

HUISVESTING VOOR STATUSHOUDERS

*DE ZOEKTOCHT NAAR SUCCESFACTOREN EN KNELPUNTEN IN HET PROCES VAN HUISVESTING VOOR
STATUSHOUDERS IN BESTAANDE BOUW*



Housing

Eerste Mentor

Tweede Mentor

Gecommitteerde

Titel

Naam

Studentennummer

Adres

Telefoon

E-mail

Datum

S. Zijlstra

R.P. Geraedts

C.P. Dol

Huisvesting voor Statushouders

Melike Çatalgöl

4077148

Jan Blankenstraat 10A

2515PP, Den Haag

+31 6 53 20 93 44

melikecatalgol@gmail.com

09-05-2016



VOORWOORD

Het maken van deze scriptie kostte wat kramp in de vingers, vierkante ogen en vooral heel veel koffie, maar ik heb mijn best gedaan om dit naar mijn volle capaciteit te volbrengen.

In juli 2015 heb ik de eerste woorden van dit onderzoek op papier gezet en sindsdien is heel veel veranderd, mijn focus binnen het onderzoek, mijn woonplaats, mijn stageplek, maar er is nog niks veranderd op het gebied van het huisvesten van statushouders. De druk is nog onverminderd groot en zal waarschijnlijk niet op korte termijn veranderen. Halverwege dit traject was ik nog bang dat de uitkomst van mijn onderzoek misschien niet meer relevant zou zijn tegen de tijd dat ik klaar zou zijn, dat lijkt niet waar te zijn, helaas.

Graag zou ik vanaf hier een aantal mensen willen bedanken voor de totstandkoming van dit rapport.

In de eerste plaats mijn respondenten, die ondanks alle drukte toch tijd hebben kunnen vrijmaken om mij over het huisvesten van statushouders te inlichten en hun ervaringen met mij te delen. Ik heb de informatie met zorg behandeld en hoop dat jullie jezelf kunnen terugvinden in dit onderzoek en dat mijn conclusies jullie kunnen helpen in de komende uitdagingen.

Daarnaast mijn begeleiders. Sjoerd Memelink van Twynstra Gudde die me voortdurend geduldig heeft gevraagd of hij nog iets voor me kon betekenen. Die zijn adresboekje voor mij heeft geopend en me heeft geholpen structuur aan te brengen in mijn hoofd en op papier. Ook wil ik graag Twynstra Gudde bedanken voor de ruimte die zij me hebben geboden om ongestoord aan mijn onderzoek te kunnen zitten, maar ook voor de kennis die jullie met mij hebben gedeeld uit ervaringen met het COA en de verhelderende methoden die jullie zelf toepassen.

Ook wil ik graag mijn begeleiders van de TU Delft bedanken, ir. Rob Geraedts van de TU Delft voor zijn tijd en geduld, en dr. ir. Sake Zijlstra voor de stimulerende kritische houding, de bereidheid om altijd mijn vragen te beantwoorden en de inspiratie die ik steeds had op het moment dat ik weg liep van een van onze meetings. Mijn notitieblokje is door jou gevuld met eindeloos veel vragen, waarvan de meeste onbeantwoord. Deze vragende houding heeft me geleerd niet zomaar alles voor lief aan te nemen en ik hoop dat mee te nemen in mijn toekomstige leven.

Natuurlijk wil ik graag ook mijn familie bedanken, met name mijn ouders. Jullie hebben er altijd voor gezorgd dat ik zorgeloos heb kunnen studeren en me heb kunnen ontwikkelen tot wie ik nu ben. "School gaat voor!", jullie hebben het eindeloos gezegd. Ik ben heel trots op alles wat ik in de afgelopen zes jaar heb geleerd, maar nog veel meer op de normen en de waarden die jullie Semra en mij meegegeven hebben. Jullie hebben heel hard gewerkt en veel doorzettingsvermogen getoond om dit leven aan ons te kunnen geven en ik ben daar enorm dankbaar voor. Ook al zit ik nu niet meer in de schoolbanken, ik verheug me enorm op hetgeen ik de komende jaren nog in de praktijk zal gaan leren en hoop dat ik dat tot in oneindigheid met jullie kan delen.

Sem, Sell, Jacq, Cher, jullie zijn onmisbaar! Altijd bereid te helpen, een luisterend oor, een uitje om even af te leiden en keihard om me weer aan het werk te krijgen. Niets dan liefde voor jullie!

Tot slot wil ik het woord nog richten aan mijn lieve vriend Oded. Waar ik nu net klaar ben met studeren, ga jij weer aan de volgende uitdaging beginnen. Ik hoop dat ik jou tijdens je master net zo kan steunen en helpen als jij bij mij hebt gedaan. En daarna samen de wereld veroveren.

Melike Çatalgöl
Den Haag, juni 2016

MANAGEMENT SUMMARY

INTRODUCTION

The subject of this research is housing permitted refugees, refugees who have been granted a permit in the Netherlands and therefore may stay in the Netherlands for the next five years. As the crisis in Syria worsened, and the situation in Eritrea is as far from stable as can be, these two countries have contributed tremendously to the refugees on the run. The most commonly shelters have been sought in neighbouring countries, however, many of the refugees have decided to set foot to Europe, which still is a dangerous undertaking when fleeing. Based on the UN Refugee Convention, a nation should provide refugees shelter when applying for asylum.

Many people are momentarily on the run and it is only rational that every country has an increased influx of refugees. So does the Netherlands. When a refugee applies for asylum, the National Centralised Refugee Agency (COA) is entrusted with the housing of the refugees while the Immigration and Naturalisation Agency (IND) reviews the case of the refugee, who is then called an asylum seeker. Once a temporary residence permit has been granted, the responsibility over the so-called permitted refugees (PR) or in Dutch *statushouder* is transferred to the municipalities, who have to provide them with suitable housing, an income and preferably a job as well. Since Dutch municipalities are not given the mandate to exploit any homes themselves, the municipalities often ask the local Housing Associations to contribute in this respect, by offering their own social housing stock in favour of this target group, which is in accordance with their social mission statement. This process has been taken into account in the cooperation agreements between municipalities and their local housing associations. Historically, this has been the way the process of housing permitted refugees has taken place, until the summer of 2015, when all of a sudden the influx of refugees became too large to handle and alternatives had to be sought.

The alteration degree of the regular social housing stock was not high enough to accommodate these large numbers of permitted refugees. In addition, there were no alternatives available for this target group, leading to stagnation in throughput from centralised governmental asylum seeker housing to regular social housing. The capacity of the social housing market simply was and still is not big enough. Another consequence is that the asylum seeker housing now also is becoming overcrowded, leading the government to accommodate newly arrived refugees in emergency shelters like gyms and events venues. The stagnation of the throughput from asylum seeker housing to regular housing is presented as the central question in this graduation thesis.

Simultaneously, the Dutch real estate market knows other issues than the lack of capacity in the social rented sector. Many commercial markets are known for their high vacancy rate, such as the office market, but increasingly also the retail market and even care-facilities and former prisons. These vacant buildings could be put into use for the accommodation of the permitted refugees. The adaptive reuse of these vacant buildings however, is not coming along as quickly as required in order to fulfil in the needs of the current urgent matter, which leads to the question, why is nothing happening yet? The problem statement for this graduation is:

"Despite the fact that the solution for the quick development of homes for permitted refugees might be in the adaptive reuse of vacant buildings, it has not been picked up yet by the stakeholders involved."

PURPOSE OF THE RESEARCH

The purpose of this research is to gain insight in the process of housing permitted refugees and the stakeholders involved.



Figure 1 – Purpose of the Research

Leading to the following main research question:

What influence do the different relevant stakeholders have in the process of housing refugees in vacant real estate and to what extent can knowledge of this processes elements of success and challenges contribute to the acceleration of the realisation of housing in vacant real estate?

In order to be able to actually answer this question, the following research strategies have been deployed. Firstly, a desk research has provided the framework and the boundaries in which the actors operate. Second, interviews with 12 professionals have been conducted to gather the required knowledge in order to, thirdly, analyse and conclude the results, which are used for practical implementation by the use of Metagames Analysis. Finally, a conclusion is drawn upon the found results.

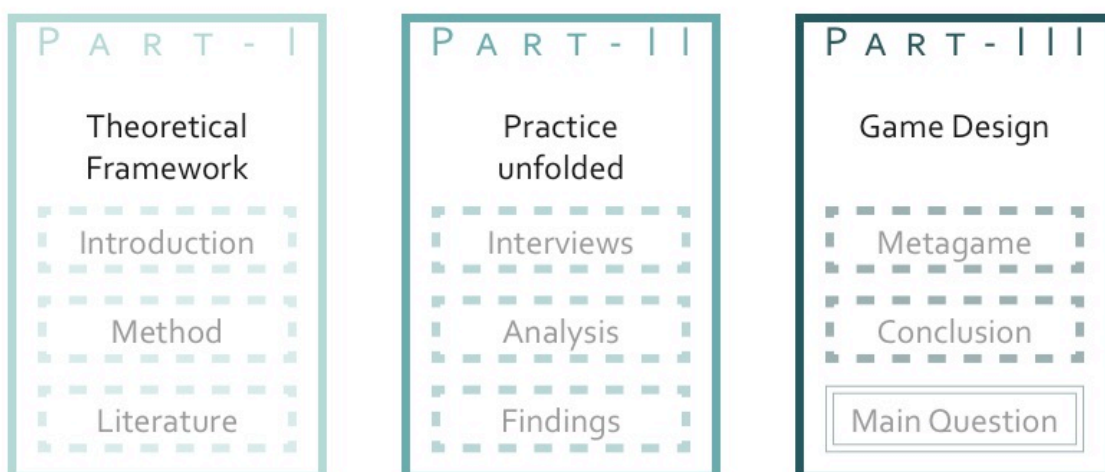


Figure 2 – Methodological Framework

DELINEATION

This research only focuses on the situation in the largest cities of the Netherlands, the so-called top-20 municipalities, as these municipalities have the highest target. Also, the target group is permitted refugees and solutions will only be sought in vacant real estate, being another large societal problem, especially in the greater cities.

THEORETICAL FRAMEWORK

Currently, there are about 19,4 million people on the run, fleeing for war or persecution. Most of these refugees seek shelter in neighbouring countries, but many also flee to Europe. There are some differences and similarities between the different EU member states towards the way this great *refugee crisis* should be handled. Like the Netherlands, other EU member states use a nationally defined distribution system, to equally divide the tasks over the different municipalities. As is the case in the Netherlands, more countries experience the lack of capacity in the social rented sector to offer the permitted refugees a home. The European Commission is working on EU legislation on this matter.

As addressed before, there are many people involved in the process of housing permitted refugees. However, not all of them have decision-making abilities on the current situation. A division is made between actors, who are decision-makers in the matter, and general stakeholders, who can influence the decision-makers or be influenced by the decision-makers' choices. The main actors are the Government, the Municipalities and the Housing Associations. The main stakeholders are the permitted refugees themselves, the citizens or society, advisors and other market players.

POSITIONING OF STAKEHOLDERS

Municipality

The municipality has the legal duty to accommodate PRs. This is done by a country-specific allocation system, which prompted the COA to allocate PRs to municipalities. In addition to the legal task that municipalities have to fulfil, many choose to also appoint political priority to the case. The municipality can influence the crisis to a rather great extent. Municipalities are required for granting permits, which would be called a more facilitative attitude. However, a more proactive attitude would be to take part in transforming vacant buildings into housing for PRs. In this case they would be dependent on a third party, which would exploit the building and take care of the facility management. Municipalities also have the ability to use an especially designed arrangement for speedy allocation of PRs (GVA), in this case a third party is not needed for the exploitation.

Housing associations (HAs)

Housing PR's has always been a part of the performance agreements between the municipality and housing. They were often placed in vacant homes from the existing portfolio. Since the massive influx of refugees the regular social housing stock is no longer sufficient. Housing associations have been asked whether they can provide alternatives. The realisation of these alternatives is difficult because HAs are subject to very many rules, like the division of SGEI/non-SGEI stock, accordance to suitability standards and the payment landlord levies. In short, the housing associations are generally already very busy repositioning their organizations in the changing legislation and the refugee crisis comes at a very bad time for them. This allows some landlords to choose not to participate actively in the realization of alternatives of housing for PRs.

Governmental Bodies

The Dutch state is responsible for providing asylum to refugees. The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers is established to do this on behalf of the government. Once an asylum seeker has received a status, he is no longer the responsibility of the COA, and is transferred to the responsibilities of the municipality. The COA is currently facing a huge lack of capacity. The asylum seekers centres (AZCs) are now flooded with newly arrived asylum seekers, as well as PRs who cannot move on to the regular housing market. As a result, the COA is currently building emergency shelters and additional AZCs.

Society

Society plays a major role in the housing the PRs. The residents have a major impact on the construction process and can easily submit objections to developments regarding this target group. It is important to develop public support and hold onto it. Clear communication is considered a big part and therefore must be taken seriously by all parties (VNG, 2016).

Market Parties

Market players have no legal duty and not social responsibilities in this matter, but have the ability to help. Thus facility managers often asked to contribute. In addition attempts are made to increase the number of social housing in on-going projects. Market players probably want to help in the current crisis, under the precondition that they do not have to give in on their financial returns.

Advisors

Increasingly, advisors play a role in the housing of permitted refugees. Advocacy parties such as Aedes, IVBN, VNG and Vluchtelingenwerk are often consulted on case-specific questions. In addition, there are general "experts" and to hire consultants as Platform31, Platform Opnieuw Thuis, the OTAV (support for municipalities on asylum seekers and PRs) who can guide municipalities in the formulation of policy. Also, market players can fulfil this role.

Permitted Refugees.

In 2015, most of the asylum applications were done by men above 18 (CBS, 2016). About 31% of the total influx of asylum seekers has been done in the name of family reunification, called post-travellers. In this group of post-travellers, 7% is male and above 18 years old, 31% is female and above 18. The remaining 61% constitute of children (CBS, 2016). This shows the diversity of the target group, which makes it hard to either find or build suited housing. The primary assumption in the field is that affordability of the homes holds more priority than other properties in the home. Also, the assumed period of residence is about 5 years. There is a current demand for one and two person household homes; the expectations are that the demand will shift to family homes for regular and big families with over 8 family members.

RESULTS

Twelve interviews have been conducted. The main purpose of the interviews was to get to speak as many professionals with different perspectives and in different positions as possible. A heterogeneous sampling was a requirement for the selection of the interviewees.

Table 1 – Interview Sample

	Organisation	Size	Function
1	Municipality A	+ 500.000 citizens	Programme manager Development Agency
2	Municipality B	+ 500.000 citizens	Programme manager Development Agency
3	Municipality C	+ 100.000 citizens	Programme manager Housing Agency
4	Municipality D	+ 100.000 citizens	Programme manager Development Agency
5	Housing Association A	200-500 employees	Managing Director
6	Housing Association B	+ 500 employees	Asset Manager
7	Housing Association C	50-200 employees	Strategic Housing Advisor
8	Central Government Real Estate Agency	+ 1000 employees	Project manager
9	COA	+ 1000 employees	Real Estate Manager
10	Facility Manager X	- 50 employees	Project coordinator
11	Investor X	200-500 employees	Portfolio manager
12	Dutch Council for Refugees	50-200 employees	Department Manager Coaching

Municipalities take different stands in the current crisis. Both in the position they take with regards to the problem, as the solutions and alternatives they seek. Municipality A is looking for additional solutions in the existing stock and permanent transformation of vacant properties. Municipality B indicates to have a strong preference for transformation of their own property, because they themselves can hold the reins. Municipality C depends more on the housing associations in order to meet the targets. They set themselves a facilitative role and take no initiative themselves in the projects. Finally, Municipality D shows to do everything themselves because they cannot count on the local housing associations as a result of their repositioning.

The Housing Associations also take different positions in approaching the housing of PRs, where the one shows more initiative and develops proactively, the other is not doing more than required under municipal policy and performance agreements. A common factor is that all corporations recognize that PRs belong to their target group and so they all feel involved with the problem. Housing associations report, in respect of the cooperation with the municipality, that municipalities are very responsibility-minded and that it is hard to get every municipal service on board in development projects.

By combining these two actors and their positioning (figure 3), it can be concluded that the positions that municipalities and corporations are complementary. In the case of Municipality D, it is inevitable because the Housing Associations have not opted to take alternatives there. In other cities is not easily said what the cause is of these mutual roles. It may be a political position, but also simply the result of a good relationship, in which each actor does the thing he does best.



Figure 3 – Positioning of the interviewees

The involvement of private owners or institutional investors in projects for PRs is minimal. These parties can play a role when it is financially attractive, currently projects for this target group do not satisfy the financial requirements that these companies require. Likewise, the Central Government Real Estate Agency (RVB) is involved in the developments for COA, but will not take any initiative to redevelop their own property themselves for permitted refugees. This is partially due to the fact that these projects are not considered to be profitable enough. The strict division of responsibilities between the state and the municipality also plays a part in the inactiveness of the RVB regarding PRs. This is remarkable given that the government would benefit from increasing the outflow of PRs to regular housing.

This research has shown that one of the biggest bottlenecks reported by the interviewees is the fact that temporary transformation projects are legally and financially incompatible with each other. With a permanent zoning modification it is possible to make the plan financially feasible, however it takes too long to get this

zoning amendment, which does not correspond with the acute demand for housing for PRs. The temporary exemption from the zoning plan, which allows differing from the current zoning plan for a maximum of 10 years, is not extensive enough to regain the initial investment from the development. If the duration of the exemption could be extended, there would be a longer payback period and thus a more viable case. Another reason for the unattainable business case is the low rents that can be afforded by PRs. This not only makes it unattractive for market players to jump in, but even troublesome to make these investments for actors in the public domain.

In addition, the social and political support is a major bottleneck, referring to the residents of on-going transformation projects for this target group, as well as the societal tendencies. "*Unknown, unloved*"; is mentioned in several interviews by different parties in different municipalities as the underlying reason for the opposition to plans for housing for both asylum seekers and PRs. All parties mentioned clear communication as a possible solution to generate public support and maintain it as well. A clear statement on the project and the target group is a requirement for the initiating parties, often municipalities and housing associations. Neither can respond to the objections of the neighbourhood, with no real opportunities to make the adjustments demanded by the neighbourhood. Political support is heavily dependent on public support and the municipality can thus create its own resistance on this matter.

In addition to these tangible problems, there is also an intangible problem, being the future evolution of the current crisis. Nobody knows how the refugees flow will develop, how the situation will look like in a year, how the target group will develop over time. None of the interviewees wanted to predict the possible future, 5 years from now, or even a year from now. If the situation in 5 years is stable enough in Syria, it may be that residence permits are not renewed and temporarily permitted refugees have to return to their home countries. The only thing everyone agrees on is that the demand for housing for refugees remains undiminished at least next year, but whether there still will be a demand for 1- and 2-person households, is debatable.

There are also problems mentioned in cooperation, albeit of lower priority. Firstly, local authorities and housing associations have indicated that they suffer from internal friction and viscous processes. The organisations are not flexible enough to accommodate the urgent demand. The responsibility for results within the different departments of the municipality provides both officials themselves as external parties with frustrations. Viscous processes take up time that is simply not available. Role responsibility also is mentioned as a bottleneck, where everyone wants to be involved in the case within the organisation. This is perceived as meddling and is also slowing down the process. The fear of making procedural errors plays a role in the viscous processes. Social and political support is of tremendous importance.

FINDINGS

Based on the interviews, it can be concluded that the problems in housing PRs lies not so much in the cooperation of the different actors, but more in the process itself, or rather, the restrictions that create the boundaries of the process. The procedure of assigning PRs to municipalities has been turbulent for a long time, because COA was simply overloaded with work. All actors have entered the negotiation table but are held back too much by the limitations surrounding the process. Municipalities and housing associations make the choice to engage in a project, whether or not together. The real issues appear in the calculations of the business case. The restrictions imposed on the business case - low rents and a short-term operation – require a near philanthropic initiative, which is not acceptable for many parties, even in the public domain. This makes it impossible for many vacant buildings to be redeveloped because the costs are too high and the yields too low. The only alternative is to apply for a permanent zoning change, but the process of this can be tedious and does not meet the urgency of the matter as it stands.

In short, the main bottlenecks in the process are time and money. To solve the problem, there should be more money available for the redevelopment of vacant buildings for this target group. This can be done directly, by granting subsidies to transformation projects or indirectly, by changing the rules on temporary

transformations, allowing the operating period to be extended. Finally, another possibility is to look at other ways to increase social housing capacity, for example through the purchase of housing by local authorities, withholding the sale of Housing Associations non-SGEI stock, or the temporary use of housing marked for demolition. These possible solutions are at the core of the Metagame analysis.

PLAYABLE METAGAME ANALYSIS

Stakeholder analysis can be used for a variety of purposes, targeted by different methods. Before choosing a well-fitting method, an analyst must first dive into the stakeholder analysis theory, to know what exactly the target is, before carrying out a stakeholder analysis. This causes many analysts choosing the wrong method.

The method of choice for this study is the Metagame analysis because it offers the ability to resolve conflicts. The analysis is seen as a game for a non-game context and thus can offer a solution in real-life and real-time problems. There are two different ways in which this game context can be approached. An analyst can carry out the analysis, or the players themselves play the game developed by the analyst, in order to carry out the analysis. A preliminary analysis by the analyst is required to prepare the game. The analysis consists of three steps, analysing the options, the development of scenarios and the analysis of the scenarios created by the players.

The game is played by the previously analysed actors; the municipality, housing and the national government. All of these players have a set of options. The goal of the game is to jointly achieve the housing for PRs. This can be done by achieving one of the three formulated objectives, increasing the capacity of the social rented sector, adjust current grant schemes and adjusting current legislation. These objectives can be achieved by creating scenarios by the use of 'option cards'. These option cards are distributed to the players at the beginning of the game. A player receives their own option cards, as well as the option cards of the other players. What does the player expect the other players to do? For example, the municipality expects the housing association to be proactive and initiating in housing PRs. What does the municipality mean by saying that and does the housing association agree with that?

In addition, the player explains why he chose this scenario and to what extent he thinks this scenario is contributing to the objectives and the goal of the game. To make the game resemble reality, there are also 'event cards' introduced. These events have a disruptive nature, for example massive protests of citizens against the plans proposed. The players are expected to handle these events, while ensuring the continuity of the game. Eventually, the players have to create a joint scenario. Afterwards, a connection will be made to reality. Would the alternatives and actions found in this game actually be applicable in their own municipality?

The zero option for all stakeholders is that the situation remains as it is now. Each scenario will affect the various stakeholders in a different manner, whereby the weight of the problem affects different stakeholders to a greater or lesser extent. In order to achieve a particular goal, the game requires the cooperation of all the players, making it all the more important to know the interests of the other players. Also, the actions cannot interfere with the tasks of the players themselves. Municipalities must at all times remain fulfilling its mission. Also, HAs cannot just do something that is non-SGEI or what is not according to new suitability legislation. The procedures should not lead to a fundamental increase on the landlord levy. Finally, the government has an interest in a rapid outflow, because the housing of PRs in AZCs cost them capacity and money in real life.

The options of the various actors are included in the tables below,

Table 2 – Options sorted per Stakeholder

Stakeholder	Opties
1. Gemeente	A. Facilitating B. Proactive development; C. Grants D. Lobby for extra grants at Central Government; E. Lobby for change in legislation at Central Government
2. Woningcorporatie	A. Reactive development; B. Proactive development C. No extra actions.
3. Rijksoverheid	A. Active development; B. Introduce new subsidies; C. Change legislation; D. No intervention.

In order to make the analysis playable, game cards are made with the above options, the option cards. A possible interpretation of the cards can be found in the figure below.

The composition of various scenarios (different combinations of option cards) can be analysed on feasibility. A first scan has been done to find feasible scenarios. Eventually the scenario of preference is chosen by the players of the game, who assess the scenario for the applicability of the scenario in their own case.

FINAL CONCLUSION

The interviews and literature led to a reduction of the problem around the stagnation of the housing PRs to one core problem with two solutions.

Temporary transformation of vacant buildings cannot be financially viable by the applicable laws and regulations.

- a. Legislation surrounding temporary transformation projects adapted to extend the operation period.
- b. There is money (through grants) made available to housing PRs in transformation projects;

By doing this, the social housing capacity is enlarged and is easier to provide PRs with a home. An extension on one of the two areas will already boost the number of transformations for permitted refugees.

In order to be able to implement the theorised problem in practice, the Metagame is designed. This game is based on the Metagame analysis, but let the players themselves carry out the analysis instead of the analyst. This leads to more achievable possible solutions, since the goal of the game is to create consensus amongst the players themselves within the constraints that the actors are subject to in real life.

INHOUDSOPGAVE

HUISVESTING VOOR STATUSHOUDERS	1
VOORWOORD	3
MANAGEMENT SUMMARY	4
1. INTRODUCTIE	15
1.1. AANLEIDING EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	15
1.2. PROBLEEMANALYSE	16
1.3. DEELCONCLUSIE	18
1.4. PROBLEEMSTELLING	18
2. METHODOLOGIE	19
2.1. DOEL VAN HET ONDERZOEK	19
2.2. ONDERZOEKSVRAGEN	20
2.3. ONDERZOEKSSTRATEGIE	20
2.4. AFBAKENING	21
2.5. ONDERZOEKOPZET	22
2.6. ONDERZOEKSMETHODEN	23
2.7. WETENSCHAPPELIJKE EN PRAKTISCHE RELEVANTIE	24
3. LITERATUURSTUDIE	27
3.1. VLUCHTELINGEN, MIGRANTEN, STATUSHOUDERS EN VERGUNNINGHOUDERS	27
3.2. LEEGSTAND EN TRANSFORMATIE	29
3.3. STAKEHOLDERS	33
3.4. CONCLUSIE	45
4. ANALYSE	46
4.1. INTERVIEWS	46
4.2. ANALYSE EN CODERING IN ATLAS.TI	47
4.3. KNELPUNTEN PROCES	49
4.4. KNELPUNTEN SAMENWERKING	52
4.5. CONCLUSIES	62
5. METAGAMES ANALYSE	66
5.1. INTRODUCTIE	66
5.2. (SPEELBARE) METAGAMES ANALYSE	66
5.3. HET SPEL	67
5.4. UITKOMST	73
5.5. CONCLUSIE	75

6. CONCLUSIES	76
6.1. INTRODUCTIE	76
6.2 RESULTATEN	76
6.3 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	76
6.4 OPLOSSINGSRICHTING	77
7. AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	78
8. REFLECTIE & DISCUSSIE	79
8.1. DOEL VAN HET ONDERZOEK	79
8.2. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	79
8.3. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	79
8.4. DISCUSSIE VAN DE RESULTATEN	79
8.5. DISCUSSIE VAN DE METHODE	80
8.6. GESTELDE LEERDOELEN	81
REFERENTIES	82
BIJLAGEN	
BIJLAGE 1 - SAMENVATTING	
BIJLAGE 2- INTERVIEWPROTOCOL	
BIJLAGE 3- CASUSOMSCHRIJVING METAGAME	
BIJLAGE 4 – OPTIEKAARTEN EN KANSKAARTEN	
BIJLAGE 5 – TRANSCRIPTEN INTERVIEWS	

I N T R O D U C T I E

1. INTRODUCTIE

In dit deel zal worden ingegaan op de aanleiding van het onderzoek en de probleemstellingen rond het onderwerp. Hierbij wordt de context van de problematiek omschreven naar aanleiding van literatuur, de laatste cijfers en de meest actuele politieke tendensen.

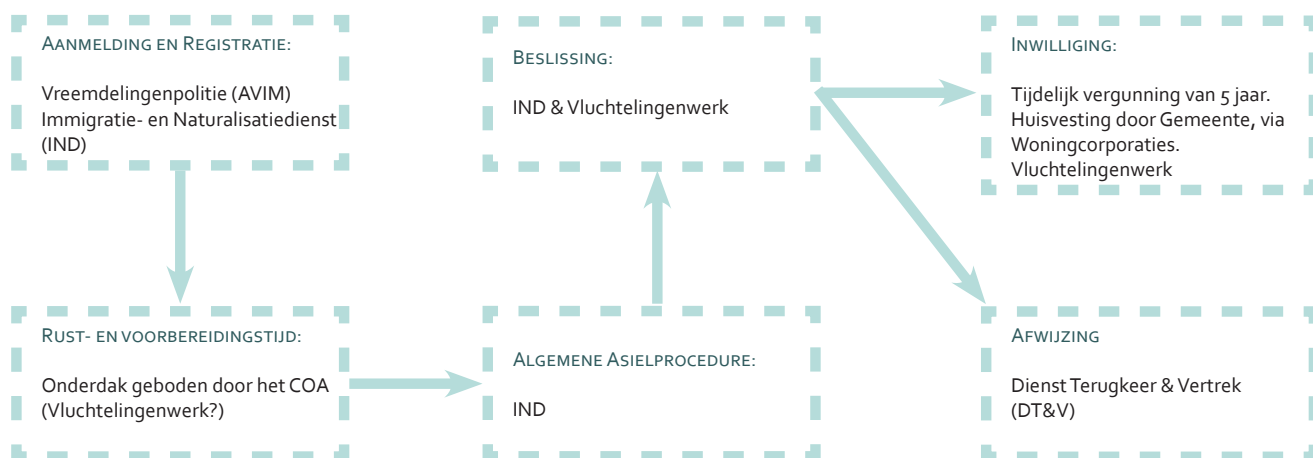
1.1. AANLEIDING EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is momenteel veel publiciteit rondom vluchtelingen, asielzoekers en het asielbeleid in Nederland en Europa. Nieuwsbulletins openen en sluiten met berichtgeving rond overbevolkte asielzoekerscentra en buurtprotesten tegen de oprichting van noodopvang. Het is een onderwerp dat gemoeid gaat met veel verschillende meningen en dat emotioneel en politiek zeer belandend is. Inmiddels worden er in Nederland 48.165 asielzoekers in AZC's gehuisvest, peildatum 25-12-2015 (COA, 2015a).

Nederland heeft door de jaren heen altijd veel buitenlanders opgevangen en heeft daaruit resulterend een zeer uitgebreid en ver ontwikkeld asiel- en integratiebeleid. De meest recente vergelijkbare grote uitdaging op het gebied van huisvesting was in de jaren '90 naar aanleiding van de burgeroorlog in Joegoslavië, en de centrale opvang van het COA heeft als hoogtepunt het jaar 2001, met 83.801 mensen in de centrale opvang (COA, 2015a). Ook in de jaren '90 kwam de opvang van de vluchtelingen moeizaam op gang, voornamelijk door de paniecreactie naar aanleiding van de grote stroom vluchtelingen die ineens op de stoep stonden (Bolwijn, M. & de Mooij, G, 2015). Vergelijkingen tussen de huidige stroom en die van 20 jaar geleden zijn te trekken op het gebied van reactiesnelheid, stroomgrootte en felheid van het debat.

Echter, de huidige stroom van voornamelijk oorlogsslachtoffers uit Syrië en Eritrea, lijkt het huisvestingsbeleid van Nederland op losse schroeven te doen staan, ondanks de gelijkenissen met de crisis van 20 jaar geleden en het feit dat huidige opvangcijfers de helft van de opvangcijfers van 2001 omvatten. Hoe kan dit? Hebben we geen lessen geleerd uit het verleden?

Zodra een asielzoeker besluit in Nederland asiel aan te vragen, staat hij onder het toezicht van het Rijk, met het COA als het rijksorgaan dat zich direct bezighoudt met alle aspecten rondom de asielaanvraag. Vluchtelingen en asielzoekers moeten zich, zodra ze aankomen in Nederland, melden bij de vreemdelingenpolitie. Hier wordt het traject van asielverlening of -afwijzing ingezet, zoals omschreven in onderstaande afbeelding.



Figuur 1 - Traject asielzoekers (Bewerkt naar: IND, afdeling Communicatie)

Toewijzing van statushouders gaat naar rato van het aantal inwoners van de gemeente. Grote gemeenten hebben de ruimtelijke capaciteit niet om al de toegewezen statushouders een plek te geven en kleine gemeenten hebben de expertise niet in huis om gepaste vormen van huisvesting voor deze doelgroep te realiseren. Aangezien de meeste grote gemeenten al kampen met een woningtekort of een grote vraag naar woningen, lijkt deze manier van toewijzing het probleem en de druk op de markt alleen maar te verergeren. Ter illustratie;

Op 1 oktober 2015, had Amsterdam een achterstand op de taakstelling van het COA van 1368 vergunninghouders, Rotterdam 519 en Den Haag 490 (COA, 2015c). Van de 393 gemeenten die Nederland rijk is, halen maar 17 gemeenten de taakstelling of hebben een overschot, met als grootste uitschieter Almelo met een overschot van 177 woningen voor vergunninghouders. Hierdoor raken asielzoekerscentra vol en is het COA genoodzaakt nieuwe noodopvang en reguliere opvanglocaties te realiseren.

Naast het feit dat gemeenten weinig capaciteit hebben om deze woningen snel te laten realiseren, kampen gemeenten ook met grote buurtprotesten tegen het huisvesten van asielzoekers dan wel asielgerechtigden (Mulder, 2015).

Tegelijkertijd wordt het straatbeeld op kantorenlocaties zoals Amsterdam Zuidoost gedomineerd door grote 'Te Huur' borden. Er is een grote kantorenleegstand en die loopt naar verwachting alleen maar op als er niet getransformeerd wordt. De politiek verbindt deze twee problemen al snel met elkaar, maar bagatelliseert de obstakels die gemoeid zijn met de transformatie van kantoorgebouwen. De urgentie van de twee onderwerpen staat bij meerdere gemeenten hoog op de agenda, en biedt daarmee ruimte om te onderzoeken of vraag en aanbod met elkaar verenigd kunnen worden.

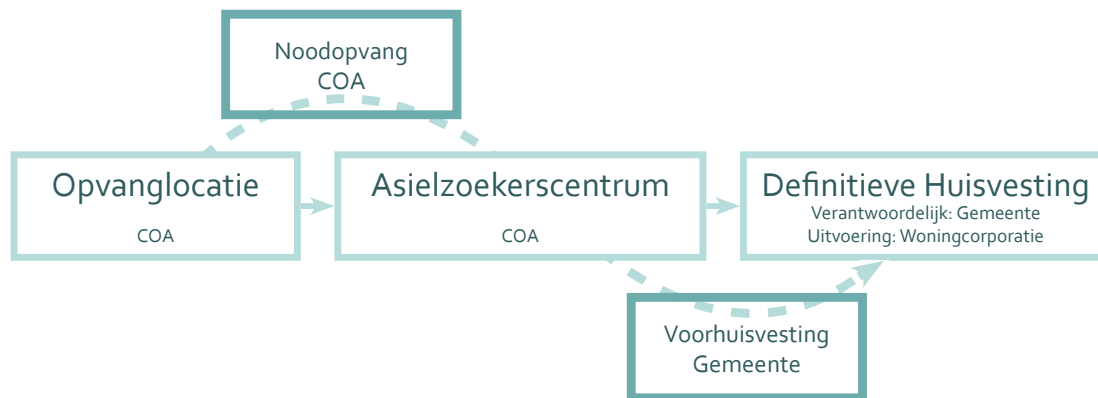
1.2. PROBLEEMANALYSE

De grote achterstand in de huisvestingsopgave van statushouders zoals hiervoor geschetst, heeft verschillende oorzaken. Ten eerste de continue grote stroom aan asielzoekers en vluchtelingen die Nederland binnen komen. Anno 2015 is Nederland en het Nederlandse asielbeleid niet geënt op zulke grote getalen en heeft daarmee dus niet de capaciteit in zowel ruimte als personeel om al deze mensen snel een dak boven het hoofd te bieden en uitsluitel te bieden over hun status. Dit ondanks het feit dat een soortgelijke crisis zich ook al in de jaren '90 voltrokken heeft. Door de grote toestroom van vluchtelingen en de grote druk in de asielzoekerscentra kan het momenteel wel een half jaar duren voordat een asiel aanvraag in behandeling genomen kan worden (COA, 2016b).

Daarbij is de verdeelsleutel van het Rijk niet ideaal in de huidige markt. Verdeling van statushouders gebeurt naar rato van inwoners van de gemeente zonder minima of maxima. Dit betekent dat de kleinste gemeenten dus maar 5 statushouders hoeven te plaatsen (10 keer kleiner dan de gemiddelde taakstelling), terwijl Amsterdam ongeveer 14 keer de gemiddelde taakstelling moet huisvesten in een reeds verhitte woningmarkt. Tegelijkertijd is ook de huisvestingscapaciteit van het COA tussen 2004 en 2007 teruggeschoefd, door de sluiting van 12 opvanglocaties, en weer in 2012 met de sluiting van nog eens 4 locaties (COA, 2012; Vaziri, 2008), dus zowel de opvang van het COA als de opvang in de markt zijn momenteel niet voldoende om de grote stroom aan vergunninghouders te huisvesten.

Daarnaast zou een oorzaak van het probleem kunnen zijn dat de verschillende huisvestingsvormen door verschillende partijen worden opgepakt. Het Rijk stelt het COA verantwoordelijk voor de huisvesting van vluchtelingen en asielzoekers, terwijl de erkend vluchtelingen (met een verblijfsdocument) de verantwoordelijkheid zijn van de gemeenten. De twee vormen van huisvesting hebben allebei een andere tijdsspanne, de nood- en de asielopvang van het COA wordt ingericht voor een verblijfsduur van respectievelijk 72uur en 3 maanden. Bij de huisvesting van statushouders wordt rekening gehouden met een periode van minimaal 5 jaar, gezien dit de duur is van hun verblijfsdocument. Hiermee verandert het programma van eisen aanzienlijk en wordt er van de huisvesting van statushouders een hogere kwaliteit

geëist, wat een langere bouwtijd tot gevolg heeft (Flyvbjerg, 2011). Aangezien de instroom en de uitstroom van AZC's niet gelijk zijn, raken de AZC's "verstopt" en moeten er andere vormen van huisvesting gezocht worden. De VNG is uit naam van de gemeenten in overleg met het Rijk om tussenoplossingen van huisvesting te verzinnen om de AZC's te ontzien. Door middel van "voorhuisvesting", wederom een tijdelijke vorm van huisvesting in afwachting van definitieve huisvesting voor statushouders, wat later het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) is geworden. De verstopping van de AZC's is niet alleen nadelig voor de statushouders zelf, maar heeft ook grote financiële gevolgen voor de exploitant, in dit geval het Rijk, gezien het feit dat statushouders eigenlijk al de verantwoordelijkheid van de gemeenten zijn.



Figuur 2. Overzicht soorten huisvesting (eigen afbeelding)

Ook is het nog belangrijk te vermelden dat ondanks dat de statushouders de verantwoordelijkheid zijn van de gemeenten, de vraag van het verzorgen van de woningen uiteindelijk terecht komt bij de woningcorporaties.

Ten slotte is het profiel van de doelgroep er een die met veel voorwaarden gepaard gaat en waarvan de financiële status nu onder de loep genomen wordt. Onderzoek naar aanleiding van hetzelfde vluchtelingenprobleem in de jaren '90 stelt dat er vier belangrijke pijlers zijn waarop huisvesting voor statushouders berust moet zijn (Smid, Kullberg, Priemus, & Pronk, 1994, p. 22). Ten eerste is dat de betaalbaarheid van de woning, gezien de financiële status van deze doelgroep. De statushouders zullen in bijna ieder geval terecht komen in het domein van de sociale huur. Hiermee wordt er dus niet alleen een beroep gedaan op de gemeenten om deze doelgroep te huisvesten, maar zullen ook woningcorporaties hun bijdrage moeten leveren. In de context van de steeds krappere woningmarkt in de grote steden, levert dit een extra opgave. Ondanks dat deze doelgroep bij voorkeur voorrang heeft op andere doelgroepen, mag er geen verdringing plaatsvinden. Daarnaast moet de huisvesting ook de maatschappelijke integratie bevorderen, draagvlak gecreëerd worden voor de realisatie van huisvesting van deze groep en moet de gevraagde huisvesting op korte termijn gerealiseerd (kunnen) worden. Ook moet er aandacht worden besteed aan de beheervorm van dergelijke huisvesting voor statushouders, niet alleen als onderdeel van het bevorderen van de maatschappelijke integratie en het creëren van draagvlak, maar tevens voor het inzichtelijk maken van de kosten en opbrengsten die met deze doelgroep gemoeid zijn.

