



Eerlijk zullen we alles delen

Een regionaal perspectief op duurzame gebiedsontwikkeling

Lectorale Rede John van den Hof

Kom verder. Saxion.

Inhoud

Wat is een lector?	3
Wat is het probleem?	4
Grond en recht	6
Grondbeleid in historisch perspectief	9
Grondposities en marktwaarde	15
Gevolgen van de crisis	17
Focus op de regio	20
Scheefgroei woningbehoefte en plancapaciteit	22
Kwaliteit in de knel	24
De crisis als kans	26
Instrumenten voor herverdeling	28
Regionaal gebiedsontwikkelingsfonds	34
Regionale structuurvisie duurzame gebiedsontwikkeling	38
Procedurele schoonmaak	40
Beren, voetangels, klemmen en onderzoek	41
Referenties	45

ISBN: 978-90-813771-4-0

Titel: Eerlijk zullen we alles delen,
Een regionaal perspectief op duurzame gebiedsontwikkeling
lectorale rede.

1e druk, oktober 2009

Auteur: G.J.J. van den Hof

Uitgever: Saxion, Kenniscentrum Leefomgeving, Reeks KCL Publicaties

Wat is een lector?

Dit boekje is uitgegeven naar aanleiding van de lectorale rede van John van den Hof. Voor diegene die niet bekend is met het begrip 'lector', volgt hier een korte introductie. Sinds 2001 kennen hogescholen lectoraten, die bestaan uit lectoren en kenniskringen. Lectoraten zijn de onderzoeksgroepen van hogescholen die op maatschappelijk relevante terreinen de verbinding leggen tussen het onderwijs en de praktijk door middel van praktijkgericht onderzoek.

Een lectoraat staat onder leiding van een lector en telt docent-onderzoekers en eventueel externe deskundigen. Vaak werken ook studenten in het kader van hun opleiding mee aan onderzoeksprojecten. Lectoraten ontwikkelen nieuwe kennis binnen de hogeschool en delen het met bedrijven en instellingen. Daarvoor onderhouden zij samenwerkingsverbanden op lokaal, regionaal, landelijk en internationaal niveau. Binnen Saxion werken de lectoren samen in kenniscentra. Het voordeel is dat de lectoren gezamenlijke multidisciplinaire onderzoekslijnen kunnen opzetten. Daarbij beschikt het kenniscentrum over een professioneel bedrijfsbureau.



John van den Hof

Saxion heeft de volgende kenniscentra:

- Design en Technologie
- Zorg, Welzijn en Technologie
- Onderwijsinnovatie
- Innovatie en Ondernemerschap
- Hospitality Business
- Leefomgeving

Het lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht is aangesloten bij het Kenniscentrum Leefomgeving en bestaat uit een kenniskring met een viertal docent-onderzoekers. Wij richten ons in 2010-2012 op drie onderzoeksthema's: nieuwe wetgeving, duurzame gebiedsontwikkeling en grensoverschrijdende samenwerking. Om onze studenten goed voor te bereiden op hun start in de beroepspraktijk zoeken wij in ons onderzoek zoveel mogelijk aansluiting bij actuele ontwikkelingen. In deze rede kies ik voor het tweede thema vanwege de huidige economische crisis en het effect daarvan op de mogelijkheden voor duurzame gebiedsontwikkeling, met een focus op de regio Twente.

Bij mijn rol als lector binnen Saxion en senioradviseur bij DHV past een praktijkgerichte onderzoeksbenadering. Duurzaamheid vraagt echter ook om een toekomstvisie en lange-termijn oplossingen. Daarvan is niet altijd op voorhand te zeggen dat ze ook praktisch zijn, dat zal de tijd moeten uitwijzen. Daarom ook een vleugje idealisme. We moeten er tenslotte wel wat voor over hebben!

Wat is het probleem?

Het recht biedt een grondeigenaar een hoge mate van bescherming en verschaft hem een exclusieve positie bij gebiedsontwikkeling. Als een gemeenteraad besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat gebiedsontwikkeling mogelijk maakt, zit de ondernemende grondeigenaar op rozen. Althans, dat zat hij tot een jaar geleden. In minder dan een kwartaal zijn gouden bergen verandert in loden lasten. En dan blijkt de sterke bescherming van grondeigendom een even sterke belemmering te zijn voor een gezamenlijke aanpak van de problemen.

Als ergens de economische crisis hard heeft toegeslagen, dan is het wel bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. De orderportefeuille was in april van dit jaar al 70 procent lager dan in dezelfde periode vorig jaar (NVB, 2009),

en de situatie is er sindsdien niet beter op geworden. De weinige woningbouwactiviteiten die we om ons heen nog zien plaatsvinden, zijn voor het merendeel terug te voeren op contracten die nog vóór oktober 2008 zijn afgesloten. Hoewel de eerste tekenen van een voorzichtig herstel van de economie zichtbaar zijn, is nog niet in alle sectoren de bodem bereikt. Zo lijkt een verdere verdieping van de crisis in de bouw welhaast onvermijdelijk, waarbij een forse toename van het aantal faillissementen wordt verwacht (CPB, 2009). Vooral Oost-Nederland wordt extra hard getroffen. De bouwsector is immers al jaren één van de belangrijkste pijlers onder de economie in deze regio. Veel partijen hebben geïnvesteerd in grond, vastgoed en overnames die in rap tempo hun waarde hebben verloren. En herstel na een crisis duurt lang. Pas 20 jaar na de crash van 1980 had de koop-



woningmarkt zich volledig hersteld¹. De crisis zal ook zijn impact hebben op de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Door het wegvallen van inkomsten uit winstgevende locaties, door verminderde opbrengsten uit de onroerend zaakbelasting en bevriezing van de uitkering uit het gemeentefonds komt de financiering van stedelijke gebiedsontwikkeling in gevaar. De kernvraag voor mijn probleemanalyse is welke mechanismen hebben geleid tot de heftigheid van de crisis in gebiedsontwikkeling. Duidelijk zal worden dat de gangbare praktijk aan vernieuwing toe is. Naar mijn overtuiging

ligt in nieuwe arrangementen voor regionale samenwerking een mogelijke oplossing die duurzamer is dan de huidige praktijk. Na een brede insteek zoom ik in op Twente, in het bijzonder op de Netwerkstad,² omdat deze gemeente moeten voorzien in de (boven)regionale woningbehoefte. De crisis legt onderliggende problemen bloot én de noodzaak van een gemeenschappelijk grond- en woningbouwbeleid voor deze regio. Eenvoudige oplossingen zijn er niet, maar de oplossingen die ik zie zal ik zo eenvoudig mogelijk aan u presenteren.

¹ Zoals blijkt uit de ontwikkeling van de huur- en koopindex, zie figuur 1 (WWI, 2009)

² Een samenwerkingsverband tussen de Twentse steden Almelo, Borne, Enschedé, Hengelo en Oldenzaal.

Grond en recht

Gebiedsontwikkeling overstijgt het niveau van individuele projecten én is het integraal van karakter. Een gebied wordt als één samenhangend geheel gerealiseerd³. Vanwege de vervlechting van het publieke en private domein is gebiedsontwikkeling meestal een gezamenlijke verantwoordelijkheid van marktpartijen en gemeente. Het resultaat van gebiedsontwikkeling is vastgoed met een bepaalde kwaliteit in een -meestal openbare- ruimte, ook met een bepaalde kwaliteit en de voorzieningen die het gebruik van het gebied optimaal mogelijk moeten maken. In mijn betoog zal ik vooral inzoomen op de ontwikkeling van woningbouwlocaties, naar veel gaat ook op voor multifunctionele gebieden.

Gebiedsontwikkeling en grondeigendom zijn aan elkaar verbonden. Wie de grond bezit, heeft in beginsel ook het exclusieve recht daarover te beschikken; een recht dat slechts ingeperkt wordt door (zake-lijke) rechten van anderen, wetgeving en ongeschreven recht, zoals geformuleerd

in het eerste artikel van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Dat overbekende artikel bestaat uit de volgende drie leden:

- 1 Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.*
- 2 Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.*
- 3 De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.*

Erfpacht is een voorbeeld van een zakenrechtelijke beperking. Het is na eigendom het meest verstrekkende zakelijk recht, omdat het feitelijke beschikkingsrecht bij de erfpachter ligt. Slechts het blote eigendom is in handen van de gemeente (Hijmans & Fokkema 2007). Erfpacht speelt vaak een belangrijke rol bij stedelijke herstructurering, vooral bij corporatiebezit.

Het eigendomsrecht kan worden gezien als één van de grondslagen van onze maatschappij (Van Velten, 2009). De basis van het eigendomsrecht zoals wij dat kennen ligt in het Romeinse recht⁴. De kracht van het eigendomsrecht blijkt ook uit artikel 14 van de Grondwet (waarborg tegen onteigening) en uit artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat het eigendom beschermt.

Hoe sterk het eigendomsrecht kan zijn, blijkt als het om grond gaat. In een brief aan de Tweede Kamer⁵ schreef toenmalig minister Sybilla Dekker van VROM dat als een eigenaar bereid en in staat is een commerciële bouwopgave overeenkomstig het bestemmingsplan te realiseren, deze ook het recht heeft om te realiseren. Daarmee bevestigde zij de vaste lijn in de jurisprudentie over dit zogeheten recht op zelfrealisatie⁶. Hoewel we bij het recht op zelfrealisatie in eerste instantie denken aan een particuliere eigenaar, geldt dit natuurlijk net zo goed voor overheden. Als een gemeente in haar hoedanigheid van rechtspersoon eigenaar is van grond, dan kan zij als bestuursorgaan een bestemmingsplan vaststellen die het mogelijk maakt om de betreffende grond te exploiteren.

Bij versnipperd eigendom en/of onwillige eigenaren kan het recht op zelfrealisatie het ontwikkelingsproces danig frustreren. Als een gemeente wordt geconfronteerd met een grondeigenaar die niet wil meewerken is er in Nederland de mogelijkheid van onteigening. Als de grondeigenaar echter wél wil meewerken aan de realisatie van een plan wordt het belangrijkste dwangmiddel, de onteigening, eigenlijk buiten werking gesteld. Kunnen we dat recht dan niet beter afschaffen? De VROM-raad voelt daar wel wat voor. In een recent advies⁷ stelt de raad dat bij bepaalde 'majeure' ruimtelijke opgaven het tijdig en met goede kwaliteit realiseren van die opgaven belangrijker is dan het recht van een eigenaar om zelf te ontwikkelen. De raad geeft aan dat ondanks de nieuwe instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) eigenaren toch misbruik kunnen maken van hun monopoliepositie. Het Kabinet geeft in reactie op het advies onomwonden aan dat het niets voelt voor afschaffing van het recht op zelfrealisatie, of dat zelfs maar wil overwegen⁸. Dit onder verwijzing naar eerder onderzoek waarover de minister van VROM de Kamer in 2006 heeft geïnformeerd⁹. Met de nieuwe Wro is volgens het Kabinet de mogelijkheid voor eigenaren om misbruik

³ Zie bijvoorbeeld Buitelaar en Segeren in *Property Research Quarterly* van april 2008, p.14-21.

⁴ R. Feenstra. *Romeinsrechtelijke grondslagen van het Nederlandse privaatrecht*. Leiden, 1984

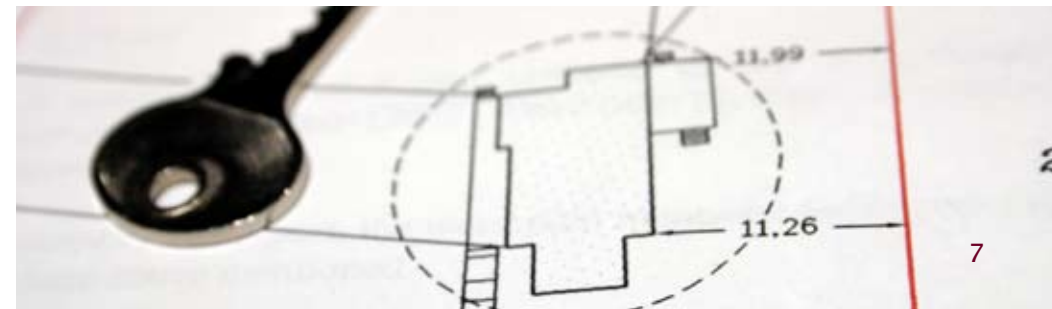
⁵ TK, vergaderjaar 2005–2006, 27 581, nr. 26H

⁶ HR 9 februari 2000, NJ 2000, 418

⁷ VROM-raad. Advies 070. 'Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling'. Den Haag, 2009

⁸ Reactie kabinet op advies 070 van de VROMraad; TK 2008-2009, 29435, nr. 238, d.d. 19 juni 2009.

