wonen boven Winkels*, 8 maart 2005.
- Gemeente Utrecht (g.j.), *Collegebesluiten 4: Vervolg op aanpak wonen boven winkels*, <http://www2.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&mw=1003&w=18&p=12570&parFrom=12570&infFrom=12570&persberichtID=119508&type=college>, 31 oktober 2006.
- Gemeente Zwolle, Sector Stadsbeheer/beleid/woon- en leefomgeving (2001), *Voorstel aan Raad: Wonen boven winkels*, 25 oktober 2001.
- Gremmen Architectuur (g.j.), *Wonen boven winkels: algemeen*, <http://www.bas-gremmen.nl/index.php?ID=43&type=wonen%20boven%20winkels&kernwoord=algemeen&kleur=6>, 1 november 2006.
- Haan, D. de (2006), *Leegstand*, <http://www.dsg.nl/logs/gl/index.php?p=598&c=1>, 26 september 2006.
- Hazeu, C.A. (2004), De nieuwe institutionele economie; een leerstuk in opkomst, *Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs* 104 (3), pp.132-135.
- Hazeu, C.A. (2004), Van neoklassieke theorie naar transactiekostentheorie, *Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs* 104 (4), pp. 188-191.
- Heddema, F. (2000), Grote leegstand boven winkels, *Binnenstad*, nummer 184.
- Heldeweg, M.A. (2005), *Bestuursrecht tussen Overheid en Markt*, interne productie, pp. 1-44.

- Masten, S.E., Meehan Jr., J.W. & Snyder, E.A. (1991), The costs of organization, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7 (1), pp. 1-25.
- Ministerie van VROM (2003), *Vernieuwing historische binnensteden: versterking van economische positie en leefbaarheid*, september 2003.
- Ministerie van VROM (2005), *Wonen boven winkels: praktijkervaringen in Nederland*, november 2005.
- Nieuw Wonen Utrecht (2005), *NU maakt de start: resultaten planatelier Wonen-in-de-binnenstad*, 2005.
- Schilfgaarde, P. van (2003), *Van de BV en de NV*, Deventer: Kluwer.
- Smit, N. & Tiel, S. van (2002), De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking, *Bestuurskunde*, 11, pp. 226-234.
- Soeters, J.M.L.M. (1992), Verzelfstandiging als organisatie-economisch vraagstuk, *Bestuurskunde*, 1, nummer 1, pp. 22-32.
- Spekle, R.F. (2001), *Beyond generics: A closer look at hybrid and hierarchical governance*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Swanborn, P.G. (1990), De probleemstelling: een pleidooi voor duidelijke taal, *Sociologische gids*, XXXVII, 2, pp. 107-123.
- Trimbos, J. & Melet E. (2003), Wonen boven winkels: een inspirerend alternatief, *Nova Terra*, 3, nummer 2, pp. 8-11.
- Velthoven, B. van & Wijck, P.W. van (2001), *Recht en efficiëntie: een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer: Kluwer.
- Williamson, O.E. (1998), Transaction cost economics: how it works, where it is headed, *De Economist* 146 (1), pp. 23-58.
- Williamson, O.E. (1999), Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective, *Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (1), pp. 306-342.
- Wonen Boven Winkels Maastricht (g.j.), *Wonen Boven Winkels Maastricht: monumentaal wonen in een veilige binnenstad*, <http://www.wonenbovenwinkels.nl/>, 5 oktober 2006.