Onderzoek van Twynstra Gudde naar de mogelijkheid om kantoren in te zetten om huisvesting van statushouders te realiseren, geeft aan dat het grootste obstakel momenteel ligt bij het in beeld krijgen de globale business case (Memelink & Rouwenhorst, 2015). Dit wordt onderstreept door verschillende oppositiepartijen in de politiek.

Een ander punt dat door de politiek aangedragen wordt, is de mogelijkheid tot het aanwenden van het leegstaande vastgoed ten behoeve van deze crisis. De leegstand in de Nederlandse kantorenmarkt wordt de afgelopen jaren gezien als een van de grootste problemen in de commerciële vastgoedsector. Ondanks dat de kantorenleegstand aan het eind van 2015 voor het eerst sinds 2008 is gedaald, bedraagt deze nog steeds 15,8% (DTZ Zadelhoff, 2016). Ondanks dat de meeste mensen bij het woord leegstand meteen aan

kantorenleegstand zullen denken, is dit niet de enige sector waarin veel leegstand is. Denk hierbij aan zorgvastgoed dat leeg staat of komt te staan door wijzigingen in het zorgbeleid (AWBZ), scholen die niet meer voldoen aan de huidige vraag, gevangenissen die afgestoten worden en winkels die leeg staan. Ook deze leegstand kan bestreden worden door middel van het transformeren naar woningen en elk type gebouw heeft een eigen transformatiepotentie.

1.3. DEELCONCLUSIE

Als al deze bovenstaande punten geabstraheerd worden, moet er met de volgende punten rekening gehouden worden wanneer er huisvesting voor statushouders wordt gerealiseerd.

- Capaciteit van de stad
- Tijd
 - Oplevertijd woningen;
 - Snelheid geboden gezien de dringende vraag.
- Communicatie
 - Tussen Rijk (COA) en Gemeenten;
 - Tussen Overheden en Maatschappij;
 - Tussen verschillende partijen (woningcorporaties, gemeenten, COA).
- Positie statushouders op woningmarkt
 - Financieel (betaalbaarheid);
 - Maatschappelijk (draagvlak en integratie).
- Beheervorm huisvesting statushouders
 - Financiële haalbaarheid;
 - Sociale ondersteuning.
- Procedures en wetgeving

1.4. PROBLEEMSTELLING

Naar aanleiding van bovenstaande, kan geconcludeerd worden dat een deel van de complexiteit van het probleem te ontlenen is aan de verschillende stakeholders die hierbij betrokken zijn en de uitgebreide context van het probleem op het gebied van beleid, capaciteit en huisvestingsrandvoorwaarden.

"Ondanks dat de oplossing voor het snel leveren van huisvesting voorhanden is – in bestaand leegstaand vastgoed – wordt deze oplossing nog niet opgepakt door de stakeholders."

Daarmee wordt het samenbrengen van de twee losstaande problemen, namelijk de grote stroom vluchtelingen en hun tekort aan huisvesting en de leegstand in diverse soorten vastgoed nog niet bereikt. Om over te kunnen gaan tot het maken van beslissingen op het gebied van huisvesting van statushouders in bestaand leegstaand vastgoed, moeten eerst de doelen en de belangen van de verschillende stakeholders met elkaar verenigd worden.

ONDERZOEKSOPZET

2. METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk zet uiteen op welke wijze het onderzoek zal worden uitgevoerd. Het beschrijft het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethode, het conceptuele model van de stappen die genomen worden om tot het resultaat te komen.

2.1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats wordt dit onderzoek gebruikt om inzicht te verkrijgen in het proces rondom het huisvesten van statushouders en daaropvolgend te onderzoeken of er behoefte is naar meer vaart in het proces, en zo ja, hoe deze dan gerealiseerd kan worden. Hiervoor is het tevens noodzakelijk om alle verschillende partijen die betrokken zijn bij het huisvesten van statushouders te ondervragen en te begrijpen welke verantwoordelijkheden zij hebben, of zij druk voelen en op welke manier zij hier vervolgens naar handelen.



Figuur 3 – Doelstelling afstudeeronderzoek (eigen afbeelding)

Om het probleem (zie 1.4. Probleemstelling) op te kunnen lossen en dus te kunnen komen tot een versnelling in het proces, wordt het probleem opgedeeld in de succesfactoren en knelpunten die de actoren in het proces tegenkomen. Door het aanstippen van de succesfactoren en – misschien nog wel belangrijker – het waarschuwen voor de knelpunten, kunnen toekomstige projecten lering trekken uit projecten die momenteel lopen.

Door de urgentie en de actualiteit van het onderwerp, heeft het onderzoek een sterke neiging naar praktische implementatie van de geleerde lessen. De resultaten van het onderzoek betreffen een overzicht en positionering van alle stakeholders en de onderlinge samenwerking en mogelijke verbeteringen daarin. Deze bevindingen worden deels gevonden in de literatuur over deze verschillende actoren en deels in de interviews die gehouden worden met de verschillende geïdentificeerde actoren. De interviews geven ook informatie over het proces van het huisvesten van statushouders, waarin tevens specifiek gevraagd wordt naar de succesfactoren en knelpunten die de actoren ondervinden. De resultaten naar aanleiding van deze vragen worden teruggekoppeld in het laatste deel van het onderzoek, de presentatie van de Metagame. Dit spel is ontwikkeld op basis van een stakeholder analyse en heeft tot doel om een oplossing te vinden voor een conflict. Waar in een normale stakeholder analyse de analyse uitgevoerd wordt door de analist, wordt in dit geval de analyse van het probleem uitgevoerd door de verschillende actoren. Hierdoor wordt de uitkomst van het spel direct beter praktisch implementeerbaar. Het spel behandelt de gevonden uitkomsten als onderbouwing van het spel, zoals het ook als onderbouwing voor een normale analyse gebruikt zou worden.

2.2. ONDERZOEKSVRAGEN

Welke *invloed* hebben de verschillende relevante stakeholders op het proces van huisvesten van statushouders binnen leegstaand vastgoed en hoe kan inzicht in *succesfactoren* en *knelpunten* in het proces een bijdrage leveren aan het (ver)snel(d) realiseren van deze huisvesting in leegstaand vastgoed?

1. *Wie zijn de relevante stakeholders en wat zijn hun posities, doelen en belangen?*
Deze vraag zoekt uit wie de relevante stakeholders zijn, wat hun verantwoordelijkheden zijn en daarmee, wie de probleemeigenaren zijn. Het identificeren zal voornamelijk beantwoord worden middels **deskresearch**. Het definiëren van hun doelen zal middels **interviews** met de geïdentificeerde stakeholders worden bepaald.
2. *Hoe ziet het proces van het huisvesten van statushouders er uit?*
Deze vraag dient ter exploratie van de context van de probleemstelling. Hier wordt het proces van het huisvesten van statushouders vergeleken met reguliere bouwprocessen. Deze vraag zal middels **deskresearch** worden onderzocht, en worden geverifieerd in de **interviews**.
3. In hoeverre wordt er samengewerkt tussen de verschillende actoren en is deze samenwerking tussen de verschillende stakeholders doorslaggevend in de snelheid van het proces?
Na het identificeren van de stakeholders zal gekeken worden of er een overlap te vinden is in doelstellingen. Door de verschillende belangen met elkaar verenigen zal een deel van het probleem al opgelost worden. Dit deel van het onderzoek is deels een resultaat van **desk research**, maar zal voornamelijk vorm krijgen naar aanleiding van de **interviews**.
4. *Welke succesfactoren kunnen een rol spelen in het versnellen van het proces van het huisvesten van statushouders en welke knelpunten houden deze versnelling tegen?*
Het uitlichten van succesfactoren kan toekomstige processen versnellen. De succesfactoren kunnen gegeven worden op algemene basis, zoals aanbevelingen omtrent de communicatie naar de omwonenden, als op specifieke projectbasis. Onder knelpunten kunnen alle punten worden verstaan die een vertragend effect hebben op het proces ten opzichte van een normaal project en/of zaken die op komen spelen naar aanleiding van de hoge urgentie die bij de betrokken partijen wordt gevoeld. Deze informatie wordt verkregen via de **interviews**.
5. *Hoe vertalen deze eisen, doelen en successen en knelpunten zich in een strategie om versnelling te kunnen realiseren?*
Naar aanleiding van de antwoorden op bovenstaande vragen, kan er een strategie ontworpen worden. In de interviews zal aan de stakeholders gevraagd worden hoe zij de geschetste problemen opgelost zouden zien. Daarnaast zal een analyse van bovenstaande vragen een zekere oplossingsruimte bieden, waarbinnen de oplossing voor het huidige probleem omtrent huisvesting van statushouders moet liggen. Deze informatie wordt verkregen via de **interviews** en verwerkt door middel van het ontwikkelen van een speelbare **Metagame Analyse**.

2.3. ONDERZOEKSSTRATEGIE

De strategie die zal worden gebruikt om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, is kwalitatief. Kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt door het genereren van nieuwe theorieën, waar kwantitatief onderzoek zich in principe meer richt op het testen van bestaande theorieën (Bryman, 2012, p. 36). Bryman

(2012) geeft in zijn boek een aantal generieke stappen die genomen moeten worden om tot een nieuwe theorie te kunnen komen. Deze stappen worden in dit hoofdstuk gevolgd en toegelicht.

Tabel 1. Stappen in kwalitatief onderzoek (Bryman, 2012)

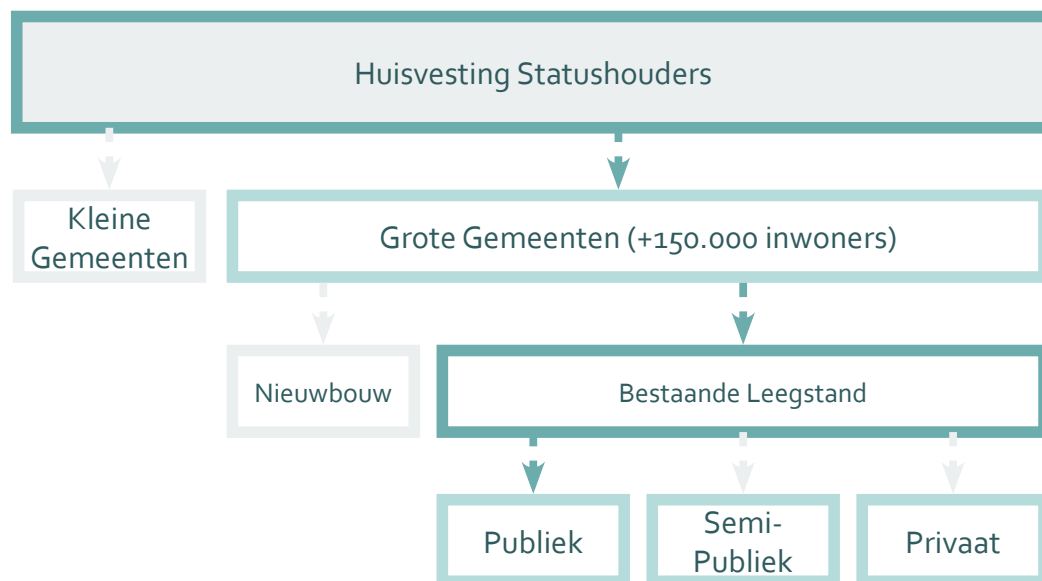
Stappen in Kwalitatief onderzoek volgens Bryman (2012)	Paragraaftitel
1. Het formuleren van algemene onderzoeksvragen;	2.2. Onderzoeksvragen
2. Selectie van relevante onderwerpen;	2.4. Afbakening
3. Verzamelen van relevante data;	2.5. Onderzoeksopzet
4. Interpretatie van de data;	2.6. Onderzoeksmethoden
5. Conceptueel en theoretisch kader;	3. Literatuurstudie
a. Specificatie van de onderzoeksvragen	3.3.3. e
b. Verzamelen van additionele data	-
c. Interpretatie van de data, terugkoppeling naar stap 4.	4. Analyse
6. Rapporteren van de bevindingen/conclusies.	6. Conclusies

In dit stappenplan is te zien dat er een iteratie wordt gemaakt na de eerste verzameling van data. Dit geeft de onderzoeker de kans om de gevonden bevindingen te testen. Het spreekt voor zich dat meer iteraties een betere kwaliteit van de verzamelde data bewerkstelligt. Omwille van een gelimiteerde tijd waarin het onderzoek afgerond moet worden en de hoeveelheid interviews die al voor de eerste verzameling van data nodig is, wordt een poging gedaan om tenminste een terugkoppeling met de geïnterviewden te doen. De daadwerkelijke realisatie van deze terugkoppeling zal veelal afhangen van de beschikbaarheid van de te interviewen personen en de tijd die het kost om de in eerste instantie gevonden data te analyseren en generaliseren. Zodra deze generalisatie van de gevonden tussentijdse resultaten op papier is gezet, kan de specificatie van de onderzoeksvragen teruggekoppeld worden aan de relevante partijen.

2.4. AFBAKENING

Binnen de probleemstelling wordt enkel gekeken naar de grotere gemeenten, van meer dan 150.000 inwoners waarbij het gebrek aan capaciteit in de woningmarkt een grote determinant van het probleem is.

Daarnaast wordt, zoals eerder vermeld gekeken naar bestaand vastgoed, in plaats van nieuwbouw. Dit is omdat, gezien de urgentie van het vraagstuk behoefte is aan snelle oplossingen. De doorlooptijd van een transformatie met een tijdelijke bestemming, is vele malen sneller dan nieuwbouw met een permanente bestemming.



Figuur 4. Afbakening (eigen afbeelding)

2.5. ONDERZOEKSOPZET

Om een onderzoek te kunnen structureren wordt een onderzoeksopzet gekozen. Een onderzoeksopzet weerspiegelt de keuzes voor de prioriteiten die door de onderzoeken worden gesteld ten aanzien van de verschillende aspecten die in het onderzoek uitgelicht worden (Bryman, 2012, p. 46). De onderzoeksopzet die in dit onderzoek wordt nagestreefd is de cross-sectionele opzet. Deze opzet gaat ervan uit dat er data verzameld wordt op meer dan een case, waarbij een case staat voor een persoon, een instantie, een land, etc. Een ander focus punt van deze opzet is dat het gaat om eenzelfde moment, de data die verzameld wordt, wordt min of meer gelijktijdig verkregen. Daarnaast dient voor deze methode een systematische werkwijze te worden toegepast, omwille van het ijkken van de data. Dit houdt in dat zo veel mogelijk dezelfde vragen aan gelijksoortige cases moeten worden gesteld. Door middel van semigestructureerde interviews kan deze data verzameld worden. De transcripten van deze interviews kunnen gevonden worden in Bijlage II, de toelichting van het uitvoeren van de interviews in hoofdstuk 4.

2.5.1. WIJZE VAN VERGAREN INFORMATIE

Het selecteren van de relevante stakeholders zal in eerste instantie worden gedaan naar aanleiding van een observatie van het huidige speelveld. Naargelang het onderzoek vordert kunnen stakeholders worden toegevoegd of verwijderd uit de lijst met relevante stakeholders, mochten de uitkomsten van de tot dan toe gehouden interviews daartoe leiden.

Gezien de urgentie van het onderwerp zijn de meeste mensen die zich op een relevant niveau bezig houden met het onderwerp van het huisvesten van statushouders, zeer druk. De selectie voor de te interviewen personen is zeer sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van deze personen.

De interviews met de stakeholders beslaan een groot deel van het onderzoek en het vergaren van de benodigde data om de stakeholder analyse te kunnen uitvoeren. Het is dan ook zaak om deze interviews efficiënt in te delen, zodat er zo veel mogelijk gevraagd kan worden in een zo kort mogelijke tijd. De interviews zullen semigestructureerd zijn, met vaste hoofdvragen die aan iedere stakeholder gevraagd zullen worden om de loop van de verschillende interviews zo gelijk mogelijk te houden. Om daadwerkelijk te kunnen gaan interviewen moet het grootste deel van de deskresearch al voltooid zijn. Hiermee vergaart de onderzoeker de mogelijkheid om de juiste vragen te stellen aan de geïnterviewde en kan efficiëntie meer gewaarborgd worden.

Tenslotte worden er ook nog interviews gevoerd met experts op het gebied van de huidige vluchtelingenstroom. Deze experts kunnen het onderzoek voorzien van waardevolle informatie over de woonbehoefte van de statushouders en kunnen daarmee een profiel schetsen van de doelgroep die gehuisvest moet worden. Deze informatie wordt gebruikt ter verificatie van de gevonden resultaten uit de literatuur en om argumenten van de overige stakeholders te kunnen plaatsen in de context.

Het doel is om in ieder geval relevante stakeholders te spreken uit de top 20 van de grootste steden in Nederland. Dit zijn de gemeenten die in zowel absolute als relatieve zin de meeste statushouders moeten huisvesten, terwijl er in veel van die steden waarschijnlijk al een woningtekort is.

2.5.2. WIJZE VAN VERWERKEN INFORMATIE

Nadat de interviews zijn afgenomen, zullen de opnames van de interviews getranscribeerd worden en vervolgens worden geanalyseerd met behulp van Atlas.ti. Atlas.ti is een programma dat gebruikt kan worden om kwalitatief onderzoek strategisch en systematisch te analyseren door middel van codering. Het doel van het gebruik van Atlas.ti is om codes of thema's te vinden in de transcripten, die te kunnen categoriseren en daarmee uiteindelijk casus specifieke problematiek te kunnen generaliseren. Deze methode is arbeidsintensief vanwege de hoeveelheid werk die zit in het transcriberen en het coderen van de interviews. Uiteindelijk leidt deze methode wel tot waardevolle en kwalitatieve data, waardoor deze methode toch de voorkeur heeft boven andere wijzen van interview-analyse.

2.6. ONDERZOEKSMETHODEN

Het onderzoek kent verschillende fasen, met bijbehorende methoden. De eerste fase zal gebruikt worden om het kader van de probleemstelling uiteen te zetten en veelal gedefinieerd worden door de literatuurstudie, zoals te zien in Figuur 5. De conclusie van dit hoofdstuk is de beantwoording van de eerste twee deelvragen.

Vervolgens wordt in het tweede deel van dit onderzoek de praktijk inzichtelijk gemaakt. Dit houdt in dat in dit deel van het onderzoek en de bijbehorende fase van het afgelopen traject, de focus wordt gelegd op de perceptie van de verschillende stakeholders die in het eerste deel gedefinieerd zijn. Op basis van de interviews met deze geselecteerde personen, worden de derde en vierde deelvraag beantwoord. In de analyse wordt gekeken naar de overeenstemmingen met de conclusies die in de literatuur zijn gevonden en worden die vergeleken met de bevindingen uit de praktijk.

Alle bovenstaande resultaten en conclusies zullen meegenomen worden naar het derde deel van het onderzoek, waar middels een stakeholder analyse gepoogd wordt om een (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem te vinden. Er zijn veel verschillende stakeholder analyse methoden, waarbij een onderscheid te maken is tussen methoden die karakteristieken van de actoren analyseren, de relaties tussen de verschillende actoren analyseren en die (conflict)situaties analyseren (de Booij, 2010). In dit onderzoek wordt gekozen om de situatie te benaderen als een conflictsituatie. Nu is de huidige situatie waarschijnlijk geen conflictsituatie, in termen van dat de verschillende actoren recht tegenover elkaar staan en niet met elkaar spreken. Toch wordt in dit onderzoek gekozen om het probleem wel als een dergelijke situatie te benaderen. Dit is omdat in dit type stakeholder analyse de methode tot doel staat om consensus of in ieder geval beweging in de situatie te bereiken. In paragraaf 3.3.1. wordt uitgebreider uitgelegd hoe de selectie voor de Metagames analyse tot stand is gekomen.



Figuur 5 - Onderzoeksopzet

De Metagames analyse biedt inzicht in de positie van verschillende actoren en stakeholders in een bepaald conflict. De meningen en doelstellingen worden gebruikt om te komen tot een voordelige uitkomst. De meerwaarde van dit model is dat het inzicht verleent in de karakteristieken van de actoren. De tijd die deze methode nodig heeft wordt door de Booij (2010) geschat op 1-3 weken, wat voornamelijk afhankelijk is van de interviews die afgenomen moeten worden door de onderzoeker. Deskresearch van beleidsdocumenten en publicaties van de actoren kan dienen tot voorbereiding op de interviews.

2.7. WETENSCHAPPELIJKE EN PRAKTISCHE RELEVANTIE

Zoals al in het eerste stuk van deze scriptie is geschetst, is het aandeel van de maatschappelijke relevantie op dit gebied het grootst. Maar om tot een oplossing te komen voor het maatschappelijke probleem, wordt de wetenschap aangewend om richtlijnen te geven. De wetenschappelijke relevantie is echter niet alleen te vinden in de ondersteuning van de maatschappelijke relevantie, maar is ook intrinsiek relevant.

In de eerste plaats is er momenteel nog weinig wetenschappelijks geschreven over het huisvesten van de huidige stroom asielzoekers en statushouders. Men denkt veel te weten over deze groep mensen, op basis

van negatieve nieuwsberichten en aan de andere kant de schoolvoorbeelden van geïntegreerde asielzoeker. Het beeld van vluchtelingen is zeer veranderlijk. Dit onderzoek wenst niet een duidelijk profiel van de statushouders te geven, waardoor keuzes in programma's van eisen politiek verantwoord kunnen worden. Wel is het voor de huidige problematiek belangrijk om in gedachten te houden voor welke doelgroep deze woningen gerealiseerd worden. In de interviews met de experts zal dus, meer dan in de andere interviews, ook gevraagd worden naar de doelgroep en de gemêleerdheid hiervan, anders dan een abstracte weergave van een groep mensen.

Daarbij is een nieuwe ontwikkeling in de vastgoedwereld dat niet alleen kantoorpanden leeg staan of leeg komen te staan, maar dat steeds meer andersoortig vastgoed op de markt komt. Het gaat hier veelal over zeer gebouwen met een zeer uitgesproken typologie, zoals gevangenissen, ziekenhuizen, scholen en verzorgingstehuizen. De transformatiepotentie van dit type gebouwen is in veel mindere mate onderzocht dan die van kantoren.

LITERATUURSTUDIE

3. LITERATUURSTUDIE

De literatuurstudie of het theoretisch kader vormt de basis voor de analyse van de wetenschappelijke literatuur aangaande onderwerpen van de verschillende deelvragen zoals hierboven beschreven. Het eerste deel staat in het teken van de wereldwijde vluchtelingen crisis die momenteel gaande is. Hierin wordt gekeken naar de ontwikkelingen die op wereldniveau afspeelen, hoe die doorsijpelen in Europa. Vervolgens hoe daar op nationaal niveau op gereageerd wordt. Daarna wordt ingegaan op de nationale wet- en regelgeving omtrent het huisvesten van statushouders in leegstaande gebouwen en transformatieprojecten. Gevolgd door de theorie rond het uitvoeren van stakeholderanalyses, een eerste scan van het speelveld van actoren die nu betrokken zijn bij het proces van het huisvesten van statushouders en hun positionering.

3.1. VLUCHTELINGEN, MIGRANTEN, STATUSHOUDERS EN VERGUNNINGHOUDERS

In Nederland is de discussie over het asielbeleid niet van vandaag of gisteren. Al sinds de jaren '90 is het asielbeleid van Nederland onder de loep genomen door zowel de maatschappij als de politiek. Dit onderzoek distantieert zich zo veel mogelijk van politieke opvattingen en wil een overzicht geven van de feiten die momenteel gelden, zonder daar een mening op te dringen aan de lezer.

In de eerste plaats is het daarvoor belangrijk om de terminologie over de verschillende soorten immigranten helder te hebben. De UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de VN, geeft aan dat de terminologieën steeds meer met elkaar verward worden, terwijl er wel degelijk een verschil is (UNHCR, 2015). Vluchtelingen zijn mensen die gewapende conflictsituaties of vervolgingen ontvluchten. De definitie van vluchtelingen is in 1951 al vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag van de VN en vormt de basis voor vluchtelingenbescherming. Hierin wordt ook voorgeschreven wat de basisrechten van vluchtelingen zijn waaraan ontvangende staten moeten voldoen. Het meest belangrijke fundament van het Vluchtelingenverdrag is dat vluchtelingen niet terug gestuurd mogen worden naar een situatie waar hun leven weer in het geding is (UNHCR, 2015).

Migranten daarentegen zijn personen die ervoor kiezen om naar een ander land te trekken om betere levensomstandigheden voor zichzelf te creëren. Vaak zijn de motieven van migranten economisch van aard, maar kunnen ook te maken hebben met het verkrijgen van educatie of gezinshereniging (UNHCR, 2015).

Statushouders en vergunninghouders zijn twee verschillende benamingen voor dezelfde doelgroep. De benaming statushouder verwijst naar de verschillende vormen van een vergunningsstatus die een vreemdeling kan verkrijgen. Een A-status van een vergunning is een verblijfsvergunning voor een toegelaten vluchteling, een C-status is een vergunning verleend op humanitaire gronden (NRC, 1998). Een vergunninghouder is meer generiek, iemand die een vergunning heeft gekregen op basis van een asielaanvraag.

3.1.1. WERELDWIJD

In 2014 waren er wereldwijd 19,4 miljoen mensen op de vlucht. Een projectie van deze situatie op onze eigen samenleving, zou inhouden dat iedere Nederlander en de helft van alle Vlaamse Belgen op de vlucht zou zijn. Zoals al eerder geschetst zijn de meeste vluchtelingen voornamelijk afkomstig uit Syrië, maar ook uit Afghanistan en Somalië. 86% van alle vluchtelingen zoeken voornamelijk onderdak in buurlanden. Zo heeft Libanon aan het eind van 2014 meer dan 1,1 miljoen vluchtelingen opgevangen, terwijl Nederland op dat moment 82.494 vluchtelingen onderdak bood (IOM, 2016).

3.1.2. EUROPA

Voor vluchtelingen uit het Midden Oosten en Afrika is Europa een heel aantrekkelijk toevluchtsoord, ondanks de gevaarlijke tochten die ze moeten ondernemen. In 2015 hebben 1,3 miljoen vluchtelingen asiel

aangevraagd in Europa, waar het er in 2014 nog ruim een half miljoen waren (Vluchtelingenwerk Nederland, 2016).

Huisvesting voor statushouders blijkt in veel landen binnen Europa lastig te zijn vanwege de eisen die eraan verbonden zijn, met name op het gebied van betaalbaarheid en beschikbaarheid. Hierin is er ook nog een verschil tussen hoe verschillende lidstaten van de EU dit dossier oppakken, aangezien er geen wetgeving is die EU-breed voorschrijft hoe om te gaan met deze regelgeving. Hierdoor wordt er op nationaal niveau besloten hoe te acteren op het gebied van allocatie van middelen en wet- en regelgeving. IFHP (2015) geeft drie struikelblokken die bij veel Europese landen voorkomen. In de eerste plaats worden vragen gesteld rondom het geconcentreerd of diffuus (gespikkeld) huisvesten van statushouders. Zonder interventie van de staat, is de kans op gettovorming erg groot, aangezien statushouders bijna per definitie in economisch zwakkere buurten terecht komen (IFHP, 2015). Daarnaast worden veel landen gelimiteerd door hun eigen bestemmingsplannen en andere wet- en regelgeving. Ten slotte wordt tevens het feit dat huisvesting en integratie onder verschillende publieke domeinen vallen, gezien als een obstakel in het proces (IFHP, 2015).

IFHP (2015) concludeert dat de uitdagingen rondom het huisvesten van statushouders niet alleen een kwestie is van het leveren van stenen, waarvoor sociaal draagvlak, economische haalbaarheid en *out of the box* denken nodig is; het gaat steeds meer om het implementeren van flexibiliteit in bestemmingsplannen en de interdisciplinariteit van de verschillende organisaties die met huisvesting en integratie bezig zijn (IFHP, 2015).

Net als Nederland, kampen veel verschillende Europese landen met dezelfde problemen op de woningmarkt, waardoor gelijksoortige problemen zich voordoen bij het huisvesten van statushouders. Tsjechië, Denemarken, Polen en Zweden geven aan, net als Nederland, door het gebrek aan een voldoende capaciteit in de sociale huursector, een competitie te ervaren tussen de lokale bevolking en de recent toegelaten vluchtelingen om een sociale huurwoning te bemachtigen (IFHP, 2015). Oostenrijk, Denemarken, Duitsland en Zweden hebben een toewijzingsstelsel van statushouders, gedirigeerd vanuit het rijk, waardoor grote steden meer statushouders moeten huisvesten.

Er zijn ook grote verschillen tussen de Europese benaderingen. Zo zetten Spaanse gemeenten veel leegstaande woningen in die nog het resultaat zijn van de *housing boom* tussen de jaren 2000 – 2006, en geeft Berlijn aan dat zij zich niet specifiek gaat inzetten voor vluchtelingen, maar verdrievoudigt zij liever het budget voor algemene huisvesting, voor alle doelgroepen (IFHP, 2015).

3.1.3. NEDERLAND

Binnen Nederland zijn, zoals in hoofdstuk 1.1. Aanleiding en Maatschappelijke Relevantie geschetst, veel verschillende partijen betrokken rond het opvangen van vluchtelingen. De asielprocedure is een uitgekiend proces waarin de IND probeert te ontdekken of een vreemdeling een vluchteling is of een migrant. In Nederland is een heel duidelijke afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende instanties. Het Rijk is verantwoordelijk voor de asielzoekers op basis van het vluchtelingenverdrag. Zodra deze vluchtelingen een status hebben, vallen zij onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, omdat zij op dit moment gewone Nederlandse burgers zijn.

Zoals al door het IFHP aangegeven, kampt ook Nederland met regelgeving die beperkend kan werken voor het huisvesten van statushouders. Vooral rondom het gebruik van bestaand vastgoed dat getransformeerd dient te worden, zijn er veel eisen waaraan voldaan moet worden (3.2.2. Wetgeving bij transformatie).

3.1.4. DEELCONCLUSIE

Er zijn momenteel wereldwijd meer dan 19 miljoen mensen op de vlucht. De meesten van hen zoeken onderkomen in buurlanden, maar een aantal maakt gevaarlijke overtochten naar Europa. Binnen Europese landen zijn veel vergelijkingen te trekken met de problematiek die dit oproept, zo maken meerdere landen gebruik van een nationale verdeelsleutel en wordt capaciteit van de reguliere sociale huurmarkt gezien als een van de grootste problemen in het kunnen huisvesten van statushouders. Toch is er nog een gebrek aan

algemeen Europese regelgeving om de huidige vluchtelingen crisis en de gevolgen daarvan op de woningmarkt te kunnen benaderen.

3.2. LEEGSTAND EN TRANSFORMATIE

Deze paragraaf beschrijft de huidige staat van de leegstand in Nederland, welke typen vastgoed leegstaan en op welke manier deze ingezet zouden kunnen worden ten behoeve van de huisvesting van statushouders. Daarnaast wordt een kort overzicht gegeven van de wet- en regelgeving waar rekening mee gehouden moet worden in het geval van transformatie. Ook worden de subsidies besproken, zowel in het kader van transformatie als in het kader van statushouders. Tot slot wordt een kort inzicht gegeven in de mogelijke business cases waar gebruik gemaakt van kan worden in het transformeren voor statushouders.

3.2.1. STAAT VAN DE LEEGSTAND

Kantoren

De Nederlandse kantorenmarkt wordt de afgelopen tijd gekenmerkt door grote leegstand. Huidige cijfers laten zien dat de algehele leegstand in kantoorruimtes medio 2015 op 16.1% zit, bijna 8 miljoen m² met een stijging van 0,7% ten opzichte van eind 2014 (DTZ Zadelhoff, 2015). De oorzaken van deze grote hoeveelheid leegstand is bekend; een te hoge productie aan het einde van vorig decennium, weinig vraag naar kantoorruimtes door trends als 'Het Nieuwe Werken' en te hoge boekwaarden van de panden bij de eigenaren. Daarnaast is het investeringsklimaat in de Nederlandse kantorenmarkt zeer aantrekkelijk voor grote (institutionele) beleggers, die al voor de crisis via *investment funds* hebben geïnvesteerd in kantoorgebouwen, niet bereid zijn om af te waarderen en daarmee de prijzen in de markt speculatief hoog houden (Vastgoedmarkt.nl, 2014).

Dit alles heeft als gevolg dat de kantorenleegstand aanzienlijk is en landelijk nog steeds stijgende, maar dat er tevens een recordaantal transformaties is geweest in het afgelopen jaar (Dynamis, 2015). Vooral het terughoudende beleid ten aanzien van het nieuw bouwen van kantoren in de grote steden heeft over het algemeen geleid tot een daling in aanbod, behalve in Den Haag, waar het aanbod voornamelijk gevormd wordt door Rijksvastgoed, naar aanleiding van overname van banken en het reorganisatie van het ambtelijk stelsel (Dynamis, 2015).

Zorgvastgoed

Sinds 1 januari 2015 is er een aantal wijzigingen op het gebied van langdurige zorg doorgevoerd in reactie op de steeds vergrijzende samenleving. Deze wijzigingen betreffen voornamelijk het opschorten van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de wetswijzigingen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de invoering van de Wet Langdurige Zorg (WLZ) ter vervanging van de AWBZ (Movisie, 2016). Kort gezegd houden de wijzigingen in dat er een scheiding plaatsvindt van wonen en zorg, wat leidt tot meer extramurale zorg. Deze wetten zijn van invloed op het beleid van gemeenten en woningbouwcorporaties op het gebied van de woonsituatie van zorgbehoevende ouderen, met als doel dat deze langer in hun bestaande woning gehuisvest kunnen blijven. Dit betekent dat deze ouderen minder snel in een verzorgingshuis (intramuraal) belanden, wat tot kostenbesparingen voor de maatschappij zou moeten leiden. De eerste WMO regelt de bekostiging van huisvesting en de WLZ de bekostiging van zorg van ouderen (Rijksoverheid.nl, 2015, p. 1). Als gevolg hiervan wordt het dus duurder om in een verzorgingstehuis te gaan wonen, wat betekent dat verzorgingstehuizen op den duur leeg komen te staan, of in ieder geval anders gebruikt zullen gaan worden om meer aan de toekomstige behoeftes te kunnen voldoen.

Rijks- en gemeentelijk vastgoed

Nederland heeft sinds de financiële crisis te maken met grote financiële tekorten. De wetswijzigingen zoals hierboven beschreven zijn een reactie op het terugbrengen van de tekorten en de staatsschuld. Deze maatregelen vinden niet alleen hun weerslag op wet- en regelgeving, maar ook in het beleid van publieke organisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het rijk is de grootste vastgoedbezitter van Nederland, wat het afstoten van leegstaand rijksvastgoed onvermijdelijk maakt (Hoewelaken, 2015). Op deze manier

wordt het behalen van maatschappelijk rendement gekoppeld aan het behalen van financieel rendement, zoals minister Blok verwoordt. In het portfolio van het RVB staan voornamelijk oude (ministeriële) kantoren, kazernes, gevangenissen en gerechtsgebouwen leeg (Rijksvastgoedbedrijf, 2015). Het RVB heeft inmiddels 55 gebouwen aan gemeenten aangeboden tegen een kostendekkende huurprijs. Deze gebouwen kunnen dan door gemeenten weer doorverhuurd worden aan woningcorporaties of andere beherende partijen (Rijksvastgoedbedrijf, 2015). Desalniettemin, zijn deze gebouwen ten tijde van de exploitatie voor huisvesting van vluchtelingen en statushouders nog steeds te koop.

Ook gemeenten bezitten vaak veel en divers vastgoed. De gemeente Amsterdam heeft al meer dan 1400 objecten in bezit (Straathof, 2015). Tegelijkertijd, zoals hiervoor ook al beschreven, krijgen gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden voor verschillende voormalig rijksdiensten. De financiële verantwoordelijkheid neemt daarmee ook toe. Gemeenten zijn steeds meer verantwoordelijk voor het budgetteren van hun kasstromen, wat automatisch leidt tot de ambitie om efficiënter met geld om te gaan, zoals reorganisaties en het afstoten van (leegstaand) vastgoed. Hierbij worden ook targets meegegeven die gehaald moeten worden, wat soms leidt tot beperking van het behalen van het sociale doel, om het financiële doel te kunnen behalen. De grootste leegstand binnen het gemeentelijk vastgoed valt in de meeste gemeenten in het scholenvastgoed. Vooral buiten de randstad is hier steeds minder van nodig, in verband met ontgroening en de urbanisatie (Vastgoedmarkt.nl, 2013).

Winkelvastgoed

De actualiteiten rondom winkelvastgoed en grote retailers zijn momenteel ook niet meer uit het financiële nieuws weg te denken. Het faillissement van V&D en de val van schoenengigant Macintosh Retail Group zijn nog maar het begin van een lange reeks faillissementen in de retailsector (Vastgoedmarkt.nl, 2016a). De redenen hiervoor zijn te vinden in het veranderende gedrag van de consument en het niet voldoende inspringen van grote retailketens op deze veranderde behoefte. Dit heeft grote gevolgen voor de leegstand in de binnensteden. Grote ruimtes op zeer centrale locaties in de stad zullen leeg komen te staan en er zijn waarschijnlijk weinig winkeliers die het aandurven deze ruimte op te nemen om een eigen onderneming te starten.

Transformeren naar Huisvesting

Tijdelijke transformatie of tijdelijk gebruik is een methode om leegstand (tijdelijk) tegen te gaan. Voordelen van tijdelijk gebruik ten opzichte van definitief gebruik is dat er vrijstellingen op wet- en regelgevingen worden verleend. Het beste voorbeeld hiervan is de omgevingsvergunning die op basis van de Wabo en de Crisis en Herstelwet (Chw) wordt afgegeven waarin afwijking van het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt (Benraad, Scheldwacht, Singelenberg, & Steetskamp, 2012; Mulder, 2015). Ook de wet- en regelgeving stimuleert dus een oplossing van het probleem richting de transformatie van bestaand vastgoed.

Een van de redenen voor deze aarzeling omtrent het transformeren van gebouwen in een portefeuille is te wijten aan de onzekerheden die gevoeld worden door eigenaren. Deze onzekerheden zijn grotendeels financieel en hebben te maken met de grootte van het investeringsvolume of de opbrengsten van een dergelijke transformatie, maar ook 'zwabberend beleid' van gemeenten en overheden kan invloed hebben op aarzelingen omtrent transformaties (Heurkens, De Hoog, & Daamen, 2014). Ondanks de onzekerheden omtrent het transformeren blijkt dat er in 2015 meer dan ooit getransformeerd is, maar dat de opname van kantoorruimte ten opzichte van het jaar ervoor iets achterblijft (Vastgoedmarkt.nl, 2016b).

Tabel 2. Voor- en nadelen van transformatie naar huisvesting voor statushouders per vastgoedtype (eigen interpretatie).