⁹ TK, vergaderjaar 2005–2006, 27 581, nr. 26H en Bijlage (onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, gericht op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het zelfrealisatierecht, een onderzoek van De Brauw Blackstone Westbroek op schadeloosstelling, een onderzoek van Ecorys op het zelfrealisatierecht en de kwaliteit van locaties en een onderzoek van de Radbouduniversiteit naar de economische effecten van afschaffen van het zelfrealisatierecht en voorbeelden in het buitenland).



te maken van een monopoliepositie aanmerkelijk beperkt. Met de Wro kan ook bij zelfrealisatie een goede ruimtelijke kwaliteit afgedwongen worden en kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van de woningbouwcategorieën, waaronder sociale huur en koop, aldus het Kabinet. Als finale oplossing is er volgens het Kabinet altijd nog de onteigeningswet. Eigenaren hebben immers weinig mogelijkheden af te wijken van de gemeentelijke wensen. Op die basis zijn gronden van ontwikkelaars dan ook veelvuldig onteigend, ondanks hun zelfrealisatieverweer¹⁰. Het argument van de VROM-raad dat door het recht af te schaffen of te beperken de woonkwaliteit zou verbeteren, wordt door het Kabinet gepareerd met het argument dat het organiseren van competitie tussen ontwikkelaars niet automatisch leidt tot een betere woonkwaliteit. Daarbij wordt verwezen naar de hiervoor genoemde onderzoeken uit 2006.

Onder verwijzing naar het eigendomsrecht in het EVRM dat in tegenstelling tot het Nederlandse recht ook vermogensrechten omvat, ziet het Kabinet geen mogelijkheid om het zelfrealisatierecht in te perken. Tenslotte merkt het Kabinet op dat uit onderzoek blijkt dat ook in de meeste andere Europese landen grondeigendom in beginsel het recht op de

private ontwikkeling met zich brengt als de overheid via haar ruimtelijke ordening een bouwlocatie toelaat.

Eigendom van grond is dus één van de meest solide, lucratieve en tegelijkertijd minst omstreden rechten in onze samenleving. Als zowel publieke als private partijen eigenaar zijn van de grond in een gebied kunnen zij ook afspreken om gezamenlijk de gebiedsontwikkeling ter hand te nemen en taken, kosten, opbrengsten en risico's te verdelen. Om als gelijkwaardige gesprekspartner door de overheid te worden geaccepteerd zal een private partij wel over een strategische grondpositie moeten beschikken die hem onderhandelingsmacht verschaft¹¹.

Tot voor kort stond het recht op zelfrealisatie niet ter discussie, we profiteerden er immers allemaal van. Voor gemeenten is de winst uit grondexploitatie op nieuwbouwlocaties zelfs één van de belangrijkste inkomstenbronnen geworden¹². Met de baten uit winstgevende locaties konden immers de sterk gestegen lasten uit ondermeer verlieslijdende exploitaties worden gecompenseerd. Die comfortabele situatie is door de crisis echter drastisch veranderd, maar daar is wel een hele geschiedenis aan vooraf gegaan.

Grondbeleid in historisch perspectief

De recente historie van het grondbeleid in Nederland is goed gedocumenteerd¹³. Ik volsta hieronder dan ook met een samenvattende beschouwing, waarbij ik met name zal stilstaan bij de overgang naar een meer marktgericht systeem die zich zo rond 1990 voltrekt.

De periode tot 1990

Vóór de Tweede Wereldoorlog kwamen particuliere grondexploitatie en concessies als ontwikkelingsmodellen regelmatig voor. Na 1945 hebben gemeenten de regie van de gebiedsontwikkeling op zich genomen, sterk gestuurd door de rijksoverheid die het kwantitatieve woningtekort wilde aanpakken. Waar mogelijk voerden gemeenten met een bouwopgave een actief grondbeleid. Het merendeel van de bouwgrond werd door gemeenten geleverd, gemiddeld 75 procent in de jaren 1970-1980 (Rigo, 2000). Tot eind jaren '80 was het gebruikelijk dat gemeenten grond aankochten, bouwrijp maakten en de openbare ruimte inrichtten. 'Actief grondbeleid' was regel (Groetelaers, 2004). Grond was primair een productiefactor en had een functiegerelateerde kostprijs. Het hanteren van marktwaarde voor woningbouwgrond was een uitzondering. Bij deze functiegerelateerde kostprijsbenadering werd uitgegaan van een sluitende grondexploitatie, waarbij de

grondproductiekosten gelijk zijn aan de totale opbrengsten uit de gronduitgifte. Ook bij de uitvoering van het groeikernenbeleid in de jaren '70 hadden marktpartijen weliswaar substantiële grondposities, maar die werden vrijwel altijd omgezet in bouwclaims. Vervolgens was het de gemeente die de planontwikkeling deed, de openbare ruimte inrichtte en bouwrijpe kavels uitgaaf. De risico's waren te overzien omdat het rijk met subsidies een groot deel ervan afdekte. Woningbouwontwikkeling stond in het teken van het voorzien in de kwantitatieve behoefte. Grondprijzen waren niet gerelateerd aan marktwaarde, ook niet voor ongesubsidieerde woningbouw. Verschillen in grondprijs voor verschillende woningtypen werden voor een deel gerelateerd aan de waarde van het vastgoed, maar toch vooral bepaald door factoren als ligging en kavelgrootte. In het kader van het groeikernenbeleid werden door het rijk grondprijsverlagende subsidies verstrekt (zoals de



¹⁰ Tegelijkertijd heeft het Kabinet de indruk dat veel gemeenteraden terughoudend zijn het raadsbesluit tot onteigening te nemen. Dit ondanks de vele rechtswaarborgen bij de procedure en ondanks het gegeven dat de gemeente, ook na het nemen van het raadsbesluit, verplicht blijft te proberen minnelijk tot overeenstemming te komen.

¹¹ F. de Zeeuw in *Grondbeleid in Discussie*, een uitgave van Bouwfonds MAB (2006)

¹² In 2005 bedroegen de baten uit gemeentelijke grondexploitaties ruim drie maal de inkomsten uit het eigenaarsdeel van de OZB (Korthals Altes, 2008).

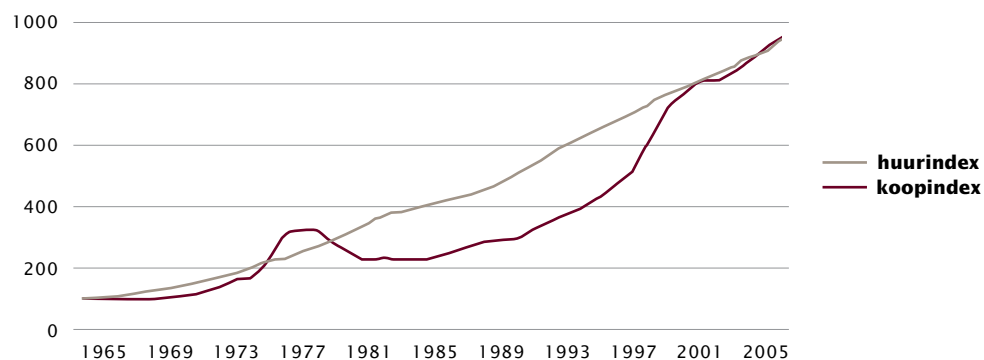
¹³ Zie bijvoorbeeld Groetelaers (2004) of Segeren (2007).

locatiesubsidie uit 1974). Door de ruime inzet van subsidies liepen gemeenten weinig risico's meer in de grondexploitatie en waren dus niet geneigd om een marktgericht grondprijsbeleid te voeren. Bij tegenvallers in de grondexploitatie voor sociale woningbouw konden gemeenten tot het eind van de jaren '80 aankloppen bij het rijk. Waar mogelijk werden grondprijzen van duurdere woningen verhoogd om binnen het grondbedrijf een reserve op te bouwen voor onrendabele projecten waarvoor geen rijksbijdrage kon worden verkregen.

Medio jaren '70 ging het voordeel van de lage grondprijzen door een snel oplopende vraag naar koopwoningen vooral naar de eerste kopers, die bij de doorverkoop een substantieel hogere prijs konden vragen. Omdat de snelle prijsstijging in de tweede helft van de jaren '70 leidde tot speculatie met ruwe bouwgrond kwam het kabinet Den Uyl met een wetsvoorstel om uit kosten- en ideologische overwegingen grondonteigening tegen gebruikswaarde

mogelijk te maken en groef daarmee zijn eigen graf. Grondprijsoptijdrijving door gemeenten voor kavels van gesubsidieerde bouw leidde uiteindelijk tot de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies 1987-1988.

De crash van de woningmarkt en het begin van de economische crisis in 1980 leidde, zij het met enige vertraging, tot een transitie naar een meer marktgericht systeem van grondbeleid. Ook begin jaren '80 was er, evenals nu, sprake van een situatie waarin gemeenten met een actief grondbeleid geconfronteerd werden met een overschot aan ruwe bouwgrond¹⁴. In de jaren '80 werd het rijkssubsidie de woningbouwproductie echter flink opgevoerd, met als gevolg dat de overgang naar een meer marktgericht systeem pas een decennium later met de Vinex-nota (1990) zijn beslag kreeg. Door het overaanbod van goedkope woningen duurde het meer dan 20 jaar voordat de koopindex de huurindex weer 'ingehaald' had (figuur 1).



Figuur 1: Ontwikkeling huur- en koopindex
Bron: Ministerie van VROM/WWI, 2009

De periode na 1990

Het beleid voor de jaren '90 start met de introductie van een nieuw systeem voor grondexploitatiesubsidies. De betaling werd gekoppeld aan het behalen van prestaties bij de (tijdige) realisatie van de VINEX-woningbouwaantallen. Deze BLS-bijdrage (Besluit Locatiegebonden Subsidies) dekt in beginsel 50 procent van de vooraf gecalculeerde grondexploitatiekosten als gevolg van bovennormale locatieafhankelijke kosten. De andere helft was ondermeer bedoeld om grondexploitatiekosten tijdens de uitvoering op te vangen. De praktijk van 70 procent bouwen in de gesubsidieerde sector werd omgebogen naar tenminste 70 procent in de marktsector (waarvan 45 procent middelduur en 25 procent duur). Daarbij was de verwachting dat private partijen een meer prominente rol bij gebiedsontwikkeling zouden opeisen. Vanwege de ervaringen met de crash van 1980 en de gevolgen daarvan voor het grondbeleid waren gemeenten aanvanke-

lijk terughoudend om voor de Vinex een actief grondbeleid te voeren. Dat lieten zij nu graag over aan de markt.

De transitie naar een meer marktgericht systeem kan niet los worden gezien van het bredere politieke en maatschappelijke veranderingsproces dat zich in de jaren '80 voltrok. Onder invloed van de anglosaksisch geïnitieerde liberaaleconomische stroming in de politiek werden in de eerste helft van de jaren '80 de geesten rijp gemaakt voor een grootschalige transitie van publieke taken naar de markt¹⁵ zoals in het spoorvervoer, de energievoorziening, de post, telecommunicatie en de zorg. Onderzoekers uit verschillende wetenschappelijke disciplines constateren vanaf midden jaren tachtig eveneens een toegenomen belangstelling voor nieuwe arrangementen tussen publieke en private partijen¹⁶. Vanuit een historisch-politologisch perspectief wordt de belangstelling voor een grotere betrokkenheid van de markt bij de uitvoering van publieke taken



¹⁵ In het regeerakkoord van het Kabinet-Lubbers II uit 1986 wordt bijvoorbeeld voor het eerst publiekprivate samenwerking (PPS) genoemd als instrument om de markt meer te betrekken bij de uitvoering van publieke taken.

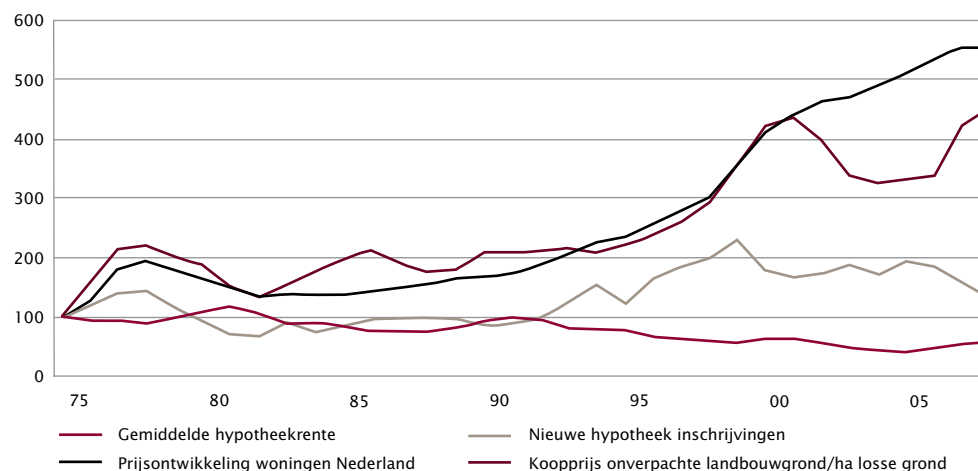
¹⁶ Zie ook Van den Hof (2006).

¹⁴ STEC, Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging, Nijmegen, 1999

verklaard uit de opkomst van links-liberale coalities in het politieke bestel van West-Europese staten. Bedrijfskundigen zoeken een verklaring in het ontstane besef, in diezelfde periode, van een toenemende interdependentie tussen actoren in de samenleving. Economen constateren dat de overheid na de crisis van begin jaren '80 niet meer in staat was om te voorzien in de vraag naar ruimtelijke investeringen. Beleidswetenschappers wijzen in het bijzonder op de veranderende paradigma's rond sturingsstrategieën. Een verschuiving van hiërarchische sturing naar interactieve sturing zou hebben geleid tot een grotere invloed van de markt op het overheidsbeleid. In het rijksbeleid waren de Nota

Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) en de Vierde Nota Extra (1990) de voornaamste aanjagers van de transitie van een publiek systeem naar een marktsysteem voor grondbeleid. Surfend op de beschreven liberaaleconomische golf zag de rijksoverheid haar kans schoon om een einde te maken aan haar eigen gedetailleerde betrokkenheid bij de gebiedsontwikkeling op lokaal niveau, het subsidiesysteem te hervormen en tegelijkertijd private investeringen te bevorderen (Needham et al., 2000). In de prijsontwikkeling en hypotheeksituatie is goed te zien dat er rond 1991/92 sprake is van een trendbreuk (zie figuur 2). De hypotheekrente daalt en de grond- en huizenprijzen stijgen sterk.

Prijsontwikkeling t.o.v. Hypotheeksituatie; geïndexeerd 1975

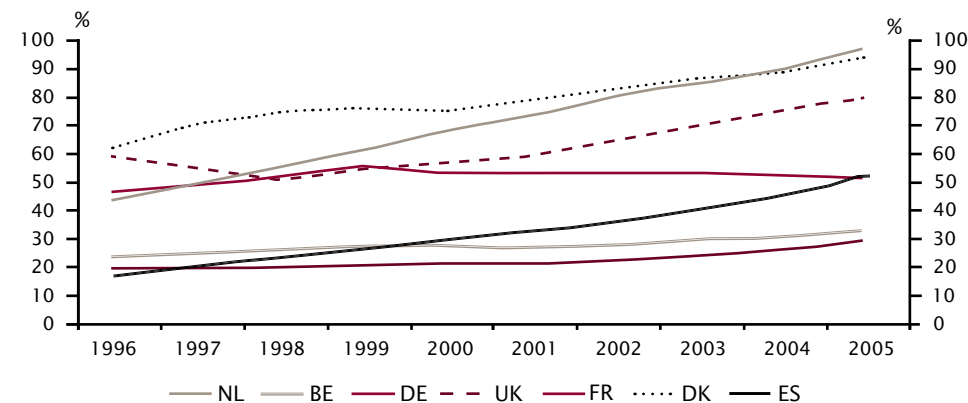


Figuur 2: Prijsontwikkeling en hypotheeksituatie
(Bronnen: CBS, CBP, Vastgoedmonitor.nl, LEI, NVM)

Dat de transitie van een publiek naar een marktsysteem zo snel en succesvol kon verlopen had meerdere oorzaken. In de eerste plaats was er vanaf het midden van de jaren '80 weer sprake van een flinke economische groei en een blijvend grote vraag naar (koop)woningen. De beschikbaarheid van kapitaal aan de vraagkant van de markt nam sterk toe door een snelle en blijvende daling van de hypotheekrente, de groei van het aantal hypotheekbedrag (door meer tweeverdienerhypotheek, aflossingsvrije hypotheek en tophypotheek). Omdat de opeenvolgende kabinetten hun

politieke vingers niet durfden te branden aan beperking van de hypotheekrenteaf trek was het lenen van geld voor de eigen woning aantrekkelijk. Het saldo aftrek eigen woning (fiscale aftrek minus bijtelling huurwaardeforfait) is gestegen van € 11 mld. in 1998 tot € 24 mld. in 2008. De nominale hypotheeksom ten opzichte van de aanschafprijs van een woning steeg de afgelopen 10 jaar met 1/3 tot bijna 120 procent (DNB, 2008). De nationale hypotheekschuld in Nederland was in 2005 gestegen tot de hoogste van Europa (zie figuur 3).

Hypotheekschuld - BBP ratio



Figuur 3: Hypotheekschuld vs Bruto Binnenlands Product (BBP)
Bron: EMF

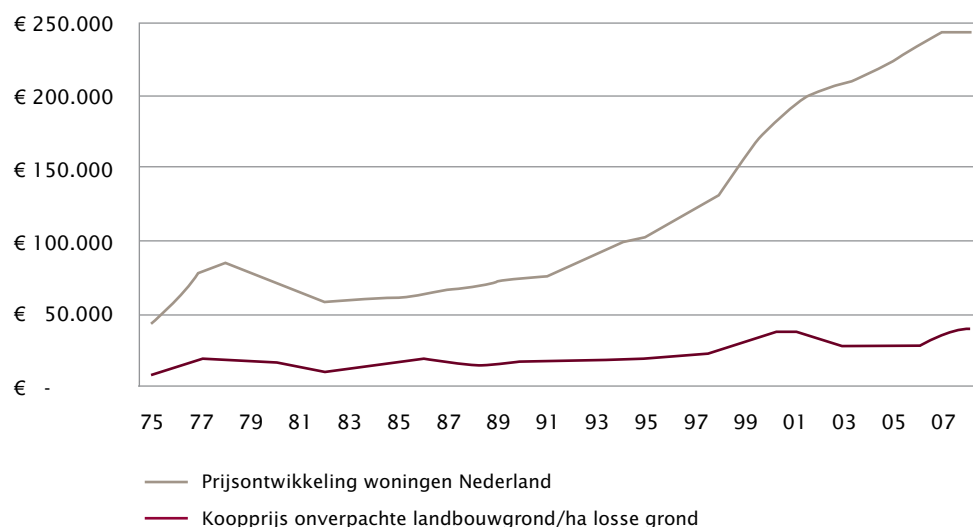
Tenslotte was er aan de aanbodzijde sprake van een verruiming van de kapitaalmarkt. Dezelfde banken die hypotheeken verstrekten aan consumenten waren ook graag bereid om ontwikkelaars tegen gunstige condities te financieren bij de aankoop van grond en voor het realiseren van vastgoed. Daardoor werd het voor ontwikkelaars goedkoper om projecten meer met vreemd kapitaal te financieren, zelfs tot 95 procent (Knol en Savelkoul, 2009). Kortom, alle financiële seinen stonden op groen, er was veel geld beschikbaar in de markt, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde én er was een grote vraag naar de betere koopwoning, waarvan het aanbod veel te beperkt was. En dus stegen de grond- en woningprijzen.

Volgens cijfers van De Nederlandse Bank (DNB, 2008) is de prijs van bouwgrond in ons land tussen 1995 en 2007 met 275 procent gestegen. Terwijl in 1997 het aandeel van grondkosten in de v.o.n. prijs van een nieuwe woning 17 procent bedroeg, was dit in 2007 opgelopen tot 27 procent. Het verschil in de gemiddeld betaalde prijs per provincie tussen agrarische grond met blijvend agrarisch gebruik en ruwe bouwgrond (grond in agrarisch gebruik met mogelijke toekomstige bebouwing) is een factor vijf tot acht. Uiteindelijk wordt er voor een m2 bouwrijpe grond op woningbouwlocaties gemiddeld het 60 tot 75-voudige betaald van de gemiddelde agrarische prijs (Segeren 2007).

Grondposities en marktwaarde

De transitie naar een markstelsel had ingrijpende gevolgen voor de positie van de grondeigenaar en de waarde van grondposities. Grondeigendom werd voor zowel publieke als private partijen van strategisch belang. Voor marktpartijen om een rol in het gebiedsontwikkelingsproces te verkrijgen en voor gemeenten om regie te voeren en inkomsten te verwerven. Vanaf de jaren negentig is gebiedsontwikkeling op basis van verworven grondposities voor marktpartijen tot een kernactiviteit geworden (VROM Raad, 2009). In een onderzoek naar beleid voor nieuwbouw van woningen na 2009 stelt het Economisch

Instituut voor de Bouwnijverheid dat van de zijde van marktpartijen men niet zit te wachten op grondposities, maar zich hier vaak toe gedwongen voelt. Volgens het EIB “werkt het dan als een prisoners dilemma: het beste zou men geen van alle grondposities hebben (geen beslag op kapitaal van lege grond, geen risico’s), maar iedereen is bang buiten de boot te vallen als het gaat om het zeker kunnen stellen van toekomstig werk en dus neemt iedereen posities in. Dit kan het geval zijn, maar het is niet uit te sluiten dat strategische grondposities soms ook worden verworven met de gedachte om meer dan normale marges te realiseren.” (EIB, 2008, p. 19).



Figuur 4: Prijswontwikkeling woningen en landbouwgrond
Bronnen: DNB, CBS, LEI



In het gemeentelijke grondprijzen- en -uitgiftebeleid kwamen de zogenaamde residuele waardeberekening en daarvan afgeleide methode zoals het hanteren van een grondquotesysteem (vast percentage van de v.o.n. prijs van de nieuwbouwwoning) begin jaren '90 in zwang¹⁷. In de kern komt het erop neer dat volgens deze methode de grondopbrengsten gelijk zijn aan de marktwaarde van de woning bij verkoop minus de totale bouwkosten, inclusief bijkomende kosten en een risico- en winstopslag. De waarde van de grond wordt dus niet meer bepaald door de kosten voor het in exploitatie brengen ervan, maar door de opbrengstpotentie in de vastgoedmarkt. Op locaties buiten het bestaand bebouwd gebied is de residuele grondwaarde vrijwel altijd (veel) hoger dan de grondproductiekosten (De Greef, 2004). In 1993 werd de residuele grondwaardeberekening voor het eerste door de VNG gepromoot en in 2001 samen met de NEPROM, de NVB en VROM tot landelijke standaard verheven. Daarmee was de overgang naar een marktsysteem definitief een feit. Hoewel bij gemeenten de grond voor aanschafwaarde in de boeken bleef staan, werd bij de financiering van nieuw beleid wel degelijk de verwachte opbrengst uit winstgevende grondexploitaties ingecalculeerd. Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten daarmee behoorlijke marktrisico's lopen.