TYPE EIGENAAR	TYPE VASTGOED	VOORDEEL	NADEEL
PRIVAAT	KANTOREN	<ul style="list-style-type: none"> - Veel informatie beschikbaar over markt - Veel informatie beschikbaar over transformatiepotentie 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel ingrepen om transformatie te realiseren - Lange oplevertijd - Hoge financiering - Vaak op monofunctionele kantoorlocaties, kans op gettovorming
	WINKELVASTGOED	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale ligging 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel ingrepen om transformatie te realiseren - Lange oplevertijd - Hoge financiering
SEMIPUBIEK	ZORGVASTGOED	<ul style="list-style-type: none"> - Typologie komt sterk overeen met huisvesting dus; lagere financiering - Vaak in woonwijken 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig cijfers over huidige en toekomstige leegstand bekend - Met oog op vergrijzing ligt verdringing op de loer.
PUBIEK	GEMEENTELIJK VASTGOED	<ul style="list-style-type: none"> - Mede-eigenaar van het probleem, dus verhoogd belang 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel verschillende typologieën, o.a. scholen - Veel verschillende locaties
	RIJKSVASTGOED	<ul style="list-style-type: none"> - Grootste vastgoedeigenaar van NL - Mede-eigenaar van het probleem, dus verhoogd belang 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel verschillende typologieën, o.a. kazernes, gevangnissen - Veel verschillende locaties

Er kan worden verondersteld dat transformatie naar huisvesting voor statushouders gepaard gaat met hoge kosten, en minder hoge opbrengsten door de beperkte huur die betaald kan worden door de toekomstige bewoners. Daarmee is het zeer waarschijnlijk dat de financiële haalbaarheid in termen van rendement niet hoog is en dat eigenaren van leegstaande kantoren daardoor niet overgaan tot het transformeren voor deze specifieke doelgroep. Dit geldt evenwel voor het nieuw bouwen van huisvesting, alleen hoeft in de business case van nieuwbouw geen rekening gehouden te worden met de huidige boekwaarde of aankoopwaarde van het gebouw.

3.2.2. WETGEVING BIJ TRANSFORMATIE

In het kader van de transformatie van kantoorgebouwen zijn verschillende wetten van kracht. Het grootste onderscheid hierin wordt gemaakt tussen tijdelijke en permanente transformatie. Bij tijdelijke transformatie zijn momenteel ontheffingen mogelijk van bestaande wet- en regelgeving, waardoor procedures sneller verlopen en dus in het licht van de huidige probleemstelling aantrekkelijker lijkt om tijdelijke transformaties na te streven.

Bestemmingsplan

In principe moeten alle plannen voldoen aan het bestemmingsplan. In het geval van transformatie van bijvoorbeeld een kantoorgebouw naar woningen is de kans echter groot dat de bestemming van het stuk grond niet overeen komt met de toekomstige bestemming. Dit kan een groot struikelblok zijn in de transformatie, aangezien het wijzigen van bestemming een langdurige procedure is die minimaal 3 maanden duurt, in het geval er geen bezwaar aangetekend wordt. Meestal duurt de wijziging van een bestemmingsplan langer, niet alleen vanwege de kans op bezwaren maar ook doordat er voor bestemmingsplanwijzigingen zeer gedetailleerde en uitgewerkte plannen ingediend moeten worden. Hierdoor zit heel veel tijd in het voorbereiden van het aanvragen van een bestemmingsplanwijziging. Om echter de transformatie van leegstaand vastgoed aan te moedigen, kan er tijdelijk van het bestemmingsplan afgeweken worden op basis van de Crisis en Herstelwet (Chw). Het afwijken van het bestemmingsplan is mogelijk via de

kruimelgevallenregeling in het Besluit omgevingsrecht (Bor), waardoor maximaal 10 jaar van de huidige bestemming afgeweken mag worden, ontheffing van het bestemmingsplan. Het doorlopen van de reguliere procedure voor ontheffing duurt 8 weken, met een bezwaarperiode van 6 weken, waarna de ontheffing onherroepelijk is.

Wabo

Ook moeten transformatieprojecten voldoen aan de Wabo, de wet algemene bepalingen van omgevingsrecht. Deze wet stelt kaders voor de omgevingsvergunning. Waar het eerst nodig was om verschillende vergunningen los en bij verschillende overheidsinstanties aan te vragen, zijn deze nu gebundeld in één vergunning. Er hoeft dus geen aparte bouwvergunning, milieuvergunning of ontheffing van het bestemmingsplan aangevraagd te worden. Dit heeft geleid tot een verkorte proceduretijd, waardoor transformatie sneller van start kan gaan (Benraad et al., 2012). Wat betreft tijdelijke transformaties zijn de regelingen voor sommige aspecten van de omgevingsvergunning iets versoepeld. Zo is er bijvoorbeeld bij tijdelijke transformaties ontheffing van de Wet geluidhinder (Wgh), die is ingesteld om gevoelige functies, zoals wonen en scholen te beschermen tegen geluidsoverlast van verkeer en industrie. Het project blijft nog wel onderhevig aan de eisen die gesteld worden aan de ruimtelijke ordening, waar geluidsoverlast ook in opgenomen is.

Bouwbesluit

Ten slotte is natuurlijk ook het bouwbesluit op transformatieprojecten van kracht. Het bouwbesluit stelt eisen rond veiligheid van een gebouw. Het gaat hier om constructieve veiligheid, brandveiligheid en gebruiksveiligheid. Het bouwbesluit maakt onderscheid tussen nieuwbouw, bestaande bouw en verbouw, waarbij per casus gekeken moet worden welke eisen moeten en kunnen worden toegepast. Transformaties vallen vaak onder verbouw. Dit houdt in dat de gebouwdelen die niet gewijzigd worden, minstens moeten voldoen aan de eisen die staan voor bestaande bouw. Alles wat toegevoegd wordt aan het gebouw, moet voldoen aan de eisen voor nieuwbouw. Het onderscheid tussen nieuwbouw en verbouw wordt 'het rechtens verkregen niveau' genoemd. Dit kan gedefinieerd worden als het "kwaliteitsniveau dat bij een rechtmatig gebouw feitelijk aanwezig is voordat de verbouwing wordt uitgevoerd" (Veldman, 2013). In de praktijk blijkt dat er nog wat verwarringen ontstaan over het minimale niveau waaraan transformaties moeten voldoen, vooral in het geval van transformaties, waarbij het soms niet duidelijk is of dan voldaan moet worden aan de verbouw- of nieuwbouweisen (Veldman, 2013).

Omgevingswet

De bundeling van de verschillende vergunningen in de Wabo was een voorbode voor een nieuwe wet die in 2018 wordt verwacht, de Omgevingswet. Deze wet bundelt 26 aparte wetten die gericht zijn op de leefomgeving, tot doel om wet- en regelgeving in dit domein eenvoudiger en efficiënter te laten zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De Crisis- en herstelwet en de Wabo zullen beiden opgenomen worden in deze nieuwe wet. Hoe deze wet er precies uit zal zien is nog niet bekend.

3.2.3 SUBSIDIES

Rondom het transformeren van kantoorgebouwen voor statushouders zijn ook wat subsidieregelingen van kracht. De eerste is niet een echte subsidie, maar een korting op de verhuurdersheffing. In het geval dat een eigenaar meer dan 10 woningen onder de liberalisatiegrens verhuurt, moet verhuurdersheffing aan de overheid betaald worden. Als een eigenaar via transformatie sociale huurwoningen realiseert, wordt er eenmalig een korting van 10.000 euro per opgeleverde huurwoning toegekend. De voorwaarden voor deze heffingskorting is dat er zelfstandige woningen opgeleverd moeten worden die verhuurd worden onder de liberalisatiegrens en de minimale transformatiewaarde van de woning is 25.000 euro (Expertteam Transformatie, 2016). Verder zijn er nog fiscale kortingen die eventueel van toepassing zijn op de transformatie, bijvoorbeeld bij de verbetering van het energielabel of door andere duurzaamheidsingrepen te doen. Deze ingrepen kosten over het algemeen vaak meer geld dan dat de subsidie oplevert en is waarschijnlijk niet aantrekkelijk om voor tijdelijke transformaties aan te wenden.

Per 1 februari 2016 is het ook mogelijk om subsidie aan te vragen voor het huisvesten van statushouders. Het gaat hierbij om onzelfstandige woningen geschikt gemaakt voor bewoning van minimaal vier statushouders. Per gehuisveste statushouder is er 6.250 euro aan subsidie die uitgekeerd wordt aan de verhuurder. In totaal is er 87,5 miljoen euro beschikbaar gesteld, goed voor het huisvesten van ongeveer 14.000 statushouders via deze tijdelijke regeling, die beschikbaar is tot december 2020 (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2016).

3.2.4. GEMEENTELIJK VERSNELLINGSARRANGEMENT (GVA)

Het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) heeft tot doel om gemeenten een middel te bieden om alsnog aan de taakstelling te voldoen, zonder definitieve reguliere huisvesting te bieden aan statushouders (VNG, 2016b). De statushouder kan hierdoor het asielzoekerscentrum verlaten en meedoen aan de maatschappij, terwijl het ook de doorstroming bevordert, een andere pijler uit het bestuursakkoord.

De huisvesting via het GVA is tijdelijk, de gemeente heeft 24 maanden om de statushouder in een dergelijk project te huisvesten, vanaf het moment dat de statushouder zijn vergunning heeft gekregen (VNG, 2016b). In de tussentijd moet de gemeente verzorgen dat er voldoende reguliere huisvesting is op het moment dat deze 24 maanden voorbij zijn. De projecten die in aanmerking komen voor GVA projecten zijn alle projecten waar niet al een woonbestemming op zit. Dat houdt in dat vakantiewoningen wel ingezet mogen worden, maar woonboten of studentenhuizen niet. Dit betekent dat er vaak ook iets van een ingreep gedaan moet worden voordat een gebouw geschikt gemaakt kan worden voor het GVA project.

Het GVA kan worden gezien als een akkoord tussen het COA en de gemeente, waarbij de strikte scheiding tussen verantwoordelijkheden iets vager wordt. De gemeente is verantwoordelijk voor de huur, inrichting, beheer en onderhoud. Het COA zorgt voor de toewijzing van de statushouder aan de woning, en betaalt de gemeente €50,- per week per volwassene. De statushouder is de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar krijgt nog steeds dezelfde leef- en eetgeld regeling als in het AZC, deze vergoeding wordt rechtstreeks aan de statushouder zelf uitgekeerd door het COA.

Doordat de gemeente voorziet in de huur, kan er geen aanspraak worden gemaakt op bijstand door de statushouder. Wel kan de statushouder in aanmerking komen voor kinderbijstand of kindgebonden budget.

3.2.5. DEELCONCLUSIE

De Nederlandse wet- en regelgeving omtrent ruimtelijke ordening is erg uitgebreid op veel vlakken en evolueert gestaag. Na het combineren van meerdere wetten omtrent vergunningen in de *Wabo*, wordt nu verwacht dat in 2018 de Omgevingswet van kracht wordt. Hierin zullen verschillende wetten op gaan die nu voor transformatieprojecten aangesproken worden, zoals de *Chw* en de *Wabo*. Of de inhoud van deze afzonderlijke wetten nog zal gaan veranderen is nog niet duidelijk.

Transformaties en het uitbreiden van de sociale woningvoorraad door sociale huurders wordt gestimuleerd door kortingen aan te bieden op de verhuurdersheffing. Daarnaast is er nog een subsidie die aangevraagd kan worden in het geval van de ontwikkeling van onzelfstandige woningen voor statushouders, waar een aantal voorwaarden aan verbonden zijn. Ook kan het GVA financieel gezien voordelen opleveren voor gemeenten.

3.3. STAKEHOLDERS

De verantwoordelijkheden op het gebied van vluchtelingen, asielzoekers en statushouders is verspreid over de verschillende overheidslagen. Bij sommige partijen ligt een wettelijke verantwoordelijkheid of een mandaat, maar er zijn ook partijen die betrokken zijn bij het voorzien in een oplossing zonder dat ze daar eigenlijk verantwoordelijk voor zijn. In deze paragraaf wordt allereerst toegelicht welke methode wordt toegepast op deze casus en hoe deze methode uitkomst kan bieden in de huidige problematiek. Daarna wordt gekeken welke verschillende partijen een rol spelen in het proces van het huisvesten van statushouders en wat hun verantwoordelijkheden, doelen en belangen zijn.

3.3.1. ANALYSE METHODE

Stakeholder analyse is een breed begrip. Over de jaren heen zijn er veel verschillende methoden ontwikkeld om binnen de term stakeholder analyse met een gericht doel, de actoren te analyseren. Motivaties om gebruik te maken van stakeholder analyse kunnen voortkomen uit de overtuiging dat betrokkenheid van de partijen leidt tot het beste resultaat (Grimble, 1998). Maar de veelheid van actoren die tegenwoordig betrokken zijn bij verschillende soorten projecten, met name in de bouw, hebben geleid tot een specialisatie van de techniek op een specifieke toepassing (Reed et al., 2009; Timmermans & Beroggi, 2000).

Bij een bepaald project of probleem, kan een analyse gemaakt worden van de stakeholders of de actoren. De analyse is een methode om een beeld te geven van een of meerdere karakteristieken van verschillende actoren of stakeholders (Van der Lei, 2009). De termen "actor" en "stakeholder" worden vrij vaak door elkaar gebruikt omdat de definitie van beiden zeer dicht bij elkaar ligt. Een actor is een persoon, een groep of een organisatie, die in staat is om een beslissing te maken en die op een min of meer gecoördineerde manier te werk gaan (L. Hermans, 2005). Een actor heeft altijd een zeker belang en een invloed op het onderwerp van de analyse. Een stakeholder daarentegen, kan een persoon of een groep zijn die invloed heeft op, of beïnvloed wordt door de keuzes en de bereikte resultaten van een andere organisatie (L. Hermans, 2005). Hierbij ligt de nadruk veel meer op 'stake', het hebben van een aandeel, dan op het kunnen maken van een beslissing. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de bovenstaande definitie voor een actor, dus een speler met een bepaalde bevoegdheid tot het maken van keuzes. Voor de term stakeholder wordt uitgegaan van een speler die beïnvloed wordt door de keuzes van de actoren en de speler die de keuzes van de andere actoren beïnvloedt, zonder zelf een directe bevoegdheid te hebben in het geheel.

Het doel van een stakeholder analyse

Het gebruik van stakeholder analyse kan voor veel verschillende doeleinden gebruikt worden, maar is met name interessant voor het maken en evalueren van beleid. Dit komt door de grote hoeveelheid aan verschillende partijen die gemoeid zijn met beleid dat gemaakt wordt op (stedelijke) ontwikkelingen. Analyses in het veld van beleidsmakers kan interessant zijn voor het analyseren van een enkele actor. Hiermee wordt de veelheid aan verschillende perspectieven binnen een bepaalde organisatie geïdentificeerd, gewogen en geëvalueerd, waardoor na de analyse gekozen kan worden voor de rationeel beste of meest optimale invulling van het te maken beleid, vanuit het perspectief van die enkele actor (L. Hermans, 2005).

Beleid is echter niet een aangelegenheid voor een enkele actor, bijvoorbeeld een gemeente. Meer en meer wordt in de totstandkoming van beleid gezocht naar input van de markt en andere partijen om een zo goed mogelijke afweging te maken wat de beste of meest optimale invulling van het beleid is (Hommen, 2011). Het introduceren van andere actoren in de beleidsvorming is niet alleen te herleiden tot de wens voor meer integrale proposities, maar is tevens resultaat van een meer verdeelde macht in termen van *resources*. Bijvoorbeeld, de gemeente heeft tot doel om kwetsbare groepen te huisvesten, maar heeft zelf geen enkele woning in beheer. Hiervoor wordt gekeken naar de woningcorporaties om hun *resource*, namelijk woningen, te bieden. In ruil daarvoor, wordt het beleid van de gemeente in samenspraak met de woningcorporaties gemaakt in de vorm van prestatie- of samenwerkingsafspraken.

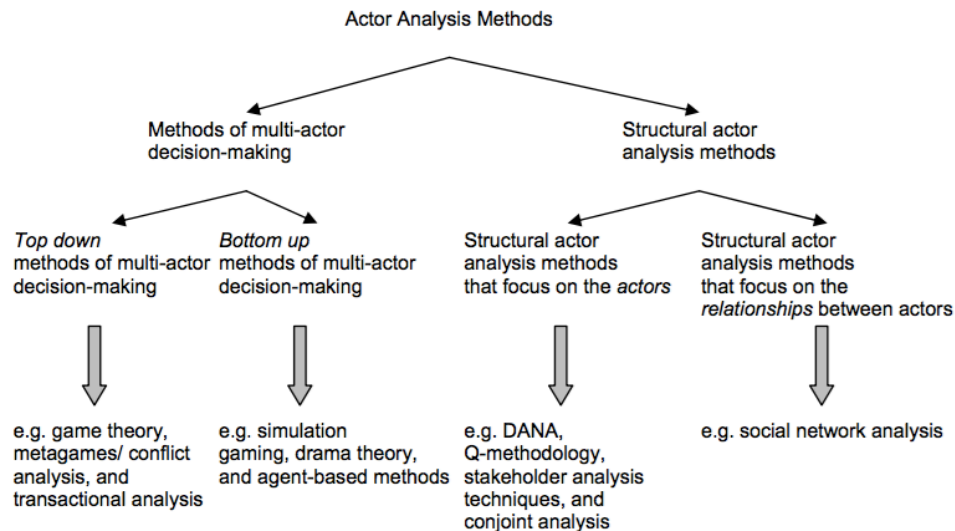
Deze consultatie van de overige partijen, vaak met tegenstrijdige doelstellingen en belangen maakt de invulling van het beleid lastiger voor de partij die de analyse uitvoert, waardoor een middel nodig is om al deze verschillende doelen en belangen te kunnen positioneren en te kunnen vertalen (Van de Riet, 2003). Maatschappelijke problemen vragen om integrale beleidsvoering. Dit is omdat er meerdere partijen bij betrokken zijn, vanwege de verspreide *resources* en om snelheid en efficiëntie van het beleid te bevorderen. Hierom is een multi-stakeholder analyse een goede uitkomst om verschillende perspectieven ten opzichte van het probleem in kaart te kunnen brengen en doelmatig beleid op te kunnen stellen.

Keuze voor een methode

Zoals hiervoor beschreven, zijn er veel verschillende motieven om een stakeholder analyse te gebruiken en zijn er verschillende methoden ontwikkeld om de analyse uit te voeren. De selectie van een methode berust

op de aard van de probleemsituatie die op dat moment geanalyseerd dient te worden en het doel dat de analist wil bereiken met het uitvoeren van de analyse (de Booij, 2010).

Volgens van der Lei (2009), vindt selectie van een methode plaats op grond van verschillende randvoorwaarden die door de analist gedefinieerd moeten worden.



Figuur 6 – Actor Analyse Selectie (van der Lei, 2009)

Op het eerste niveau wordt een keuze gemaakt op het gebied van het doel van de analyse. Een multi-actor analyse is een analyse met het doel om de keuzes van de actoren te modelleren. De tweede optie is een structurele actor analyse, waar de analyse draait om het bestuderen van de relaties tussen de verschillende actoren. Het tweede niveau binnen de multi-actor analyse draait om top-down of bottom-up. Top-down staat hier voor het proces waarin collectief tot een bepaalde keuze wordt gekomen, bottom-up methoden staan voor het proces waarin afzonderlijke keuzes van de actoren leiden tot een gezamenlijke uitkomst. Zoals het schema al vermeldt, worden structurele actor analyse onderverdeeld in methoden die focussen op de actoren en anderen die focussen op de relaties tussen de actoren.

Het uitvoeren van een stakeholder analyse kan heel veel inzichten opleveren die zonder analyse niet aan het licht komen en is daarmee bijna altijd van toegevoegde waarde. Tegelijkertijd zijn er specifieke problemen die gepaard gaan met het uitvoeren van een stakeholder analyse. Ten eerste is dat complexiteit. Veel analyse methoden zijn erg theoretisch van aard en daarmee lastig toe te passen op de praktijk (Jepsen & Eskerod, 2009). Daarnaast speelt ook de veelheid aan verschillende methoden een rol in de complexiteit die ervaren wordt in het uitvoeren van stakeholder analyses, zoals hiervoor aangegeven. Er van uitgaande dat in de praktijk weinig tot geen tijd is om eerst in de theorie te duiken van de stakeholder analyse, zal het vaak zo zijn dat een verkeerde methode geselecteerd wordt om een probleem goed (berust op de aard van het probleem en het doel van de analist) te kunnen analyseren.

Een ander probleem is dat veel methoden van stakeholder analyse geen vervolgstappen verbinden aan de uitkomsten van de analyse. Hierdoor wordt het moeilijk om van theorie en analyse naar de praktijk over te stappen en wordt dus niet de volle potentie van het middel benut om verandering in de huidige situatie aan te brengen (L. M. Hermans & Thissen, 2009).

In zijn afstudeerrapport, geef de Booij (2010) een methode waarin de keuze gemaakt kan worden voor een bepaalde analysemethode. Hierin worden acht verschillende criteria meegenomen om de keuze op te baseren.

Method:	Time:	Purpose:	Information Needed:	Analytical Quality:	Communication:	Experience Analyst:	Type of Actors:	Environment Complexity:
(Grontmij) Stakeholder Analysis	Low	Explore characteristics	Low	Low	Tables and Matrixes	High	< 15 Organised Groups	Low
(TU Delft) Public Stakeholder Analysis	Medium	Explore perceptions	Medium	Medium	Tables and Matrixes and relation diagram	Medium	< 15 Organised Groups	Low / Medium
Q-Methodology	High	Explore perceptions	High	High	Statistical Output	Low	Large Unorganised groups	High
Metagames	High	Conflict Resolution	High	High	Strategic scenario maps	Low	< 5 Organised Groups	High
DANA	High	Explore perceptions	High	High	Perception models and output tables with differences in perceptions and relations	Low	< 15 Organised Groups	High
Social Network Analysis	High	Explore actor network	High	High	Maps of Actor relations	Low	> 15 Organised Groups	High

Figuur 7 – Classificering Methodes op basis van acht criteria (de Booij, 2010).

Kijkend naar de classificering die de Booij (2010) in figuur 7 geeft, heeft de methode Metagames Analyse de voorkeur voor het uitvoeren van de stakeholder analyse. Deze keuze berust op de gedachte het probleem te benaderen als een conflictsituatie. Het benaderen van het probleem als een conflict kan uitkomst bieden in het stimuleren van ontwikkelingen van transformatie van leegstaand vastgoed voor statushouders. De focus ligt binnen deze methode erg op acties die genomen dienen te worden en het afwegen van voor- en nadelen van bepaalde keuzes. In hoofdstuk 5 wordt een uitgebreider overzicht gegeven van de methode.

3.3.2. POSITIE VAN DE BETROKKEN STAKEHOLDERS

Een scan van het speelveld rondom het huisvesten van statushouders levert de volgende stakeholders op:

Tabel 3 – Stakeholders en stakeholdergroepen

Stakeholdergroep	o.a.
1. Gemeente	
2. Woningcorporatie	
3. Rijksorganen	COA, Politiek, de Nederlandse staat
4. Maatschappij	Maatschappij (nationaal), Omwonenden (lokaal)
5. Adviseurs	
6. Marktpartijen	Beheerders, Eigenaren
7. Statushouders	

Niet al deze partijen hebben ook daadwerkelijk keuzebevoegdheid, wat het onderscheid kenmerkt tussen de actoren en de stakeholders. In dit overzicht heeft de Rijksoverheid de meeste keuzebevoegdheid en maakt tegelijkertijd de grootste invloed met de keuzes die zij maakt. Het veranderen van wet- en regelgeving is hier een voorbeeld van. De gemeente is, binnen het mandaat dat zij van de Rijksoverheid heeft gekregen, keuzebevoegd over statushouders en haar eigen vastgoed. Zo kan zij bijvoorbeeld veel invloed uitoefenen door haar eigen vastgoed in te zetten ten behoeve van het huisvesten van statushouders, of door de keuze om het GVA in werking te zetten. Ook woningcorporaties hebben keuzebevoegdheid. Ook zij kunnen kiezen voor het transformeren van eigen vastgoed, en hebben daarnaast ook een groot aandeel in de sociale woningvoorraad. Bij het gebruik van de sociale woningvoorraad is een woningcorporatie echter wel afhankelijk van de mutatiegraad van de woningen. De invloed van de keuzes van oplossingen die gebruik maken van de sociale woningvoorraad, wordt door de mutatiegraad kleiner dan bij transformaties van overig vastgoed.

Daarnaast zijn er ook nog de stakeholders, waarbij de statushouder zich in de minst invloedrijke positie bevindt.



Figuur 8 – Stakeholders en Actoren

3.3.2.1. GEMEENTEN

Gemeenten hebben de wettelijke taak om huisvesting te realiseren voor statushouders, binnen 12 weken nadat ze door het COA aan de gemeente gekoppeld zijn.

De gemeente kan, om aan deze taakstelling te voldoen verschillende rollen aannemen. De lijn die het ambtelijk apparaat volgt is afhankelijk van de politieke voorkeuren en besluiten die worden genomen door het college van burgemeester en wethouder. Het is niet gemakkelijk om de volledige positie van de organisatie van gemeente te schetsen, aangezien er binnen de gemeente een veelheid aan verschillende belangen en actoren gevat is. Zo zitten bijvoorbeeld de sociale diensten, zoals integratie, vaak apart van de ruimtelijke en economische diensten waar huisvesting vaak onder valt, daarmee is het niet gezegd dat die diensten beiden hetzelfde beleid nastreven.

De missie van de Nederlandse gemeenten is grofweg te benoemen als het zijn van een dienstverlenende organisatie die zich verantwoordelijk voelt voor haar inwoners en alles in het werk stelt om de maatschappij en plaatselijke samenleving te versterken. Dit is een gegeneraliseerde missie, de missie verklaring zal per gemeente veranderen en de focus van zal per gemeente meer genuanceerd zijn.

Geënt op de huidige problematiek van de statushouders, is een enkel doel zeer veelvoorkomend; het behalen van de wettelijke taakstelling van het huisvesten van statushouders. Ook hierin is geen gemeente hetzelfde, waar de ene gemeente graag meer doet voor deze doelgroep, laat de ander zich meer leiden door het behalen van de target.

De gemeente kan verschillende rollen aannemen in de herontwikkeling van gebouwen met het doel om uiteindelijk woningen te realiseren voor statushouders. De uitgangspunten voor het leveren van een bijdrage zijn onder te verdelen in het prioriteren van een urgent internationaal vraagstuk, het zorgvuldig vervaardigen van een democratisch besluitvorming en een gedragen besluit, of het waarborgen van de veiligheid van zowel ambtsdragers als de gemeenschap als geheel (VNG, 2016a).

Naar aanleiding van de sterk toenemende vluchtelingenstroom afgelopen jaar is er een bestuursakkoord gesloten tussen de verschillende Nederlandse gemeenten en het Rijk, om de verhoogde aantallen asielzoekers te kunnen huisvesten in Nederland. Het akkoord is gericht op de doorstroom en de integratie van asielopvang en huisvesting voor statushouders. Dit akkoord is december 2015 vastgesteld en omvat de volgende hoofdpunten op het gebied van huisvesting voor statushouders:

1. Subsidieregeling 'huisvestingsvoorziening', (zie 3.2.3.);
2. Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA);
3. Het meetellen van AMV's in de huisvestingstaakstelling.

De gemeente hoeft voor het gebruik maken van het GVA geen andere partijen in de hand te nemen. Natuurlijk is het afhankelijk van de situatie of dat wel gebeurt, door bijvoorbeeld sociaal beheerders in te schakelen om alles ter plekke goed te laten lopen.

De gemeente heeft een groot belang bij het snel en goed huisvesten van statushouders. Zij zijn immers wettelijk verantwoordelijk en in veel gemeenten wordt ook een politieke prioriteit gegeven aan deze kwestie. De invloed die de gemeente kan uitoefenen op de kwestie is ook groot. Natuurlijk is de gemeente belangrijk in planvorming bij het verstrekken van vergunningen, maar kan zij ook kiezen om actief haar eigen vastgoed te gaan transformeren naar woningen voor deze doelgroep. Hierin zal zij altijd afhankelijk zijn van een partij die de exploitatie op zich neemt, aangezien de gemeente dat zelf niet mag.



Figuur 9 – Invloed en Belang Gemeente

3.3.2.2. WONINGCORPORATIES

Nederland heeft een unieke woningmarkt, waarbij meer dan 30% van de woningvoorraad in handen is van woningcorporaties. Deze entiteiten zijn bij de wet toegelaten instellingen en voorzien in het huisvesten van de doelgroepen die zelf niet in staat zijn huisvesting te realiseren.

Nederland kent een lange geschiedenis van sociale huisvesting, waarin woningcorporaties een belangrijke rol spelen. Woningcorporaties zijn private entiteiten die de publieke taak van het huisvesten toebedeeld hebben gekregen. In totaal hebben de Nederlandse woningcorporaties een voorraad van 2,4 miljoen woningen, zo'n 33% van de totale woningvoorraad in Nederland (Pittini, Ghekiëre, Dijol, & Kiss, 2015). Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet van 2015, zijn verschillende restricties opgelegd met betrekking tot de activiteiten van de woningcorporaties.

Oorspronkelijk zijn woningcorporaties altijd actief geweest in het sociale domein van de Nederlandse woningmarkt. Ze vervulden hun rol als sociale huisvester van kwetsbare groepen en werden daarbij gesubsidieerd door de Nederlandse overheid. Dit was het geval tot midden jaren '90, toen de overheid besloot de woningcorporaties te verzelfstandigen door middel van brutering. Dit hield in dat de woningcorporaties zelfstandig moesten opereren, dat de subsidies gekapitaliseerd werden voor de bestaande woningvoorraad en dat deze werden uitgeruild tegenover de leningen die de woningcorporaties uit hadden staan bij de overheid (Ronald, 2013). Na deze verzelfstandiging werden woningcorporaties dus niet meer direct gesubsidieerd, maar werden nog steeds gesteund door de overheid middels garanties en garantstellingen bij de aanvraag van leningen. Hierdoor was het mogelijk voor woningcorporaties om tegen

een gereduceerd tarief te lenen, waardoor woningcorporaties nooit een marktconforme rente hoefden te betalen en daarmee woningen goedkoper konden aanbieden. Na de verzelfstandiging zijn de Nederlandse overheid en de woningcorporaties verder van elkaar af komen te staan, omdat de woningcorporaties niet meer afhankelijk waren van de politieke legitimiteit. Hierdoor zijn woningcorporaties zich meer en meer als projectontwikkelaars gaan gedragen en is de afstand tot de huurders groter geworden door de meer professionele organisatie (Aedes, 2011; Boelhouwer et al., 2014).

Herpositionering

Woningcorporaties opereren als vrijwel enige actor in het domein tussen de overheid, de markt en de maatschappij en hebben daarmee veel macht en een grote stempel gedrukt op de Nederlandse woningmarkt. Deze unieke positie heeft ertoe geleid dat er weinig tot geen reprimandes tot gevolg waren na eventuele excessieve acties of risicovol gedrag. De woningcorporaties vielen niet meer direct onder de politieke verantwoording van de minister, zoals een marktpartij, maar hadden daarentegen ook geen kritische aandeelhouders die hen kon wijzen op excessief gedrag. Door deze positie, hebben veel woningcorporaties andere activiteiten ondernomen dan enkel het voorzien in sociale huisvesting. Veel woningcorporaties hebben meegebouwd aan gehele wijken en exploiteerden op deze manier niet alleen sociale huurwoningen, maar ook huurwoningen in de vrije sector. Ook namen ze deel aan gebiedsontwikkelingen, waarbij scholen en ander maatschappelijk vastgoed ook in hun portefeuille terecht kwam, maar ook commerciële ruimten en kantoorgebouwen werden gebouwd, beheerd en geëxploiteerd. Een voorbeeld van dit risicovolle gedrag is bijvoorbeeld terug te vinden in de geschiedenis van Vestia, die een grote derivatenportefeuille in eigendom hadden die speculatief gebruikt werd. Bekendheid hierover heeft een groot aandeel gespeeld in de woningbouwcrisis, in navolging van de financiële crisis.

Tegelijkertijd was er een discussie gaande over de legitimiteit van woningcorporaties en werden zorgen geuit over de vermeende staatssteun die de corporaties ontvingen in de vorm van de garanties en garantstellingen van de overheid. De IVBN, vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, heeft hierover haar beklag gedaan bij de Europese Commissie, met de vraag om een gelijk speelveld te creëren voor alle actoren die actief zijn buiten de sociale huursector. Dit verzoek werd door de Europese Commissie gehonoreerd, met gevolg dat de woningcorporaties hun portefeuilles moeten opsplitsen volgens het principe van DAEB/niet-DAEB.

Een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), is een economische activiteit die door de publieke autoriteiten wordt gekenmerkt als zeer belangrijk en die zonder publieke interventie niet of op een andere wijze tot stand zou komen (European Commission, 2016). Voorbeelden hiervan zijn openbaar vervoer en andere sociale diensten, waaronder sociale huisvesting. De nieuwe woningwet heeft de demarcatie tussen de DAEB en niet-DAEB activiteiten geïntroduceerd in het Nederlandse woningstelsel. Hierdoor wordt het de woningcorporaties verplicht om hun niet-DAEB portfolio te splitsen van hun DAEB portfolio. Dit kan door het niet-DAEB portfolio juridisch en administratief af te splitsen en een nieuwe entiteit op te richten voor dat specifieke deel van de voorraad, of door dat deel van het portfolio simpelweg te verkopen. De splitsing tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten vindt niet alleen plaats op portfolio niveau, maar ook op activiteiten niveau. Dit houdt in dat woningcorporaties ook geen panden van derden meer mogen beheren. De introductie van deze regelgeving, luidt een tijdperk in waarin de overheid weer meer controle uitvoert op de woningcorporaties, na een periode van relatieve afwezigheid van toezicht.

Woningcorporaties zijn momenteel niet enkel bezig met de scheiding van hun portefeuille en activiteiten, tevens is de passendheidsnorm in werking getreden. Deze norm bepaalt dat woningcorporaties minimaal 95% van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag, moeten huisvesten in een woning tot aan de aftoppingsgrens. De norm is in het leven geroepen om de uitgaven op huurtoeslag te verminderen en tegelijkertijd de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen te kunnen garanderen. De introductie van deze wet is te herleiden vanuit het idee dat scheefwonen, zowel in de dure als in de goedkope vorm, niet bevorderlijk is voor de doorstroom van de Nederlandse woningmarkt. Mensen met een te hoog inkomen bezetten de woningen die eigenlijk bedoeld zijn voor lagere inkomens (goedkoop scheefwonen), terwijl

huishoudens met een te laag inkomen in duurdere woningen worden geplaatst, vanwege beschikbaarheid en daarmee meer recht hebben op huurtoeslag. Al met al kost dit de overheid veel geld en de overheid ziet dit liever opgelost door de woningcorporaties een nieuwe norm op te leggen, die per 1 januari 2016 voor alle nieuw te huisvesten huishoudens geldt.

Financieel

Ten slotte hebben woningcorporaties ook nog te maken met de verhuurdersheffing. Een heffing, gebaseerd op de WOZ-waarde van de panden in het bezit, die ingevoerd is om de woningcorporaties te laten meebetalen aan de staatsschuld die mede door de woningbouwcrisis flink is opgelopen (Rijksoverheid, 2015). Dit in combinatie met het passend toewijzen, waardoor in de eerste plaats een gematigd huurbeleid gevoerd moet worden, en daarnaast verwacht wordt dat mensen minder zullen gaan verhuizen en woningen dus niet geharmoniseerd kunnen worden, wordt door de woningcorporaties gezien als een slechte ontwikkeling voor de kasstromen van de woningcorporaties. Met name de corporaties die in de in de randstad werkzaam hebben last van deze ontwikkelingen. Waar het verkopen van woningen uit de voorraad een goede manier is om kasstromen te genereren, is in de randstad de druk op de lokale sociale woningmarkt zo hoog, dat het afstoten van bestaande sociale woningvoorraad maatschappelijk niet wenselijk is.

Kort gezegd zitten de woningcorporaties in een patstelling. Aan de ene kant leeft er de noodzaak om cashflows te verhogen om onder andere de verhuurdersheffing te kunnen betalen en dus meer inkomsten te genereren door middel van huurverhoging, of door de verkoop van woningen. Aan de andere kant schrijft beleid juist voor dat er passend toegewezen moet worden, er dus minder huur gevraagd mag worden aan huurders, om de betaalbaarheid van de sociale sector te kunnen waarborgen en de nationale uitgaven voor huurtoeslag te kunnen verlagen.

Huidige positie in het huisvesten van statushouders.

De woningcorporaties hebben geen wettelijke taak om statushouders te huisvesten, maar wel om te voorzien in de huisvesting voor kwetsbare doelgroepen. Afspraken over deze doelgroepen worden met de gemeente gemaakt en vastgelegd in prestatieafspraken of samenwerkingsafspraken. In principe zullen dus al deze statushouders gehuisvest moeten worden in het eigen portfolio van de woningcorporaties. Met ingang van 1 december 2015 is echter een experimenteerartikel toegevoegd aan de woningwet, waarin besloten is dat woningcorporaties panden van derden mogen beheren, als er na een markttoets blijkt dat geen marktpartijen de beheeractiviteiten willen uitvoeren (Aedes, 2016).

De missie van de woningcorporaties is om te voorzien in betaalbare huisvesting voor mensen met een laag tot middelhoog inkomen in een leefbare, veilige en schone leefomgeving. Het belang van de woningcorporatie ligt dus voornamelijk bij het feit dat de doelgroep bijna per definitie onder verantwoordelijkheid van de woningcorporaties valt. Een van de doelen van de woningcorporaties is het maken, beheren en exploiteren van sociale woningbouw, waarbij de doelstelling is om de wachttijd voor deze woningen zo laag mogelijk te houden. De stroom statushouders die nu gehuisvest moeten worden, hebben een negatief effect op de wachttijd en moet daarom in het licht van de bestaande huurders beschouwd worden om maatschappelijk draagvlak te kunnen blijven behouden.



Figuur 10 – Invloed en Belang Woningcorporatie

De invloed die de woningcorporatie heeft is erg groot, met name door het aandeel dat zij heeft in de sociale woningvoorraad. Echter, de discussies rond DAEB/niet-DAEB, de verhuurdersheffing en de recent geïntroduceerde passendheidsnorm vraagt een grote herpositionering van de corporatie, die wettelijk van aard is en daarmee veel prioriteit heeft.

3.3.2.3. RIJKSORGANEN

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)

Het COA is opgericht in 1993 naar aanleiding van een samenvoeging van verschillende instanties die te maken hadden met het opvangen van asielzoekers. In 1994 kwam de wet COA van kracht en kon het COA opereren als een zelfstandig bestuursorgaan (COA, 2016a). Het functioneren van het COA is sterk onderhevig aan de stroom asielzoekers, zo zijn er in tussen 2007 en 2012 veel locaties gesloten (COA, 2012; Vaziri, 2008), en in 2015 worden juist 48 nieuwe locaties bijgebouwd of heropend om de grote toestroom asielzoekers onderdak te kunnen bieden (COA, 2015b).

De wettelijke taak van het COA is onder andere het opvangen van, het onderdak bieden aan en het uitbetalen van asielzoekers. Daarnaast is het COA bevoegd tot het beheren, openen en sluiten van opvanglocaties zowel als het handhaven van de veiligheid in de opvanglocaties. Het COA valt onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie en heeft als missie asielzoekers op een professionele wijze een veilige leefomgeving te bieden, zodat de opvang van vluchtelingen voor zowel de Nederlandse politiek als de samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord (COA, 2016c).

Hiermee is de rol van het COA wettelijk beperkt tot asielzoekers en valt de opvang van statushouders officieel niet tot de taak van het COA. Het COA koppelt een toegelaten vergunninghouder aan een gemeente, op basis van de taakstelling die de gemeente is opgelegd door het Rijk. Zoals vermeld in paragraaf 3.2.4. heeft het COA inmiddels ook een rol in het GVA, waardoor het COA toch enigszins betrokken is bij de huisvesting van statushouders, ondanks dat er geen wettelijke taak voor het COA ligt.

Rijksoverheid

De rol van de Nederlandse staat in het huisvesten van statushouders is grotendeels vertaald in de wettelijke taken die bij het COA liggen. Het Rijk is verplicht om vluchtelingen op te nemen op basis van het Vluchtelingenverdrag. Ook al is het politieke geluid soms anders, de staat heeft geen tot weinig invloed op de stroom vluchtelingen die in ons land asiel aanvraagt. Wel wordt politiek geprobeerd om Nederland minder gunstig te laten afsteken tegenover de overige landen van de EU, in de hoop dat hierdoor minder vluchtelingen de keuze maken om in Nederland asiel aan te vragen (Vluchtelingenwerk Nederland, zie bijlage 2)

Het Rijk wijst elk half jaar de taakstelling in aantallen van de te huisvesten statushouders toe aan de gemeenten, wat door het COA vertaald wordt in een lijst met namen die doorgestuurd worden aan de gemeenten. Daarnaast heeft het Rijk ook nog de provincies mandaat gegeven om toezicht te houden op de voltooiing van deze taakstelling en heeft de provincies mandaat gegeven om te interveniëren – op kosten van de gemeente – op het moment dat een gemeente structureel niet voldoet aan haar taakstelling.

Voor de Nederlandse staat is het politieke geluid heel erg belangrijk en daarmee is maatschappelijk en politiek draagvlak een van de grootste pijlers waarop het Rijk haar acties toetst.



Figuur 11 – Invloed en Belang Rijksoverheid

Het Rijk heeft belang bij een goede doorstroom van vluchtelingen vanuit een AZC naar reguliere opvang. Het COA bouwt nu actief aan verruiming van de capaciteit in AZC's en ontwikkelt noodopvanglocaties. Dit is niet alleen om de nieuwe vluchtelingen op te kunnen vangen, maar ook omdat de statushouders nog onvoldoende door kunnen stromen naar de reguliere woningmarkt. Hoe beter de doorstroom van statushouders, hoe minder rijksmiddelen er uitgegeven dienen te worden aan huisvesting van asielzoekers.

3.3.2.4. MAATSCHAPPIJ

Zoals al hiervoor gemeld, speelt de maatschappij een grote rol in het huisvesten van statushouders. De omwonenden hebben een grote invloed op het bouwproces en (bouw)procedures en kunnen gemakkelijk bezwaar indienen voor ontwikkelingen voor deze doelgroep. Het is belangrijk om maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen en te behouden. Hierbij is communicatie een groot onderdeel en dat moet door alle partijen dan ook serieus opgepakt worden (VNG, 2016a).

De grootste angst die leeft bij omwonenden is dat er een verlaging van wooncomfort zal zijn naar aanleiding van de komst van ofwel een asielzoekerscentrum of huisvesting voor statushouders. Gemeenten en woningcorporaties hebben een duidelijke taak om ervoor te zorgen dat de vragen rond deze angst beantwoord worden en de plicht de leefbaarheid van de omgeving te waarborgen.



Figuur 12 – Invloed en Belang Maatschappij en Omwonenden

3.3.2.5. MARKTPARTIJEN

Ondanks dat marktpartijen geen wettelijke taak en geen maatschappelijke verantwoordelijkheden op dit dossier, worden ze toch genoemd in dit overzicht. Dit is omdat zij wel de mogelijkheid hebben om te helpen. Zo worden (leegstands)beheerders al vaak gevraagd om een bijdrage te leveren, en wordt geprobeerd om in lopende projecten toch nog wat extra sociale huurwoningen neer te zetten. Marktpartijen zullen vermoedelijk willen helpen in het huisvesten van statushouders, mits ze niet te veel hoeven in te geven op hun rendementen. Marktpartijen kunnen ook expertise leveren in bijvoorbeeld snelle ontwikkeling van projecten.

3.3.2.6. ADVISEURS

Door de grote politieke druk en de urgentie van het probleem, zijn inmiddels veel verschillende adviserende partijen een rol gaan spelen in het speelveld rondom het huisvesten van statushouders. Belangenbehartigingspartijen zoals Aedes, IVBN, VNG en Vluchtelingenwerk worden vaak geraadpleegd op casusspecifieke vragen. Daarnaast zijn er nog algemene 'experts' en in te huren adviseurs zoals Platform31, Platform Opnieuw Thuis, het OTAV, (OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders), die gemeenten kunnen begeleiden bij het opstellen van beleid. Maar ook marktpartijen kunnen deze rol vervullen.



Figuur 13 – Invloed en Belang Marktpartijen en Adviseurs

3.3.2.7. STATUSHOUDERS

Statushouders, of vergunninghouders, zijn erkend vluchtelingen. Na hun periode in het asielzoekerscentrum hebben ze een tijdelijk verblijfsdocument gekregen. Dit betekent dat ze voor in ieder geval de komende vijf jaar de Nederlandse nationaliteit hebben en wordt er van ze verwacht dat ze meedraaien in de maatschappij. Hierbij hoort natuurlijk huisvesting en een baan.

De doelgroep statushouders is een heel diverse, de gemiddelde statushouder bestaat eigenlijk niet. Grofweg kan gezegd worden dat in 2015 de eerste aanvraag voor asiel voornamelijk gedaan wordt door mannen, ouder dan 18 jaar (CBS, 2016). Van de totale instroom van asielzoekers, is ongeveer 31% nareiziger. De groep nareizigers bestaat voor 7% uit mannen boven de 18 jaar; 31% vrouwen boven de 18 jaar en voor de overige 61% uit kinderen onder de 18 jaar oud, voornamelijk moeders met kinderen dus (CBS, 2016). Dit laat zien dat de gemiddelde statushouder niet bestaat en dat er dus ook lastig een gemiddelde woonoplossing gevonden kan worden, zoals bij andere doelgroepen als studenten. Toch is er een gelijkenis te maken met de doelgroep studenten. Er wordt hier gekozen voor een vergelijking met studenten omdat statushouders en studenten beiden een doelgroep zijn waar betaalbaarheid van de woning belangrijker is dan de andere woningkenmerken en dat de vermoedelijke woonperiode van beide doelgroepen kort is, maximaal 5 jaar. Hiermee zou het grootste gedeelte van de doelgroep statushouders die nu in Nederland zijn, opgevangen kunnen worden - de jonge mannen die nu nog met een verblijfsvergunning in een AZC wonen - en kan daarna gekeken worden naar de opvang van 'reguliere' gezinnen en grote gezinnen met 8 of meer gezinsleden.

Voor huisvesting wordt uitgegaan van drie verschillende typen woningen:

1. Kleine, zelfstandige units (via subsidie voor transformaties);
2. Kleine onzelfstandige units met gedeelde woonkamer en keuken (via subsidieregeling voor het huisvesten van statushouders en/of GVA);
3. Reguliere appartementen of woningen, gereed gemaakt voor meerdere bewoners (kamergewijze verhuur) of gezinnen.

Er is nog geen onderzoek gedaan naar de woonbehoeftes van statushouders.

Daardoor is er nog geen programma van eisen beschikbaar en is er momenteel bij de overige actoren nog veel onduidelijkheid wat van bovenstaande opties de beste huisvestingsvorm is.

De statushouders zijn in deze kwestie de grootste belanghebbers, maar hebben de minste invloed om daadwerkelijk wat te veranderen aan de situatie. Op het moment dat overige actoren tijd hebben of nemen om onderzoek te doen naar de beste huisvestingsvorm, heeft de statushouder invloed op het aangeven wat de woonbehoeftes zijn.



Figuur 14 – Invloed en Belang Statushouders

3.3.3. DEELCONCLUSIE STAKEHOLDERS

Rondom het huisvesten van statushouders is een veelheid aan organisaties betrokken. Alleen niet alle stakeholders hebben keuzebevoegdheid in dit probleemstuk. De actoren, de stakeholders met keuzebevoegdheid, zijn de gemeente, de woningcorporatie en de Rijksoverheid. De overige organisaties zijn

stakeholders, zij kunnen het probleem beïnvloeden of door de keuzes van de actoren beïnvloed worden. Dit zijn de statushouders zelf, de maatschappij, de adviseurs en de marktpartijen. Op basis van bovenstaand hoofdstuk zijn de verschillende stakeholders gepositioneerd in een kader waarbinnen de ontwikkelingen plaatsvinden. In figuur 15 (links) wordt het onderscheid gemaakt tussen de actoren en de 'gewone' stakeholders. Figuur 15 (rechts) laat zien in welke mate de verschillende stakeholders invloed uitoefenen op het proces van het huisvesten van statushouders.

Stakeholder analyses kunnen worden ingezet voor een scala aan doelen. Bij elk van die doelen past een andere methode. Voor het kiezen van een goed passende methode, moet een analist dus eerst goed in de stof van stakeholderanalyses duiken en weten met welk precies doel een stakeholder analyse uitgevoerd wordt. Hierin schuilt het risico van het kiezen voor een verkeerde methode.

Na het bestuderen van de literatuur is de gekozen methodiek voor dit onderzoek de Metagame analyse, omdat het de mogelijkheid biedt om een conflictsituatie op te lossen. De analyse wordt gezien als een spel in een niet-spel context en kan daarmee een uitkomst bieden in *real-life, real-time* problemen. Er zijn twee verschillende manieren waarop deze spelcontext benaderd kan worden, er kan voor gekozen worden om de analist de analyse te laten uitvoeren, of om de spelers zelf het spel te laten spelen en daarmee de analyse te laten uitvoeren. Hiervoor moet aan de voorkant wel alsnog een preliminaire analyse door de analist c.q. spelleider om het spel voor te bereiden. De analyse kent drie stappen, het analyseren van de opties, de ontwikkeling van de scenario's en de analyse van de scenario's. Bij het laten uitvoeren van de analyse door de stakeholders zelf, worden het ontwikkelen van de scenario's en de analyse hiervan door de spelers uitgevoerd.



Figuur 15 – Invloed, keuzebevoegdheid en belang

3.4. CONCLUSIE

Er zijn twee maatschappelijke uitdagingen die zich in de gebouwde omgeving afspelen. In de eerste plaats is dat de vluchtelingenstroom en daarnaast de steeds aanhoudende hoge leegstandscijfers.

De vluchtelingenstroom is in het afgelopen jaar erg hoog geweest. Er zijn zowel veel asielzoekers als statushouders te huisvesten, bij voorkeur zo snel mogelijk. Een oplossing hiervoor kan zijn in leegstaand vastgoed. Voor het transformeren van bijvoorbeeld kantoorgebouwen naar woningen is een aantal voorwaarden en eisen opgesteld, te vinden in bestemmingsplannen, het omgevingsrecht en het bouwbesluit. Daarnaast zijn er tevens subsidies door het rijk ter beschikking gesteld, zowel met het doel tot het terugdringen van de leegstand, maar ook met doel huisvesting voor statushouders te realiseren. Er liggen dus zeker kansen in het transformeren van leegstaand vastgoed naar woningen voor statushouders.

Deze kansen dienen met name door twee actoren gepakt te worden, de gemeenten en de woningcorporaties. Zij hebben een onderlinge afhankelijkheid die het noodzakelijk maakt dat zij goed samenwerken om zo snel mogelijk huisvesting voor statushouders te kunnen realiseren. Om dit te kunnen doen, hebben zij medewerking nodig van de omwonenden (maatschappelijk draagvlak) en van de politiek (politiek draagvlak). De hulp van adviseurs en de markt kan ingeschakeld worden om eventuele struikelblokken te kunnen passeren.

Er is ook nog een rol weggelegd voor de rijksoverheid, als zij beslist deze te nemen. De rijksoverheid heeft er belang bij dat de doorstroming van AZC naar de reguliere sociale woningmarkt soepel en snel verloopt. Het Rijk kan gemeenten en woningcorporaties helpen om transformatie van leegstaand vastgoed te realiseren, omdat zij de macht heeft om wet- en regelgeving aan te passen.

A N A L Y S E

4. ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de grootste bevindingen uit de interviews besproken. In de eerste plaats worden de werkwijze kort toegelicht. Vervolgens worden algemene bevindingen beschreven die gevonden zijn tussen de verschillende groepen actoren. Daarna worden de overige bevindingen besproken. Hier worden niet alleen de knelpunten, maar ook de succesfactoren op het gebied van zowel proces als samenwerking genoemd. Deze bevindingen worden in het volgende hoofdstuk gebruikt om de posities, doelen en belangen van de verschillende spelers te vertalen in opties.

4.1. INTERVIEWS

Ten behoeve van het uitvoeren van de Metagame stakeholder analyse en de verwerking van de verzamelde data middels interviews, wordt het programma Atlas.ti aangewend. Atlas.ti is een software die analyse van kwalitatieve data toelaat door middel van het structureren en organiseren van de verzamelde data. Door middel van codes, citaten en memo's, kunnen belangrijke thema's gekenmerkt, interessante citaten uitgelicht en de gedachten van de analist gedocumenteerd worden.

Om de benodigde informatie te verzamelen, zijn semigestructureerde interviews gehouden. De kwalitatieve benadering voor de interviews, leidt ertoe dat de respondent een beeld kan geven van zijn perceptie van het probleem, maar wel toegepast op een aantal specifieke interessegebieden van de onderzoeker (Bryman, 2012). Semigestructureerde interviews worden gehouden naar aanleiding van een vooraf opgestelde vragenlijst met hoofdvragen en eventuele follow-up vragen om het gesprek te kunnen sturen die terug te vinden zijn in bijlage I.

Er zijn twaalf interviews gehouden, waarbij is gepoogd zo veel mogelijk mensen van verschillende partijen in te spreken. De selectie van de te interviewen personen is doelmatig tot stand gekomen, waarbij voornamelijk gekeken is om een zo groot mogelijke spreiding te krijgen, ook wel heterogene sampling genoemd (Bryman, 2012). Dit is in overeenstemming met de primaire doelen van dit onderzoek, om een stakeholder analyse te kunnen uitvoeren en daarmee de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De selectie is a priori uitgevoerd, enkel op het niveau van organisatie. Onderstaande tabel omschrijft de type organisaties die benaderd zijn.

Tabel 4 – Karakteristieken interviews

	Organisatie	Grootte	Rol
1	Gemeente A	+ 500.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
2	Gemeente B	+ 500.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
3	Gemeente C	+ 100.000 inwoners	Programmamanager afd. wonen
4	Gemeente D	+ 100.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
5	Woningcorporatie A	200-500 werknemers	Directeur
6	Woningcorporatie B	+ 500 werknemers	Asset Manager
7	Woningcorporatie C	50-200 werknemers	Adviseur strategie volkshuisvesting
8	Rijksvastgoedbedrijf	+ 1000 werknemers	Projectmanager
9	COA	+ 1000 werknemers	Vastgoedregisseur
10	Beheerder X	- 50 werknemers	Projectcoördinator
11	Belegger X	200-500 werknemers	Portfoliomanager
12	Vluchtelingenwerk Nederland	50-200 werknemers	Afdelingsmanager Begeleiding

Gezien de actualiteit van het onderwerp van dit onderzoek, bleek het erg lastig om op een tweede niveau te kunnen selecteren, namelijk de functie de respondenten. Daarmee is de breedte van functies binnen de selectie van interviews zeer breed, van beleidsmedewerker tot directeur.

In alle interviews met de verschillende respondenten zijn dezelfde onderwerpen besproken om een zo gelijkwaardig mogelijke set aan antwoorden te kunnen krijgen. Na de introductie en kennismaking, is de respondent gevraagd iets te vertellen aangaande de volgende onderwerpen, in chronologische volgorde:

1. De eigen rol;
2. Algemene procesbeschrijving;
3. Overige actoren en samenwerkingen;
4. Knelpunten die het proces vertragen;
5. Succesfactoren die het proces kunnen versnellen;
6. Toekomstschets.

Door steeds dezelfde onderwerpen aan te snijden, konden eventuele hiaten in het proces en samenwerking duidelijk worden.

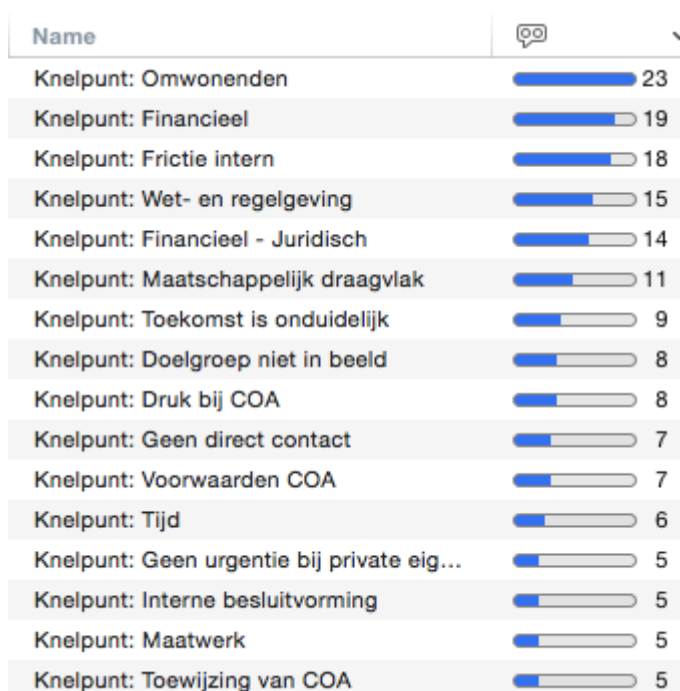
4.2. ANALYSE EN CODERING IN ATLAS.TI

In Atlas.ti wordt een "Hermeneutic Unit" (HU) aangemaakt, ofwel de verzameling van alle verschillende documenten, die samen de analyse vormen. In dit project wordt elk interview gezien als een eigen primair document, deze documenten kunnen gecategoriseerd worden in families, waardoor latere analyse van de teksten en de uitgelichte citaten en codes sneller met elkaar in relatie worden gebracht. Zo is er bijvoorbeeld een familie van "Gemeenten", "Woningcorporaties" en "Rijksorganen". De documenten kunnen in meerdere families tegelijkertijd zitten, zo is er bijvoorbeeld ook een familie voor "Gemeente A", "Gemeente B", "Gemeente C" en "Algemeen Landelijk".

Door de interviews in te delen in deze groeperingen, kan er later middels een zoekactie veelvoorkomende codes worden opgezocht. Op deze manier wordt duidelijk welke thema's meer bij de gemeenten voorkomen of juist de thema's die meer bij de woningcorporaties leven.

Na het aanmaken van deze families, kan worden aangevangen met het coderen van de interviews. In eerste instantie worden de interessante citaten uitgelicht. Deze citaten kunnen later verzameld worden en gecategoriseerd naar een bepaalde code. Zo wordt ervoor gezorgd dat de context waarin een bepaald citaat genoemd wordt altijd nog te herleiden is, en dat uitspraken niet uit het verband getrokken kunnen worden.

Elk interessante passage wordt gecodeerd met de sleutelwoorden die in de passage genoemd worden. Er wordt een poging gedaan om wel zo veel mogelijk dezelfde soorten codes aan te geven. Dit is echter, door de variëteit van verschillende personen, rollen en perspectieven lastig om



Figuur 16 – Fragment codegroep "Knelpunten" en aantal gekoppelde citaten.

in eerste instantie te generaliseren, resulterend in een lijst met 177 codes. Deze codes worden daarna weer gegroepeerd. Zo zijn er 34 codes die een knelpunt aangeven en 14 genoemde succesfactoren. Vervolgens wordt, op basis van het aantal keren dat de code terug komt, gekeken naar de overeenkomsten en de verschillen tussen de interviews binnen dezelfde code.

Dit kan worden gedaan door een zoektocht uit te voeren binnen Atlas.ti, of door het gehele document te exporteren naar Excel, waar middels filters een selectie van codes met elkaar gecombineerd kan worden. Door de beperkte bekendheid met alle mogelijkheden van Atlas.ti, heeft de methode via Excel voorkeur. Een selectie van coderingen kan er dan als volgt uitzien.

Text Content	Codes
Financieel voldoet het niet aan onze normen, maar dat accepteren we omdat de urgentie hoog is.	Knelpunt: Financieel, Woningcorporatie: Maatschappelijke verantwoordelijkheid
Maar dat zit met name in dit geval op het tijdelijke karakter. Op het moment dat we dit voor 50 jaar zouden omvormen, zouden we het prima kunnen laten renderen, maar omdat het maar voor 10 jaar moet je dus in 10 jaar je volledige investering terugverdienen. En dat lukt gewoon niet.	Knelpunt: Financieel - Juridisch, Knelpunt: Tijdelijkheid
We kijken nu of het überhaupt financieel haalbaar is om het voor 5 of 10 jaar te exploiteren. Iets wat ik zelf wel heel interessant vind is dat we een partij hebben gevonden die het wel van ons wil huren en het ook voor 5 jaar wil beheren en exploiteren en dan ook de investeringskosten wil gaan betalen.	Knelpunt: Financieel, Oplossing: Leegstandsbeheer
Het is vergelijkbaar met een leegstandsbeheerder, volgens mij doen ze wel meer dan alleen maar leegstandsbeheer. Dat scheelt wel heel erg voor de haalbaarheid. In die 5 jaar kunnen wij dan dus nadenken over de toekomst van het pand en of we het na die 5 jaar weer willen gaan verkopen. Dan wordt het eerder haalbaar dan wanneer je het alleen maar uit eigen middelen moet gaan doen. Dat was bijna niet haalbaar in 10 jaar die je hebt via het kruimelbestemmingsplan.	Oplossing: Leegstandsbeheer, Knelpunt: Financieel - Juridisch
Maar we rekenen sowieso met de marktwaarde, want wij zijn een saneringscorporatie dus aan het begin ligt er altijd een taxatierapport klaar op basis waarvan wij onze business case gaan maken. Hierin wordt dus de marktwaarde en de markthuren opgenomen. Dus dat is het uitgangspunt. Maar wat we daar dan op toe willen geven vanuit onze eigen volkshuisvestelijke doelstellingen, dat is een bestuurlijke beslissing.	Knelpunt: Financieel, Woningcorporatie: Maatschappelijke verantwoordelijkheid
Omdat betaalbaar wonen, daar heb je helemaal geen huizen voor nodig, het grootste probleem is geld namelijk.	Knelpunt: Financieel
Dus we hadden al zitten inrekenen dat die dingen ons veel geld zouden kosten, want alleen al het afvoeren van de units kost al 10.000 euro per eenheid. En toen begon er wat te veranderen met de statushouders en toen zeiden we op een gegeven moment tegen de gemeente, "het moet jullie toch lukken om ergens een stukje grond te vinden? Het kan toch niet zo zijn dat het er niet is?". Op een gegeven moment kwamen er een paar locaties in zicht, zo ook deze en zeiden we; nou weet je wat, dan zetten we er geen studenten in, maar statushouders, dan zijn we geholpen. Toen zei de stadsdeelwethouder daar dat hij niet zo'n grote concentratie statushouders bij elkaar wilde op die plek.	Knelpunt: Financieel - Juridisch, Knelpunt: Financieel, Locatie, Case: Amsterdam

Figuur 17 – Overzicht citaten binnen Excel (Familie; Woningcorporaties, Codefilter; Cel bevat "Financieel")

Het uiteindelijke doel is om middels de codes en bijbehorende citaten een antwoord te kunnen formuleren op de vragen van het onderzoek. Tevens dienen de interviews als input voor de Metagames Stakeholder analyse. Hiertoe worden de sub-antwoorden van onderzoeksvragen 1 en 2 (zie p.20) gebruikt.

De analyse van de interviews is deductief, dit houdt in dat er niet gewerkt is met een van tevoren opgesteld codeschema. Dit houdt de opties open om relevante codes te vinden binnen de gestructureerde set met vragen. Het aantal keren dat een code genoemd is, geeft niet per definitie aan dat die code ook daadwerkelijk het meest relevant is. In de interviews binnen Gemeente C, zowel met de gemeente als met de woningcorporatie, is bijvoorbeeld vaak gesproken over project C (Figuur 18). Hierdoor wordt vaak gerefereerd aan het feit dat de communicatie met de omwonenden zeer slecht is. Maar dit betekent niet dat dit voor elke partij heel slecht is. Daarom moet, naast dit code overzicht, ook nog kritisch gekeken worden naar de waarde van deze codes. Hier wordt in de komende paragrafen op in gegaan.

Tabel 5 - Meest voorkomende codes

	Meest voorkomende codes	#
1	Knelpunt: Omwonenden	23
2	Toekomst	22
3	Bestuurlijk Besluit	20
4	Knelpunt: Financieel	19
5	Knelpunt: Frictie Intern	18
6	Knelpunt: Wet- en regelgeving	15
7	Knelpunt: Financieel - Juridisch	14
8	Politiek Draagvlak	14
9	Druk	13
10	Succesfactor: Intern voldoende draagvlak	12
11	Doel gemeente: Taakstelling behalen	11
12	Gemeente: Meerkoppig	11
13	Integratie	11
14	Knelpunt: Maatschappelijk draagvlak	11
15	Samenwerking: Gemeente & Woningcorporatie	11
16	Succesfactor: Bereidwilligheid actoren	11

4.3. KNELPUNTEN PROCES

In deze paragraaf worden de bevindingen besproken naar aanleiding van de interviews met de verschillende actoren. Dit zijn de knelpunten die door iedere respondent zijn genoemd als zijnde een struikelblok of een punt van aandacht in het proces.

4.3.1. FINANCIËEL EN JURIDISCH

"Uiteindelijk gaat natuurlijk altijd alles over geld."

Citaat 1 – Gemeente C

Een van de grootste knelpunten waar de partijen momenteel tegen aan lopen is het feit dat tijdelijke transformatieprojecten juridisch en financieel niet met elkaar te rijmen zijn. De tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, waarbij 10 jaar afgeweken mag worden van de huidige bestemming, is niet lang genoeg om de initiële investering uit de exploitatie terug te verdienen. Dit heeft meerdere redenen. Ten eerste de duur van de ontheffing. Als er 10 jaar afgeweken mag worden van de bestemming, houdt dat in dat er effectief maar 9 jaar over blijft om het gebouw te exploiteren, als de verbouwing van het pand, het weer leeg

krijgen van het pand en de bezettings- en mutatiegraad ook meegerekend worden. Dit in combinatie met lage huren, maakt dat er vrijwel geen enkele transformatie op eigen benen kan staan, financieel gezien. Dit maakt het niet alleen onaantrekkelijk voor marktpartijen om in te springen, maar zelfs het publieke domein heeft moeite deze investeringen te maken.

Gemeenten

Gemeenten zijn zowel sceptisch over de financiële haalbaarheid in tijdelijke projecten afkomstig uit hun eigen vastgoed als panden afkomstig uit een portefeuille van een externe partij. De keuzes die hierin worden gemaakt zijn veelal afhankelijk van het politieke draagvlak. Om te beginnen met panden van externen. Hier wordt aangegeven dat voornamelijk de prijzen die gevraagd worden door externe partijen niet haalbaar of soms zelfs niet reëel zijn. Er worden externe taxateurs ingeschakeld om ondersteuning te bieden bij het waarderen van de panden, maar toch leidt dit soms nog niet tot voldoende overtuigingskracht vanuit de gemeente om een deal te kunnen sluiten en een pand over te nemen. Dit geldt zowel voor commerciële eigenaren, als eigenaren van zorginstellingen of de publieke eigenaren, zoals de eigen dienst Vastgoed van de desbetreffende gemeente en het Rijksvastgoedbedrijf. De tendens is dat er wel begrip is voor het behalen van de financiële targets, maar er een zekere teleurstelling is dat er soms veel tijd in het bereiken van een akkoord

gaat, maar dat het dan toch niet financieel haalbaar gemaakt kan worden in de beschikbare tijd. Bij eigen gemeentelijk vastgoed wil nog wel eens besloten worden om toe te geven aan de business case, ondanks dat het niet haalbaar is in termen van gewenst rendement of überhaupt een negatieve uitkomst. Dat is een politieke keuze die niet lichtvoetig gemaakt wordt.

“Gisteren hebben een collega van ruimtelijk beleid en ik ook een gezamenlijke presentatie gegeven over dit onderwerp aan ons management. En daar ontstond ook de discussie waar we in hemelsnaam mee bezig zijn. Als we miljoenen in flexibele bouw gaan investeren, die na 10 of hopelijk 15 jaar dan volledig is afgeschreven, terwijl we er tegelijkertijd voor gaan om definitieve oplossingen te realiseren. Waarom gaan we dan toch niet meteen definitief? Het kost gewoon 3 jaar om dat te doen, en die drie jaar hebben we simpelweg niet. Dat dilemma, daar worstelt iedere gemeente van Nederland mee.” (Gemeente D).

Woningcorporaties

Woningcorporaties onderschrijven het bovenstaande, de exploitatieduur opgelegd via de tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan zijn te restrictief om een haalbare business case te kunnen maken. De reacties op deze niet-haalbare cases is verschillend. Aan de ene kant wordt gezegd dat het, omwille van de urgentie en de maatschappelijke doelstelling gewoon wordt gedaan. In de interviews is echter niet aangegeven dat de business cases negatief zijn. Ook wordt door de woningcorporaties, die in alle gevallen eigenaar zijn van een pand of van modulaire units, aangegeven dat leegstandsbeheerders of beheerders een rol kunnen spelen in het haalbaar maken van business cases.

Marktpartijen

De marktpartijen zijn erg duidelijk op het gebied van de financiën. Het rendement kan best verlaagd worden naar wat meer sociale of maatschappelijke hoogtes, alleen moet er dan wel zekerheid zijn voor de komende paar jaren dat er een kasstroom is waarmee zij kunnen werken. Op het moment dat er geen zich op een lange termijn investering is, is het niet interessant om een gebouw voor statushouders beschikbaar te stellen of te financieren.

Rijksorganen

Het COA loopt in haar eigen ontwikkelingen voor AZC's in bestaande gebouwen tegen dezelfde problemen aan. Vaak is het financieel niet haalbaar, al helemaal niet voor kortlopende projecten, waar tevens wordt aangegeven dat het financiële plaatje vaak niet klopt. Wel is de besluitvorming over dit soort projecten sneller gaan lopen, gezien de urgentie, en wordt er dus sneller beslist om een financieel niet-haalbaar project alsnog te realiseren en de negatieve business case voor lief te nemen. Het RVB staat hier hetzelfde in en zien ook de mogelijkheden van transformaties eindeloos, als er maar voldoende middelen aan toegewijd worden.

*“Alles is technisch mogelijk,
dat geloof ik wel, maar aan
alles hangt een prijskaartje.”*

Citaat 2 - Rijksvastgoedbedrijf

4.3.2. MAATSCHAPPELIJK EN POLITIEK DRAAGVLAK

Alle partijen geven in meer of mindere mate aan dat omwonenden een zeer belangrijke rol spelen in het proces rondom het huisvesten van statushouders. “Onbekend maakt onbemind”, wordt in meerdere interviews door verschillende partijen in verschillende gemeenten genoemd als onderliggende reden voor het voeren van oppositie in plannen voor het huisvesten van zowel asielzoekers als statushouders. Ook wordt het NIMBY fenomeen genoemd als een onderliggende reden voor de weerstand uit buurt en omgeving. Door al deze partijen wordt communicatie genoemd als oplossingsrichting om maatschappelijk draagvlak te genereren en te behouden.

"En dan merk je dus inderdaad dat de politiek gewoon heel erg - even ongenueanceerd gezegd - mensen te vriend wil houden."

Citaat 3 – Woningcorporatie C

De sleutel hierin is duidelijkheid in de communicatie naar de buurt en een rechte rug vanuit de gemeente en woningcorporatie. Er is een spanningsveld tussen het luisteren naar de buurt en het ingeven aan eisen van de buurt. In andere woorden, er is een spanningsveld tussen de mate waarin een plan of voorstel aanpasbaar is en de mate van inspraak die de omwonenden gegeven wordt. Hierin moet eenduidigheid zijn en moeten de trekkende partijen, meestal de

gemeente en de woningcorporatie, erop kunnen vertrouwen dat ze gezamenlijk een signaal afgeven naar de buurt toe. Een voorbeeld waar dit goed lijkt te gaan is in Project A (Bijlage II), een voorbeeld waar dit desastreus is geweest is in Project C.

Hiermee kan worden gesteld dat politiek draagvlak sterk afhankelijk is van maatschappelijk draagvlak en daarmee beiden van niet te onderschatten waarde zijn in het proces rondom het huisvesten van statushouders. Binnen dit spanningsveld is het heel belangrijk dat de initiërende partijen, maar vooral de gemeente een rechte rug houdt en beslist wat het uiteindelijk doel is wat zij wil bereiken. Dit wordt in meerdere interviews aangekaart. Zodra een gemeente in gaat geven aan de eisen van de omwonenden, creëert zij haar eigen weerstand.

CASE BOX – PROJECT C

Project C, in gemeente C is een transformatieproject in het oude kantoor van woningcorporatie C. Het kantoorpand bevindt zich midden in een woonwijk met een hecht dorpsgevoel. Toen in 2013 bekend werd binnen Woningcorporatie C dat zij zelf zouden verhuizen, is er afgesproken met de buurt dat er in samenspraak met de buurt gekeken zou worden naar alternatieven voor het kantoorgebouw. Door omstandigheden ging de initiële verhuizing niet door en bleven de plannen voor de hernieuwing van het oude kantoorpand op de plank liggen. Woningcorporatie C: "Tegen de tijd dat we de plannen weer gingen oppakken omdat we naar dit huidige kantoor gingen, was de buitenwereld veranderd."

Er zijn plannen gemaakt voor transformatie naar 70 kleine woningen, voor statushouders en andere kwetsbaren. Dit schoot de omwonenden in het verkeerde keelgat, aangezien zij verwachtten inspraak te hebben op de nieuwe ontwikkeling in de buurt, maar in plaats daarvan een kant-en-klaar plan gepresenteerd kregen, "waarbij de doelgroep ook nog eens in de ogen van de omwonenden crimineel, drugs dealend en sociaal niet begaafd is, alle vooroordelen komen langs." (Woningcorporatie C).

Het was de eerste in een reeks van inconsistenties en niet nagekomen beloften vanuit zowel de gemeente als de woningcorporatie. Na een enorme hoeveelheid aan bezwaar voor het initiële plan, verwijt corporatie C het de gemeente dat zij de omwonenden te veel ruimte hebben geboden voor inspraak. Er door de woningcorporatie met de omwonenden gepraat, er zijn "bewonersavonden" geweest, er is een klankbordgroep opgericht en tot slot ook nog een inspraakprocedure, maar de plannen voor het pand lagen min of meer vast. De gemeente geeft zelf ook al aan dat de mate van inspraakmogelijkheid doet vermoeden dat er aanpassing mogelijk is in de plannen. Gemeente C: "Als dat er niet is, moet je dat ook niet suggereren. En dat hebben we wel gedaan met de inspraakprocedure en de klankbordgroep..". Hiermee hebben zowel gemeente als woningcorporatie hun eigen weerstand gecreëerd op dit dossier en wordt de huidige situatie vergeleken met een loopgravenoorlog, aldus de gemeente. Uiteindelijk is het plan nu toch aangepast van 70 woningen naar 57, waarvan 30 voor statushouders. Dit om tegemoet te komen aan de wensen van de omwonenden.

VOOR MEER INFORMATIE OVER PROJECT C, ZIE BIJLAGE 4 – OPTIEKAARTEN EN

Figuur 18 – Case Box – Project C

4.3.3. GEEN DUIDELIJK BEELD OP DE TOEKOMST

Aan het einde van alle interviews is gevraagd hoe de respondenten de situatie over één jaar voor zich zagen. Niemand durfde zich er aan te wagen om een antwoord te geven. De onzekerheden over de ontwikkeling van de vluchtelingenstroom in mate van hoeveelheid en in termen van een veranderende doelgroep zijn bepalend in deze onzekerheid.

Er wordt nu door bijna alle partijen vanuit gegaan dat de stroom aan vluchtelingen groot blijft, ondanks Europese verdragen en nationaal beleid. Ook wordt er van uit gegaan dat de doelgroep misschien wel verandert de komende tijd. De situatie in Syrië is nog steeds niet stabiel, Eritrea blijft een van de meest onstabiele landen van Afrika en ook andere landen in het Midden Oosten lijken onrustig te worden. Hierdoor verandert niet alleen de etnische samenstelling van de doelgroep, maar wordt ook verwacht dat de samenstelling van de doelgroep verandert. Er wordt veel gezinshereniging aangevraagd en voor sommige nationaliteiten wordt deze gezinshereniging ook toegekend. Echter weet niemand op welke termijn de na-reizigers van de huidige doelgroep naar Nederland zullen komen. Hierdoor kan niemand zich voorbereiden op de toekomstige stroom en blijven er nu woningen voor eenpersoonshuishoudens gemaakt worden.

"Als je nu allemaal alleenstaanden mannen moet huisvesten, maar binnen een half jaar staan er ineens 50 gezinnen op de stoep, dan hebben we Project C leeg."

Citaat 4 – Woningcorporatie C

4.4. KNELPUNTEN SAMENWERKING

In de onderzoeksvraag wordt gesteld dat een van de waarschijnlijke problemen de samenwerking tussen de verschillende actoren is. In deze paragraaf worden de bevindingen besproken die aan het licht zijn gekomen door de verschillende respondenten met elkaar te vergelijken. Het gaat hier om de algemene aanpak van de verschillende partijen binnen dezelfde rol. Bijvoorbeeld bij gemeenten, op welke manier zijn er verschillen en overeenkomsten in de aanpak en is daar een onderliggende reden voor? Daarnaast gaat deze paragraaf ook in op hoe de samenwerking met de andere actoren wordt ervaren.

4.4.1. GEMEENTELIJKE AANPAK

Gemeenten nemen verschillende aanpakken rondom de huidige crisis. Zowel in de positie die zij nemen ten aanzien van het probleem, als de oplossingen en alternatieven die zij zoeken. Zo heeft Gemeente A aangegeven zelf enkel oplossingen te zoeken in de bestaande voorraad en in permanente transformatie van leegstaand vastgoed. Dit is om gehoor te geven aan het feit dat de woningmarkt binnen de top-20 van gemeenten nog steeds groeiend is en de vraag naar sociale huurwoningen groot blijft. Er zijn niet alleen woningen nodig voor statushouders, maar ook voor studenten, starters op de woningmarkt, ouderen en andere kwetsbare groepen blijft de vraag naar sociale huurwoningen groot. Om tegemoet te komen aan de vraag naar woningen in dit segment worden andere typen woningen aangewend, kleiner, meer geschikt voor een- of tweepersoons huishoudens – in plaats van eengezinswoningen. De mix met Nederlanders is dus niet alleen geboren uit het feit dat het de integratie bevordert, maar mede door de behoefte die ook bij de Nederlandse doelgroepen leeft.

Gemeente B heeft duidelijk de ambitie uitgesproken om kleinschalige ontwikkelingen te doen, maar loopt hierbij tegen de taakstelling aan. Er is immers maar een beperkt aantal panden waarin transformatie naar woningen mogelijk is. Hierbij wordt niet gekozen om te mixen met Nederlanders, zogenaamde *co-housing*. Als er in een bepaald pand 150 woningen gerealiseerd zouden kunnen worden en daarvan 50% aan Nederlandse huishoudens zou worden toebedeeld, halveert dat het effect van de activiteiten. Gemeente B is bang dat ze daarmee haar taakstelling niet zal halen en wat een tegenstrijdigheid in eigen beleid zichtbaar maakt. "Ja, kleinschalig was de insteek, maar de praktijk is anders, omdat die druk gewoon zo hoog is."

Gemeente A, B en D hebben aangegeven zelf het liefst de touwtjes in handen te nemen, terwijl Gemeente C veel meer kijkt naar de woningcorporaties om de taakstelling te vervullen. In goed overleg met de Woningcorporaties die actief zijn in gemeente C wordt in een werkgroep gekeken welke initiatieven de moeite waard zijn om in behandeling te nemen. "En dan gaat het vaak naar een corporatie, dus wordt er gekeken bij welke corporatie het [project] het beste past, en welke het slimst is om erbij te betrekken en dan wordt het eigenlijk gewoon een project. (...) vervolgens heb je in de projecten een faciliterende rol, in de zin dat je een vergunning moet verlenen of een aanpassing van bestemmingsplan procedure moet verzorgen."