Immers, de baten uit grondexploitatie bedroegen in 2005 al ruim € 6.8 mld met een rendement van circa 10 procent (Korthals Altes, 2008).

Gevolgen van de crisis

De kwetsbaarheid van partijen binnen het geschetste marktsysteem worden in crisistijd pijnlijk duidelijk. Afgezien van een lichte dip in de eerste jaren na de eeuwwisseling stond gebiedsontwikkeling de afgelopen 20 jaar garant voor solide rendementen en beperkte risico's. Althans voor de nieuwbouwlocaties. Een hele generatie in het werkveld van de ruimtelijke ontwikkeling is professioneel volwassen geworden in een markt die alleen maar leek te kunnen groeien.

Met name marktpartijen, maar ook woningcorporaties, hebben de afgelopen twee decennia van de systeemverandering geprofiteerd en zijn, gesteund door de ruime kapitaalmarkt, belangrijke spelers bij gebiedsontwikkeling geworden. Zij worden nu door de crisis op drie fronten getroffen. In de eerste plaats wordt er

aanzienlijk minder omzet gedraaid, zoals ik eerder meldde tot wel 70 procent. Ten tweede moeten grondposities en bouwclaims worden afgewaardeerd omdat plannen worden geschrapt dan wel onverkoopbaar blijken te zijn. Of plannen worden duurder omdat ze opgeknapt en/of of gefaseerd moeten worden. Verder staat het financiële resultaat van marktpartijen ook onder druk omdat steeds meer investeringen in grond en vastgoed zijn gefinancierd met vreemd vermogen en daar nu onvoldoende rendement op wordt gerealiseerd¹⁸. Tenslotte is het moeilijker en duurder geworden om vreemd vermogen aan te trekken voor financiering van grotere woningbouwprojecten. Banken zijn uitermate risicomijdend geworden, zeker in deze sector. Uit gesprekken met ontwikkelaars is mij gebleken dat zij vrezen dat elke partij nu voor zijn eigen belang gaat en dat dit een gezamenlijke aanpak van de



¹⁷ Er zijn diverse varianten van de residuele grondwaardeberekeningsmethodiek zoals het hanteren van een grondquote, maar het voert te ver om die methoden hier te bespreken. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld het rapport *Gronduitgifteprijs op uitleglocaties* (De Greef, 2004).

¹⁸ Er werd tot wel 95% van de totale financieringsbehoefte geleend (Knol en Savelkoul, 2009).

crisis frustreert. Aan woningcorporaties lijkt de crisis grotendeels voorbij te gaan, maar dat is schijn. Ook deze sector kampt met de nodige verkoopproblemen waardoor de financiering van nieuwe projecten in de knel komt. Hier en daar slagen minder gefortuneerde ontwikkelaars er nog wel in om grondposities aan corporaties te verkopen, maar ik verwacht dat dit niet lang meer zal duren.

Voor gemeenten betekent de crisis dat het financiële infuus, dat zo goed gevoed werd vanuit winstgevendende grondexploitaties, in snel tempo is leeggelopen. Als we kijken naar het aandeel van grondexploitatiewinsten in verhouding tot andere inkomsten van de gemeente wordt duidelijk wat de omvang van het probleem momenteel is. Korthals Altes heeft in 2008 becijferd dat het bedrag aan baten uit grondexploitatie in 2005 circa € 6.835 mln. bedroeg, 12% van de totale baten van gemeenten. Dat is meer dan de helft van de inkomsten via de algemene uitkering van het gemeentefonds (€ 11.918 miljoen) en ruim drie keer zo hoog als het eigenaarsdeel van de OZB (€ 2.030 miljoen). Na aftrek van de

lasten bleef er in 2005 een 'winst' van ruim € 600 mln. over. Dit bedrag zal ook in jaren 2007 en 2008 ruimschoots zijn gehaald. Waarschijnlijker is dat het bedrag nog fors is gestegen gezien de groei van de woningbouwproductie in die periode. Wat daarnaast weg valt is een groot deel van de legesinkomsten uit bouwvergunningen, naar mijn eigen inschatting minstens € 200 mln¹⁹. Uiteraard zullen ook de grondprijzen dalen. Veel gemeenten merken dat nu al. Dit effect werd door velen al verwacht vanwege de invoering van de Grondexploitatiewet, maar de impact van de crisis komt daar nog eens overheen²⁰. Hoewel gemeenten tot 2011 niet nominaal worden gekort op hun uitkering uit het gemeentefonds ziet de toekomst er niet rooskleurig uit. De stijging in 2009 bedraagt weliswaar nog € 866 mln., maar zal al in 2010 tot vrijwel nul worden gereduceerd. De uitkering uit het gemeentefonds biedt dus vanaf volgend jaar volstrekt onvoldoende compensatie voor het wegvallen van de exploitatiewinsten. Naar verwachting zullen echter wel de inkomsten uit de OZB dalen vanwege de gedaalde huizenprijzen en is met het kabi-

net afgesproken dat de lokale lastendruk niet verder mag toenemen²¹. De OZB kan dus niet als melkkoe worden gebruikt. Tenslotte zal er naar verwachting ook niet meer (BLS)subsidie van het Rijk komen²². Hooguit een bijdrage uit de crisispot, zoals recentelijk voor woningen in Oldenzaal.

¹⁹ Bij halvering van het aantal (nieuw)bouwaanvragen tot 40.000 per jaar, een gemiddelde bouwsom van € 250.000 en leges ter hoogte van 2% daarvan betekent dit een inkomstenderving van € 200 mln.

²⁰ Het Besluit ruimtelijke ordening geeft in de kostensoortenlijst (art. 6.2.4) limitatief aan welke kosten via een exploitatieplan kunnen worden verhaald. Indien een gemeente echter zelf gronden uitgeeft of met eigenaren een privaatrechtelijke overeenkomst sluit, kan zij een hogere prijs of financiële bijdrage vragen, dat laatste mits voldaan is aan de vereisten van art. 6.24 Wro.

²¹ In de Meicirculaire gemeentefonds (Bzk, 29 mei 2009) zijn de resultaten van het bestuursakkoord opgenomen die het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen in april 2009, naar aanleiding van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 1 april 2009, hebben gemaakt. Deze afspraken zien op de gevolgen van de huidige economische situatie en het Aanvullend Beleidsakkoord (het door de coalitiepartijen gesloten akkoord van april 2009) voor de financiële verhouding. Afgesproken is om voor de periode 2009-2011 niet uit te gaan van een normatief, maar van een nominale aanpassing. Gezien de crisis zou er volgens de huidige systematiek eigenlijk gekort moeten worden. Besloten is echter tot een nominale aanpassing die over 2008 en 2009 totaal circa € 1.75 mld. bedraagt en vanaf 2010 tot 0 procent wordt teruggebracht.

²² De totale uitkering uit de BLS-pot bedroeg € 139 mln. in 2008 en € 136 in 2009.

Focus op de regio

Het effect van de crisis op de woningbouw is het beste zichtbaar op regionale schaal. De woningmarkt is bij uitstek een regionale markt (Rigo, 2008). Op dat niveau ligt naar mijn overtuiging ook de sleutel voor effectieve oplossingen. De regio is steeds vaker het platform tussen provincie en gemeente waar publieke en private partijen elkaar ontmoeten. Dus daar moet de focus op gericht zijn. Laat ik de regio Twente als illustratie gebruiken voor de effecten van de crisis op de praktijk van regionale gebiedsontwikkeling. Wat voor Twente geldt, is in meer of mindere mate ook van toepassing op een aantal andere 'intermediaire' regio's,

zoals de Stedendriehoek, dus regio's waarvan de bevolking beperkt groeit of stabiliseert en op een termijn van 10-20 jaar zal krimpen.

Dat de hiervoor beschreven oorzaken en gevolgen van de crisis ook voor Twente opgaan, meldt ook het dagblad Tubantia (kader). Er is wat mij betreft reden genoeg om in te zoomen op deze regio, meer in het bijzonder op het stedelijke gebied, de Netwerkstad. Zo ligt er een uitdagende ontwikkelingsagenda, zowel binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied. Verder is de bouwsector zelf één van de pijlers onder de Twentse economie en kan de ontwikkeling van Twente niet los worden gezien van die in het Duitse grensgebied.

Voor Twente zullen de gevolgen van de crisis per gemeente verschillen. Hoe zwaar individuele gemeenten worden getroffen hangt met name af van de rentelasten die drukken op niet-ontwikkelde gronden én de mate waarin door de weggevalen vraag de opbrengsten uit winstgevende locaties terug lopen. Voor marktpartijen die vooral in het (middel)dure segment zitten geldt hetzelfde en daarbovenop komt voor hen nog eens het verlies van inkomsten uit de vastgoedontwikkeling. Dat geldt ook voor woningcorporaties die in dit veld actief zijn. De exacte omvang van het effect van de crisis in de gebiedsontwikkeling zal pas na enige tijd duidelijk worden.

TUBANTIA, 22 MEI 2009 **Twente en de Achterhoek worden in vergelijking met veel andere regio's in Nederland harder getroffen door de economische recessie. Dat komt door het grote aantal bouwbedrijven en de afhankelijkheid van de Twentse en Achterhoekse industrie van de Duitse afzetmarkt, stellen onderzoekers van ING vast in een rapport dat vandaag wordt gepresenteerd.**

Overijssel doet het slechter dan het landelijk gemiddelde met een economische krimp van 5,1 procent. In Twente slaat de recessie nog harder toe (min 5,3 procent). De economie in deze regio leunt zwaar op laaggeschoolde arbeid in de sectoren transport, industrie en bouw. Twente zal hierdoor veel langzamer herstellen dan de rest van Nederland.

“Door het lange-termijnkarakter van bouwprojecten hebben veel bedrijven uit deze sector nog tot halverwege 2009 een flinke omzet behaald. Dit slaat naar verwachting snel om waardoor in 2009, maar zeker ook in 2010, een stevige krimp wordt verwacht.” zegt regio-econoom Jurjen Witteveen van ING.

Scheefgroei woningbehoefte en plancapaciteit

Inzoomend op de Netwerkstad constateer ik dat de crisis ook een positief effect heeft, het brengt helderheid als een onweersbui na een zomerse dag. Helder wordt dat er in de regio al enige tijd sprake is van een scheefgroei tussen de woningbehoefte en de plancapaciteit. Dat geldt zowel voor de afzonderlijke gemeenten als voor de Netwerkstad als geheel. De bevolkingsomvang stagneert en zal op termijn afnemen.

Uit onderzoek door ABF Research (2008), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM, blijkt dat voor de gehele regio Twente geldt, dat in 2010 geen sprake meer zal zijn van een woningtekort. In slechts drie van de twintig stedelijke regio's in Nederland is dat het geval. Van alle regio's in Nederland is Twente het meest succesvol bij de uitvoering van de landelijke taakstelling voor woningbouw. De taakstelling zoals neergelegd in het Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Regio Twente is ruimschoots gehaald. Er zijn ruim 4.000 woningen meer gebouwd dan volgens het convenant verplicht was om de maximale BLS-subsidie te verkrijgen. In 2010 zal er zelfs sprake zijn van een licht overschot (0,1 procent) in de woningvoorraad. Over deze cijfers is weinig discussie. Voor de prognose van

de toekomstige behoefte ligt dat anders. De regio Twente schatte in 2008 op basis van provinciale gegevens de woningbehoefte voor de periode 2010-2020 op ruim 10.000 woningen.