Tot slot is in Gemeente D gekozen om in een bepaald project gebruik te maken van het Gemeentelijk Versnellings Arrangement (GVA). De gemeente is hierin leidend en doet alles op het gebied van alternatieven zonder naar de woningcorporaties te kijken, mede door de herpositionering van de woningcorporaties ten aanzien van de wijzigingen in de wet- en regelgeving. De positie van de gemeente is ingewikkeld, gezien het feit dat de gemeente zelf geen woningen heeft om aan te bieden, maar via het GVA en het inzetten van leegstandsbeheerders, wordt dit probleem opgevangen. Het gebruik van het GVA wordt door gemeente C aangekaart als een paardenmiddel, door het uitstellen van de taakstelling. Gemeente D geeft toe dat het GVA gedeeltelijk aangewend wordt *om tijd en geld te kopen*. Het heeft macro-economisch gezien grote voordelen voor de gemeente. Aangezien de statushouders geen aanspraak maken op een uitkering, bespaart de gemeente veel uitgaven. Dit levert niet direct investeringsruimte op voor de financiering van andere projecten, maar heeft mentaal wel uitwerking op de gemeenteraad. "Doordat we er nu in slagen deze kosten te beperken, kunnen we een onrendabele top bij een project elders in de stad wat makkelijker dichtrekenen.". In de tussentijd heeft de gemeente tijd om (permanente) woningen bij te bouwen voor de periode na het GVA, wanneer de statushouders die via dat arrangement gehuisvest zijn, in de reguliere sociale huur terecht moeten komen. Een risico dat hierbij meespeelt is dat de toekomst onduidelijk is, en dat het kan zijn dat de gemeente tegen die tijd dus met een dubbele taakstelling zit.

Uit de kenschets van de aanpak van de verschillende gemeenten blijkt dat de verschillende gemeenten verschillende aanpakken hebben. Waar gemeente C zelf aangeeft meer faciliterend te zijn en ze zich voornamelijk richten op medewerking op het gebied van het verstrekken van vergunningen, heeft gemeente D besloten om een zeer proactieve rol op zich te nemen door de zoektocht naar alternatieve vormen van huisvesting van statushouders volledig op eigen rekening te nemen. Gemeentes A en B zitten tussen de twee vormen in. De verschillende gemeenten zouden op basis van deze omschrijving naar mate van pro-activiteit gestructureerd kunnen worden. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat er geen goede of foute benadering is voor het probleem en dat het puur af hangt van de dynamiek van een gemeente in hoeverre de verdeling van de rollen tot stand is gekomen.



Figuur 19 – Pro-activiteit Gemeenten

4.4.2. AANPAK WONINGCORPORATIES

Alle woningcorporaties die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, erkennen het feit dat statushouders simpelweg tot hun doelgroep behoren en dat ze daarmee een maatschappelijke taak te vervullen hebben, ondanks dat het geen wettelijke taak is. Wel geven alle woningcorporaties aan enkel de stenen te leveren voor de huisvesting van deze doelgroep. Het sociale beheer en het pad naar integratie toe wordt neergelegd bij gemeente, vluchtelingenwerk of externe (sociaal) beheerders.

"Die is dus heel dodelijk, want ze zijn allemaal resultaatverantwoordelijk voor een dingetje en daardoor zijn ze niet verantwoordelijk voor het geheel."

Citaat 5 – Woningcorporatie A over de gemeente

Een andere gedeelde mening is dat er over het algemeen geldt dat de gemeenten te weinig acteren als zijnde één gemeente. Woningcorporatie A en C hebben hier een uitgesproken mening over en ervaren dat zij een zelfopgelegde taak vervullen om ontschotting binnen de gemeente te kunnen realiseren. Tegelijkertijd is er een limiet van wat de woningcorporatie kan doen en blijft de woningcorporatie een organisatie die tegemoet komt aan het beleid van een gemeente. Woningcorporatie B en C zeggen dat ze afhankelijk zijn van de besluiten die politiek gemaakt worden. Deze verschillen per gemeente en zelfs binnen de gemeenten zelf. Zo wordt het resultaatverantwoordelijk denken binnen de verschillende afdelingen binnen de gemeente door alle corporaties gezien als een knelpunt in het proces.

Woningcorporatie A toont lef in de benadering van het probleem. Ze hebben een duidelijk beeld van wat ze moeten doen, het verzorgen van woningen voor iedereen die start in Gemeente A. Ze hebben echter geen beeld van hoe het er uit komt te zien, en bouwen ze meer vanuit een filosofie dan vanuit een blauwdruk. De corporatie kijkt zowel naar het aanbod in de reguliere voorraad als het creëren van modulaire woningen op braakliggende terreinen. Bij het laatste trekken ze zich niet heel veel aan van de gebaande paden en hebben zich de houding aangemeten dat ze doorgaan totdat ze teruggefloten worden. Deze aanpak legitimeren ze zelf vanuit het feit dat er nu *gewoon* behoefte is, en dat wanneer ze zich aan de bestaande geaccepteerde procedures zouden houden er niks van zou gebeuren. *"Iedereen heeft al gelijk iets van 'Ja, dat mag niet'. Maar dat vind ik niet relevant. Ik vraag dan: 'Wat willen we?' Als dat dan niet op de gewone manier kan, dan moeten we die omstandigheden maar veranderen en niet ons denken."*

Woningcorporatie B heeft een andere insteek en dat is mede te wijten aan het feit dat zij in meerdere gemeenten tegelijkertijd actief is. Hierdoor wordt de vergelijking gemaakt tussen de verschillende gemeenten en niet zozeer tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeenten. De corporatie kijkt zelf primair hoe de huidige vraag in de reguliere voorraad opgenomen kan worden. Hiertoe zijn ze zelfs bereid om woningen uit de verkoop te halen en die in gebruik te nemen voor het huisvesten van statushouders. Tegelijkertijd wordt voorzichtig gekeken naar andere panden in het eigen bezit, zoals hun eigen voormalige kantoorlocaties die momenteel leeg staan na reorganisaties. Ten tijde van het interview was de corporatie bezig met het maken van haalbaarheidsanalyses voor deze kantoorpanden. Eventuele acties zijn afhankelijk van de goedkeuring van het bestuur.

Woningcorporatie C kijkt ook naar eigen bezit, het voormalig kantoorpand dat leeg kwam te staan door verhuizing wordt momenteel getransformeerd naar ongeveer 70 kleine woonunits. Hierin wordt gemengd gehuisvest, dus statushouders en Nederlanders kunnen hier een woning bemachtigen. Daarnaast zijn er in overleg met de overige woningcorporaties en de gemeente een afspraken gemaakt voor gezamenlijke plannen en de doorloop daarvan. Zo is woningcorporatie C tegelijkertijd bezig met het maken van plannen om modulaire units te plaatsen op braakliggende terreinen en wordt ook via de reguliere woningvoorraad gezocht naar woningen om statushouders te huisvesten.

Zoals eerder aangegeven, is in gemeente D op het moment geen woningcorporatie actief op zoek naar alternatieven voor het huisvesten van statushouders. Wel wordt hier meegeholpen in het plaatsen van

statushouders in de reguliere sociale woningvoorraad. Er kan een vergelijkbare categorisering plaatsvinden als bij de gemeenten. In figuur 20 wordt de mate van betrokkenheid van de woningcorporaties weergegeven. Wederom geldt hierbij dat er geen goede of slechte benadering is.



Figuur 20 – Mate van betrokkenheid woningcorporaties

4.4.3. BETROKKENHEID PRIVATE PARTIJEN

Het doel van eigenaren en overige private partijen is eenduidiger dan die van de gemeente of een woningcorporatie. Eigenaren erkennen het probleem en willen best meewerken, alleen geldt voor hen sec dat er een bepaald rendement moet worden gehaald. Zoals de verschillende gemeenten al aangaven in hun interviews, zijn eigenaren bereid om mee te doen, mits het wat oplevert. Dat geldt ook voor (leegstands)beheerders, zij zien een mogelijkheid om werk te acquireren.

Beleggers geven aan dat zij, gezien de maatschappelijke druk, best hun rendementen iets willen verlagen en daarbij zouden kunnen bijdragen door het inzetten van hun eigen planvoorraad. Wat wel belangrijk is voor deze partijen is dat er een lange-termijn afspraak komt te staan voor wat betreft de exploitatie van de woningen en tijdelijke oplossingen passen daarbij dus eigenlijk niet in het spectrum van wat de eigenaren en beleggers graag zouden zien.

Leegstandsbeheerders hebben een manier gevonden om de tijdelijke exploitatie van woningen in bepaalde leegstaande gebouwen rendabel te maken. Hierbij gaat het voornamelijk om panden waar geen grote ingrepen gedaan hoeven te worden en waarbij de leegstandsbeheerder ingeschakeld wordt door de eigenaar zelf. Er kan van worden uitgegaan dat er in de berekeningen van de leegstandsbeheerder geen rekening hoeft worden gehouden met boekwaarde en dat de eigenaren zelfs betalen voor het weer gevuld krijgen van de panden. (Leegstands)beheerders vervullen een belangrijke rol in het sociaal beheer van panden en zijn vooral in een later stadium van groot belang, op het moment dat gekeken moet worden naar leefbaarheid en integratie.

Beheerder X is ingeschakeld voor een heel specifiek gedeelte van het beheer, namelijk het sociaal beheer. Zij dragen zorg voor de selectie van de juiste mensen en onderwijzen Woningcorporatie A in het faciliteren van zelfbeheer. De betrokkenheid van deze partij is voor 2 jaar. Deze partij is opdracht nemend in project A.

4.4.4. BENADERING RIJKSORGANEN

De rijksorganen die voor dit onderzoek ondervraagd zijn, hebben aangegeven een duidelijke focus te leggen op het huisvesten van asielzoekers en het verzorgen van noodopvang, en ze niet betrokken zijn bij het actief verzorgen van huisvesten van statushouders. Dit is te verklaren vanuit het perspectief dat er een strikte demarcatie is tussen de wettelijke verantwoordelijkheden. Statushouders zijn simpelweg geen verantwoordelijkheid van rijksorganisaties.

"Of wij ooit een rol gaan spelen in het huisvesten van statushouders, dat betwijfel ik."

Wel heeft het Rijksvastgoedbedrijf aangegeven dat ze bereid zijn om andere partijen te helpen in het geval dat ze een pand geschikt vinden voor transformatie naar huisvesting voor statushouders. Wat echter beperkend zou kunnen werken in een samenwerkingsverband is dat het Rijksvastgoedbedrijf, meer

dan nog dan andere publieke instellingen zeer sterk onderhevig is aan de publieke opinie en daarmee ook moet voldoen aan regelgeving zoals de aanbestedingswet. In het geval van transformaties voor noodopvang wordt aangegeven dat gemeenten binnen een dag een vergunning konden verlenen en middels een gedoogconstructie meteen al aangevangen kon worden met verbouwen. De bezwaarperiode voor de omwonenden is dan gelijktijdig met de activiteiten op de bouwplaats. Op deze manier kan veel snelheid worden gemaakt in bouwprocessen, maar draagt ook een zeker risico met zich mee.

De rol die het RVB zou kunnen vervullen in het huisvesten van statushouders echter onverminderd op afstand.

Het COA heeft een soortgelijke instelling, waarbij nu de focus ligt op het ontwikkelen van nieuwe opvanglocaties om de steeds drukker wordende AZC's te kunnen ontzien. Vergelijkingen zijn echter te maken met het transformeren voor asielzoekers en het transformeren voor statushouders, waarvoor nu wel door het COA wordt aangegeven bereid te om kennis te delen omtrent het huisvesten voor kwetsbare groepen. De grootste oppositie die het COA ontvangt omtrent transformaties vanuit de buurt zijn te wijten aan angst voor de doelgroep. Hiervoor organiseert het COA, in samenwerking met de gemeente, informatieavonden waarop deze angsten weggenomen kunnen worden. Ze geven aan dat bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak het meest belangrijk is in het ontwikkeltraject.

Het COA heeft een groot belang bij een goede doorstroming van statushouders naar de reguliere woningmarkt, waardoor niet alleen de statushouders een goede woning krijgen om hun leven in Nederland te kunnen beginnen, maar ook de mensen uit de noodopvang, die nu vaak in niet-ideale omstandigheden is gerealiseerd, door te kunnen laten stromen naar degelijke AZC's.

Daarnaast is het nog noemenswaardig dat het COA, net als de gemeente, intern verschillende belangen heeft die behartigd moeten worden. Zo behartigt een uitstroomregisseur de belangen van statushouders die in regulieren huisvesting geplaatst zouden moeten worden en is de vastgoedregisseur enkel verantwoordelijk voor het realiseren van nieuwe AZC's. Door de plotselinge vluchtelingenstroom kent het COA als organisatie op meerdere vlakken een tekort aan capaciteit. Natuurlijk wordt er geprobeerd om de opvangcapaciteit van de AZC's te vergroten, maar tegelijkertijd is er te weinig personeel om deze nieuwe locaties te realiseren en de rest van het proces rondom vluchtelingen uit te kunnen voeren. Dit verhoogt de druk die gevoeld wordt bij het COA waardoor het afwijken van standaard procedures bijna niet mogelijk is.

Doordat dat de afbakening tussen de verantwoordelijkheden op nationaal en op lokaal niveau zo duidelijk zijn, houdt de rijksoverheid zich amper bezig met het huisvesten van statushouders. De enige relatie die het COA heeft met statushouders is via de uitstroomregisseurs. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft geen enkele relatie met het huisvesten van statushouders en ziet daar ook geen rol voor zichzelf liggen. Vanuit de rijksoverheid is tevens de toezichthoudende rol op de gemeenten neergelegd bij de provincies. Hiermee heeft de rijksoverheid haar handen volledig van het huisvesten van statushouders afgetrokken.

4.4.5. INTERNE FRICTIE EN LANGZAME PROCESSEN

De politieke lading van het dossier zorgt voor stroperige processen, voornamelijk voelbaar bij gemeenten, maar ook woningcorporaties geven aan hier last van te hebben. De grootste weerstand wordt intern gevonden bij het overslaan van processtappen in de interne besluitvorming en het feit dat procedurele fouten niet veroorloofd kunnen worden.

Wanneer gepraat wordt over de interne frictie binnen gemeenten, komt vaak de term 'meerkoppig monster' naar voren. Hiermee doelen zowel gemeenten als andere partijen op de veelheid aan belangen die binnen een enkele gemeente vertegenwoordigd worden. Zodra huisvesting wordt verzorgd voor deze doelgroep, moet er ook ondersteuning vanuit de gemeente worden verzorgd. Er moet mogelijkheid zijn tot onderwijs en de statushouders moeten toegang hebben tot bijstandsuitkeringen. Dit houdt in dat verschillende afdelingen van de gemeente betrokken zijn bij het huisvesten van statushouder, als een onderdeel van het grotere geheel namelijk het proces van inburgering. De tendens die hierdoor ontstaat wordt als bemoeizuchtig

ervaren. Uiteindelijk is er een aantal mensen verantwoordelijk voor het daadwerkelijk verzorgen van de 'stenen'. De bemoeizucht van de overige actoren binnen de gemeente, zorgt voor frustratie en stroperige processen die tijd opnemen die er simpelweg niet is.

Daarnaast zijn nog twee emoties te onderscheiden bij de gemeenteambtenaren die niet direct verantwoordelijk zijn voor het leveren van huisvesting. De eerste is angst om overgeslagen te worden, hierover zeggen meerdere gemeenten dat *'iedereen er iets van vindt of wil vinden'*. Dit is weer te herleiden naar de politieke lading en de hiërarchie van de organisatie zelf. Gemeente D heeft, naar aanleiding van een opdracht uit het bestuur, een taskforce volgens de scrum methodiek opgezet. Hierbij waren vanuit alle verschillende afdelingen binnen de gemeente vertegenwoordigers afgezonden naar het team. Het team had als doel om tot een rapportage te komen waarin kansrijke leegstand binnen de gemeente geïnventariseerd werd. Hierdoor werden de gewoonlijk stroperige en lange lijnen heel erg kort en kon deze rapportage binnen 6 weken aan het bestuur gepresenteerd worden. Het mandaat voor zo'n task force is maar beperkt houdbaar, wat te wijten is aan zowel de slagkracht en motivatie die een team binnen een bepaald tijdsspanne heeft, maar ook aan de houdbaarheid die het buiten het team heeft. *"In de lijn-hiërarchie merkte je toen ook dat mensen dachten; 'Wat gebeurt er allemaal en waarom weet ik hier niks van? Het kan toch niet dat dat allemaal maar buiten ons om gaat?!'". "*

Daarnaast speelt ook de vrees voor procedurele fouten nog een rol. Gezien het maatschappelijke draagvlak dat gegeneerd en behouden moet worden, is te merken dat men binnen de gemeente er alles voor doet om procedurele fouten te voorkomen. Op het moment dat een opponent een procedurele fout ontdekt en daar bezwaar tegen indient, kan de gemeente niets anders

"Mensen moeten vanuit de 'ik-vind-het-gevaarlijk'-stand naar de 'ik-wil-eraan-meewerken'-stand, dat is mensenwerk"

Citaat 7 – Gemeente A

doen dan opnieuw te beginnen. De gemeente bevindt zich altijd al in een 'glazen huis', maar op dit dossier is het een glazen huis met extra vergrootglazen. Dit zorgt voor een heel voorzichtige en risicomijdende houding. Dat strookt met de behoefte aan lef en snelheid die juist nu bestuurlijk vereist is om op korte termijn huisvesting geregeld te krijgen voor deze doelgroep.

Het beeld dat de woningcorporaties van hun eigen gemeente hebben is niet veel anders dan de gemeenten zelf schetsen. Woningcorporaties rapporteren bij de gemeenten vooral de resultaatverantwoordelijke mentaliteit die heerst bij de gemeenten, terwijl ze behoefte hebben aan een gemeente die als één optreedt en ook een eenduidig geluid naar de buitenwereld uitzendt.

Woningcorporatie C geeft aan ook last te hebben van frictie intern. Deze frictie wordt vooral gekenmerkt door de angst om overgeslagen te worden, naar aanleiding van een bestuurlijk besluit om de interne besluitvorming sneller te laten verlopen. Hierdoor is er immers geen tijd voor uitgebreide input van alle verschillende disciplines, en wordt de oproep gedaan *"om erop te vertrouwen dat je collega die erover gaat de juiste beslissing neemt"*.

4.4.6. SAMENWERKING ACTOREN

Omdat er zo veel actoren betrokken zijn in het proces, en er veel verschillende interviews zijn gehouden, worden de relaties tussen de verschillende actoren het meest overzichtelijk door gebruik te maken van een tabel. De bevindingen worden per gemeente gestructureerd. De leesrichting in de tabellen door deze paragraaf heen is van links naar rechts en vertelt dus wat de gemeenten en de woningcorporaties vinden van de samenwerkingen met verschillende partijen in de gemeente gebonden situatie. Vervolgens worden er algemene conclusies getrokken over de mate en de aard van samenwerking tussen de verschillende partijen.

Gemeente A

In Gemeente A wordt het contact met de woningcorporaties beschouwd als zijnde goed, maar met een toon van vanzelfsprekendheid. Dit kan liggen aan het feit dat woningcorporaties over het algemeen leveren volgens de samenwerkingsafspraken. De gemeente zegt verder nog dat er contact is tussen de dienst wonen en het COA, maar wijdt verder niet uit over hoe dat contact verloopt. Ook wordt het belang van beheerders genoemd, maar wordt aangegeven dat beheer een vraagstuk voor later zorg is. Teleurstelling wordt geuit in de uitblijvende reactie van private eigenaren en beleggers van vastgoed, de reacties die binnen komen gaan allemaal gepaard met hoge boekwaarden of beperkte termijnen.

Bij Woningcorporatie A wordt het contact tussen corporatie en gemeente toch anders ervaren. Aan de ene kant wordt gezegd dat de medewerkers vanuit hun positie heel erg hun best doen en daarmee is de corporatie positief. Tegelijkertijd wordt de meerkoppigheid van de gemeente als iets negatiefs ervaren, en heeft Woningcorporatie A het gevoel de verschillende gemeentelijke diensten te betrekken. Het interview met Woningcorporatie A wijdt niet uit over de relatie met het COA, al staat het COA wel als partner genoemd op de projectsite. Eigenaren, zowel het RVB als andere publieke eigenaren worden niet genoemd. Daarnaast wordt Beheerder X genoemd als mede initiatiefnemer en dient hun input uiteindelijk voor het vergaren van kennis rondom zelfbeheer. De relatie wordt niet per se benoemd als goed of slecht, maar de corporatie is zich wel bewust van hetgeen zij van Beheerder X zullen gaan leren en wordt daarmee als positief gemarkeerd. Vluchtelingenwerk wordt wel genoemd, op zowel de projectsite als in het interview, alleen wordt er geen oordeel gegeven op de wijze van samenwerking.

Tabel 6 – Samenwerking volgens Gemeente A en Woningcorporatie A

Samenwerking Gemeente A	Gemeente	Woningcorporatie	COA	RVB	Beheerder	Private eigenaar of belegger	VW
Gemeente		+	o*	o	o	- / x *	?
Woningcorporatie	+ / -		o	?	+	?	o

Legenda:

+	Goede samenwerking	x	Geen samenwerking/contact
o	Neutraal	*	Indirect contact
-	Slechte samenwerking	?	Niet genoemd

Gemeente B

Gemeente B opent het interview door te zeggen dat zij graag willen voldoen aan de taakstelling, zonder hiermee de woningcorporaties extra te belasten. Zij nemen zelf dus het initiatief om ontwikkelingen mogelijk te maken. De woningcorporaties zijn nog wel op de achtergrond in de reguliere woningvoorraad bezig. Met het COA en Vluchtelingenwerk is in de gemeente B wel contact, maar via de dienst wonen, er wordt geen uitspraak gedaan over hoe dat gaat. De gemeente is erg duidelijk in het feit dat het realiseren van huisvesting in andermans panden erg lastig is. Het Rijksvastgoedbedrijf wordt in dit opzicht niet anders gezien dan een gewone commerciële eigenaar, gezien de prijzen die voor specifieke panden gevraagd wordt.

Woningcorporatie B, die onder andere in Gemeente B actief is, spreekt zich expliciet uit over de wijze waarop samenwerking met Gemeente B verloopt. Er wordt enkel aangegeven alle gemeenten een verschillende aanpak en een verschillende ambitie hebben en dat Gemeente B een hoge ambitie heeft. Over het COA is

Woningcorporatie B wel wat meer expliciet. Het is lastig om grip te krijgen op het COA en soms stroken de ideeën over huisvesting van het COA niet met de ideeën die de corporatie daar zelf over had. Vooral de beperkte bereikbaarheid met het COA wordt als negatief ervaren. Over beheerders, met name leegstandsbeheerders, is Woningcorporatie B wel positief. Mocht woningcorporatie B overgaan tot het transformeren van kantoorpanden, heeft een zekere beheerder al het aanbod gedaan om het pand te huren en voor 5 jaar te exploiteren. Het bod van de beheerder moet nog vergeleken worden met de business case die corporatie B zelf in gedachten had.

Tabel 7 – Samenwerking volgens Gemeente B en Woningcorporatie B

Samenwerking Gemeente B	Gemeente	Woningcorporatie	COA	RVB	Beheerder	Private eigenaar of belegger	VW
Gemeente		o	o*	-	?	-	o*
Woningcorporatie	o		-	?	+	?	?

Gemeente C

Binnen Gemeente C wordt het contact met de woningcorporaties als goed en essentieel ervaren, wel wordt gewaarschuwd voor ‘terugtrekkende bewegingen’ op het moment dat het spannend wordt. Hiermee wordt bedoeld op de afspraak die gemeente en woningcorporaties hebben gemaakt om dit probleem gezamenlijk te benaderen. De gemeente geeft aan volledig afhankelijk te zijn van de medewerking van de woningcorporaties. Het contact met COA is over de afgelopen tijd veranderd, door de komst van een AZC in de gemeente. Hierdoor is het contact geïntensiveerd en dat wordt als positief ervaren. Het contact is echter voornamelijk indirect. Er is in de zoektocht naar alternatieven voor huisvesting ook gekeken naar Rijksvastgoed, alleen bleek het gebouw niet geschikt om te transformeren naar woningen. De gemeente vindt wel dat het RVB kansen heeft laten liggen in de nood- en asielopvang. Van andere eigenaren wordt niet uitgegaan dat zij een bijdrage leveren aan het huisvesten van statushouders, omdat die voornamelijk actief zijn in het segment vanaf 800 euro per maand. Ondanks dat de gemeente zelf geen contact heeft met beheerders, wordt er wel negatief over met name leegstandsbeheerders gesproken. Deze negativiteit is vooral te vinden in het commerciële oogpunt van deze partijen. Vluchtelingenwerk wordt genoemd, maar worden pas een rol toegekend nadat de woningen gerealiseerd zijn.

Woningcorporatie C heeft het gevoel de dupe te zijn van de inconsistentie in het beleid van Gemeente C. In Project C is door de gemeente geen rechte rug gehouden en daarmee is het proces enorm vertraagd, met alle kosten van dien. Hierdoor is corporatie C wat wantrouwend naar gemeente C toe. Verder geeft Woningcorporatie C aan, dat zij graag meer contact zouden willen met het COA, zodat ze sneller de toekomstige bewoners van Project C in beeld kunnen hebben en de omwonenden van project C kennis kunnen laten maken met de toekomstige burens. De hoop is om hierdoor de angsten en daarmee de weerstand van de omwonenden weg te nemen. Hiervoor zou flexibiliteit van het COA nodig zijn, die nu onvoldoende aanwezig is in verband met de daar heersende drukte. Vluchtelingenwerk wordt in Project C betrokken om deze angsten bij de omwonenden alsnog weg te kunnen laten halen en is daarmee heel belangrijk voor Woningcorporatie C.

Tabel 8 – Samenwerking volgens Gemeente C en Woningcorporatie C

Samenwerking Gemeente C	Gemeente	Woningcorporatie	COA	RVB	Beheerder	Private eigenaar of belegger	VW
Gemeente		+	+ *	o / -	-	x	o
Woningcorporatie	-		+ / -	?	?	?	+

Gemeente D

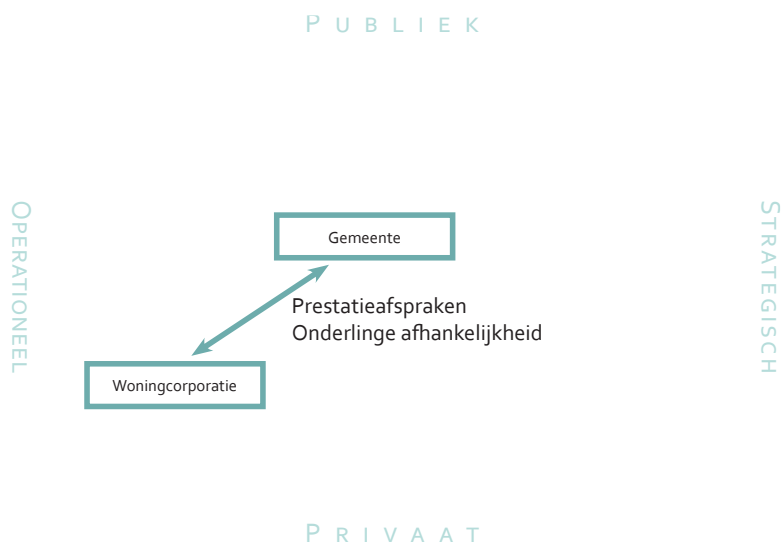
Gemeente D geeft aan dat zij de ontwikkelingen voor wat betreft alternatieven volledig zelf op zich neemt en hierbij verder niet kan bouwen op de corporaties in de gemeente. Dit komt door de herpositionering van al deze corporaties. Wel doen de corporaties binnen de bestaande woningvoorraad hun best om hun bijdrage te leveren aan dit maatschappelijke probleem. De alternatieven die de gemeente ontwikkelt voor statushouders vragen nauwe samenwerking met andere partijen. In het GVA project gaat dit heel goed, voornamelijk met de uitstroomregisseurs van het COA in het voorbereiden van de nieuwe bewoners van dit GVA project. Ook wordt enthousiasme geuit over de wijze waarop binnen gemeente C het woord verspreid werd over de behoefte aan extra woonruimte. Hierop zijn veel reacties van private partijen gekomen, wel met commerciële voorwaarden verbonden, maar daar is vanuit de gemeente begrip voor. In het GVA project is een sociaal beheerder betrokken en de ervaringen daarmee zijn erg goed. Het inzetten van deze partij is essentieel gebleken voor de slagingskans van het project.

Tabel 9 – Samenwerking volgens gemeente D

Samenwerking Gemeente D	Gemeente	Woningcorporatie	COA	RVB	Beheerder	Private eigenaar of belegger	VW
Gemeente		o / -	+	o	+	+	?

Algemeen

Op een hoger abstractieniveau zijn de relaties tussen de verschillende partijen als volgt de beschrijven. Tussen de gemeente en de woningcorporatie wordt een groot deel van de afspraken omtrent statushouders gevat in de prestatie- of samenwerkingsafspraken. Deze afspraken gaan over de gezamenlijke aanpak en beleid van de volkshuisvestelijke opgave die in een bepaalde gemeente leeft. Hierin wordt de inzet van beide partijen beschreven en tevens thematisch aangegeven waar het

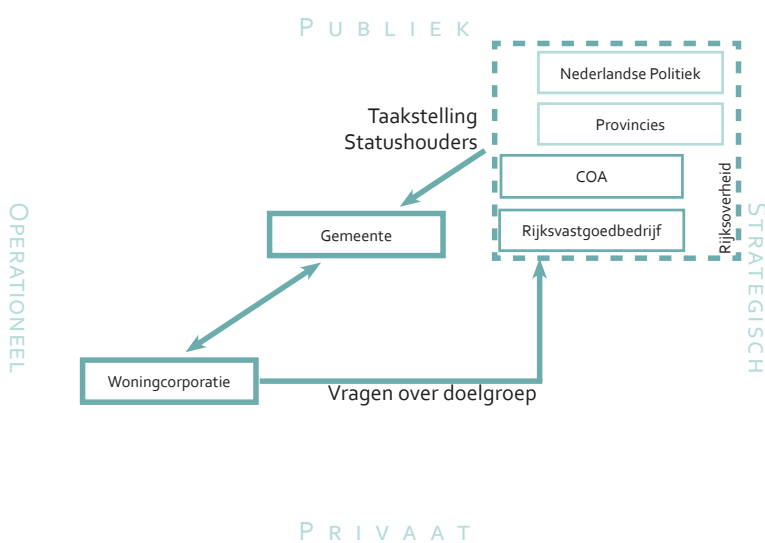


Figuur 21 – Aard van samenwerking Gemeente en Woningcorporatie

focuspunt ligt in de voorgestelde beleidstermijn.

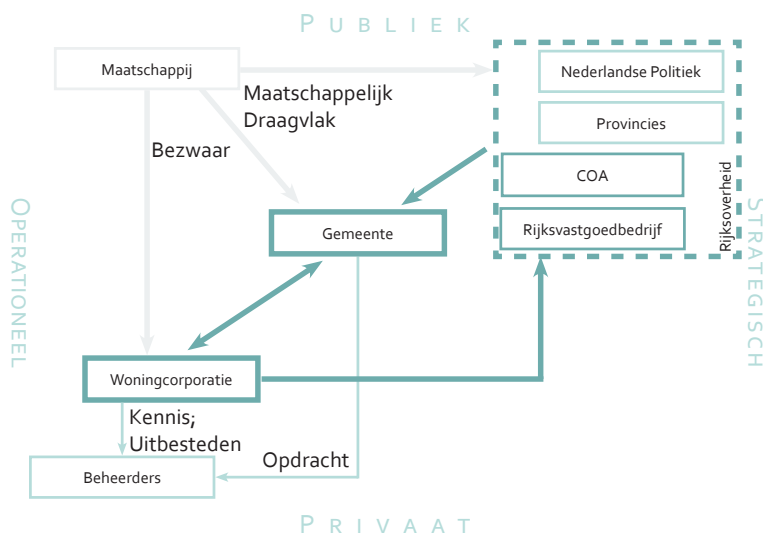
Daarnaast is er een onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeente en de woningcorporaties. Het beleid van de gemeente bepaalt voor een groot deel in hoeverre de woningcorporaties mogelijkheid hebben tot het uitvoeren van alternatieven voor het huisvesten van statushouders. Woningcorporaties zijn daarnaast nog afhankelijk van de snelheid waarmee vergunningen worden afgegeven en de manier waarop de gemeente de communicatie met de politiek en de maatschappij behandelt. Aan de andere kant is de afhankelijkheid van eenzelfde grootte. De gemeente heeft een taak gekregen om statushouders te huisvesten, maar heeft zelf geen enkele woning. Ze moeten hiermee dus volledig op de bereidheid van de woningcorporaties berusten, zowel in het aanleveren van woningen in de reguliere sociale woningvoorraad, maar ook in de exploitatie van eventuele toekomstige woningen. Door het GVA kan de gemeente ervoor kiezen om minder aanspraak te hoeven maken op de woningcorporaties, maar op den duur zullen statushouders bijna altijd terecht komen in een woning van een woningcorporatie.

De relatie tussen gemeente en de rijksoverheid verloopt via het COA en de provincies. Het COA levert de



lijsten met namen van statushouders die de gemeente te huisvesten heeft in overeenstemming met de taakstelling die op nationaal niveau is vastgesteld. De provincie is aangesteld als toezichhoudend orgaan en is daarmee de schakel tussen nationaal en politiek niveau. Het rijksvastgoedbedrijf en de gemeente hebben enkel contact over AZC's. De woningcorporatie heeft zelf geen direct contact met het COA, maar zou dat in veel gevallen wel graag willen. Door de doelgroep eerder in beeld te hebben, kunnen woningcorporaties zorgen voor meer passende woningvoorziening voor de statushouder.

Figuur 22 – Aard van samenwerking Gemeente, Woningcorporatie, Rijksoverheid



Maatschappelijk draagvlak voor het plaatsen van kwetsbare groepen is zeer belangrijk. Als dat niet goed aangepakt wordt, is er een grote kans dat omwonenden of de maatschappij als geheel bezwaar gaat maken tegen een specifiek plan of tegen het asielbeleid of andere beleidsmatige beslissingen omtrent het huisvesten van asielzoekers en statushouders. Hieruit ontstaat de behoefte vanuit de rijksoverheid en de gemeente om maatschappelijk draagvlak te creëren en te behouden.

Woningcorporaties houden zich daar ook mee bezig, maar zijn op een wat lager abstractieniveau actief, waardoor het meer neerkomt op het voorkomen van bezwaar tegen specifieke plannen.

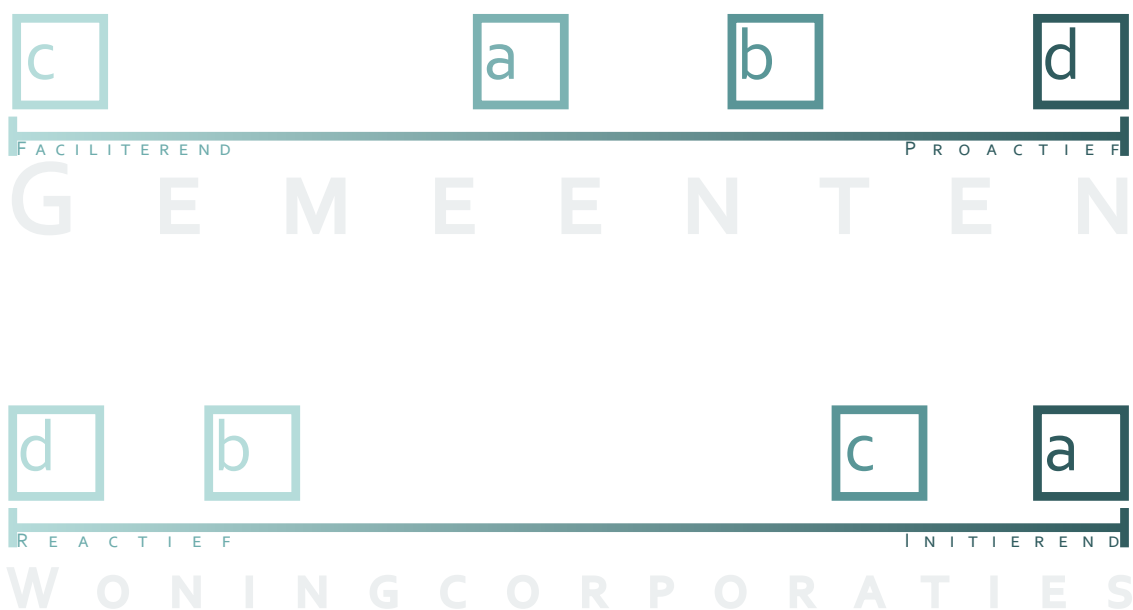
Figuur 23 – Invloed maatschappij op beslissingsvorming, aard van samenwerking met beheerders

Een middel om dit maatschappelijk draagvlak te kunnen behouden is door een beheerder, het liefst een sociaal beheerder te betrekken bij de planvorming en de exploitatie van getransformeerd leegstaand vastgoed naar woningen voor statushouders. De beheerder kan de woningcorporaties kennis leveren over hoe om te gaan met kwetsbare groepen. De beheerders zelf hebben geen belang of taak in de verdere huisvesting van statushouders, zij zijn enkel opdrachtnemers.

4.5. CONCLUSIES

De benadering van het probleem rondom het huisvesten van statushouders verschilt erg per verschillende stakeholdergroep en zelfs binnen deze groepen. Van de vier verschillende gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, neemt iedere gemeente een andere aanpak. Over de doelstelling zijn alle gemeenten het eens, het behalen van de taakstelling. De wijze van het bereiken van dit doel kan door zeer faciliterend op te stellen (Gemeente C) of juist een zeer proactieve houding zoals Gemeente D. Gemeenten A en B zitten daar ergens tussenin, waarbij Gemeente A meer aan de faciliterende kant zit en Gemeente B meer actief is.

Bij woningcorporaties is op een soortgelijke schaal te zien hoe het initiatief verdeeld is. Waar Woningcorporatie B wat meer afwachtend is en erg kijkt naar de behoeften van de verschillende gemeenten waarin zij actief is, zijn Woningcorporatie A en C zeer betrokken in het initiatief. Woningcorporaties in Gemeente D zijn niet betrokken bij het probleem, anders dan de huisvesting van statushouders in de reguliere woningvoorraad.



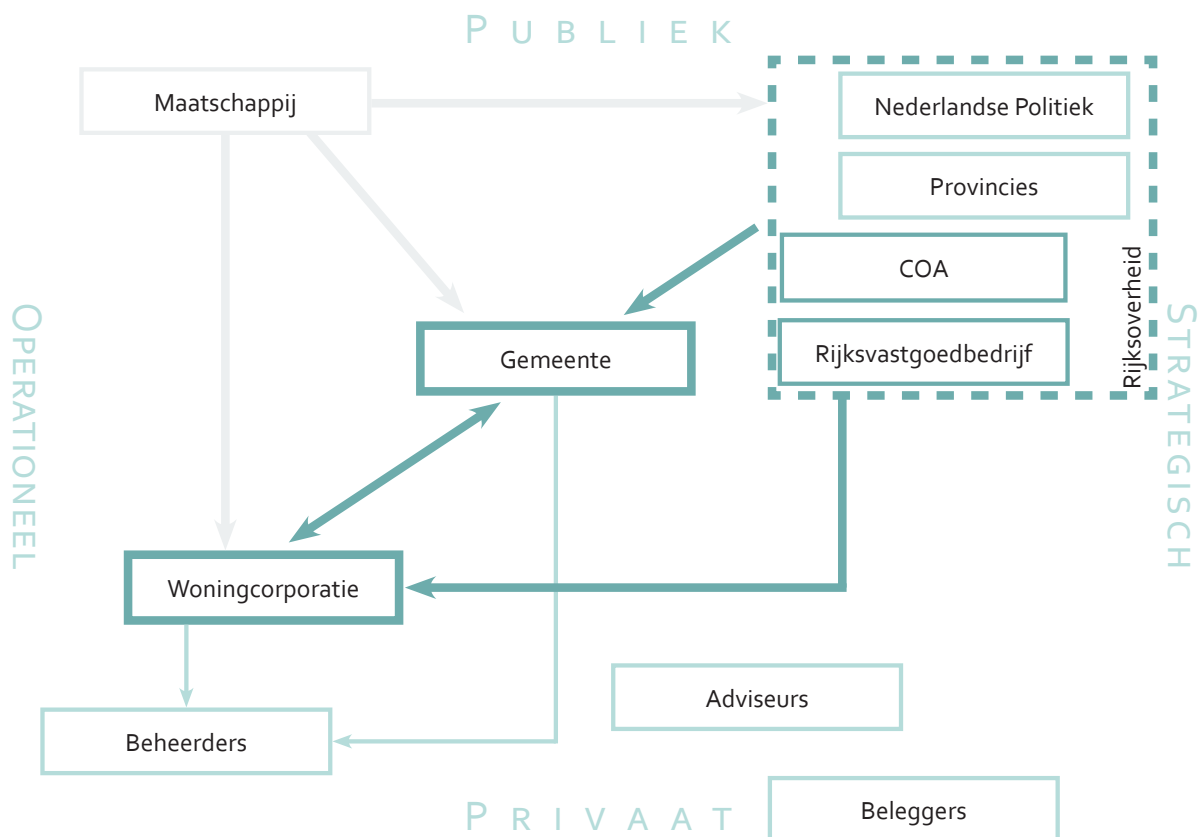
Figuur 24 - Rolverdeling gemeenten en woningcorporaties

Als deze posities onder elkaar gezet worden, kan geconcludeerd worden dat woningcorporaties en gemeenten elkaar erg aanvullen, al dan niet uit nood gedwongen. Gemeente D moet wel zelf initiatief nemen omdat de woningcorporaties dat daar niet doen, maar in het geval van Gemeente A, B of C is de oorzaak van deze rolverdeling minder vanzelfsprekend. Oorzaken voor de positie van de gemeenten kunnen het politieke draagvlak zijn, of simpelweg een goede verstandhouding met de lokale woningcorporaties.