Volgens ABF (2008) is er voor de hele regio Twente in de periode 2010-2020 behoefte aan totaal 20.000 nieuwe woningen, waarvan 7.200 ter vervanging voor de onttrekking aan de bestaande woningvoorraad (vooral door sloop). De vervangingsbehoefte is een aanname door extrapolatie op basis van de cijfers over de daadwerkelijke onttrekking in de periode 2003-2008. De nieuwe woningbehoefte is in de ABF-prognose echter veel hoger dan je zou mogen verwachten op basis van de CBS-cijfers over bevolkingsgroei per gemeente, uitgaande van migratiesaldo nul. Volgens ABF is dit verschil nu juist het effect van regionale migratie naar de Netwerkstad. Daarnaast van een verdere vermindering van het gemiddelde aantal personen per huishouden²³. De Twentse Woningmarktmonitor 2009 constateert echter geen grote veranderingen in het migratiesaldo tussen Netwerkstad en landelijk Twente over de afgelopen jaren²⁴. Eenzelfde beeld zien we bij vaststelling van de plancapaciteit. De prognoses van de regio Twente en ABF laten een ander beeld zien dan de optelsom van plannen per gemeente op basis van gegevens uit de markt.

Tenslotte is er het effect van grensoverschrijdende migratie. Steeds meer Twentenaren vestigen zich in het Duitse grensgebied vanwege de ruimte en de aantrekkelijke huizenprijzen. De ontwikkeling zoals ik die hiervoor geschetst heb is aan de andere zijde van de grens volledig aan de huizenmarkt voorbij gegaan²⁵. Dit resulteert in een markt met een relatief grote drempel voor toetreders. In Duitsland worden de woningen niet vanzelf duurder. Sterker nog de huizenprijzen staan in vele gevallen onder druk en dat maakt het dus aantrekkelijk voor

Nederlandse woningzoekenden om hun geluk over de grens te zoeken.

Wat er ook zij van de verschillende prognoses, belangrijk is om vast te stellen dat de verschillen in behoefte en plancapaciteit tussen gemeenten behoorlijk uiteenlopen én dat er sprake is van een overcapaciteit. Dit nog afgezien van de plannen die momenteel in de verkoop zijn maar vanwege de crisis stagneren en de 'zachte' capaciteit waarvoor al wel gronden zijn aangekocht.

Tabel 1: Woningbehoefte en 'harde' plancapaciteit Netwerkstad (ruwe prognoses 2010-2020)

Bron	Woningbehoefte	Plancapaciteit	Overcapaciteit
Regio Twente	10.000	12.000*	2.000
VROM(ABF) ²⁶	12.000	14.500	2.500
CBS/markt	7.000 ²⁷	8.700 ²⁸	1.700

* De 'zachte' plancapaciteit voor de Netwerkstad bedraagt volgens de regio nog eens circa 15.000 woningen

²³ ABF hanteert een eigen rekenmodel ('Socrates') waarin onder meer de woonvoorkeuren van consumenten de regionale migratie bepalen. Zo geven veel respondenten aan een voorkeur te hebben voor groenstedelijk wonen (mond. med. ABF).

²⁴ De afgelopen jaren was de migratie vanuit landelijk Twente naar de Netwerkstad echter van beperkte betekenis, in 2007 betrof het 365 personen (circa 160 huishoudens). Het totale migratiesaldo voor de Netwerkstad was 350 negatief.

²⁵ De ontwikkeling van de economie is niet te vergelijken met de Nederlandse. De samenvoeging van Oost en West heeft een zware wissel getrokken op de Duitse economie. De mogelijkheden om een woning te kopen wordt niet door de banken gestimuleerd zoals in Nederland.

²⁶ ABF maakt geen uitsplitsing tussen de Netwerkstad en landelijk Twente, maar uitgaande van de kengetallen als opgenomen in de Twentse Woningmarktmonitor 2009 is een inschatting gemaakt.

²⁷ Prognose bevolkingsgroei CBS, gemiddeld 2,15 personen per huishouden en migratiesaldo nul (bronnen: www.statline.nl, www.cbs.nl, www.cpb.nl, Twentse Woningmarktmonitor, 2009).

²⁸ Aantallen woningen die nu in ontwikkel- en planfase zijn (bron: www.nieuwbouw.nl; cijfers per gemeente beschikbaar), verkoopfase en zachte planvoorraad zijn niet meegerekend.

Kwaliteit in de knel

De scheefgroei tussen behoefte en capaciteit kan resulteren in achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving. Hoe zit dat precies?

In 2004 heeft het regiobestuur van Twente besloten om van de woningbouwopgave binnen de Netwerkstad 50 procent te realiseren in bestaand bebouwd gebied. Die doelstelling is ruimschoots gehaald, in 2008 werd zelfs 71 procent van de nieuwbouw in de Netwerkstad binnenstedelijk gerealiseerd! De uitdaging is, gezien de vervangingsbehoefte, niet alleen om dit hoge percentage de komende 10 jaar vast te houden maar daarbij ook de kwaliteit te vergroten. In mijn ogen een uiterst lastige opgave in het licht van de voor gemeenten dramatisch verslechterende financiële situatie vanaf 2010²⁹. Een voedingsbodemp voor ongewenste concurrentie om nieuwbouwlocaties. Immers, gemeenten met verhoudingsgewijs veel plancapaciteit voor uitbreidingslocaties (zoals Almelo) zullen uit financiële overwegingen deze capaciteit in stand willen houden in afwachting van het weer aantrekken van de vraag. Marktpartijen kunnen in hun grondverwervingstrategie niet anders dan de overheidsplannen te volgen en dragen dus bij aan versterking van het effect. Zoals eerder opgemerkt zijn marktpartijen immers bang de boot te missen en kopen zich dus in op (naar verwachting)

winstgevende uitbreidingslocaties. Over de ontwikkeling van die locaties zijn vaak al overeenkomsten gesloten. Daarentegen zijn gemeenten met verhoudingsgewijs veel binnenstedelijke locaties (zoals Enschede en Hengelo) uit financiële overwegingen genoodzaakt plannen te versoberen, te temporiseren of te schrappen. Dit zal zeker gevolgen hebben voor de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving in die gemeenten. Zonder een vorm van regionale verevening zullen de verschillen tussen de Netwerkstadgemeenten groter worden. De crisis wakkert de concurrentie om de gunst van de woonconsument flink aan. Gezien het surplus aan de aanbodzijde zal die concurrentie aanhouden als de economie weer aantrekt. Voor de woonconsument op korte termijn een voordeel, voor de regio als geheel op langere termijn een ongewenste ontwikkeling. Het al geconstateerde negatieve migratiesaldo voor Twente zal daardoor naar mijn verwachting eerder toenemen dan afnemen.



²⁹ Uitgezonderd enkele projecten waarvoor extra middelen beschikbaar zijn (zoals het stationsgebied van Hengelo).

De crisis als kans

De crisis zou naar mijn overtuiging aangegrepen moeten worden om over de duurzame ontwikkeling van grotere woningbouwlocatie's op regionaal niveau afspraken te maken. De noodzaak van samenwerking bij regionale gebiedsontwikkeling wordt door de Twentse bestuurders onderkend. Op 29 november 2005 is met het verschijnen van de Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente een stap gezet naar regionale regie op een aantal grotere gebiedsontwikkelingen. Het doel van nota is (uiteindelijk) te komen tot één integraal en gezamenlijk grondbeleid, waaronder het maken van gezamenlijke afspraken over het genereren van financiële middelen, een verdergaande intergemeentelijke verevening en het gronduitgifte- en grondprijsbeleid. In dat opzicht is het te vergelijken met regionale omslag- en kostenvereveningsfondsen, zoals voor de verdeling van Vinex-gelden (OTB, 2006). Het regionale grondbeleid levert een bijdrage aan de doelstellingen die in de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda voor Twente zijn beschreven. Er worden in de nota enkele specifieke "Netwerkstad-projecten" benoemd³⁰. Het gezamenlijke grondbeleid is op deze projecten toege-

spitst. Tot nu toe is dat voor woningbouw niet gelukt. Weliswaar hebben in 2004 de partners in de Netwerkstad bij de voorbereiding van een Regionale Structuurvisie 2030 voor Twente afgesproken gezamenlijk financieel te participeren in de ontwikkeling van het plan Waterrijk (4000 woningen) bij Almelo, maar van dat voornemen is tot op heden niets terecht gekomen³¹. Nu onder de nieuwe Wro het opstellen van een regionale structuurvisie niet (meer) verplicht is, heeft de regio Twente op 19 maart 2008 besloten er een punt achter te zetten. Jammer, een gemiste kans. Een regionale structuurvisie is immers bij uitstek het institutionele kader voor dergelijke afspraken over samenwerking bij de ontwikkeling van grotere woningbouwlocaties. Bovendien biedt een regionale structuurvisie de mogelijkheid om thema's en concepten voor duurzame gebiedsontwikkeling in de praktijk op een uniforme wijze toe te passen. Juist nu in crisistijd is een gezamenlijke visie hard nodig.

Ten aanzien van plancapaciteit zijn er in de regio weliswaar afspraken gemaakt over temporisering van de woningbouwproductie, maar daarmee wordt de kern van het probleem nog niet aangepakt. In de huidige situatie heeft elke gemeente

en ontwikkelaar een kortetermijnbelang om de financiële schade zoveel mogelijk te beperken door prioriteit te geven aan de realisatie van de eigen plannen. Dat leidt echter tot meer concurrentie tussen alle betrokken partijen, minder kwaliteit en brengt ons dus verder weg van een duurzame oplossing.

"In de praktijk kijken de investeerders op dit moment namelijk vooral naar de korte termijn en zijn ze minder bereid om lange termijn risico's aan te gaan. Om projecten toch doorgang te laten vinden, bestaat bij zowel publieke als private partijen daarom de neiging om projecten op te knippen en te verkleinen (kortere doorlooptijden en minder risico's). Een ongewenst effect daarvan is dat de mogelijkheden tot verevening binnen het plan kleiner worden. Dit wordt versterkt door het feit dat er op dit moment geen markt is voor – vaak al wel ingecalculerde – rendabele programmaonderdelen als kantoren en dure woningen. Projecten worden daardoor met forse extra tekorten opgezadeld"

(Prof. mr. Friso de Zeeuw in Gebiedstransformatie is mensenwerk, OPPS, 2009)

³⁰ Hart van Zuid (Hengelo), Kennispark Twente (Enschede), Regionaal Bedrijventerrein (Almelo), Waterrijk (Almelo) en Revitalisering Bedrijventerreinen Twentekanaal (Almelo, Hengelo, Enschede).

³¹ Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is de situatie iets hoopgevender. Rijk en provincie stimuleren via subsidievoorwaarden een regionale aanpak en de regio zelf heeft belang bij een uniform grondprijsbeleid. Een gezamenlijk resultaat is de realisatie van het regionale bedrijventerrein XL-businesspark, hoewel het met de verkoop van kavels naar het schijnt nog niet zo wil vlotten.

Instrumenten voor herverdeling

De pogingen van de Twentse gemeenten om via een gezamenlijke structuurvisie en/of een gezamenlijk grondbeleid te komen tot regionale afspraken over ontwikkeling van woningbouwlocaties, gekoppeld aan de binnenstedelijke opgave, hebben dus nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De crisis in combinatie met de scheefgroei tussen woningbehoefte en plancapaciteit maakt het vinden van een oplossing echter wel zeer urgent. Ook de private sector is zich meer dan voorheen bewust van de noodzaak van een regionale aanpak. Alle grondeigenaren, publiek en privaat, zullen bereid moeten zijn om mee te werken aan een reductie van plancapaciteit, herverdeling/-verkaveling en verevening op een regionale schaal.