Het feit dat de gemeenten en woningcorporaties een andere rol aannemen (Figuur 24), kan ook verklaren waarom beide partijen aangeven elkaar erg nodig te hebben. Iets wat misschien nog wel belangrijker is, is dat het kan verklaren waarom corporaties A en C het gevoel hebben dat zij de ontschotting binnen de gemeente moeten bewerkstelligen. Omdat gemeenten A en C een faciliterende houding aannemen en daarmee de

verschillende disciplines niet als een kant-en-klaar pakket vanuit de gemeente aan de woningcorporatie aangeboden worden, maar de woningcorporaties zelf de verschillende diensten bij het project moet betrekken.

Naar aanleiding van de bovenstaande analyse en de inventarisatie in de literatuurstudie (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** en **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**), kan worden geconcludeerd dat de gemeenten, de woningcorporaties en de Rijksoverheid de belangrijkste actoren zijn en degenen zijn die ingrepen kunnen doen die het proces kunnen vertragen of versnellen. Daarnaast zijn omwonenden of meer algemeen *de maatschappij* ook nog een belangrijke stakeholder, omdat zij de politiek kunnen beïnvloeden en bouwprocessen direct kunnen vertragen door bezwaar aan te tekenen.

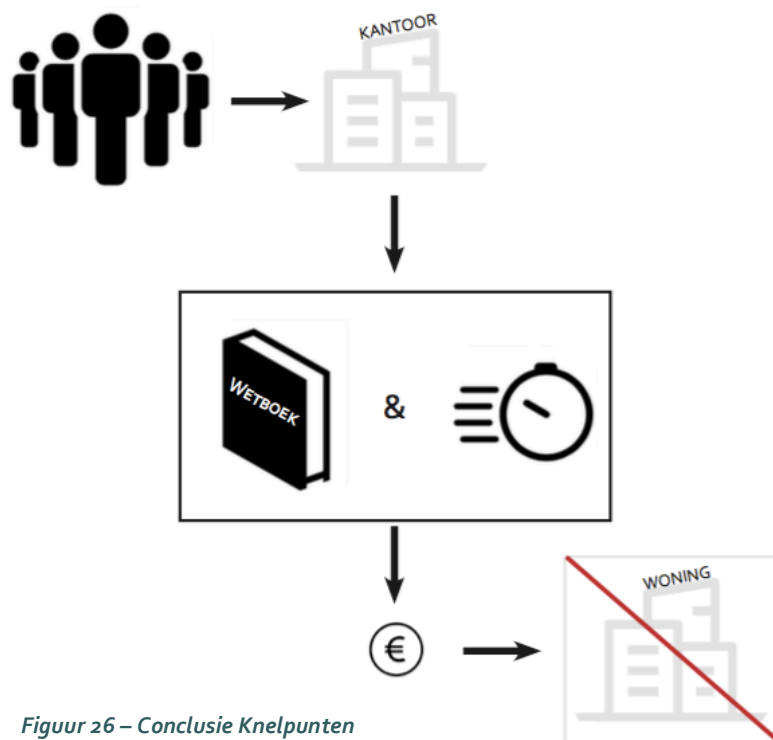


Figuur 25 – Verhouding verschillende actoren

Op basis van de gehouden interviews kan geconcludeerd worden dat in het huisvesten van statushouders het probleem niet zozeer in de samenwerking ligt, maar meer in het proces zelf, of liever nog in de restricties die het proces kent. De procedure van het toekennen van statushouders aan gemeenten is een hele tijd warrig gegaan, omdat het COA simpelweg overbelast was met werk. Alle actoren zijn wel aan tafel, maar worden gewoon te veel tegen gehouden door de limitaties rondom het proces, waardoor het misschien lijkt alsof ze op elkaar aan het wachten zijn. Een voorbeeld hiervan is in Project C. Hier lijkt de samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporatie niet goed te gaan, in ieder geval vanuit het perspectief van de corporatie. De corporatie en de gemeente worden geconfronteerd met heel veel weerstand vanuit de buurt, gevoed door angst. Hierdoor initieert de gemeente extra informatieavonden voor omwonenden en extra inspraak om deze angst weg te nemen. Dit leidt tot schijninspraak, want het plan ligt er en wordt door alle partijen met keuzebevoegdheid gesteund. Dit voedt een tweede emotie bij de omwonenden namelijk ontevredenheid, waardoor de vicieuze cirkel van angst, woede en ontevredenheid is ingezet. Als het systeem het zou toelaten

dat woningcorporaties en gemeenten al eerder wisten welke mensen in het project zouden komen, zou de gemeente in plaats van een inspraakavond een informatieavond kunnen organiseren om de angsten bij de omwonenden weg te nemen. Hierdoor zouden eventuele bezwaren alsnog het proces kunnen vertragen, maar zou de intensiteit van de weerstand waarschijnlijk afnemen.

Ook wat betreft soepel lopende projecten in termen van omwonenden, ligt het grootste knelpunt niet bij de samenwerking. Gemeenten en woningcorporaties maken de keuze om al dan niet samen een project aan te gaan. Waar het mis gaat, is simpelweg bij het berekenen van de business case. De restricties die de business case opgelegd worden, lage huren en een korte exploitatietermijn, vereist een filantropisch uitgangspunt van de partijen die het initiatief nemen. Hierdoor is het voor veel gebouwen niet mogelijk om getransformeerd te worden omdat de kosten te hoog zijn en de rendementen te laag. Zelfs gemeenten en de rijksoverheid hebben niet zo een maatschappelijke insteek dat elk project maar goedgekeurd wordt. Het enige alternatief is het aanvragen van een permanente bestemmingsplanwijziging, maar het proces hiervan is te langdradig om tegemoet te komen aan de urgentie van het vraagstuk dat er nu ligt.



Figuur 26 – Conclusie Knelpunten

Kortom, de belangrijkste knelpunten in het proces zijn tijd en geld. Er is te weinig geld, business cases voor de doelgroep statushouders zijn bijna per definitie niet rond te rekenen. De lage inkomsten vanuit de huuropbrengsten, wegen niet op tegen de kosten die gemaakt moeten worden. In het geval van kantoortransformaties geldt dit zelfs ook voor kantoren waarbij de boekwaarde niet meegerekend wordt.

Tevens is er te weinig tijd. Dit geldt op meerdere vlakken. In de eerste plaats is er haast bij het realiseren van de woningen, geen enkele partij is gebaat bij een langer verblijf in een AZC dan nodig. Daarnaast is er meer tijd nodig om tijdelijke transformatie mogelijk te maken. Als de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan verruimd kan worden van 10 naar 15 jaar, wordt de terugverdientijd van een investering aanzienlijk langer en

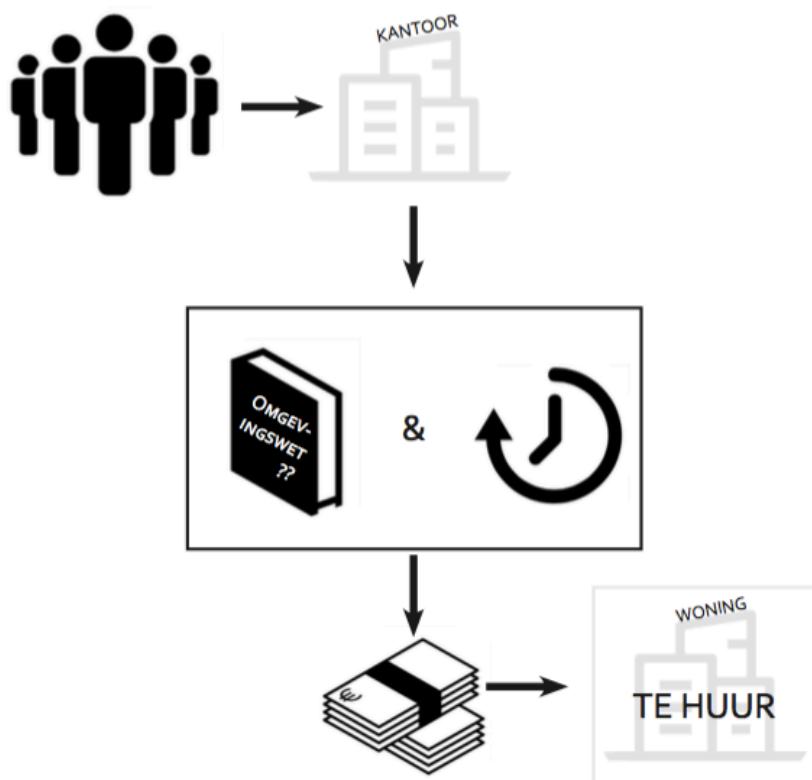
daarmee de business case eerder haalbaar. Tot slot duurt de procedure rondom het aanvragen van een permanente bestemmingsplanwijziging te lang om oplossing te bieden voor het huidige vraagstuk.

Ten slotte zijn er te strikte scheidingen tussen verantwoordelijkheden tussen nationaal en lokaal niveau. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor asielzoekers, de gemeenten voor statushouders, de woningcorporaties voor sociale huurwoningen. De strikte scheiding tussen deze 'disciplines' en de 'ieder voor zich'-mentaliteit, werkt de doorstroom van statushouders naar de reguliere woningmarkt tegen.

Om het probleem te kunnen oplossen, zou er dus meer geld beschikbaar moeten komen voor transformatie van leegstaande kantoorgebouwen voor deze doelgroep. Dat kan op de volgende manieren bereikt worden.

1. Subsidies, leveren direct meer geld, binnen de huidige kaders.
2. Het verlengen van de exploitatietermijn van tijdelijke transformaties, waardoor de investeerders meer tijd hebben om hun investering terug te verdienen.

Een andere oplossing voor het probleem zou te vinden zijn in het verruimen van de sociale woningvoorraad zonder tussenkomst van veranderde wetgeving of extra subsidies. Deze drie opties worden in de Metagame analyse meegenomen als drie mogelijke scenario's.



Figuur 27 – Conclusie Oplossingsrichtingen

METAGAMES ANALYSE

5. METAGAMES ANALYSE

5.1. INTRODUCTIE

De metagames analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de informatie verzameld in de hoofdstukken 1 tot en met 4. Er wordt gekozen om *Playable Metagame Analysis* uit te voeren, wat inhoudt dat de context van een 'spel' wordt geschetst waarbinnen de actoren uiteindelijk zelf de keuzes kunnen maken voor strategieën en uitkomsten (Bots & Hermans, 2003).

5.2. (SPEELBARE) METAGAMES ANALYSE

De Metagames methode is ontwikkeld door Howard (1971), met als doel om een techniek te ontwikkelen die 'real-time' en 'real-life' conflictsituaties oplost en om politieke en sociale interacties tussen de verschillende beslissers te onderzoeken. Het heeft, zoals de naam al doet vermoeden, zijn grondslagen in *gaming*, ofwel het gebruik maken van spelprincipes in een niet-speelcontext.

Het gebruik van Metagames analyse kan uitkomst bieden in het beoordelen en analyseren van de politieke haalbaarheid van bouwkundige projecten (Fraser & Hipel, 1980). In deze vorm van stakeholder analyse worden aanbevelingen voor politieke voornemens en besluiten gedaan op basis van de waargenomen doelen, belangen en voorkeuren van de betrokken partijen. Door Metagames analyse te gebruiken kan informatie georganiseerd en gestructureerd worden, waarop inzicht in conflictsituaties kan worden gegenereerd (Fraser & Hipel, 1980).

Metagames analyse wordt gezien als een spel, waarin een bepaald aantal spelers actief is (Fraser & Hipel, 1980; Howard, 1987). Al deze spelers hebben een bepaalde set aan opties. Informatie over de voorkeuren van de spelers en daarmee de uitkomsten van het spel, wordt gebruikt om een evenwicht te vinden in het conflict of om een aanbeveling te doen over een besluit dat kan worden genomen om het conflict verder te helpen.

Termen die worden gebruikt in de Metagames analyse zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 10 – Termen Metagame Analyse

Speler	Een relevante stakeholder met bevoegdheid tot het maken van keuzes, of een stakeholder die de context op een bepaalde manier bepaald, zonder dat diegene een echte keuzebevoegdheid heeft.
Optie	Een mogelijke keuze die gemaakt kan worden door een van de stakeholders.
Strategie	Een selectie voor een van de mogelijke opties.
Uitkomst	De situatie waarin iedere speler een strategie kiest.
Scenario	Mogelijke uitkomst van het spel.

De metagames analyse gaat uit van drie verschillende stappen met daaronder nog sub-acties.

1. Analyse van de opties;
2. Scenario ontwikkeling;
3. Scenario analyse.

In dit onderzoek is voornamelijk de focus gelegd op de eerste stap, omwille van tijd en beschikbare informatie verkregen uit de interviews, waarbij de volgende sub-acties genomen zijn:

- A. Structureer het probleem in duidelijke issues;
- B. Identificeer de stakeholders die het probleem (in)direct controleren;
 - i. Welke stakeholders zijn actief betrokken?
 - ii. Welke stakeholders hebben beschikking over *resources* die handig kunnen zijn voor het probleem?
 - iii. Welke stakeholders hebben de *resources* en de positie om een probleem te creëren en/of op te lossen?
 - iv. Van welke stakeholders kan positieve of negatieve betrokkenheid ergens in het proces verwacht worden?
 - v. Welke stakeholders zijn niet actief betrokken, maar zijn wel een onderdeel van het probleem?
- C. Overzicht van opties (beleid of maatregelen) die door de gevonden stakeholders ingezet kunnen worden;
- D. Bepaal de afhankelijkheid tussen de verschillende opties.

Metagames analyse is een methode die veelal door analisten wordt gebruikt, door een mathematische benadering te geven aan bestaande conflicten (Bots & Hermans, 2003). Hierbij is het resultaat van de analyse er een die de meest waarschijnlijke toekomst voorspelt, zonder dat een van de partijen bij de analyse zelf betrokken hoeft te zijn. Volgens Bots en Hermans (2003) zou de metagames analyse een middel moeten zijn om educatie van de spelers te stimuleren, meer dan dat het een middel zou moeten zijn voor een analist om een onderzoek uit te voeren. Hierop volgend hebben zij de metagames analyse verder doorontwikkeld waarop ze het *game* gedeelte meer naar voren hebben laten komen, waardoor de emotionele betrokkenheid van de verschillende spelers en hun ontvankelijkheid voor de conclusies uit de analyse vergroot wordt (Bots & Hermans, 2003).

Voordelen van de mathematische benadering, het originele analyseplan, is dat problemen en conflict situaties geabstraheerd kunnen worden en dat dit een zekere onafhankelijkheid en rationaliteit teweegbrengt (Fraser & Hipel, 1980). Tegelijkertijd kan dit ook zorgen voor een afstand tot het probleem en daarmee voor een conclusie waarin actoren zich minder goed kunnen vinden.

Op basis van de waarde van de verkregen informatie is het bijna onmogelijk om een volledige mathematische benadering van het probleem uit te voeren. Dit komt mede door de politieke gevoeligheid en de afwijkende aanpakken van de verschillende actoren. Daarnaast is een doel van dit onderzoek om een resultaat af te leveren dat vrijwel direct implementeerbaar is in de praktijk. Het argument van Bots en Hermans (2003) over de emotionele betrokkenheid van de actoren wanneer zij zelf onderdeel uitmaken van de analyse, heeft doen besluiten dat het maken van een spelsimulatie een goede manier is om het probleem aan de kaak te stellen bij de relevante stakeholders.

5.3. HET SPEL

De ontwikkeling van de spelsimulatie Metagame is een onderdeel van de doelstelling zoals geformuleerd aan het begin van deze scriptie (2.1.). Hier staat dat het onderzoek poogt om te onderzoeken of versnelling in het proces wenselijk is en hoe deze gerealiseerd zou kunnen worden. De resultaten van het vorige hoofdstuk geven al wel een indicatie van hoe deze problematiek opgelost zou kunnen worden, maar worden nog niet verbonden aan acties die direct door de actoren genomen kunnen worden om deze veranderingen daadwerkelijk door te voeren. Daarvoor dient deze spelsimulatie. Door het creëren van bewustwording dat het probleem een gezamenlijk probleem is en dat geen enkele actor voldoende invloed heeft om het probleem alleen op te lossen, wordt in het spel naar oplossingen gezocht die gezamenlijk gedragen kunnen worden. De opbouw van het spel moet hieraan ondersteunend zijn, om de praktische implementatie zo hoog mogelijk te kunnen maken.

Tabel 11 – Spelonderdelen HOMES Metagame

Onderdeel	Doel
Introductie	Uitleg spel, kennismaking.
Ronde 0	Vorbereiden eigen rol; bepalen consequenties van opties, strategie bepalen voor het spel en voor het overleg.
Ronde 1	Eerste tafelronde; eerste inzet, toelichten standpunt, discussie over standpunten, eerste aanzet tot plan van aanpak.
Ronde 2	Nabespreken in eigen rol; hoe beïnvloedt ronde 1 de strategie uit ronde 0? Eventueel herpositioneren.
Ronde 3	Tweede tafelronde; aangepaste inzet, komen tot consensus, bepalen van de te nemen acties.
Nabespreking	Bespreken knelpunten ondervonden in het spel. Praktische implementatie van bevindingen in realiteit.

In totaal zal het spelen van de simulatie, inclusief introductie en nabespreking niet langer dan een dagdeel in beslag nemen. Hierdoor wordt de focus gelegd op knopen doorhakken en beslissingen maken die gezamenlijk gedragen worden.

5.3.1. UITLEG VAN HET SPEL

Het spel wordt gespeeld door de eerder geanalyseerde actoren, de stakeholders met keuzebevoegdheid; de gemeente, woningcorporatie en de Rijksoverheid. Het spel speelt zich af in de context van de fictieve gemeente 's-Gravendamme. De spelers krijgen voordat het spel begint een overzicht met kengegevens uit de gemeente en een duidelijke opdracht (bijlage 3). De actoren blijven in hun eigen rol, wat inhoudt dat de spelende woningcorporatie ook in het spel de rol van woningcorporatie zal hebben. Dit is om te toepasbaarheid van het spel naderhand, in realiteit, gemakkelijker te kunnen maken.

Alle spelers hebben een set aan opties. Gezamenlijk dienen zij tot één doel te komen, namelijk het realiseren van huisvesting voor statushouders. Dit kan door één van de drie doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen worden hieronder toegelicht. De doelstellingen kunnen bereikt worden door met optiekaarten scenario's te creëren. Deze optiekaarten worden aan het begin van het spel uitgereikt aan de spelers, samen met een vooraf opgestelde casus, opdracht en opdrachtformulier.

In ronde nul worden de sets met optiekaarten uitgedeeld. Een speler krijgt zowel zijn eigen set kaarten als de kaarten van de andere spelers. Hiermee dient de speler een strategie te kiezen in de eigen kaarten, maar ook in de kaarten van de anderen. Wat verwacht de speler dat de andere spelers van het spel gaan doen? Tevens wordt de vraag gesteld waarom dit scenario wordt gekozen en wat het bijdraagt aan de verschillende doelstellingen. Deze ronde wordt individueel per rol gespeeld. Het gaat om de verwachtingen die de speler zelf heeft van de eigen organisatie alsmede de verwachte positie die de overige spelers aannemen.

In ronde 1 worden deze scenario's door elke speler gepresenteerd aan de spelleider en aan de andere spelers. Hierdoor ontstaat een discussie over de verwachtingen die de speler in kwestie heeft van de andere spelers. Bijvoorbeeld, de gemeente verwacht van de woningcorporatie dat zij proactief zijn in het huisvesten van statushouders. Wat verstaan zij hieronder? Is de woningcorporatie het daarmee eens? Tevens legt de speler op dat moment uit waarom dit scenario is gekozen en hoe dit bijdraagt aan de vooraf opgestelde doelstellingen.

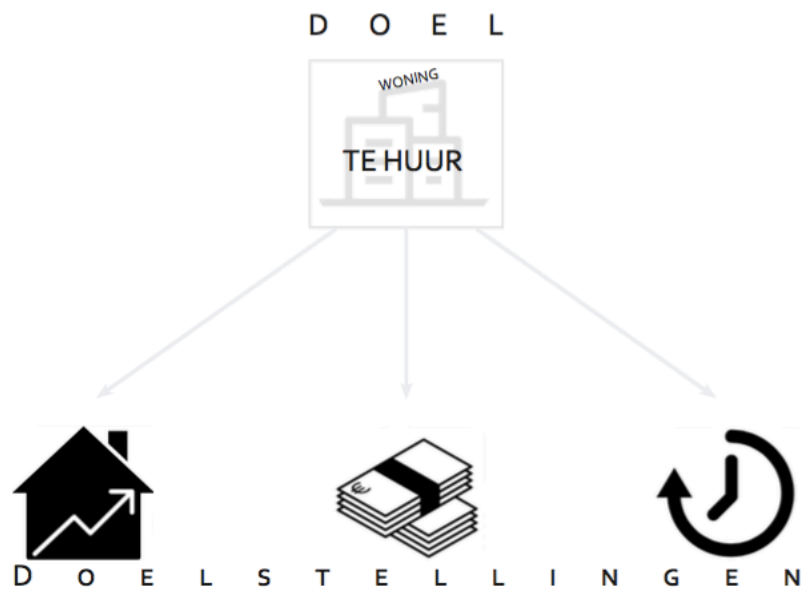
Na ronde 1 legt de spelleider een kanskaart op. Deze kanskaart weerspiegelt een evenement dat in de gemeente 's-Gravendamme plaatsvindt. Bijvoorbeeld dat de omwonenden een massale protestactie hebben aangekondigd tegen de komst van statushouders. In ronde 2, weer een ronde die individueel gespeeld wordt, wordt het scenario aangepast naar aanleiding van de discussie in ronde 1 en de kanskaart die op het laatste

moment ook in het spel is gekomen. Om volledig en realistisch te kunnen inspelen op de kanskaart, hebben de spelers in deze ronde ook lege optiekaarten tot hun beschikking, die zij zelf in kunnen vullen.

De derde ronde verloopt gelijk aan de eerste ronde, alleen heeft deze ronde nu tot doel om te komen tot een gezamenlijk scenario. In de beslissing voor het gezamenlijke scenario moet weer antwoord gegeven worden op de volgende vragen:

1. Waarom hebben jullie gekozen voor dit scenario?
2. Hoe draagt dit scenario bij aan de vooraf opgestelde doelstellingen en het algemene doel?
3. Wat wordt van iedere individuele speler verwacht? Welke specifieke acties zijn het gevolg van de gespeelde optiekaart?

Tenslotte wordt in de nabespreking de connectie gemaakt met de realiteit. In hoeverre is de gemeente 's-Gravendamme een goed voorbeeld voor de gemeente waarin de spelers zelf actief zijn? Wat zijn de verschillen? Hoe kan het spel of elementen uit het spel implementatie vinden in de realiteit? Zouden de optiekaarten die nu gespeeld zijn ook daadwerkelijk plaats kunnen vinden?



Figuur 28 – Doel en doelstellingen Metagame Spel

5.3.2. DOELSTELLINGEN

Er zijn 3 doelstellingen denkbaar waardoor de stagnatie verminderd wordt en de statushouders gehuisvest kunnen worden in bestaande bouw.

1. *Vergroten van de sociale woningbouwvoorraad.* Momenteel is er in de grote steden een algemeen tekort aan sociale woningbouw, door een groeiend aantal starters dat op de woningmarkten in stedelijke gebieden komt en de afsplitsing van de niet-DAEB woningen van de woningcorporaties. Mogelijkheden om de capaciteit binnen de bestaande woningvoorraad te vergroten, zijn het geschikt maken van eengezinswoningen voor meerdere statushouders, die samen geen gezin vormen. Of door meer woningen beschikbaar te stellen voor statushouder, zoals sloopwoningen of moeilijk verkopende woningen. Ten slotte kan ook transformatie van leegstaand vastgoed hiertoe behoren.

2. *Het aanpassen van subsidieregelingen*, waardoor tijdelijke oplossingen financieel beter haalbaar worden. De bestaande subsidies voor transformaties zijn niet afdoende om onrendabele toppen van projecten voor statushouders weg te nemen. Hierdoor blijft het onaantrekkelijk voor zowel publieke als private partijen om te investeren in dergelijke projecten.
3. *Het aanpassen van wet- en regelgeving*, waardoor tijdelijke oplossingen financieel beter haalbaar worden. Als de exploitatietermijn van 10 jaar opgeschroefd kan worden naar een termijn van 15 jaar of 20 jaar, worden investeringen beter haalbaar en daarmee aantrekkelijker voor partijen om in te stappen.

De nuloptie voor alle stakeholders is dat de situatie blijft zoals hij nu is. Elk scenario zal de verschillende stakeholders op een verschillende wijze aantasten, waarbij het gewicht van het probleem in meer of mindere mate bij bepaalde stakeholders komt te liggen. Bij aanpassing van de wet- en regelgeving, zal de rijksoverheid het meest aan zet zijn. De scenario's vragen om medewerking van verschillende stakeholders. Hiervoor moet tegemoet gekomen worden aan de belangen van de verschillende stakeholders.

- Gemeenten moeten ondanks de huidige situatie alsnog aan hun taakstellingen voldoen, aangezien er in dit spel niet vanuit gegaan wordt dat de regelgeving rondom statushouders direct aangepast wordt. Zodra een statushouder in beeld is, moet hij binnen 12 weken gehuisvest worden en wanneer een gemeente niet aan haar taakstelling voldoet, volgen alsnog de reprimandes vanuit de provincie. Hiermee is de gemeente in alle drie de scenario's een grote speler, met een groot belang en grote afhankelijkheid van de overige actoren.
- Woningcorporaties hebben de mogelijkheid om de woningvoorraad te vergroten, maar moeten daarmee rekening blijven houden met de huidige reguliere huurders die zij hebben. Zodra interventies in het speelveld leiden tot langere wachtrijen voor reguliere huurders, voor een toename in verhuurdersheffing of niet passend zijn volgens de passendheidsnorm, zal de woningcorporatie geen baat hebben bij het huisvesten van statushouders.
- De rijksoverheid heeft op dit moment geen actieve rol in het huisvesten van statushouders, maar wel in het huisvesten van asielzoekers. Op het moment dat er geen doorstroom is vanuit de asielzoekerscentra naar reguliere huisvesting voor statushouders, zullen de AZC's vol blijven en zullen nieuwe centra en noodopvangplekken gemaakt moeten worden. Dit kost de overheid uiteindelijk veel geld, omdat deze uit rijksmiddelen betaald worden. Uiteindelijk is het voordeliger voor de staat om maatregelen te nemen die de doorstroming bevorderen, dan die zorgen voor een vergroting van capaciteit.
- In alle scenario's moet rekening gehouden worden met maatschappelijk, bestuurlijk en politiek draagvlak.
- Tot slot zijn natuurlijk de statushouders zelf in elk scenario een grote stakeholder. Ze hebben geen invloed op de keuzes die gemaakt worden van hogerhand, maar worden er wel door beïnvloed. Statushouders hebben baat bij een snelle asielprocedure, snelle doorstroom naar reguliere huisvesting en goede mogelijkheid tot integratie en werk. Dit houdt in dat de huisvesting van kwaliteit moet zijn waarin het mogelijk is om een leven op te bouwen, dicht bij voorzieningen en omringd door Nederlanders.

5.3.3. OPTIES PER SPELER – DE SPEELKAARTEN

Om bovenstaande doelstellingen en belangen te kunnen bereiken, hebben de spelers verschillende opties. Deze opties zijn gebonden aan de positie van de speler, zijn doelen en belangen. Een gemeente heeft bijvoorbeeld de wettelijke taakstelling om statushouders te huisvesten, maar heeft zelf niet de mogelijkheid om woningen te beheren. De gemeente kan wel sloopwoningen inzetten om alsnog aan deze taakstelling te voldoen en heeft daarvoor de medewerking van een woningcorporatie of een beheerder nodig. De opties die alle relevante en keuzebevoegde spelers hebben zijn in tabel 12.

Tabel 12 – Opties per speler

Stakeholder	Opties	Toelichting
1. Gemeente	A. Faciliterend;	Gemeente verleent vergunningen, zorgt voor snelle en gestroomlijnde procedures. Organiseert werkgroepoverleggen.
	B. Proactief ontwikkelen;	Gemeente faciliteert zoals bij kaart A, alleen neemt zij nu ook actief deel aan het transformeren van leegstaand vastgoed door bijvoorbeeld eigen vastgoed in te zetten of actief in gesprek te gaan met private eigenaren.
	C. GVA	De gemeente maakt gebruik van de GVA regeling.
	D. Subsidie uit eigen middelen;	De gemeente initieert een statushouder en transformatie gebonden subsidie.
	E. Lobbyen bij overheid voor extra subsidies;	De gemeente dringt aan bij de rijksoverheid voor het beschikbaar stellen van extra subsidies.
	F. Lobbyen bij overheid voor wetwijzigingen.	De gemeente dringt aan bij de rijksoverheid voor het verruimen van de termijn voor tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan.
2. Woningcorporatie	A. Reactief ontwikkelen;	Woningcorporatie volgt het beleid van de gemeente, zal samenwerkingsafspraken naleven, maar neemt geen actieve rol hierin.
	B. Proactief ontwikkelen;	Woningcorporatie draagt actief bij aan het opstellen van beleid en stelt zelf vastgoed beschikbaar ten behoeve van transformaties.
	C. Geen extra acties.	De woningcorporatie neemt zelf geen extra initiatief, maar blijft wel statushouders opvangen in de reguliere sociale woningvoorraad (n.a.v. mutatie).
3. Rijksoverheid	A. Actief ontwikkelen;	Rijksoverheid zet eigen vastgoed in ten behoeve van het huisvesten van statushouders.
	B. Nieuwe subsidie introduceren;	De Rijksoverheid beslist dat er een nieuwe subsidie komt voor statushouders in getransformeerde gebouwen.
	C. Wetwijziging doorvoeren;	De Rijksoverheid beslist dat de exploitatietermijn van tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan verlengd wordt.
	D. Geen interventie.	De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor het huisvesten van asielzoekers, geen statushouders.

5.3.4. KANSKAARTEN

De kanskaarten worden geïntroduceerd in het spel om een zo goed mogelijke weergave te bieden van de realiteit binnen de spelsimulatie. Het zijn complicerende factoren die op een of andere manier altijd invloed hebben op de beslisvorming van de spelers. Een overzicht van de kanskaarten is te vinden in tabel 13.

Tabel 13 - Kanskaarten

Kanskaarten	Bewoners tekenen bezwaar aan en organiseren een massale protestactie
	Kosten voor de business case blijken hoger uit te vallen dan verwacht, het rendement daalt naar 0,1%
	De taakstelling is verhoogd met 10%

De spelleider kan kiezen voor een willekeurige selectie van de kanskaart, maar kan er tevens voor kiezen om de kanskaart te spelen waarvan in zijn optiek te weinig dekking is in de in ronde 1 gespeelde scenario's.



Figuur 29 - Optiekaarten



Figuur 30 - Kanskaarten

5.4. UITKOMST

In deze paragraaf wordt gezocht naar de mogelijke uitkomsten van het spel, zonder dat het spel gespeeld wordt. Dit is dus volledig naar eigen interpretatie.

5.4.1. MOGELIJKE SCENARIO'S

Naar aanleiding van tabel 12 zouden er $6 \times 3 \times 4 = 72$ mogelijke scenario's zijn, als er van uit gegaan wordt dat een speler maar een enkele optiekaart mag spelen. Een aantal van die combinaties is niet haalbaar, niet wenselijk of niet realistisch. De eerste selectie van scenario's wordt gemaakt op basis van de bevindingen uit eerdere hoofdstukken. Als zowel de gemeente als de woningcorporatie een passieve houding aannemen, kunnen er nooit voldoende woningen worden gerealiseerd. Dit zou bestempeld worden als onhaalbaar, omdat het doel van het spel niet wordt gehaald. Dit betekent dat elk scenario in het format (A-A-...) weggestreept kan worden. Onwenselijk zou zijn als de overheid geen enkele interventie initieert, aangezien dan de toekomstige status maar minimaal zou verschillen met de status quo, ondanks alle inspanningen van de andere actoren, waardoor het format (...-...-D) ook uit de scenariolijst wordt geschrapt. Ook werd in de interviews aangegeven dat het Rijk zich waarschijnlijk niet bezig zal houden met het huisvesten van statushouders, dus ondanks dat de transformatie van leegstaande kantoorgebouwen wel tot de opties behoort, is het zeer onwaarschijnlijk dat die wordt gekozen, resulterend in het weghalen van scenario's (...-...-A). Tevens zal het Rijk niet snel uitwijken naar subsidies, op het moment dat er veel gebruik gemaakt zal worden van het GVA, wat het scenario (C-...-B) ook schrapt. De uiteindelijke selectie van een van de scenario's is afhankelijk van de wijze waarop het spel wordt gespeeld en welke voorkeuren de spelers zelf aan hun strategie geven.

Na het wegstrepen van de niet wenselijke en onhaalbare scenario's, blijven de volgende 13 scenario's over, te vinden in tabel 14.

Tabel 14 – Mogelijke scenario's

	Gemeente	Woningcorporatie	Rijkoverheid
1	A	B	B
2	A	B	C
3	B	A	B
4	B	B	B
5	B	B	C
6	B	A	C
7	B	B	C
8	C	A	C
9	C	B	C
10	C	C	C
11	D	B	B
12	E	B	B
13	F	B	C

5.4.2. MOGELIJKE VOORKEUREN

Naast opties, hebben de verschillende actoren ook voorkeuren voor hun eigen opties en de opties van anderen. In elke cel wordt de vraag gesteld, heeft deze speler voorkeur voor deze optie? Of in andere woorden, hoe waarschijnlijk is het dat een speler tijdens het spel deze kaart gaat spelen. Als een speler een voorkeur heeft voor een bepaalde optie, wordt deze met een Ja (+) gemarkeerd. Zo ook met Nee (-). Als een speler geen uitgesproken voorkeur of afkeer heeft voor een optie, wordt de cel leeg gelaten. De voorkeuren zijn te zien in onderstaande tabel en zullen een voor een toegelicht worden.

Tabel 15 - Voorkeuren voor opties per stakeholder

Opties	Voorkeuren van de Actoren		
	Gemeente	Woningcorporatie	Rijksoverheid
Gemeente: A. Faciliterend ontwikkelen			
Gemeente: B. Proactief ontwikkelen		+	+
Gemeente: C. GVA	-	+	+
Gemeente: D. Subsidie uit eigen middelen	-	+	
Gemeente: E. Lobbyen bij overheid voor extra subsidies			
Gemeente: F. Lobbyen bij overheid voor wetwijzigingen			
Woningcorporatie: A. Reactief ontwikkelen			
Woningcorporatie: B. Proactief ontwikkelen	+		+
Woningcorporatie: C. Geen extra acties	-		
Rijksoverheid: A. Actief ontwikkelen;			
Rijksoverheid: B. Nieuwe subsidie introduceren	+	+	-?
Rijksoverheid: C. Wetwijziging doorvoeren	+	+	
Rijksoverheid: D. Geen interventie			

In het onderzoek is gebleken dat gemeenten zowel een wat reactievere als een pro-actievere houding aan kunnen nemen. Hierdoor is er dus geen uitgesproken mening over opties A en B van de gemeente. Er is wel duidelijk uitgesproken dat het GVA geen wenselijke oplossing is. De duur van de regeling is te kort en de effecten te onduidelijk. Het wordt gezien als een paardenmiddel. Ook zal bijna iedere gemeente moeite hebben te besluiten om subsidies uit eigen zak toe te kennen aan het huisvesten van statushouders. Het is dus een mogelijkheid, maar zal voor de meeste gemeenten geen voorkeur hebben. Daarnaast zou de gemeente het liefste zien dat alle woningcorporaties een actieve houding hebben in de benadering van het probleem, liever dan dat ze aangeven om niks extra te doen voor deze doelgroep. Vervolgens zou subsidie en een veranderde wetgeving voor de gemeenten een voorkeur hebben. Dat zou resulteren in een versnelde doorstroom, aangezien de meeste financieel en juridische knelpunten dan zouden worden weggenomen en transformatie dus gemakkelijker en sneller gerealiseerd kan worden.

Voor woningcorporaties geldt dat zij graag zouden zien dat zij niet de enigen zijn die aan het werk slaan voor deze doelgroep. Daarmee heeft een proactieve houding van de gemeente een voorkeur, of het gebruik van de GVA regeling. Om de lopende projecten meer sluitend te krijgen, zou subsidie op elke manier een goede bijdrage zijn, ongeacht de bron van die subsidie. Voor wat betreft de wetwijziging geldt motivatie als bij de gemeenten.

De Rijksoverheid heeft er baat bij dat de huidige problematiek opgevangen wordt zonder tussenkomst van het Rijk. Daarom is er een uitgesproken voorkeur voor een proactieve houding van zowel gemeente als woningcorporatie. Het Rijk heeft toegestemd met de GVA regeling en zal waarschijnlijk willen dat daar gebruik gemaakt van zou worden. Zelf zullen ze waarschijnlijk niet snel overgaan tot het actief ontwikkelen voor statushouders, maar dat betekent niet dat ze een afkeer hebben tegen die optie. Zodra het extra geld gaat kosten, kan geargumenteed worden dat de Rijksoverheid het liever anders ziet, maar mocht het nodig zijn, zal de overheid het wel in overweging nemen.

5.5. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de randvoorwaarden, doelen, belangen en voorkeuren vertaald in een spel. Het spel bevat:

- een doel – het realiseren van meer huisvesting voor statushouders;
- doelstellingen – een wijze om tot het doel te komen; verruimen sociale woningvoorraad, beschikbaar stellen van meer geld voor transformatieprojecten en het verruimen van de tijdelijke exploitatietermijn;
- speelkaarten – opties per speler met een bepaalde bijdrage aan een van de doelstellingen;
- spelers – actoren die bereidwillig zijn om aan tafel te gaan om het doel te bereiken;
- spelleider – externe partij die objectief aanwijzingen kan geven voor het goede verloop van het spel.

Op basis van bovenstaande zijn de meest waarschijnlijke scenario's van te voren uitgedacht. Van de 72 mogelijke combinaties van kaarten, zijn er maar 13 combinaties daadwerkelijk nuttig voor het bereiken van de doelstellingen. Het verloop van het spel is afhankelijk van de strategie die de stakeholders zelf kiezen voor het vervullen van hun rol.