Een mogelijkheid zou kunnen zijn om daarvoor een publiekprivate grondexploitatie maatschappij (gem) op te richten. We hebben in Nederland veel ervaring met dergelijke constructies, maar nog niet in de context van een beleidsvraagstuk als waar we hier voor staan. Eerst moet het herverdelingsvraagstuk worden opgelost voordat we toekomen aan de vraag naar een passend exploitatiemodel. Laat ik daarom als juridische lector eens verkennen welke instrumenten ons ter beschikking staan om dat doel te bereiken. Achtereenvolgens ga ik in op een wettelijke regeling voor regionale ver-

evening, een verplichte uitkoopregeling, stedelijke herverkaveling en een model voor verhandelbare ontwikkelingsrechten. Hoewel de verplichte uitkoopregeling en de stedelijke herverkaveling primair op lokale schaal worden ingezet, is opschaaling naar een regio wellicht denkbaar. Laten we tegelijkertijd wel vaststellen dat zonder politieke wil tot samenwerking elk instrument tot mislukken gedoemd is. Regionaal grond- en woningbouwbeleid moet hoog op de bestuurlijke agenda van de Netwerkstad-gemeenten staan.

Wettelijke regeling regionale verevening

Een juridische en politieke discussie speelt zich momenteel af rond (de wenselijkheid van) een verplichte vorm van regionale verevening. De Wet ruimtelijke ordening voorziet daar niet in, maar de VROM-raad ziet er wel wat in om financiële maar ook om ruimtelijke kwaliteitsredenen. Provincies zouden dan in staat moeten worden gesteld deze verevening af te dwingen of om locaties aan te wijzen die vanuit een regionaal grondbedrijf worden aangestuurd. Naar de mogelijkheden, effecten en wenselijkheid van verplichte verevening, wordt op dit moment in opdracht van het Kabinet onderzoek gedaan. Dit zou echter betekenen dat er wel een instrument komt voor verevening op regionale schaal, terwijl dat op lokaal niveau niet bestaat. Artikel 6.24 Wro voorziet immers slecht in een vrijwillige

bijdrage aan 'ruimtelijke ontwikkelingen', waaronder verevening tussen winstgevende en verlieslijdende locaties. Zelfs de Tweede Kamer, door wiens toedoen deze bepaling in de Wro is opgenomen, wilde geen verplichte verevening mogelijk maken. Bovendien, de provincie kan met

het instrumentarium dat de Wro haar biedt een regionaal grondbeleid wel degelijk bevorderen. Bijvoorbeeld door gemeenten te dwingen hun woningbouwbeleid in regionaal verband af te stemmen. De provincie Overijssel heeft daarover het volgende in haar omgevingsvisie opgenomen (kader).

Uit: Omgevingsvisie Overijssel (2009)

Artikel 2.1.2. Principe van concentratie

1. Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in woningbouw..... om te voldoen aan de lokale behoefte en de behoefte van bijzondere doelgroepen.
2. In afwijking van het gestelde onder 1 kunnen bestemmingsplannen voorzien in woningbouw.... om te voldoen aan een bovenregionale behoefte voor zover deze bestemmingsplannen gebieden betreffen die onderdeel uitmaken van stedelijke netwerken.

Artikel 2.2.2. Nieuwe woningbouwlocaties

1. Bestemmingsplannen en projectbesluiten voorzien in de totstandkoming van nieuwe woningbouwlocaties voor zover de nieuwe woningbouwlocatie naar aard, omvang en locatie in overeenstemming is met een woonvisie waarover overeenstemming is bereikt met de buurgemeenten en met Gedeputeerde Staten van Overijssel.

Stimulering van vormen van regionale verevening lijkt mij prima, maar het zou niet zo moeten zijn dat de provincie zelf de regie gaat voeren. Een verplichte regionale verevening zou contraproductief kunnen werken als gemeenten (en dat lijkt mij

niet onwaarschijnlijk) zich tegen die rol van de provincie gaan verzetten. Dan zijn er wel andere instrumenten waarvoor zij zich beter hard kan maken, zoals een verplichte uitkoopregeling als alternatief voor afschaffing van het recht op zelfrealisatie.

Uitkoopregeling

Omdat afschaffing of beperking van het zelfrealisatierecht geen haalbare kaart lijkt te zijn, beveelt de VROM-raad (2009) het Kabinet aan te onderzoeken of er een uitkoopregeling kan worden ontworpen, vergelijkbaar aan de regeling uit het vennootschapsrecht waarbij een grootaandeelhouder het recht heeft een kleine groep minderheidsaandeelhouders tegen betaling van schadeloosstelling uit te kopen.

Van het Kabinet krijgt de VROM-raad niet meteen nul op het rekest. Als de overgrote meerderheid van eigenaren op een ontwikkelingslocatie zich achter een plan schaart, zou het volgens het Kabinet een uitkoopregeling onder de nodige rechtswaarborgen nuttig kunnen zijn. Het is immers toch een vorm van onteigening. Het Kabinet betwijfelt of een dergelijke verplichte uitkoopregeling van de minderheid in het wettelijke systeem kan worden ingepast. Volgens het Kabinet zal deze optie eerst maar eens nader onderzocht moeten worden. Dat lijkt mij op zich een goede zaak, hoewel ik verwacht dat het onderzoek zal concluderen dat het instrumentarium van de Wro, Wvg en onteigeningswet voldoende mogelijkheden biedt om onwillige eigenaren te dwingen om mee te werken aan de uitvoering van plannen. Bovendien voorzie ik dat voor een uitkoopregeling op regionale schaal het verkrijgen van de benodigde financiering, zeker in deze tijd, lastig zal blijken te zijn.

Hoewel het instrumentarium van de Wro, Wvg en onteigeningswet voldoende mogelijkheden biedt om onwillige eigenaren te dwingen om mee te werken aan de uitvoering van een regionaal grondbeleid, zou dat wel eens veel tijd kunnen gaan kosten. Dan zou een 'eenvoudige' uitkoopregeling wellicht uitkomst bieden, vooropgesteld dat de regiogemeenten op één lijn kunnen komen. In regionaal perspectief is het echter vooral de vraag of een uitkoopregeling, zeker in deze tijd, wel financieerbaar is. Gemeenten zullen naar verwachting niet bereid zijn om op grote schaal grondposities van private partijen over te nemen, ook niet als daarvoor een wettelijke mogelijkheid zou worden gecreëerd.

Stedelijke herverkaveling

Een probleem bij de herstructurering van stedelijke gebieden is het versnipperde eigendom. Stedelijke herverkaveling kan uitkomst bieden als grondeigenaren niet zijn georganiseerd en het ontbreekt aan geld om hen uit te kopen.

De minister van VROM geeft in haar zesde voortgangsbrief grondbeleid³² van april 2009 aan dat zij dit probleem wil tackelen via (ondermeer) stedelijke herverkaveling. Bij stedelijke herverkaveling wordt de grondeigendom in een gebied herverdeeld, in beginsel met instemming van een meerderheid van de eigenaren. Daarbij doelt zij primair op private eigenaren, maar voor toepassing op een regi-

onale schaal zouden alle grondeigenaren op een gelijkwaardige wijze betrokken moeten worden.

In 2004 hebben Akro Consult en OTB Delft onderzoek uitgevoerd naar knelpunten bij stedelijke herstructurering en zijn eveneens tot de conclusie gekomen dat er behoefte is aan een dergelijk nieuw instrument. In 2007 is ondermeer door OTB nader onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor herverkaveling uitgaande van een situatie met zelforganiserende eigenaren. Op regionaal niveau biedt een dergelijke oplossing mijns inziens te weinig perspectief. Daar zal de overheid toch (mede) regie moeten voeren.

Als het gaat om stedelijke herverkaveling in uitbreidingsgebieden legt de minister een verband met herverkavelingmodellen waarmee in het buitenland ervaring is opgedaan, zoals de Duitse umlegung en de Valenciaanse Reparcelacion (het "Valenciaanse model"). In het Valenciaanse model, vormgegeven in een wet die in Spanje alleen in de Comunidad Valenciana van toepassing is (de LRAU), kan een ontwikkelaar in concurrentie een recht (vergelijkbaar met een concessie) verkrijgen om een gebied integraal te ontwikkelen waarbij hij zittende eigenaren kan 'onteigenen' of kan dwingen om mee te betalen aan aanleg van infrastructuur en inrichting van de openbare ruimte. In de Spaanse praktijk is het model redelijk succesvol omdat het ontwikkelingsgericht is (Needham, 2007). Afgaand op de websites

van Nederlandse makelaars in Spaans o.g. leidt de toepassing van LRAU in de praktijk nogal eens tot aanzienlijke frustraties bij kleine particulieren eigenaren. Mijns inziens is toepassing van het Valenciaanse model, hoewel veelgeprezen, op dit moment gezien de economische crisis niet



Valencia, Spanje

²² Zesde voortgangsbrief grondbeleid, TK 2008-2009, 27581, nr. 36

opportuun, er is geen behoefte aan nog meer ontwikkelingsmogelijkheden. Ook zonder nieuwe wetgeving zie ik echter mogelijkheden om op regionale schaal samenwerking bij gebiedsontwikkeling effectief te faciliteren. Bijvoorbeeld door ontwikkelingsrechten overdraagbaar te maken.

Overdraagbare ontwikkelingsrechten

Het scheiden van grondeigendom en ontwikkelingsrechten is een juridisch lastige kwestie. Uit mijn eerdere betoog over het zelfrealisatierecht zou u terecht de conclusie kunnen trekken dat een dergelijke scheiding juridisch niet mogelijk is. In Nederland kennen we echter al jaren een contractvorm waarin ontwikkelingsrechten (tijdelijk) worden afgesplitst van grondeigendom: de bouwclaimovereenkomst. Dat werkt als volgt: een marktpartij verkoopt zijn grond aan de gemeente X voor prijs Y in ruil voor het recht om tijdstip T een Z-aantal woningen in prijsklasse P en Q te mogen bouwen. Vervolgens levert de gemeente later bouwrijpe grond voor prijs P aan de marktpartij die vervolgens de woningen realiseert. Hier is nog sprake van een 1-op-1 relatie op gebiedsniveau.

In de Verenigde Staten gaan ze een stap verder. Daar wordt echt gehandeld in ontwikkelingsrechten. De handel in ontwikkelingsrechten in de VS vindt plaats tussen grondeigenaren van zogenaamde 'ontvangende' en 'zendende' locaties (Dieperink,

2009). Het doel van het systeem in de VS is vooral om landschappelijke- en natuurwaarden op de zendende locaties te beschermen. De grondeigenaren van zendende locaties worden beperkt in reeds bestaande ontwikkelingsmogelijkheden en worden daarvoor gecompenseerd met verhandelbare ontwikkelingsrechten die op ontvangende locaties kunnen worden ingezet. In beginsel zijn die rechten in het Amerikaanse systeem overdraagbaar. De ontwikkelaars op ontvangende (winstgevende) locaties zijn geïnteresseerd in die rechten omdat daarmee hun bouwmogelijkheden worden verruimd. Op die manier ontstaat er een markt voor ontwikkelingsrechten. Omdat er uiteraard sprake is van grondwaardeverschillen tussen zendende en ontvangende locaties wordt er een omrekenfactor gehanteerd (transfer ratio). In een aantal gevallen is volgens Dieperink een bank opgericht voor de handel in ontwikkelingsrechten, die ook zelfstandig rechten inkoopt.

De vraag is of het Amerikaanse systeem van *transferable development rights* (TDR) ook in Nederland ingang zou kunnen vinden. Volgens Marjolein Dieperink, die (promotie)onderzoek doet naar de toepassing van dit instrument in Nederland, zijn er mogelijkheden, zij het in beperkte mate (Dieperink, 2009). Onderzoeker Janssen-Janssen (2009) wijst op het essentiële verschil met de VS waar gebiedsontwikkeling in beginsel altijd mogelijk is tenzij expliciet

verboden, terwijl in Nederland het omgekeerde geldt. Vanwege die afwijkende context ziet zij, evenals Dieperink, niet veel mogelijkheden voor toepassing van TDR in Nederland. Meer perspectief heeft volgens haar een systeem van overplaatsbare ontwikkelingsmogelijkheden, zoals bouwclaims. Ik deel haar mening op dat punt en zou dan ook selectief elementen van het TDR-systeem willen overnemen. Vormen van TDR kunnen met name op regionale schaal worden ingezet om verlies aan ontwikkelingsmogelijkheden elders te compenseren. Zo kan door de opbrengsten van de verkoop van rechten in een fonds onder te brengen de verplaatsing van ontwikkelingsrechten ook als vereveningsinstrument tussen winstgevende en verlieslijdende locaties worden ingezet. Voor de regionale kantorenmarkt lijkt een vorm TDR ook perspectief te bieden (Janssen-Janssen&George, 2007).