Uiteindelijk is de Metagame een middel om de actoren te laten realiseren hoe complex de situatie is en ze te laten leren over welke middelen zij zelf beschikken en welke middelen anderen tot beschikking hebben.

5.6. OPROEP

In de Metagame wordt de rijksoverheid gereduceerd tot 1 rol, terwijl daar natuurlijk een veelheid van verschillende entiteiten, rollen en belangen zit. Dit is echter wel een oproep naar het Rijk. Op het moment is te zien dat de strikte scheiding tussen verantwoordelijkheden zorgt voor een stagnatie in de doorstroom. De Rijksoverheid besteed nu geld aan het bijbouwen van AZC's en noodopvang. Echter, als dit geld gestoken zou worden in de doorstroom van statushouders naar de reguliere woningmarkt, en het probleem meer integraal aangepakt wordt, zal elke euro efficiënter worden besteed. Hierdoor zullen de huidige ontwikkelingen een duurzamere toekomst tegemoet gaan in het geval de vluchtelingenstroom weer afneemt, aangezien de woningen dan opgenomen kunnen worden door in de reguliere sociale woningvoorraad.

C O N C L U S I E

6. CONCLUSIES

6.1. INTRODUCTIE

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het afstudeeronderzoek en geeft antwoord op de onderzoeksvragen die aan het begin van dit onderzoek opgesteld zijn.

6.2 RESULTATEN

De interviews en literatuurstudie hebben geleid tot een reductie van het probleem rondom de stagnatie van het huisvesten van statushouders tot één kernprobleem met twee oplossingsrichtingen.

Tijdelijke transformatie van leegstaande gebouwen kunnen financieel niet haalbaar worden gemaakt door de geldende wet- en regelgeving.

1. Wetgeving rondom tijdelijke transformatieprojecten wordt aangepast om de exploitatietermijn te verlengen.
2. Er wordt geld (middels subsidies) beschikbaar gesteld voor het huisvesten van statushouders in transformatieprojecten;

Hiermee wordt de sociale woningvoorraad vergroot en is het gemakkelijker om statushouders een woning te kunnen bieden. Een verruiming op een van de twee gebieden zal al een impuls geven aan het aantal transformaties voor statushouders.

6.3 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

1. Wie zijn de relevante stakeholders en wat zijn hun doelen en belangen?

De meest belangrijke stakeholders in dit proces zijn de gemeente, de woningcorporaties, de Rijksoverheid en de omwonenden. Er is een mogelijkheid dat andere stakeholders de arena betreden, maar dat is dan een actie vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie. Andere partijen hebben geen wettelijke rol in het huisvesten van statushouders.

2. Hoe ziet het proces van het huisvesten van statushouders er uit?

Het huisvesten van statushouders wordt op een tweetal manieren ingevuld. In de eerste plaats wordt zo veel mogelijk de sociale woningvoorraad ingezet om statushouders in te huisvesten. Hierbij wordt de taakstelling van de gemeente direct doorgegeven aan de lokale woningcorporatie, die de woning gereed maakt voor gebruik en via het COA een statushouder in de woning plaats. Daarnaast worden alternatieven gezocht in transformatie van leegstaand vastgoed. Een transformatieproject wordt meestal geïnitieerd door de eigenaar van het pand - vaak de gemeente of woningcorporatie – in samenwerking met de gemeente. Andere actoren zoals beheerders worden over het algemeen pas later, als de woningen gereed zijn, bij het proces betrokken. De toewijzing van de statushouders aan een woning kan tot zelfs een paar dagen van tevoren bekend worden gemaakt door het COA.

3. In hoeverre wordt er samengewerkt tussen de verschillende actoren en is deze samenwerking tussen de verschillende stakeholders doorslaggevend in de snelheid van het proces?

De samenwerking tussen de verschillende actoren is over het algemeen goed. De grootste knelpunten in de samenwerking liggen bij het COA en de snelheid waarbij de toekomstige bewoners van (transformatie)projecten bekend worden bij gemeenten en woningcorporaties. Dit zorgt voor angst bij de buurt die niet weggenomen kan worden door de initiatiefnemers van de projecten, waardoor vertraging in het proces kan optreden. Verder lijkt bereidwilligheid om een stapje extra te zetten de boventoon te voeren in de samenwerking tussen de verschillende actoren.

4. *Welke succesfactoren kunnen een rol spelen in het versnellen van het proces van het huisvesten van statushouders en welke knelpunten houden deze versnelling tegen?*

Succesfactoren zijn de oplossingen voor ondervonden of intuïtief vermeden knelpunten. De grootste knelpunten zijn vooral te vinden in het financieel-juridische thema. De tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan zorgt voor een kortere exploitatietermijn, waardoor de business case vaak onrendabel wordt voor een transformatieproject waarin lage huren gevraagd moeten worden. Daarnaast worden omwonenden steevast als niet te onderschatten invloed op het proces genoemd. Het goed informeren en betrekken van omwonenden, maar tegelijkertijd een rechte rug houden is essentieel in het huisvesten van statushouders in leegstaande bouw.

5. *Hoe vertalen deze eisen, doelen en successen en knelpunten zich in een strategie?*

Door de Metagame Analyse te gebruiken, kunnen de verschillende randvoorwaarden, opties en voorkeuren van de verschillende stakeholders gecombineerd worden tot oplossingsrichtingen. Op basis van de resultaten zijn drie scenario's mogelijk voor het mogelijk maken van (transformatie)projecten voor statushouders. Deze opties worden gevat in een kaartspel dat gespeeld kan worden door de actoren zelf of door hun afgevaardigden. Het doel van het spel is om de resources van de verschillende stakeholders te combineren en daarmee de actoren te laten inzien dat wanneer de actoren hun krachten bundelen, ze in staat zijn om de huidige problematiek een oplossing te bieden.

Hoofdvraag: Welke invloed hebben de verschillende relevante stakeholders op het proces van huisvesten van statushouders binnen leegstaand vastgoed en hoe kan inzicht in succesfactoren en knelpunten in het proces een bijdrage leveren aan het (ver)snel(d) realiseren van deze huisvesting in leegstaand vastgoed?

De knelpunten die de meeste respondenten ervaren is van financieel-juridische aard. Projecten zijn in de gegeven tijd en met de gegeven urgentie niet haalbaar te maken. Om huisvesting voor statushouders versneld te realiseren, zou er meer geld beschikbaar moeten komen voor transformatieprojecten voor statushouders, of de terugverdientijd van deze projecten verlengd moeten worden. Samenwerking is hierbij vereist, maar knelpunten in samenwerking zijn momenteel van ondergeschikt belang. Wel is duidelijk dat de invloed die de verschillende stakeholders apart van elkaar hebben is onvoldoende om het probleem van het huisvesten van statushouders op te lossen. Inzicht in succesfactoren en vooral knelpunten in het proces kunnen middels een analyse een oplossingsrichting geven. Hoe invulling wordt gegeven aan die oplossing blijft aan de stakeholders zelf om te beslissen. Geen van de stakeholders heeft een voldoende invloed dat hij zelf het probleem kan oplossen, maar gezamenlijk kunnen meerdere resources ingezet worden om vraag en aanbod met elkaar te kunnen verbinden.

6.4 OPLOSSINGSRICHTING

Om het getheoretiseerde probleem te kunnen implementeren in de praktijk is de Metagame ontworpen. Dit spel is gebaseerd op de Metagame analyse, maar laat de spelers zelf de analyse uitvoeren in plaats van de analist. Hierdoor worden de mogelijke oplossingen haalbaarder aangezien in eerste instantie consensus is bereikt binnen de grenzen van het spel, met inachtneming van de randvoorwaarden die in de praktijk aan de spelers gesteld worden. Door opties van de verschillende stakeholders inzichtelijk te maken en de acties die zij ondernemen direct te verbinden aan het behalen van een doel, wordt bewustwording gecreëerd bij de spelers en zijn voorgedragen oplossingen beter te implementeren in de werkelijkheid.

A A N B E V E L I N G E N

7. AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

Het verloop van het onderzoek en de resultaten en conclusies bieden handvatten om verder onderzoek te doen naar de volgende punten:

- Het onderzoek heeft zich nu gericht op 4 steden binnen de top-20 van gemeenten. Hier is de druk op de woningmarkt het grootst en zal de problematiek *waarschijnlijk* het meest extreem zijn. Het zou interessant zijn om meer gemeenten en bijbehorende woningcorporaties te ondervragen over hetzelfde onderwerp. Hiermee kunnen wellicht locatie-specifieke problemen uitgelicht worden, zoals het verschil tussen de randstad en de andere gemeenten van Nederland. In een kleine gemeenschap, kan het geluid van omwonenden misschien wel veel meer meetellen dan in een grote stad.
- Aansluitend kan er ook een onderzoek gewijd worden aan het implementeren van theoretische oplossingen in de praktijk. Daarvoor zou het gepresenteerde 'kaartspel' een goed uitgangspunt zijn. Het door ontwikkelen van het spel, met de onderliggende theorie van *gamificatie* van problemen en de achterliggende strategische benadering van de verschillende spelers zou hier noodzakelijk voor zijn.
- Er kan meer onderzoek worden gedaan naar de doelgroep. Ondanks dat deze veranderlijk is, zou het van grote waarde zijn om een programma van eisen te kunnen opstellen naar aanleiding van interviews met statushouders zelf. Wat interessant is, is om te zien in hoeverre er een doorsnede gemaakt kan worden van de groep statushouders die momenteel aan het wachten is op een woning. Welke etniciteit hebben deze mensen? Zijn het voornamelijk mannen of vrouwen, en wat is hun gezinssituatie? Wat zijn de woonbehoeftes en –voorkeuren van deze doelgroep? Hoeveel heeft deze doelgroep gemiddeld te besteden aan huisvesting? Dit zijn vragen die beantwoord moeten worden om ervoor te kunnen zorgen dat deze mensen daadwerkelijk een plaats krijgen in onze maatschappij en een eerlijke kans op een betere toekomst krijgen. Als deze behoeftes niet geïnventariseerd worden, zal integratie veel lastiger zijn. Deze kennis is momenteel voornamelijk beschikbaar bij personen en instanties, zoals Platform31 of Platform Opnieuw Thuis, vluchtelingenwerk, het COA en de statushouders zelf natuurlijk. Het is van belang om deze kennis te verzamelen, te bundelen en weer naar buiten uit te dragen zodat ook potentiële huisvesters en omwonenden een eerlijk beeld van de doelgroep krijgen, wat kan leiden tot minder weerstand in de ontwikkeling van gepaste woningen.
- Zoals gezegd staan er veel verschillende soorten vastgoed leeg. Van kantoren is al vrij goed bekend wat de transformatiepotentie is, maar van ander vastgoed, zoals ziekenhuizen, gevangenissen en oude scholen is dat lastiger. Als de transformatiepotentie met de business cases onderzocht kunnen worden, zal het gemakkelijker zijn voor verschillende partijen om dergelijk vastgoed aan te wenden tot huisvesting voor statushouders.
- Tot slot is een meer antropologische benadering van het onderwerp een interessante. Wat is de invloed van een getransformeerd kantoorgebouw met statushouders op de buurt. Op welke wijze ontwikkelt deze nieuwe samenleving zich en aansluitend, hoe kan deze ontwikkeling gestuurd worden?

R E F L E C T I E

8. REFLECTIE & DISCUSSIE

8.1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

Dit afstudeeronderzoek heeft een overzicht gegeven van een aantal knelpunten die ten grondslag liggen aan de stagnatie in de doorstroom van het huisvesten van statushouders in bestaande bouw. Hierbij is uitgegaan van de noodzaak van een stakeholder analyse, aangezien de huidige problematiek een veelheid aan actoren kent en verantwoordelijkheden en *resources* verdeeld zijn over de verschillende stakeholders.

8.2. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Ondanks dat er in de jaren '90 al een vergelijkbare vluchtelingencrisis was, is er destijds bijna geen literatuur over geschreven en moet alle informatie over het proces van het huisvesten van statushouders uit nieuwsberichten en beleidsdocumenten komen, waar over het algemeen ook weinig objectieve informatie uit kwam. Hierdoor zijn de interviews in dit onderzoek van groot belang geweest. Hier heb ik de mogelijkheid gehad om veel verschillende mensen te spreken, allemaal met een andere functie binnen hetzelfde probleem, wat mij een goed en breed overzicht heeft gegeven van welke partijen nu belangrijk zijn in het proces en welke focus zij zelf aanbrengen in hun werk. Op basis hiervan kon ik een analyse uitvoeren om tot de benodigde informatie te komen om al deze verschillende aanpakken, uitgangspunten en standpunten te kunnen bundelen in een overzicht dat tot de kern van het probleem komt.

Een eerste vertaalslag is gemaakt in het overbrengen van een getheoretiseerd probleem met een theoretische oplossing, naar de praktijk en de implementatie in de realiteit. Dit is gedaan door een kaartspel te maken, waarin verschillende spelers verschillende opties hebben en samen tot een oplossing moeten komen om een van de drie doelstellingen te kunnen bereiken, het vergroten van de sociale woningvoorraad, het toekennen van meer subsidies of het wijzigen van wet- en regelgeving. Dit spel is waarschijnlijk nog niet goed genoeg om daadwerkelijk in gebruik genomen te worden. Hiervoor zou meer onderzoek gedaan moeten worden naar speltheorieën en *gaming* als een middel om te kunnen leren.

8.3. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Sinds ik in september 2015 de eerste woorden voor mijn onderzoeksvorstel op papier zette, is eigenlijk niks veranderd in de manier waarop kranten hun artikelen omtrent dit onderwerp publiceren en hoe de nieuwsbulletins openen en sluiten. De aandacht voor het vluchtelingenbeleid is onverminderd groot en wordt misschien alleen maar groter. De excessen van uit de hand gelopen bewonersavonden of bedreigde burgemeesters zijn misschien wat meer uit beeld, maar dat wil nog niet zeggen dat de maatschappij haar taakstelling nou geaccepteerd heeft. Vluchtelingen blijven een makkelijk target om frustraties over de huidige woningmarkt te uiten. Nog steeds blijft de tendens "zij hebben alles, en wij krijgen niks" aanwezig, wat voor een deel begrijpelijk is, voornamelijk als gekeken wordt in de grote steden van Nederland. Wachtrijen in de sociale huur lopen nu eenmaal op, de sociale woningvoorraad is simpelweg te klein – of niet restrictief genoeg.

Gelukkig is er tegelijkertijd ook meer positieve aandacht voor vluchtelingen. Het COA heeft samen met de rijksbouwmeester een prijsvraag uitgeschreven voor een innovatief ontwerp voor vluchtelingenhuisvesting. Weliswaar gaat dit meer over asielzoekers dan over statushouders, maar nog steeds is het een goede trend die ingezet is dat er meer positieve aandacht wordt besteed aan het thuis laten voelen van deze doelgroep.

8.4. DISCUSSIE VAN DE RESULTATEN

De scope van het onderzoek is gericht op de succesfactoren en knelpunten in succes en samenwerking. Er is gebleken dat samenwerking op dit moment niet de meeste knelpunten oplevert en dat financiën en wetgeving een veel groter struikelblok vormen in het proces naar het huisvesten van statushouders toe. Waarom zijn deze resultaten gevonden, want in de interviews is wel gestuurd op het prikkelen van de ondervraagden om zo veel mogelijk prijs te geven over de positie van de andere actoren en de mening

daarover. Het kan zijn dat de respondenten niet het achterste van hun tong hebben laten zien. Dit is vrij aannemelijk gezien de maatschappelijke en politieke relevantie van het probleem.

Tegelijkertijd is het ook zeer valide dat het probleem van samenwerking gewoon niet aan het licht komt, omdat de overige knelpunten gewoon overschaduwend zijn. Mocht er een verandering komen in de beschikbaarheid van tijd en geld, dan zou het interessant zijn of samenwerking dan wel een meer prominente rol aanneemt in het probleem.

Daarnaast is gevonden dat verschillende gemeenten allemaal verschillende posities aannemen tegenover het probleem. Het kan zijn dat dit ligt aan de kleine *sample* die onderzocht is in dit onderzoek. Ten opzichte van 390 gemeenten, is het aannemelijk dat niet alle 390 gemeenten een andere positie en aanpak hebben.

Wat betreft de andere resultaten, het veranderen van de randvoorwaarden, kan dezelfde vraag gesteld worden. Het afstudeeronderzoek van Mulder (2015) geeft aan dat financiële haalbaarheid van tijdelijke transformaties voor studentenwoningen mogelijk is en dat de doelgroep asielzoekers en migranten mogelijk ook met een dergelijke business case in tijdelijke projecten gehuisvest kunnen worden. In dit onderzoek is de financiële haalbaarheid op zich buiten de scope gelaten, maar op basis van interviews kan wel gezegd worden dat deze stelling niet waar is. In eerste instantie moet er een onderscheid gemaakt worden tussen migranten, asielzoekers en statushouders. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat het zeer belangrijk is om kwalitatieve woningen te realiseren voor statushouders, om de kans op integratie te verbeteren. Hierbij worden onzelfstandige units als niet wenselijk gekenmerkt, omdat dit vaak niet past binnen de cultuur, de verwachtingen en de mentale status van deze statushouders. Zodra de kwaliteit van de woningen omhoog gaat, gaan de kosten ook omhoog en wordt de business case dus minder of niet haalbaar en zijn veranderingen in de financiële haalbaarheid of wetgeving nodig om huisvesting in tijdelijke projecten voor deze doelgroep te kunnen realiseren.

8.5. DISCUSSIE VAN DE METHODE

Voor het uitvoeren van dit afstudeeronderzoek zijn drie methoden gebruikt, beginnend met de literatuurstudie. Zoals eerder gezegd is er weinig tot geen literatuur te vinden over het huisvesten van statushouders. Hierdoor is deze informatie verzameld bij de verschillende respondenten via interviews. Vanwege de urgentie van het probleem was het lastig om de juiste mensen te spreken te krijgen. Er zijn verschillende lijnen uitgezet binnen het COA, waarop allemaal geen reactie is ontvangen, zelfs niet na persoonlijk contact met een uitstroomregisseur. Uiteindelijk is het gelukt om iemand te spreken bij het COA, maar die was eigenlijk niet in de positie waaraan andere actoren refereren als zij over het COA spraken. Dit maakt de waarde van dit interview ten aanzien van het analyseren van de samenwerking minder hoog.

Daarnaast was tijd een limiterende factor op de interviews. Interviews konden bijna nooit langer duren dan een uur, inclusief ontvangst en introductie. Dit maakt dat er heel veel vaart moet zitten in de interviews om alle punten behandeld te krijgen. Een andere manier om deze specifieke informatie bij de professionals op te halen, was geweest door een kwalitatieve enquête uit te zetten. Hierdoor zou er meer gevraagd kunnen worden in minder tijd. Dat zou misschien voor een ander onderzoek een goede methode zijn, maar voor dit onderzoek was het goed dat semigestructureerde kwalitatieve interviews zijn gehouden. Veel informatie werd tussen neus en lippen door beantwoord en uitleg of meer verdieping kon gevraagd worden waar nodig.

Tot slot de Metagame analyse. Het uitgangspunt om een stakeholder analyse toe te passen in dit onderzoek is een goede zet geweest, anders waren de relaties tussen de verschillende actoren nooit zo duidelijk geworden als ze nu zouden zijn. Echter, de Metagame analyse is, ondanks het uitgebreide onderzoek naar het selecteren van de juiste methode, niet ideaal gebleken. De originele metagame analyse is een zeer mathematische benadering, waarvan de weergave zeer onleesbaar is. In een zoektocht om de metagame analyse toch te gebruiken, maar dan in een meer begrijpelijke zin, is een afgeleide van de 'playable metagame analyse' gebruikt. Dit heeft geholpen om inzicht te bieden in de eerste stappen van de methode, maar heeft verder

alsnog een zeer onleesbare weergave van de uiteindelijke opties, scenario's en uitkomsten. Het is mogelijk dat de huidige situatie niet genoeg overeenkomt met een echte conflictsituatie en dat het daarom lastig is om het probleem zodanig te abstraheren dat een mathematische benadering ingezet kan worden om een mogelijke uitkomst te bieden.

8.6. GESTELDE LEERDOELEN

Een van de grootste uitdagingen van het uitvoeren van een afstudeeronderzoek is mijns inziens het traject zelf. Waar de opleiding tot nu toe altijd kant en klare opdrachten leverde, moet in het afstuderen zelf een opdracht geformuleerd worden en die ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Met het afstuderen ben je je eigen opdrachtgever en dat is complexer dan het in eerste instantie zou lijken. De leerdoelen ik mijzelf had gesteld bij aanvang van dit onderzoek, waren de volgende:

1. Het formuleren van een concrete opdracht, die voortvloeit uit een behoefte om kennis te vergaren, die uitvoerbaar is en ook te rapporteren is;
2. Het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, waar niet alleen de deugdelijkheid van het onderzoek als speerpunt genomen wordt, maar waar de auteur tevens met trots haar naam aan kan verbinden;
3. Het analyseren van maatschappelijke problemen en die verbinden met de wetenschap en de praktijk en daarmee de overlap tussen de academische wereld, de praktijk en het publieke domein te vinden.

Achteraf gezien getuigen deze doelen zich vrij ambitieus. Het formuleren van een concrete opdracht is tot de laatste dag moeilijk gebleken, want er is zoveel interessants gaande op dit vlak, zie de aanbevelingen. Daarnaast is er niet voor niks een scheiding tussen de academische en de praktische wereld. Problemen uit 'real-life' zijn moeilijk om direct te onderzoeken omdat er zo veel randvoorwaarden aan verbonden zijn. De enige manier om dit te kunnen doen, is door het te abstraheren, wat enkel gedaan kan worden door een goede opdrachtformulering – en dat is moeilijk. Om vervolgens de oplossing te implementeren in de praktijk en de geïsoleerde oplossing weer te verbinden aan de realiteit is een actie op zich en moet op zich laten wachten.

R E F E R E N T I E S

REFERENTIES

- Aedes. (2011) Maatschappelijke legitimatie. *Vergroot uw maatschappelijk resultaat: succesfactoren uit de corporatiepraktijk om belanghebbenden effectief te betrekken*. Hilversum.
- Aedes. (2016). Beheer panden van derden toegestaan voor huisvesting vergunninghouders. Retrieved from <http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bijzondere-doelgroepen/statushouders/beheer-gemeentelijke-panden-toegestaan-voor-huisve.xml>. 01-05 2016
- Benraad, J. B., Scheldwacht, R., Singelenberg, J., & Steetskamp, L. (2012). *Wonen buiten kantoor tijd: Handleiding voor permanente of tijdelijke transformatie van kantoor gebouwen*. Retrieved from Amsterdam/Rotterdam:
- Boelhouwer, P., Elsinga, M., Gruis, V., Priemus, H., van der Schaar, J., & Thomsen, A. (2014). Wonen 6.0: Over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland.
- Bots, P. W., & Hermans, L. M. (2003). *Developing 'playable metagames' for participatory stakeholder analysis*. Paper presented at the Proc. 34th Annual Conf. of Int. Simulation and Gaming Assoc.(ISAGA).
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*: Oxford university press.
- CBS. (2016). *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*.
- COA. (2012). COA stoot 1.500 opvangplaatsen af. Retrieved from <https://www.coa.nl/nl/nieuws/coa-stoot-1500-opvangplaatsen-af>. 05-05 2016
- COA. (2015a). Cijfers. Retrieved from <https://www.coa.nl/nl/over-coa/cijfers>. 04-01 2016
- COA. (2015b). *Grenzen - Jaarverslag 2015*. Retrieved from
- COA. (2015c). Overzicht huisvesting vergunninghouders - Peildatum: 1-10-2015. Retrieved from https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/taakstelling_gemeenten_1-10-2015.pdf. 7-10 2015
- COA. (2016a). Historie. Retrieved from <https://www.coa.nl/nl/over-coa/historie>.
- COA. (2016b). Hoge Instroom Asielzoekers. Retrieved from <https://www.coa.nl/nl/hoge-instroom-asielzoekers>. 04-01 2015
- COA. (2016c). Taken: Wet COA. Retrieved from <https://www.coa.nl/nl/over-coa/taken-wet-coa>.
- de Booij, T. P. (2010). *One for All, All For One: Actor analysis research in practice*. TU Delft, Delft University of Technology.
- DTZ Zadelhoff. (2015). *Nederland Compleet - Kantoren- en bedrijfsruimtemarkt*. Retrieved from DTZ Zadelhoff. (2016). *Nederland Compleet - Kantoren en bedrijfsruimtemarkt* Retrieved from
- Dynamis. (2015). *Sprekende Cijfers Kantorenmarkt 2015*. Retrieved from Utrecht: http://dynamis.nl/documents/DYN//2872_Dynamis-Sprekende-Cijfers-Kantorenmarkten-2015-DEFINITIEF.pdf
- European Commission. (2016). Services of General Economic Interest (public services). Retrieved from http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. 22-04 2016
- Expertteam Transformatie. (2016). *Transformatie en Belasting* Den Haag.
- Flyvbjerg, B. (2011). Over budget, over time, over and over again: Managing major projects. In P. W. Morris, J. K. Pinto, & J. Söderlund (Eds.), *The Oxford handbook of project management* (pp. 321-344): Oxford University Press.
- Fraser, N. M., & Hipel, K. W. (1980). Metagame analysis of the Poplar River conflict. *Journal of the Operational Research Society*, 377-385.
- Grimble, R. (1998). Stakeholder methodologies in natural resource management. *Socio-economic Methodologies. Best Practice Guidelines*. Chatham.
- Hermans, L. (2005). *Actor analysis for water resources management: putting the promise into practice*: Eburon Uitgeverij BV.
- Hermans, L. M., & Thissen, W. A. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*, 196(2), 808-818.
- Heurkens, E., De Hoog, W., & Daamen, T. (2014). *De kennismotor: Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk*. Retrieved from

- Hoevelaken, A. I. (2015). *Real estate as a public asset: The harmony in trade-offs in the Dutch Central Government real estate portfolio*. TU Delft, Delft University of Technology.
- Hommen, E. (2011). *Co-creatie van beleid: Utopie of een kwestie van organiseren? Participatieve beleidsontwikkeling voor de verkenningsfase van nieuw beleid*. TU Delft, Delft University of Technology.
- Howard, N. (1971). *Paradoxes of rationality: theory of metagames and political behavior* (Vol. 1): MIT press.
- Howard, N. (1987). The present and future of metagame analysis. *European Journal of Operational Research*, 32(1), 1-25.
- IFHP. (2015). *Housing Refugees Report*. Retrieved from
- IOM. (2016). Migration Flows - Europe. Retrieved from <http://migration.iom.int/europe/>. 05-05 2016
- Jepsen, A. L., & Eskerod, P. (2009). Stakeholder analysis in projects: Challenges in using current guidelines in the real world. *International Journal of Project Management*, 27(4), 335-343.
- Memelink, S., & Rouwenhorst, E. J. (2015). Plan van aanpak transformatie kantoren tot Huisvesting Statushouders. Amersfoort.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Omgevingswet - Factsheet*. Den Haag.
- Movisie. (2016). Wijzigingen AWBZ en WMO: een overzicht. Retrieved from <https://www.movisie.nl/artikel/wijzigingen-awbz-wmo-overzicht>. 05-01 2016
- Mulder, K. (2015). *Tijdelijk bewoond: Een onderzoek naar de financiële haalbaarheid van tijdelijke transformaties van leegstaande kantoorgebouwen naar woningen*. TU Delft, Delft University of Technology.
- NRC. (1998, 18-06-1998). NRC. Retrieved from <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Asielzoekers/opvang.html>
- Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., & Kiss, I. (2015). *The state of housing in the EU 2015*. Retrieved from Brussels:
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., . . . Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of environmental management*, 90(5), 1933-1949.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2016). Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders. Retrieved from <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/tijdelijke-regeling-stimulering-huisvesting-vergunninghouders>. 05-05 2016
- Rijksoverheid. (2015). Verhuurderheffing. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/verhuurderheffing>.
- Rijksvastgoedbedrijf. (2015, 30-11-2015). Lege rijksgebouwen beschikbaar voor huisvesting vluchtelingen. Retrieved from <http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2015/11/30/lege-rijksgebouwen-beschikbaar-voor-huisvesting-vluchtelingen>. 05-01 2016
- Ronald, R. (2013). Housing and welfare in Western Europe: Transformations and challenges for the social rented sector. *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 4(1), 1-13.
- Smid, I., Kullberg, J., Priemus, H., & Pronk, K. (1994). *Van asielzoeker naar statushouder, huisvestingsalternatieven op lokaal niveau*.
- Straathof, M. (2015). Amsterdam bezit honderden stukjes land en meer dan 1400 gebouwen. *Het Parool*, . Retrieved from http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/4029973/2015/05/18/Amsterdam-bezit-honderden-stukjes-land-en-meer-dan-1400-gebouwen.dhtml?utm_source=dailynewsletter&utm_medium=email&utm_campaign=20150518&cw_agreed=1
- Timmermans, J., & Beroggi, G. (2000). Conflict resolution in sustainable infrastructure management. *Safety Science*, 35(1), 175-192.
- UNHCR. (2015, 27-08-2015). UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' - Which is right? Retrieved from <http://www.unhcr.org/55dfoe556.html>. 05-05 2016

- Van de Riet, O. (2003). *Policy analysis in a multi-actor policy settings: navigating between negotiated nonsense & superfluous knowledge*: TU Delft, Delft University of Technology.
- Van der Lei, T. E. (2009). *Relating actor analysis methods to policy problems*: TU Delft, Delft University of Technology.
- Vastgoedmarkt.nl. (2013, 20-03-2014). Leegstand maatschappelijk vastgoed naar 20 miljoen m². Retrieved from <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2013/12/05/Leegstand-maatschappelijk-vastgoed-naar-miljoen-m>. 07-01 2016
- Vastgoedmarkt.nl. (2014). Buitenlandse Speculanten Schaden Kantorenmarkt. Retrieved from <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2014/09/12/buitenlandse-speculanten-schaden-kantorenmarkt>. 25-12 2015
- Vastgoedmarkt.nl. (2016a, 04-01-2016). Molenaar: nog veertien winkelketens in problemen. *Vastgoedmarkt.nl*. Retrieved from <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2016/01/04/molenaar-nog-veertien-winkelketens-in-problemen>
- Vastgoedmarkt.nl. (2016b, 07-01-2016). Transformatievolume stijgt in 2015 naar recordhoogte. Retrieved from <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2016/01/06/transformatievolume-naar-recordhoogte>. 07-01 2016
- Vaziri, P. (2008). *Transformatiepotentie van de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers voor andere woonfuncties*. TU Delft, Delft University of Technology.
- Veldman, W. F. P. (2013). Onduidelijkheden rechtens verkregen niveau. Retrieved from http://www.lbpsight.nl/getFile.cfm?dir=publication&File=/Bouwregels_Onduidelijkheden_rechtens_verkregen_niveau_wv.pdf. 2016
- Vluchtelingenwerk Nederland. (2016). Bescherming in Europa. Retrieved from <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers/bescherming-europa>. 05-05 2016
- VNG. (2016a). *Besluitvorming opvang asielzoekers en huisvesting statushouders*. Retrieved from https://vng.nl/files/vng/201604_handreiking_besluitvorming_opvang_asielzoekers_en_huisvesting_statushouders.pdf
- VNG. (2016b). *Factsheet het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA)*. Retrieved from <https://vng.nl/files/vng/20160225-factsheet-gva.pdf>



BIJLAGEN

BIJLAGEN

OVERZICHT

Bijlage 1 – Samenvatting

Bijlage 2 – Interviewprotocol

Bijlage 3 – Casusomschrijving Metagame

Bijlage 4 – Overzicht Optiekaarten en kanskaarten

Bijlage 5 – Transcripten interviews

1.	Gemeente A
2.	Gemeente B
3.	Gemeente C
4.	Gemeente D
5.	Woningcorporatie A
6.	Woningcorporatie B
7.	Woningcorporatie C
8.	Rijksvastgoedbedrijf
9.	COA
10.	Beheerder X
11.	Belegger X
12.	Vluchtelingenwerk Nederland

SAMENVATTING

AANLEIDING

Het huisvesten van statushouders in Nederland is tot voor kort altijd een onderdeel geweest van de reguliere taak van de woningcorporaties, maar is sinds de verhoogde vluchtelingenstroom flink onder druk komen te staan. De aanhoudende brandhaarden in met name Syrië en Eritrea hebben de zomer van 2015 gekenmerkt door een plotselinge stroom aan vluchtelingen die ons land opzochten in de hoop om veiligheid te zoeken. Op grond van het Vluchtelingenverdrag zijn veel van deze vluchtelingen toegelaten tot de Nederlandse maatschappij, door het toekennen van een tijdelijke status. Met het verkrijgen van de benodigde bescheiden, zijn deze mensen dus geen vluchteling of asielzoeker meer, maar een statushouder of vergunninghouder.

Nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen van de IND, wordt hij door het COA overgedragen aan de gemeenten, die vanaf dat moment wettelijk verplicht zijn om de statushouder in een woning te voorzien. Dit wordt veelal gedaan in samenwerking met de woningcorporaties die actief zijn in die specifieke gemeente. Woningcorporaties hebben tot doel dat zij huisvesting bieden aan mensen die daar zelf geen mogelijkheid toe hebben, door hun afstand tot de woning- of arbeidsmarkt of om financiële redenen. Afspraken over het huisvesten van statushouders zijn oorspronkelijk opgenomen in de prestatie- of samenwerkingsafspraken tussen de woningcorporaties en de gemeenten.

Door deze plotse grote getalen die op deze wijze legaal in Nederland mochten verblijven, is de capaciteit van de woningmarkt in veel van de Nederlandse gemeenten op spanning gezet. De mutatiegraad van de reguliere woningen stond en staat nog steeds niet in verhouding met het aantal mensen dat een vergunning krijgt. Dit betekent dat de statushouders niet kunnen doorstromen naar de reguliere woningmarkt. Hierdoor blijven zij in het asielzoekerscentrum waar zij tot die tijd in afwachting van hun proces zijn verbleven. Uiteindelijk wordt de capaciteit van de AZC's onder druk gezet, waardoor uitgeweken wordt naar noodopvang om de vluchtelingen te huisvesten die in afwachting zijn van hun plaatsing in het AZC. Deze stagnatie in doorstroom van noodopvang naar AZC en de reguliere woningmarkt wordt gezien als het meest centrale probleem in dit afstudeeronderzoek.

Tegelijkertijd staat er veel vastgoed leeg in Nederland. De leegstand in de kantorenmarkt is de meest bekende, maar ook ziekenhuizen, gevangenissen, buurthuizen en winkelvastgoed staan leeg. Transformatie van bestaand vastgoed kan dus een uitkomst bieden in het huisvesten van statushouders. De ontwikkelingen hierin gaan mondjesmaat en de vraag is dus ook, waarom gebeurt er nog niks? De probleemstelling luidt:

"Ondanks dat de oplossing voor het snel leveren van huisvesting voorhanden is – in bestaand leegstaand vastgoed – wordt deze oplossing nog niet opgepakt door de stakeholders."

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het doel van het onderzoek is om inzicht te vergaren in het proces rondom het huisvesten van statushouders en om te kijken welke actoren daarbij betrokken zijn.



Figuur 31 – Doelstelling onderzoek

In het kader van dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Welke invloed hebben de verschillende relevante stakeholders op het proces van huisvesten van statushouders binnen leegstaand vastgoed en hoe kan inzicht in succesfactoren en knelpunten in het proces een bijdrage leveren aan het (ver)snel(d) realiseren van deze huisvesting in leegstaand vastgoed?

Om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksstrategieën uitgevoerd. In de eerste plaats is middels literatuurstudie en verkenning van het veld een theoretisch kader geschetst. Daarna zijn 12 interviews gevoerd met verschillende experts en professionals om de benodigde informatie bij de actoren zelf op te halen en te kunnen analyseren. Ten slotte zijn de bevindingen gebruikt als input voor de Metagame Analyse en de conclusies.



Figuur 32 - Onderzoeksoopzet

AFBAKENING

In het onderzoek is enkel gekeken naar de steden binnen de top-20 gemeenten van Nederland. De taakstelling in deze gemeenten is het grootst. Daarnaast is de oplossing voor het probleem ook alleen maar in bestaand vastgoed gezocht, omdat dit een probleem is wat bij veel grotere gemeenten speelt.

THEORETISCH KADER

Momenteel zijn er wereldwijd meer dan 19 miljoen mensen op de vlucht. De meesten van hen zoeken onderkomen in buurlanden, maar een aantal maakt gevaarlijke overtochten naar Europa. Binnen Europese landen zijn veel vergelijkingen te trekken met de problematiek die dit oproept. Zo maken meerdere landen gebruik van een nationale verdeelsleutel en wordt capaciteit van de reguliere sociale huurmarkt gezien als een van de grootste problemen in het huisvesten van statushouders. Toch is er nog een gebrek aan algemeen Europese regelgeving om de huidige vluchtelingencrisis en de gevolgen daarvan op de woningmarkt te kunnen benaderen, waardoor meerdere Europese landen kampen met hoe dit probleem aan te pakken.

Rondom het huisvesten van statushouders is een veelheid aan organisaties betrokken. Echter, niet alle stakeholders hebben keuzebevoegdheid in dit probleemstuk. De actoren zijn de betrokken partijen met keuzebevoegdheid en bestaan uit de gemeente, de woningcorporatie en de Rijksoverheid. De overige organisaties zijn stakeholders, zij kunnen het probleem beïnvloeden of door de keuzes van de actoren beïnvloed worden. De stakeholders zijn de statushouders zelf, de maatschappij, de adviseurs en de marktpartijen.

POSITIES VAN DE VERSCHILLENDE STAKEHOLDERS

Gemeente

De gemeente heeft een groot belang bij het snel en goed huisvesten van statushouders. Zij zijn immers wettelijk verantwoordelijk en in veel gemeenten wordt ook een politieke prioriteit gegeven aan deze kwestie. De invloed die de gemeente kan uitoefenen op de kwestie is ook groot. Natuurlijk is de gemeente belangrijk in planvorming bij het verstrekken van vergunningen, maar kan zij ook kiezen om actief haar eigen vastgoed te gaan transformeren naar woningen voor deze doelgroep. Hierin zal zij altijd afhankelijk zijn van een partij die de exploitatie op zich neemt, aangezien de gemeente dat zelf niet mag. Bij gebruik van het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA) kan de gemeente zelf huisvesting leveren, maar voor een beperkte periode van 2 jaar.

Woningcorporatie

Huisvesting van statushouders is altijd een onderdeel geweest van de prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporatie. Statushouders werden veelal geplaatst in vrijkomende woningen uit het bestaande portefeuille. Sinds de grote instroom van vluchtelingen en statushouders is de reguliere sociale woningvoorraad niet meer voldoende en wordt ook van woningcorporaties gevraagd of zij voor alternatieven kunnen zorgen. Het realiseren van deze alternatieven is lastig, omdat woningcorporaties gebonden zijn aan zeer veel regelgeving. Het aanpassen aan de DAEB/niet-DAEB wetgeving, het voldoen aan de passendheidsnorm en de verhuurdersheffing maakt dat de woningcorporaties over het algemeen al erg druk bezig zijn met het herpositioneren van hun organisatie in de veranderende wetgeving. Deze vluchtelingencrisis komt op een heel slecht moment voor hen. Hierdoor kiezen sommige woningcorporaties ervoor niet actief deel te nemen aan het realiseren van extra alternatieven voor het huisvesten van statushouders.

Rijksorganen

De Nederlandse staat is verantwoordelijk voor het bieden van asiel aan vluchtelingen. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers opgericht om dit uit naam van de overheid te doen. Zodra een asielzoeker door de IND een status heeft ontvangen, valt hij niet meer onder de verantwoordelijkheid van het COA en wordt hij toegekend aan de gemeente. Het COA kampt momenteel met een groot ruimtegebrek. De AZC's worden

overspoeld met pas aangekomen asielzoekers, als wel de statushouders die nog niet door kunnen stromen naar de reguliere woningmarkt. Hierdoor is het COA momenteel gebouwen en extra AZC's bij aan het bouwen voor noodopvang.

Maatschappij

De maatschappij speelt een grote rol in het huisvesten van statushouders. De omwonenden hebben een grote invloed op het bouwproces en kunnen gemakkelijk bezwaar indienen tegen ontwikkelingen voor statushouders. Het is belangrijk om maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen en te behouden. Hierbij is heldere communicatie een groot onderdeel en dat moet door alle partijen dan ook serieus opgepakt worden (VNG, 2016a).

Marktpartijen

Marktpartijen hebben geen wettelijke taak en geen maatschappelijke verantwoordelijkheden op dit dossier, maar hebben wel de mogelijkheid om te helpen. Zo worden (leegstands)beheerders al vaak gevraagd om een bijdrage te leveren, en wordt geprobeerd om in lopende reguliere projecten toch nog wat extra sociale huurwoningen neer te zetten. Marktpartijen zullen vermoedelijk willen helpen in het huisvesten van statushouders, mits ze niet te veel hoeven in te geven op hun rendementen.

Adviseurs

Adviseurs spelen in toenemende mate een rol in het huisvesten van statushouders. Belangenbehartigingspartijen zoals Aedes, IVBN, VNG en Vluchtelingenwerk worden vaak geraadpleegd op casusspecifieke vragen. Daarnaast zijn er nog algemene 'experts' en in te huren adviseurs zoals Platform31, Platform Opnieuw Thuis, het OTAV, (OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders), die gemeenten kunnen begeleiden bij het opstellen van beleid. Ook marktpartijen kunnen deze rol vervullen.

Statushouders

Grofweg kan gezegd worden dat in 2015 de eerste aanvraag voor asiel voornamelijk gedaan wordt door mannen, ouder dan 18 jaar (CBS, 2016). Van de totale instroom van asielzoekers, is ongeveer 31% nareiziger. De groep nareizigers bestaat voor 7% uit mannen boven de 18 jaar; 31% vrouwen boven de 18 jaar en voor de overige 61% uit kinderen onder de 18 jaar oud, voornamelijk moeders met kinderen dus (CBS, 2016). Dit laat zien dat er geen profiel vastgesteld kan worden voor de gemiddelde statushouder en dat er dus ook lastig een gemiddelde woonoplossing gevonden kan worden. In eerste instantie wordt ervan uit gegaan dat betaalbaarheid van de woning belangrijker is dan de andere woningkenmerken en dat de vermoedelijke woonperiode kort is, maximaal 5 jaar. De huidige vraag is voornamelijk woningen voor 1- of 2-persoonshuishoudens. De verwachting is dat de toekomstige vraag meer komt te liggen bij eengezinswoningen en woningen voor grote gezinnen met 8 of meer gezinsleden.



Figuur 33 – Invloed en Belang van de verschillende stakeholders

RESULTATEN

Voor dit onderzoek zijn twaalf interviews gehouden, waarbij is gepoogd zo veel mogelijk mensen van verschillende partijen te spreken. De selectie van de te interviewen personen is doelmatig tot stand gekomen, waarbij voornamelijk gekeken is om een zo groot mogelijke spreiding te krijgen.

Tabel 16 – Overzicht interviews

	Organisatie	Grootte	Rol
1	Gemeente A	+ 500.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
2	Gemeente B	+ 500.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
3	Gemeente C	+ 100.000 inwoners	Programmamanager afd. wonen
4	Gemeente D	+ 100.000 inwoners	Programmamanager ontwikkelbedrijf
5	Woningcorporatie A	200-500 werknemers	Directeur
6	Woningcorporatie B	+ 500 werknemers	Asset Manager
7	Woningcorporatie C	50-200 werknemers	Adviseur strategie volkshuisvesting
8	Rijksvastgoedbedrijf	+ 1000 werknemers	Projectmanager
9	COA	+ 1000 werknemers	Vastgoedregisseur
10	Beheerder X	- 50 werknemers	Projectcoördinator
11	Belegger X	200-500 werknemers	Portfoliomanager
12	Vluchtelingenwerk Nederland	50-200 werknemers	Afdelingsmanager Begeleiding

Gemeenten pakken de huidige crisis op verschillende manieren aan. Zowel in de positie die zij nemen ten aanzien van het probleem, als de oplossingen en alternatieven die zij zoeken. Gemeente A zoekt zelf oplossingen in de bestaande voorraad en in permanente transformaties van leegstaand vastgoed. Gemeente B spreekt een sterke voorkeur uit voor transformatie van eigen vastgoed, omdat ze dan zelf de touwtjes in handen kunnen houden. Gemeente C kijkt meer naar de woningcorporaties om aan de taakstelling te voldoen, ze stellen zich faciliterend op en nemen zelf in de projecten geen initiatief. Ten slotte geeft Gemeente D aan juist zelf alles te doen omdat ze niet kunnen rekenen op de woningcorporaties in die stad, in verband met de herpositionering. Op basis van deze interviews is de volgende positionering te maken.



Figuur 34 – Posities Gemeenten

De woningcorporaties nemen ook verschillende posities in het benaderen van het huisvesten van statushouders, waar de ene meer initiatief neemt en proactief ontwikkelt en de ander niet meer doet dan voorgeschreven is in gemeentelijk beleid en prestatieafspraken. Een gemeenschappelijke factor is dat alle corporaties erkennen dat vergunninghouders tot hun eigen target groep behoren. Daardoor voelen ze zich allemaal betrokken bij het probleem. Waar woningcorporaties het meest tegen aan lopen in de samenwerking

met de gemeente, is dat gemeenten erg resultaatverantwoordelijk denken en soms niet acteren als één gemeente.



Figuur 35 – Posities Woningcorporaties

Door deze twee figuren onder elkaar te zetten, kan geconcludeerd worden dat de posities die gemeenten en corporaties aannemen tegenstrijdig is, waardoor ze elkaar complementeren. Bij Gemeente D is duidelijk dat de bovenstaande rolverdeling is ontstaan doordat de woningcorporaties daar hebben aangegeven geen deel te nemen in de ontwikkeling van alternatieven. In andere steden is niet te zeggen wat de oorzaak van deze onderlinge rolverdeling is. Het kan een politieke positionering zijn, maar ook simpelweg voortvloeien uit een goede onderlinge relatie, waarin iedere actor hetgene doet wat hij het beste kan.

De betrokkenheid van private partijen in projecten voor statushouders is minimaal. Deze partijen kunnen een rol spelen op het moment dat het financieel aantrekkelijker wordt, maar momenteel voldoen deze projecten niet aan de rendementseisen die gesteld worden. Zo ook het Rijksvastgoedbedrijf. Zij is betrokken bij het ontwikkelingen van het COA, maar zal geen initiatief nemen om eigen vastgoed zelf actief te gaan herontwikkelen. Daarvoor is het niet renderend genoeg. Dit is opmerkelijk aangezien het Rijk wel baat heeft bij het snel laten doorstromen van statushouders naar reguliere huisvesting.

Uit dit onderzoek is gebleken dat een van de grootste knelpunten waar de partijen momenteel tegen aan lopen het feit is dat tijdelijke transformatieprojecten juridisch en financieel niet met elkaar te rijmen zijn. Bij een permanente bestemmingsplanwijziging is het wel mogelijk om het plan financieel haalbaar te maken, alleen duurt het te lang om deze bestemmingsplanwijziging te verkrijgen. Hierdoor kan niet beantwoord worden aan de acute vraag naar woningen voor statushouders. De tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, waarbij 10 jaar afgeweken mag worden van de huidige bestemming, is niet lang genoeg om de initiële investering uit de exploitatie terug te verdienen. Als de duur van de ontheffing verlengd zou kunnen worden, zou er een langere terugverdientijd zijn en daarmee een haalbaardere casus. Een andere reden voor de onhaalbare business case zijn de lage huren die maximaal gevraagd kunnen worden aan statushouders. Dit maakt het niet alleen onaantrekkelijk voor marktpartijen om in te springen, maar zelfs het publieke domein heeft moeite deze investeringen te maken.

Daarnaast is het maatschappelijke en politieke draagvlak een groot knelpunt, doelend op de omwonenden van lopende transformatieprojecten voor deze doelgroep. "Onbekend maakt onbemind", wordt in meerdere interviews door verschillende partijen in verschillende gemeenten genoemd als onderliggende reden voor het voeren van oppositie in plannen voor het huisvesten van zowel asielzoekers als statushouders. Door alle partijen wordt communicatie genoemd als oplossingsrichting om maatschappelijk draagvlak te genereren en te behouden. Hierbij is duidelijkheid vanuit de initiërende partijen, vaak gemeente en woningcorporatie, een vereiste. Geen van beide partijen kan ingeven aan het geluid van de buurt, zonder dat er daadwerkelijk ruimte is in het plan om de aanpassingen te doen die de buurt vraagt. Het politieke draagvlak is sterk afhankelijk van het maatschappelijke draagvlak en de gemeente kan haar eigen weerstand creëren.

Naast deze tastbare knelpunten is er ook nog een ontastbaar knelpunt, namelijk de toekomst. Niemand weet hoe de vluchtelingenstroom zich gaat ontwikkelen, hoe de situatie er over een jaar uit ziet, hoe de doelgroep

op dat moment is. Ook over de situatie over 5 jaar weet niemand iets te zeggen. Als de situatie over 5 jaar weer stabiel genoeg is in Syrië, kan het zijn dat verblijfsvergunningen niet verlengd worden. Het enige waar iedereen het over eens is, is dat de vraag naar woningen voor vluchtelingen in ieder geval komend jaar onverminderd groot blijft. Maar of dan nog steeds de vraag naar 1- en 2-persoonshuishoudens de boventoon voert, valt te betwisten.

Tenslotte zijn er knelpunten in samenwerking genoemd, al zij het van lagere prioriteit. Ten eerste wordt door verschillende partijen, vooral gemeenten en woningcorporaties, aangegeven dat zij last hebben van interne frictie en stroperige processen. De organisaties zijn niet flexibel genoeg om direct in te kunnen springen op de urgente vraag. De resultaatverantwoordelijkheid binnen de verschillende afdelingen van de gemeente zorgt bij zowel ambtenaren als bij externe partijen voor frustraties. Stroperige processen nemen tijd op die er niet is. Daarnaast wordt rolverantwoordelijkheid genoemd als een knelpunt, waarbij iedereen binnen de organisatie bij het dossier betrokken wil zijn. Dit wordt ervaren als bemoeizucht en is ook vertragend. Ook de vrees voor het maken van procedurele fouten speelt een rol in de stroperige processen. Daarmee valt of staat het maatschappelijke en politieke draagvlak en is daarmee vanzelfsprekend van belang bij de verschillende ambtenaren.

BEVINDINGEN

Op basis van de gehouden interviews kan geconcludeerd worden dat in het huisvesten van statushouders het probleem niet zozeer in de samenwerking ligt, maar meer in het proces zelf, of liever nog in de restricties die het proces kent. De procedure van het toekennen van statushouders aan gemeenten is een hele tijd turbulent geweest, omdat het COA simpelweg overbelast was met werk. Alle actoren zijn wel aan tafel, maar worden te veel tegengehouden door de limitaties rondom het proces, waardoor het lijkt alsof ze op elkaar aan het wachten zijn. Gemeenten en woningcorporaties maken de keuze om al dan niet samen een project aan te gaan. Waar het mis gaat, is simpelweg bij het berekenen van de business case. De restricties die de business case opgelegd worden, bestaan uit lage huren en een korte exploitatietermijn. Deze restricties vereisen een filantropisch uitgangspunt van de partijen die het initiatief nemen. Hierdoor is het voor veel gebouwen niet mogelijk om getransformeerd te worden omdat de kosten te hoog zijn en de rendementen te laag. Zelfs gemeenten en de rijksoverheid hebben niet zo een maatschappelijke insteek dat elk project maar goedgekeurd wordt. Het enige alternatief is het aanvragen van een permanente bestemmingsplanwijziging, maar het proces hiervan is te langdradig om tegemoet te komen aan de urgentie van het vraagstuk dat er nu ligt.

Kortom, de belangrijkste knelpunten in het proces zijn tijd en geld. Om het probleem te kunnen oplossen, zou er dus meer geld beschikbaar moeten komen voor transformatie van leegstaande kantoorgebouwen voor deze doelgroep. Dit kan direct, door subsidies toe te kennen aan transformatieprojecten of indirect, door de wetgeving omtrent tijdelijke transformaties te veranderen, waardoor de exploitatietermijn verlengd kan worden. Tot slot kan ook nog gekeken worden naar andere manieren om de sociale woningvoorraad te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop van woningen door gemeenten, het uit de verkoop houden van woningen van woningcorporaties, of het tijdelijk inzetten van sloopwoningen. Deze mogelijke oplossingen vormen de kern van de Metagame analyse.

METAGAME ANALYSE

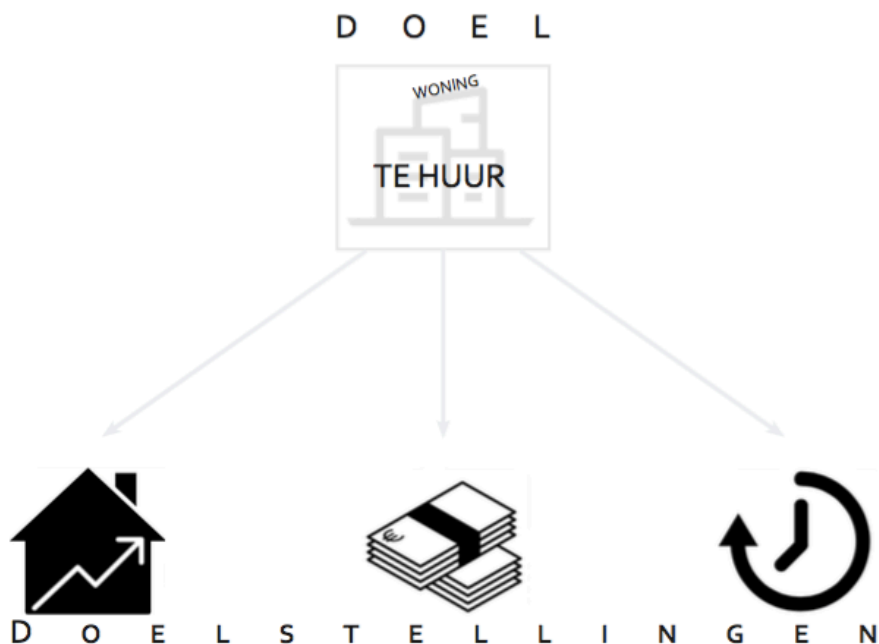
Stakeholder-analyses kunnen worden ingezet voor een scala aan doelen. Bij elk van deze doelen past een andere methode. Voor het kiezen van een goed passende methode, moet een analist dus eerst goed in de stof van stakeholder-analyses duiken en weten met welk precies doel een stakeholder-analyse uitgevoerd wordt. Dit zorgt ervoor dat menigeeen kiest voor een verkeerde methode.

De methode van keuze voor dit onderzoek is de Metagame analyse, omdat het de mogelijkheid biedt een conflictsituatie op te lossen. De analyse wordt gezien als een spel in een niet-spel context en kan daarmee een

uitkomst bieden in *real-life* en *real-time* problemen. Er zijn twee verschillende manieren waarop deze spelcontext benaderd kan worden: de analist de analyse te laten uitvoeren of de spelers zelf het spel te laten spelen en daarmee de analyse te laten uitvoeren. Hiervoor moet voorafgaand aan het spel wel een preliminaire analyse door de analist c.q. spelleider uitgevoerd worden om het spel voor te bereiden. De analyse kent drie stappen: het analyseren van de opties, de ontwikkeling van de scenario's – beiden uitgevoerd door de spelleider – en de analyse van de scenario's die door de spelers gemaakt worden.

Het spel wordt gespeeld door de eerder geanalyseerde actoren: de gemeente, woningcorporatie en de Rijksoverheid. Deze drie spelers hebben een set aan opties. Gezamenlijk dienen zij tot een doel te komen, namelijk het realiseren van huisvesting voor statushouders. Dit kan door een van de drie doelstellingen te realiseren, het verruimen van de sociale woningvoorraad, het aanpassen van subsidieregelingen of het aanpassen van wet- en regelgeving. De doelstellingen kunnen bereikt worden door met optiekaarten scenario's te creëren. Een speler krijgt zowel zijn eigen set kaarten als de kaarten van de andere spelers. Hiermee dient de speler een strategie te kiezen in de eigen kaarten, maar ook in de kaarten van de anderen. Wat verwacht de speler dat de andere spelers van het spel gaan doen? Bijvoorbeeld, de gemeente verwacht van de woningcorporatie dat zij proactief zijn in het huisvesten van statushouders. Wat verstaan zij hieronder? Is de woningcorporatie het daarmee eens? Tevens legt de speler op dat moment uit waarom dit scenario is gekozen en hoe dit bijdraagt aan de vooraf opgestelde doelstellingen. Versturende gebeurtenissen, zoals protesten uit de buurt, worden meegenomen in het spel als kans-elementen, waarop de spelers dienen in te springen. Uiteindelijk dienen de spelers te komen tot een gezamenlijk scenario, waarna de connectie wordt gemaakt met de realiteit. Zou de gevonden oplossing ook haalbaar zijn in uw eigen gemeente?

Elk scenario zal de verschillende stakeholders op een verschillende wijze aantasten, waarbij het gewicht van het probleem in meer of mindere mate bij bepaalde stakeholders komt te liggen. Om een bepaald doel te bereiken is medewerking van andere spelers vereist, waardoor het des te belangrijker is om de belangen van



Figuur 36 – Doel en doelstellingen Metagame Spel

de overige spelers te kennen. Zo moeten gemeenten te allen tijde blijven voldoen aan hun taakstelling. Woningcorporaties mogen niet zomaar iets doen wat niet-DAEB is of wat niet passend is en de ingrepen moeten er niet toe leiden dat ze de verhuurdersheffing niet meer kunnen opbrengen. Ten slotte heeft het Rijk belang bij een snelle doorstroom, omdat de huisvesting van statushouders in AZC's plekken en daarmee geld kost.

De opties die de verschillende actoren hebben, zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 17 – Opties van Stakeholders binnen vooraf opgestelde doelstellingen

Stakeholder	Opties
1. Gemeente	F. Faciliterend ontwikkelen; G. Proactief ontwikkelen; H. Subsidie uit eigen middelen; I. Lobbyen bij overheid voor extra subsidies; J. Lobbyen bij overheid voor wetswijzigingen.
2. Woningcorporatie	D. Reactief ontwikkelen; E. Proactief ontwikkelen; F. Geen extra acties.
3. Rijksoverheid	E. Actief ontwikkelen; F. Nieuwe subsidie introduceren; G. Wetswijziging doorvoeren; H. Geen interventie.

Om de analyse speelbaar te maken, worden spelkaarten gemaakt met bovenstaande opties, de optiekaarten. Een mogelijke invulling van de spelkaarten is te vinden in het onderstaande figuur.

De samenstelling van verschillende scenario's (verschillende combinaties optiekaarten) kan worden geanalyseerd op de haalbaarheid. Er is al een eerste scan gedaan naar de haalbare scenario's. Welk van deze scenario's het beste haalbaar is voor een deelnemende gemeente, is afhankelijk van de wijze waarop het spel gespeeld wordt en welke voorkeur wordt gegeven aan een strategie (het spelen van een optie).

CONCLUSIE

De interviews en literatuurstudie hebben geleid tot een reductie van het probleem rondom de stagnatie van het huisvesten van statushouders tot één kernprobleem met twee oplossingsrichtingen.

1. Wetgeving rondom tijdelijke transformatieprojecten wordt aangepast om de exploitatietermijn te verlengen.
2. Er wordt geld (middels subsidies) beschikbaar gesteld voor het huisvesten van statushouders in transformatieprojecten;

Hiermee wordt de sociale woningvoorraad vergroot en is het gemakkelijker om statushouders een woning te bieden. Een verruiming op een van de twee gebieden zal al een impuls geven aan het aantal transformaties voor statushouders.

Om het getheoretiseerde probleem te kunnen implementeren in de praktijk is de Metagame ontworpen. Dit spel is gebaseerd op de Metagame analyse, maar laat de spelers zelf de analyse uitvoeren in plaats van de analist. Hierdoor worden de mogelijke oplossingen haalbaarder, aangezien in eerste instantie consensus is bereikt binnen de grenzen van het spel, met inachtneming van de randvoorwaarden die in de praktijk aan de spelers gesteld worden.

BIJLAGE 2- INTERVIEWPROTOCOL

> Voor mijn afstudeeronderzoek probeer ik te begrijpen op welke manier de verschillende stakeholders kijken naar de problematiek rondom het huisvesten van statushouders of vergunninghouders. Hiervoor benader ik graag elke stakeholder en hoor graag vanuit henzelf wat hun motivaties, visies en rol is in en rondom de kwestie en op welke manier er meer vaart in het proces kan komen. Dit wil ik bewerkstelligen door 'meer vaart' op te delen in factoren die het proces stimuleren en factoren die het proces beknellen. Daartoe ben ik specifiek geïnteresseerd in de rol die u zelf ervaart welke u vervult en het beeld dat u van uzelf hebt (als instantie) en de verwachtingen die u van andere actoren hebt.

Graag wil ik u vragen om zo specifiek mogelijk antwoord te geven op de vragen, voorbeelden worden zeer gewaardeerd.

Omdat het om zelfperceptie gaat, zijn er geen foute of goede antwoorden, en onderbreek alstublieft op het moment dat iets niet duidelijk is. De antwoorden zullen worden gebruikt om uiteindelijk te kunnen vergelijken hoe u zelf over uw rol denkt en dat te vergelijken met hoe andere actoren over uw rol in het proces denken. Tenzij u er expliciet mee akkoord gaat dat u bij name genoemd wordt, zal ik de interviews anonimiseren. Dit vanwege de politieke gevoeligheid waarvan ik me bewust ben en bovendien u de gelegenheid te geven om vrij te spreken.

Graag zou ik het interview opnemen om een goede analyse te kunnen uitvoeren op het gesprek, gaat u daarmee akkoord?<

Zou u eerst een korte introductie kunnen geven over uzelf en over uw rol binnen [de instantie]?

- In welke zin bent u betrokken bij de huisvesting voor statushouders?
- Hoe lang bent u al werkzaam bij [instantie]?
- Hoe lang bent u al bezig met dit onderwerp?

Vraag 1: Hoe ziet u uw rol in het huisvesten van statushouders?

Follow-up:

- 1.1 Hoe bent u als instantie momenteel betrokken rondom de kwestie huisvesting vluchtelingen.
- 1.2 Op welke manier gaan jullie momenteel te werk? Zou u de tendens meer als korte termijn of lange termijn definiëren?
- 1.3 Welke middelen zijn er beschikbaar om huisvesting voor statushouders te realiseren?
- 1.4 Wat is volgens u de grootste uitdaging omtrent het huisvesten van statushouders? En Waarom?
- 1.5 Welke manieren zijn er om deze uitdaging te omzeilen?

Vraag 2: Hoe ziet volgens u het proces van het huisvesten van statushouders er uit?

Follow-up:

- 2.1 Welke acties moeten door u genomen worden?
- 2.2 Bij welke acties bent u afhankelijk van andere actoren?

Vraag 3: Wie zijn de overige actoren in het proces van huisvesten van statushouders?

Follow-up:

- 3.1 Met wie werkt u nu voornamelijk samen om huisvesting voor statushouders te realiseren?
- 3.2 Wie is de belangrijkste actor? Wie heeft de macht om het proces verder te brengen?
- 3.3 In hoeverre kunnen publieke actoren een bijdrage leveren aan het proces?

- 3.4 In hoeverre kunnen maatschappelijk georiënteerde partijen een bijdrage leveren aan het proces?
- 3.5 In hoeverre kunnen private partijen een bijdrage leveren aan het proces?
- 3.6 *Is er een probleemeigenaar?*

Vraag 4: Welke knelpunten ondervindt u in het proces?

Follow-up:

- 4.1 Hoe is de samenwerking tussen de verschillende actoren?
- 4.2 Zijn de overige actoren bereid om een bijdrage te leveren aan het proces?
- 4.3 Is er genoeg inzet bij de andere partijen?
 - 4.3.1 Zijn er manieren waarop de relatie tussen u en de overige actoren verbeterd zou kunnen worden?
 - 4.3.2 Zou een verbeterde relatie tussen de verschillende actoren een versnelling in het proces inhouden?
- 4.4 Juridisch/Bouwtechnisch/Financieel/Cultureel /Maatschappelijk

Vraag 5: Welke succesfactoren kunnen een rol spelen in het versnellen van het proces?

Follow-up:

- 5.0 Samenwerking
- 5.1 Juridisch
- 5.2 Bouwtechnisch
- 5.3 Financieel
- 5.4 Cultureel/maatschappelijk

Vraag 6: Uitgaande van de huidige situatie, hoe ziet de toekomst omtrent het huisvesten van statushouders er uit?

Follow-up:

- 6.1 Welke actoren zouden de macht hebben om het toekomstbeeld in positieve zin te veranderen?
- 6.2 Als u ongelimiteerde middelen en macht (of juist 1 ding?) zou hebben om de huidige problematiek te veranderen, welke maatregelen zou u dan nemen?

METAGAME 'S-GRAVENDAMME

DE CONTEXT

Het huisvesten van statushouders in Nederland is tot voor kort altijd een onderdeel geweest van de reguliere taak van de woningcorporaties. Nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen van de IND, wordt hij door het COA overgedragen aan de gemeenten, die vanaf dat moment wettelijk verplicht zijn om de statushouder in een woning te voorzien. Dit wordt veelal gedaan in samenwerking met de woningcorporaties die actief zijn in die specifieke gemeente. Woningcorporaties hebben tot doel dat zij huisvesting bieden aan mensen die daar zelf geen mogelijkheid toe hebben, door hun afstand tot de woning- of arbeidsmarkt of om financiële redenen. Afspraken over het huisvesten van statushouders is oorspronkelijk opgenomen in de prestatieafspraken of de samenwerkingsafspraken tussen de woningcorporaties en de gemeenten.

De aanhoudende brandhaarden in met name Syrië en Eritrea, hebben de zomer van 2015 gekenmerkt door een plotselinge stroom aan vluchtelingen die ons land opzochten in de hoop op veiligheid. Op grond van het Vluchtelingenverdrag, zijn veel van deze vluchtelingen toegelaten tot de Nederlandse maatschappij, door het toekennen van een tijdelijke status. Met het verkrijgen van de benodigde bescheiden, zijn deze mensen dus geen vluchteling of asielzoeker meer, maar een statushouder of vergunninghouder.

Door deze plotse grote aantallen die op deze wijze legaal in Nederland mochten verblijven, is de capaciteit van de woningmarkt in veel van de Nederlandse gemeenten op spanning gezet, met name in de grootste gemeenten van Nederland. De mutatiegraad van de reguliere woningen stond en staat nog steeds niet in verhouding met het aantal mensen dat een vergunning krijgt. Hierdoor kunnen de statushouders niet doorstromen naar de reguliere woningmarkt en blijven zij dus in een asielzoekerscentrum, waar zij tot dan toe in afwachting van hun proces zijn verbleven. Hierdoor wordt tevens de capaciteit van de AZC's onder druk gezet, waardoor het COA uitwijkt naar noodopvang om de vluchtelingen in te huisvesten die in afwachting zijn van hun plaatsing in het AZC. Deze stagnatie in doorstroom van noodopvang naar AZC en de reguliere woningmarkt wordt gezien als het meest centrale probleem in de Metagame.

ADVIES

Onderzoek naar de huidige succesfactoren en knelpunten in samenwerking tussen de verschillende partijen en het verloop van het proces heeft de volgende resultaten opgeleverd:

1. **Business cases** voor tijdelijke exploitatie voor de doelgroep statushouders zijn bijna per definitie niet rond te rekenen. De lage inkomsten vanuit de huuropbrengsten, wegen niet op tegen de kosten die gemaakt moeten worden. In het geval van kantoortransformaties geldt dit zelfs ook voor kantoren waarbij de boekwaarde niet meegerekend wordt. Maar ook in het geval van het inzetten van semipermanente units is het lastig om de initiële investering overeen te laten komen met de verwachte inkomsten.
2. Er is tevens te **weinig tijd**. Dit geldt op meerdere vlakken. In de eerste plaats is er haast bij het realiseren van de woningen, geen enkele partij is gebaat bij een langer verblijf in een AZC dan nodig. Daarnaast is er meer tijd nodig om tijdelijke transformatie mogelijk te maken. Als de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan verruimd kan worden van 10 naar 15 jaar, wordt de terugverdientijd van een investering aanzienlijk langer en daarmee de business case eerder haalbaar. Tot slot duurt de procedure rondom het aanvragen van een permanente bestemmingsplanwijziging te lang om oplossing te bieden voor het huidige vraagstuk.
3. Daarnaast zijn er te **grote scheidingen tussen verantwoordelijkheden**. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor asielzoekers, de gemeenten voor statushouders, de woningcorporaties voor sociale huurwoningen. Deze strikte scheiding in verantwoordelijkheden bewerkstelligt een mate van resultaatverantwoordelijkheid bij de individuele partijen, terwijl meerwaarde behaald kan worden in de gezamenlijke en integrale aanpak van het probleem.

DE GEMEENTE 'S-GRAVENDAMME

De gemeente 's-Gravendamme is een middelgrote gemeente met 290.000 inwoners en ligt net op de grens tussen Zuid- en Noord-Holland. De gemeente heeft de afgelopen jaren een sterke groei meegemaakt, in overeenstemming met de landelijke mate van urbanisatie. Hierdoor heeft de woningmarkt een sterke impuls gekregen en was hier als een van de eerste Nederlandse gemeenten het herstel na de crisis zichtbaar.

Statushouders

De gemeente heeft moeite om woningen voor statushouders te realiseren. Momenteel is de achterstand op de taakstelling opgelopen tot 523 en de taakstelling voor de tweede helft van 2016 bedraagt 492 statushouders. Dit houdt in dat de gemeente een wettelijke taak heeft om nog voor het eind van 2016 het recordaantal van 1.015 statushouders dient te huisvesten. Aan de rand van de gemeente is eind 2015 een nieuw AZC geopend, wat tot de nodige turbulentie heeft gezorgd, maar is al met al relatief rustig verlopen.

Leegstand

's-Gravendamme heeft tegelijkertijd te kampen met een grote kantorenleegstand. Sinds de crisis is de leegstand opgelopen tot 900.000 m² leegstaande kantoren. Daarnaast heeft de gemeente, net als andere Nederlandse gemeenten, last van de veranderingen in de zorg, waardoor ook 50.000 m² aan verzorgingstehuizen binnen nu en 3 jaar leeg komen te staan. Daarnaast is er in de gemeente een monumentaal gevangeniscomplex, in de volksmond de Kolonels Kerkers genoemd, in de binnenstad dat niet meer in gebruik is en wacht op een nieuwe bestemming. De Kolonels Kerkers Tot slot heeft het faillissement van grote retailketen Hazel&Roos een krater geslagen in de binnenstad. Het betreft een pand met rijksmonumentale status van ongeveer 10.000 m². Al met al bedraagt de totale leegstand in de gemeente 's-Gravendamme iets minder dan een miljoen vierkante meter.

INTRODUCTIE VAN DE ACTOREN

Gemeente 's-Gravendamme

Vanuit de gemeente 's-Gravendamme is een projectteam opgezet, geleid door een programmamanager van het ontwikkelbedrijf. De rest van het team bestaat uit beleidsmedewerkers van de vastgoedafdeling, afdeling wonen en afdeling zorg.

Woningcorporaties

In de gemeente 's-Gravendamme zijn drie woningcorporaties actief. De grootste woningcorporatie, **Woonstichting De Graaf**, bedient ongeveer 60% van de sociale woningmarkt en stelt zich positief op tegenover het zoeken naar alternatieven voor de huisvesting van statushouders. De twee andere corporaties zijn druk bezig met herpositionering van hun organisatie en hebben aangegeven mee te werken in het wegwerken van de achterstand in de reguliere woningvoorraad, maar hebben geen ruimte om mee te helpen in de zoektocht naar alternatieven.

Rijksoverheid

De Rijksoverheid heeft, speciaal voor het huidige vraagstuk, een projectteam opgezet, het **i-PAS**, Integraal Projectteam Asielzoekers & Statushouders. Het doel van het team is om slagkracht te kunnen realiseren vanuit de rijksoverheid. Het team bestaat uit medewerkers uit verschillende ministeries (BZK, V&J, EZ), en specialisten van het COA en de RVB. De meest voorname focus van dit team is gericht op de huisvesting voor asielzoekers, maar de doorstroom tussen de verschillende vormen van huisvesting voor asielzoekers en

statushouders heeft de focus van het team iets doen verschuiven richting statushouders. Door de oprichting van dit team worden de lijnen met de rijksoverheid korter en is het mandaat op het gebied van asielzoekers en statushouders gebundeld.

FACTSHEET 'S-GRAVENDAMME

KANTORENLEEGSTAND
 -0,3% ↓
 902.406 m² (16,4%)
 Ultimo 2015 t.o.v. medio 2016

ZORGVASTGOED-LEEGSTAND
 +67% ↑
 2016 29.935 m²
 2020 50.000 m²

GEVANGENIS KOLONELS-KERKERS
 BVO 18.000 m²
 TERREIN 1,7 HA

HUURPRIJS (GEM.)
 -1,2% ↓
 € 125 PER m²/JAAR
 Ultimo 2015 t.o.v. medio 2016

EIGENDOM
 ZORG: VASTGOEDBEDRIJF GEMEENTE
 GEVANGENIS: RVB
 HAZEL& ROOS: PARTICULIER

HAZEL&ROOS
 9.846 m² (BVO)

GEMEENTE	'S-GRAVENDAMME
Taakstelling 2016-I (incl. Achterstand)	973
Taakstelling 2016-II	492
Taakstelling 2016-II (incl. Achterstand)	1.015
Te realiseren per maand	170
Gerealiseerd periode 2016-I	330
% gerealiseerd t.o.v. taakstelling 2016-I	34%

GEMEENTE	'S-GRAVENDAMME
Inwoners	290.000
0-4 jaar	5,8%
5-19 jaar	14,1%
20-34 jaar	28,6%
35-49 jaar	21,9%
50-64 jaar	17,6%
65 jaar e.o.	12,0%

INITIATIEF GEMEENTE

De gemeente 's-Gravendamme ziet op basis van de toekomstige ontwikkelingen zowel nationaal als lokaal een tweetal problemen op haar af komen. Op nationaal niveau is dat de nog steeds onduidelijke situatie in het midden oosten en de daaropvolgende vluchtelingen stroom die richting Europa trekt. Op lokaal niveau is het de staat van de leegstand in de stad. De politiek heeft geuit graag te bekijken of deze twee problemen niet samen kunnen komen in de herontwikkeling van leegstaand vastgoed naar huisvesting voor statushouders. Hiertoe heeft de gemeente een werkgroep opgericht om te verkennen in welke mate dit mogelijk is en wat de benodigde inzet van de verschillende partijen is.

OPDRACHT

Uw organisatie participeert in het werkgroepoverleg tussen de verschillende partijen. De opdracht van de werkgroep is om te bewerkstelligen dat leegstaand vastgoed wordt ingezet ten behoeve van de huisvesting van statushouders. Samen met de overige actoren zult u het advies van p.2 als uitgangspunt nemen voor de onderhandelingen. De werkgroep zal in totaal 2 keer bijeen komen.

Naast de activiteiten die u voor het werkgroepoverleg verricht, dient u uiteraard ook oog te hebben voor de continuïteit en het sentiment van uw eigen organisatie en de ambities die gesteld worden. Tijdens het spel kunt u worden geconfronteerd met gebeurtenissen die om een reactie of oplossing vragen. U dient hier gepast op te handelen, naar eigen inzien, terwijl tegelijkertijd het doel van de stuurgroep niet in gevaar komt.

Voorafgaand aan het overleg, bekijkt u uw opties, wat kunt u bieden, wat bent u bereid te bieden? Welke inzet verwacht u van de overige partijen? (Ronde o). U kiest dus zowel kaarten uit uw eigen optieset, als kaarten uit de set van de overige partijen.

Tip:

Bereid u goed voor, besteed geruime tijd aan uw eigen tafel om gevoel te krijgen voor uw eigen rol, de mogelijkheden van de verschillende kaarten, de voor- en nadelen van de mogelijke strategieën en de mogelijke strategieën van de andere actoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- Balans tussen nationaal en lokaal belang. In hoeverre is het mogelijk om het nationale probleem op een lokaal niveau op te lossen en andersom?
- Wat zijn uw ambities, welke doelstellingen zou u zelf graag willen behalen?
- Van welke actoren verwacht u samenwerking en van welke weerstand?
- Wat zou beslist niet moeten gebeuren in het werkgroepoverleg? Hoe kunt u dit voorkomen?

Kies uw strategie en bereid u voor op de mogelijke verwachtingen die de andere actoren van u zouden kunnen hebben.

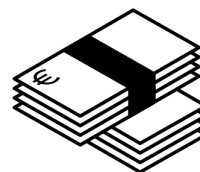
RIJKSOVERHEID



ACTIEF ONTWIKKELEN

Rijksoverheid zet eigen vastgoed in ten behoeve van het huisvesten van statushouders.

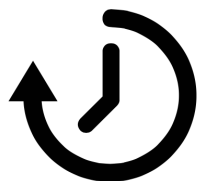
RIJKSOVERHEID



NIEUWE SUBSIDIE

De Rijksoverheid beslist dat er een nieuwe subsidie komt voor statushouders in getransformeerde gebouwen.

RIJKSOVERHEID



WETSWIJZIGING

De Rijksoverheid beslist dat de exploitatietermijn van tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan verlengd wordt.

RIJKSOVERHEID



GEEN INTERVENTIE

De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor het huisvesten van asielzoekers, geen statushouders.

W O N I N G
C O R P O R A T I E



REACTIEF ONTWIKKELEN

Woningcorporatie volgt het beleid van de gemeente, zal samenwerkingsafspraken naleven, maar neemt geen actieve rol hierin.

W O N I N G
C O R P O R A T I E



PROACTIEF ONTWIKKELEN

Woningcorporatie draagt actief bij aan het opstellen van beleid en stelt zelf vastgoed beschikbaar ten behoeve van transformaties.

G E M E E N T E



FACILITEREND

Gemeente verleent vergunningen, zorgt voor snelle en gestroomlijnde procedures. Organiseert werkgroepoverleggen.

W O N I N G
C O R P O R A T I E



GEEN EXTRA ACTIES

De woningcorporatie neemt zelf geen extra initiatief, maar blijft wel statushouders opvangen in de reguliere sociale woningvoorraad (n.a.v. mutatie).

G E M E E N T E



PROACTIEF ONTWIKKELEN

Gemeente faciliteert en neemt ook actief deel aan het transformeren van leegstaand vastgoed door bijvoorbeeld eigen vastgoed in te zetten of actief in gesprek te gaan met private eigenaren.

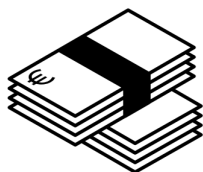
G E M E E N T E



GVA

De gemeente maakt gebruik van de GVA regeling.

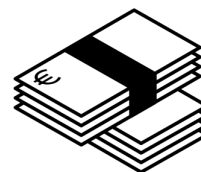
G E M E E N T E



SUBSIDIE

De gemeente initieert een statushouder en transformatie gebonden subsidie.

G E M E E N T E



LOBBY SUBSIDIE

De gemeente dringt aan bij de rijksoverheid voor het beschikbaar stellen van extra subsidies.

BIJLAGE 5 – TRANSCRIPTEN INTERVIEWS

1.	Gemeente A
2.	Gemeente B
3.	Gemeente C
4.	Gemeente D
5.	Woningcorporatie A
6.	Woningcorporatie B
7.	Woningcorporatie C
8.	Rijksvastgoedbedrijf
9.	COA
10.	Beheerder X
11.	Belegger X
12.	Vluchtelingenwerk Nederland