Anders dan de verplichte vorm past vrijwillige verevening goed in het systeem van de Wro. Een systeem van overdraagbare ontwikkelingsrechten biedt mijns inziens een aantal voordelen waaraan juist nu in de praktijk behoefte bestaat. Ik zal niet ontkennen dat het op regionale schaal opzetten van een dergelijk systeem een juridisch en bestuurlijk uitdagende klus is, maar bijzondere omstandigheden vragen om onorthodoxe maatregelen. Bovendien sluit de idee goed aan op de doelstellingen en actiepunten van de eerder genoemde Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente uit

2005. Daarmee werd al een eerste stap gezet naar gezamenlijke afspraken over het genereren van financiële middelen, een verdergaande intergemeentelijke verevening en een uniform gronduitgifte- en grondprijsbeleid. Het systeem gaat echter minder ver dan de oprichting van een regionaal (publiekprivaat) grondbedrijf.

Regionaal gebieds-ontwikkelingsfonds

Om te komen tot een werkbaar model voor vrijwillige regionale verevening op basis van overdracht van ontwikkelingsrechten zijn mijns inziens drie voorwaarden essentieel:

- Vorming van een regionaal gebieds-ontwikkelingsfonds;
- Zorgen voor een level playing field en verleiden van partijen om in het fonds te participeren;
- Vaststellen van een regionale structuurvisie en investeringsprogramma als kader voor duurzame gebiedsontwikkeling.

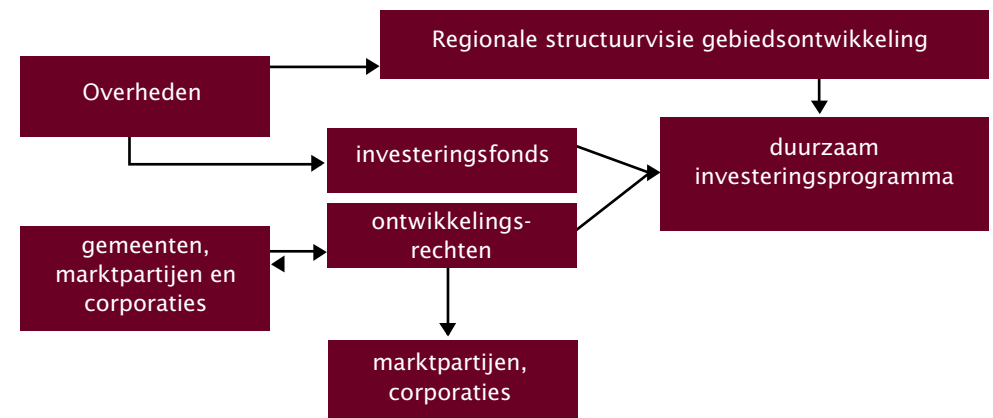
In het kader van de Agenda van Twente (2007)³³ is eerder een regionaal investeringsfonds voor de innovatieroute opgezet. Deze gelden zijn echter specifiek bestemd voor versterking van de sociaal-economische structuur van de regio. Ik pleit voor de vorming van een tweede regionaal investeringsfonds waaruit duurzame gebiedsontwikkelingsprojecten in de Netwerkstad mede zouden kunnen worden gefinancierd. Investeerders in dat fonds zijn uiteraard de Netwerkstad-gemeenten zelf en wellicht ook de provincie Overijssel en het Rijk. Volgens de VROM-raad (2009) dient het Kabinet bestaande subsidiestromen in stand te houden, in het bijzonder de prestatieafhankelijke vormen, waarbij een positief

exploitatiesaldo de subsidie (deels) wordt terugbetaald (revolving fund constructie). Ook de werkgroep Kremers pleit voor een blijvende financiële betrokkenheid van het Rijk bij de woningbouwopgave in bestaand stedelijk gebied (Kremers, 2008). De vraag die Kremers eveneens opwerpt is of bepaalde sectoren niet wat meer zouden moeten bijdragen aan de behartiging van hun (institutionele) belangen. Het gaat bijvoorbeeld om extra waterberging op verzoek van een waterschap. Voor Netwerkstad is ook cofinanciering vanuit Europese fondsen in beeld.

Ik zou echter nog wel een stap verder willen gaan door het investeringsfonds te koppelen aan een fonds waarin ontwikkelingsrechten worden ondergebracht. Hoe zou zo'n fonds er in de praktijk concreet uit kunnen zien? Dit regionale ontwikkelingsfonds wordt gevoed door gemeenten, marktpartijen en corporaties die nu grondposities of daarvan afgeleide bouwclaims hebben op de grotere³⁴ inbreidings- en uitbreidingslocaties. Het fonds is verantwoordelijk voor inkoop, verkoop en het beheer van de ontwikkelingsrechten en staat onder onafhankelijk toezicht.

Naar analogie van het systeem in de VS zou het fonds kunnen optreden als een bank door ontwikkelingsrechten in te nemen en uit te geven. Alle grondeigenaren van wie de ontwikkelingsrechten op basis van vastgestelde plannen of contracten

voldoende concreet bepaalbaar zijn³⁵, kunnen participeren. Een onafhankelijke commissie bepaalt de in- en (minimale) verkoopwaarde van de ontwikkelingsrechten, gedifferentieerd naar woningbouw-categorieën. De door partijen ingebrachte ontwikkelingsrechten worden gefaseerd weer aan hen uitgegeven.



Figuur 5: Een regionaal gebiedsontwikkelingsfonds

Waarom en onder welke condities zouden grondeigenaren bereid zijn om hun ontwikkelingsrechten in een dergelijk fonds onder te brengen?

Onder normale marktomstandigheden (gezonde vraag, geen overcapaciteit) zal de bereidheid van partijen om in zo'n fonds te participeren naar mijn inschatting niet bijster groot zijn. Maar in de huidige situatie ligt dat anders. Grond en bouwclaims zijn sinds vorig jaar flink in waarde gedaald en een stijging zit er

op korte termijn niet in. Alle partijen met een grondpositie of bouwclaim hebben er belang bij dat de plancapaciteit wordt gereduceerd en de vraag wordt gestimuleerd. Voor de gemeenten is het belangrijk dat zij de komende jaren kunnen blijven investeren in de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Dat kan door de rechten die zij hebben op basis van hun eigen grondpositie via het fonds op de markt te brengen. En daarmee inkomsten te genereren.

³³ Een regionale investeringsagenda gericht op versterking van de sociaaleconomische structuur, in het bijzonder door het stimuleren van innovatie.

³⁴ Bijvoorbeeld vanaf 100 woningen (dan betreft het circa 25 plannen in de Netwerkstad).

³⁵ Daarbij denk ik niet alleen aan een bestemmingsplan, maar ook een structuurvisie, woonvisie of ander ruimtelijk plandocument, zolang er maar sprake is van een concreet gekwantificeerd voornemen tot gebiedsontwikkeling voor woningbouw. De rechten moeten op het niveau van prijscategorieën bepaalbaar zijn.

Voor private partijen is het belangrijk dat de vraag weer aantrekt en dat zij verzekerd zijn van hun ontwikkelingsrechten, ook als die losgekoppeld zijn van hun grondpositie. Een extra stimulans kan worden gecreëerd door private partijen (naar rato) recht te geven op een bonus in de vorm van (een optie op) een deel van de door de gemeenten ingebrachte rechten. De overige gemeentelijke rechten kunnen in open concurrentie worden gegund aan de hoogste bidder. Om strategisch gedrag van partijen te voorkomen dienen de gemeenten voor de oprichting van het fonds een *level playing field* te creëren. Simpel gezegd, de bestaande plannen die binnen de scope van het fonds vallen en zich nog niet in de realisatie-/verkoopfase bevinden, worden voor bepaalde tijd 'bevroren'. De plancapaciteit moet immers worden gereduceerd³⁶. Alle partijen bevinden zich dan in dezelfde uitgangspositie en dienen hun ontwikkelrechten aan te bieden aan het fonds. In de nog vast te stellen structuurvisie wordt aangegeven welke van de bevroren plannen worden uitgevoerd en wanneer. Dit om de plancapaciteit en de behoefte weer met elkaar in balans te brengen. Bij de uitgifte van ontwikkelingsrechten wordt een marktconform prijsbeleid gehanteerd, rekening houdend met de opbrengstpotentie van het gebied. Het verschil tussen de inbreng- en verkoopwaarde van de ontwikkelingsrechten wordt, na aftrek van kosten voor grondexploitatie conform Wro/Bro, aan

het investeringsfonds toegevoegd om duurzame stedelijke (her)ontwikkeling en transformatie te financieren.

Met alle partijen die ontwikkelingsrechten aan het fonds verkopen, wordt overeengekomen dat zij hun grondpositie alleen mogen overdragen aan een partij die beschikt over aan hem uitgegeven ontwikkelingsrechten voor die specifieke locatie. De prijs voor grondtransacties wordt vooraf vastgesteld. Voorwaarde is ook dat de gemeenten gebiedsontwikkeling planologisch niet eerder mogelijk maken dan nadat de betreffende gronden zijn overgedragen aan de partij die daarvoor de ontwikkelingsrechten heeft verworven én dat de gemeente met die partij een anterieure overeenkomst in de zin van de Wro gesloten heeft. De feitelijke grond- en gebiedsontwikkeling blijft daarmee dus een lokale aangelegenheid, terwijl de financiële en juridische regie op regionaal niveau komt te liggen.

De uitgifte van ontwikkelingsrechten biedt ook een uitgelezen kans om op regionale schaal duurzame gebiedsontwikkeling te bevorderen door de uitgiftevoorwaarden daarop af te stemmen. Naast algemene voorwaarden inzake duurzaamheid (zoals energie-eisen) kunnen per gebied ook specifieke voorwaarden worden opgenomen, mits daarmee de mogelijkheden die het publiekrecht biedt niet op een onaanvaardbare wijze worden doorkruist (de zogenaamde 'twee wegenleer').

Voordelen

Een dergelijk regionaal systeem voor overdracht van ontwikkelingsrechten heeft een aantal voordelen.

In de eerste plaats wordt het 'zuur en zoet' van de crisis eerlijk verdeeld. Publiekprivate samenwerking is daarbij uitgangspunt. Alle deelnemende partijen zullen hun posities moeten afwaarderen en maken een nieuwe start. Daar tegenover staat dat een felle concurrentie om de schaarse vraag wordt voorkomen en dat er geen 'ieder voor zich' mentaliteit ontstaat. Ook heeft een reductie van plancapaciteit naar verwachting een positief effect op de waarde van de ontwikkelingsrechten in het fonds. Voor gemeenten wordt het minder bezwaarlijk om af te zien van ontwikkelingen op hun grondgebied ten gunste van ontwikkelingen in andere gemeenten. Zij ontvangen daarvoor immers een financiële compensatie. Dus eerst saneren, dan herverdelen, faseren en stimuleren. Dat is de volgorde.

Het voorgestelde systeem gaat minder ver dan de oprichting van een regionaal (grond)ontwikkelingsbedrijf. Door alleen de regie over de allocatie van gebiedsontwikkelingen op een regionaal niveau te brengen en dus niet de regie over de grondontwikkeling zelf, is het sneller en goedkoper in te voeren. Bovendien zijn de bestuurlijke en organisatorische consequenties beperkter dan bij een regionale GEM.

Op korte termijn zie ik ook kansen voor een gezamenlijke publiekprivate strategie voor stimulering van de woningmarkt. Het fonds is bij uitstek het regionale platform waar markt, overheid, corporaties en financiers elkaar kunnen ontmoeten om plannen uit te werken voor stimuleringsmaatregelen. De financiering daarvan zou dan via het fonds kunnen lopen.

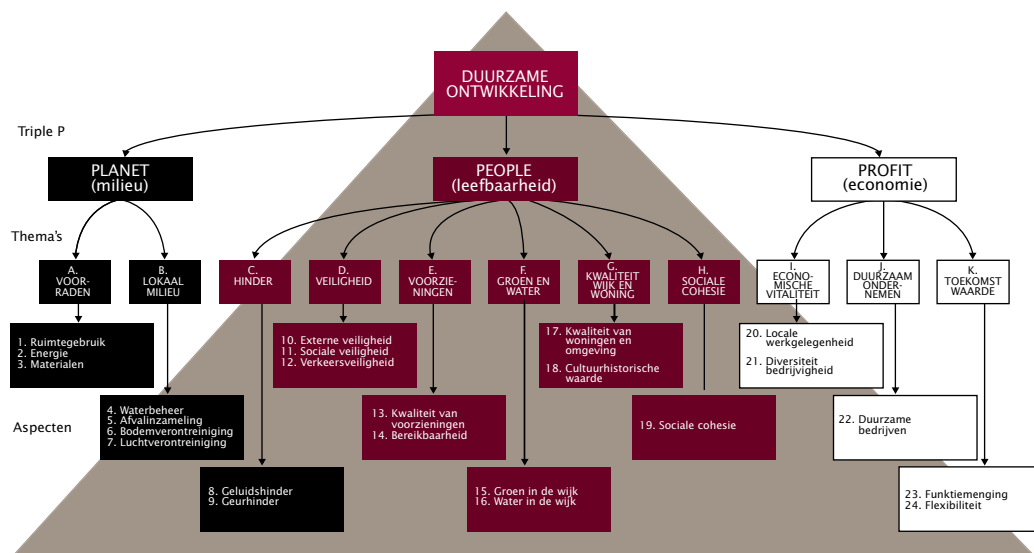
Belangrijk voordeel is ook dat eigenaren hun grond niet aan het fonds overdragen. Het fonds is geen groundbank. Dat betekent lagere transactiekosten en fiscale voordelen. Hierdoor en door het investeringsfonds mede te voeden met middelen uit de verkoop van ontwikkelingsrechten komt meer geld beschikbaar voor uitvoering van het duurzame investeringsprogramma in het stedelijke gebied. Zo kan het voor marktpartijen en corporaties weer aantrekkelijk worden ontwikkelingsrechten te verwerven voor dure binnenstedelijke transformatieprojecten in de wetenschap dat de onrendabele top wordt gedragen door het fonds.

³⁶ Denk daarbij aan beleidsvoornemens die nog niet zijn geconcretiseerd in een plan en waarvoor ook nog geen programma bekend is.

Regionale structuurvisie duurzame gebiedsontwikkeling

De Wet ruimtelijke ordening biedt in artikel 2.1 derde lid de mogelijkheid voor het opstellen van een regionale structuurvisie. In de regionale structuurvisie en het daarop gebaseerde regionale investeringsprogramma worden de ontwikkellocaties aangewezen, het woningbouwprogramma vastgesteld, de fasering en financiering geregeld. Het opstellen van een regionale structuurvisie voor gebiedsontwikkeling in de Netwerkstad is om meerdere redenen een interessant perspectief. In de eerste plaats is een structuurvisie hét ruimtelijke beleidskader bij uitstek omdat het bindend is voor later door de betrokken gemeenten te nemen planologische besluiten, zoals bestemmingsplannen. Een tweede

belangrijk voordeel is de mogelijkheid om een financiële structuur voor verevening op te zetten in de vorm van fondsen voor bovenplanse kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro) en voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24 lid 1 Wro). Een derde voordeel is de schaalgrootte waarop duurzame gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven. Het beleidsvraagstuk speelt immers op regionale schaal, er komen daardoor meer mogelijkheden voor duurzaamheidsmaatregelen in beeld dan op lokale schaal, terwijl toch de ruimtelijke samenhang behouden blijft. Een regionale structuurvisie is bovendien bij uitstek een beleidsdocument waaraan een regionaal investeringsprogramma kan worden gekoppeld, waarmee de financiële regie wordt gevoerd op gebiedsontwikkelingsprojecten. (Van Hoof en Sommer, 2008).



Figuur 6: Duurzaamheids Profiel van een Locatie
Bron: Wilms, 2008

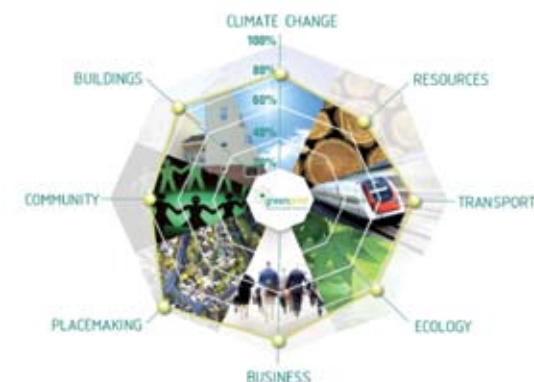
Duurzame gebiedsontwikkeling vereist een integrale en toekomstgerichte visie op ruimtelijke kwaliteit. Bij elk plan dient de vraag te worden gesteld of het toekomstbestendig is. Een gebied is duurzaam als het economisch, sociaal en fysiekruimtelijk in waarde toeneemt zodat ook toekomstige generaties bereid zijn om in het gebied te investeren. Er is de laatste jaren een aantal methodieken ontwikkeld om de visieontwikkeling op duurzame gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Ik noem er twee.

De leidende methodiek in Nederland waarbij duurzaamheid integraal wordt meegenomen in de ruimtelijke ontwikkeling is het DuurzaamheidsProfiel van een Locatie (DPL). Het DPL meetinstrument is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van VROM en integreert reeds eerder ontwikkelde methodieken, bijvoorbeeld rond energiebesparing. Deze integrale aanpak is een uitwerking van het Triple-P concept van Elkington (1997) naar elf beleidsthema's en uiteindelijk 24 separate indicatoren (Wilms, 2008). Dit concept geeft concreet aan welke duurzaamheidsaspecten bij gebiedsontwikkeling aandacht vragen.

Een tweede methode is BREEAM (Building Research Establishment's Environmental Assessment Method), in 1990 ontwikkeld in het Verenigd Koninkrijk. Deze aanpak richt zich meer op de concrete kenmerken van het gebied en de gewenste ontwik-

kellijnen. Daarvoor worden dan gerichte duurzame oplossingen bedacht. Deze oplossingen worden als thema's opgenomen in een zogeheten GreenPrint, een spindigram dat voor een specifiek gebied de score voor relevante of gewenste duurzaamheidsthema's weergeeft (BRE, 2009 & DHV Sustainability Consultants, 2008). Mogelijk wordt het DPL-instrument hierin opgenomen.

Ook vanuit de private sector zijn initiatieven genomen. Zo hebben de zeven grootste bouwondernemingen de publicatie 'Leidende Principes Opdrachtgevend Bouwbedrijf' uitgebracht (2008). Uitgangspunt van deze principes is het verbinden van economische doelstellingen met kernwaarden als maatschappelijke verantwoordelijkheid, integriteit, transparantie en duurzaamheid. Binnen het Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion worden deze en andere methodieken toegepast in praktijkgericht onderzoek voor gemeenten en corporaties.



Figuur 7: BREEAM-methode
Bron: DHV, 2008

Procedurele schoonmaak

Voor het succes van een regionale regie op gebiedsontwikkeling is het verder belangrijk om a) de procedures zoveel mogelijk te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen en b) om de omgevingsaspecten op een regionale schaal af te wegen. Het Economische Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) constateert in 2008 in een studie naar de toekomst voor nieuwbouwwoningen dat er nogal wat eisen zijn die de voortgang van de bouw en de kwaliteit uit het perspectief van de woonconsument onnodig beperken³⁷. Het EIB noemt daarbij ondermeer het bouwen in vaste verhoudingen van type woningen en het eisen van extra woningkwaliteit, waarvoor de burger zelf niet bereid zou zijn te betalen. Volgens het EIB wordt de regelgeving door betrokkenen beoordeeld als 'doorgeschoten' en leiden het systeem en de daarbij gehanteerde procedures er volgens hen toe dat altijd prioriteit moet worden gegeven aan het voorkomen van vrijwel ieder denkbaar nadeel of risico. Vanuit het perspectief van ontwikkelend en bouwend Nederland ligt het probleem ook bij de wijze waarop met (milieu)regels wordt omgegaan. Zij ervaren volgens het EIB veel risicominimaliserend gedrag van gemeentelijke diensten, die ieder op hun eigen deelterrein de risico's met betrekking tot de regelgeving minimaliseren door die regelgeving maximaal te interpreteren. Op deze manier ontstaat een 'optelsom

van eisen' die niet alleen zeer vertragend, maar ook kostenverhogend werkt. Complexiteit van regelgeving versterkt dit proces (EIB, 2008, p. 18, 71 e.v.). Recentelijk is op initiatief van Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, en Co Verdaas, gedeputeerde in Gelderland het rapport "Doorbreek de impasse" opgesteld en aangeboden aan minister Cramer van VROM. Zij neemt de suggestie over om de interim-wet Stad- en milieubenadering te vervangen door een Wet Gebiedsontwikkeling & Milieu³⁸. Elementen in het rapport die mij in dit verband bijzonder aanspreken zijn enerzijds het pleidooi om anders om te gaan met uiteenlopende belangen, kennisdomeinen en schaalniveaus. Het is essentieel dat de bestuurders van alle betrokken partijen meer gefocust zijn op het gezamenlijke doel en daar hun strategische beslissingen op af stemmen. Anderzijds ben ik het van harte eens met de constatering dat de complexiteit van de opgave vraagt om een daarop aangepaste werkstructuur die binnen een helder kader voldoende vrijheid van handeling biedt. Overigens is in de crisis- en herstelwet ook een aantal wetswijzigingen opgenomen die moeten leiden tot de procedureversnelling voor (woning) bouwprojecten.

Beren, voetangels, klemmen en onderzoek

Interessant voorstel, zult u denken. Maar haalbaar? Bij de ideeën van een ontwikkelingsfonds, regionale structuurvisie en procedurele schoonmaak zoals hiervoor geschetst zien velen onder u ongetwijfeld al de nodige beren op de weg, voetangels in de berm en klemmen in het struikgewas. Er zijn zeker vragen te stellen bij de haalbaarheid van deze publiekprivate *businesscase*, niet alleen juridisch, zeker ook politiek-bestuurlijk, economisch en maatschappelijk. En dat is maar goed ook. Saxion leidt immers jonge mensen op die kritisch en onbevagen via praktijkgericht onderzoek onder leiding van docent-onderzoekers antwoorden proberen te vinden op die vragen. Daarmee dienen zij hun eigen intellectuele ontwikkeling én de maatschappij. Want problemen zijn er om opgelost te worden, bij voorkeur praktisch toepasbaar. Ik noem er enkele. Juridisch zijn er in mijn voorstel meerdere aspecten die om nader onderzoek vragen. Ik noem bijvoorbeeld de juridische structuur van het fonds (welke rechtspersoonlijkheid), het bestuur en het toezicht. Vanwege de ontkoppeling van grond en ontwikkelingsrechten zullen zekerheden ingebouwd moeten op cruciale onderdelen van het systeem. Ook de methodiek voor vaststelling van de prijzen van ontwikkelingsrechten en 'kale' grond is een belangrijk aandachtspunt. Tegelijkertijd

moet het ook praktisch werkbaar blijven, geen bron van voortdurende juridische conflicten. Een uitdagende onderzoeksopdracht, zou ik zeggen. Ook de fiscale consequenties zullen onderzocht moeten worden.

Dan is er het mededinging- en aanbestedingsvraagstuk. Hoewel het model deels voorziet in een vorm van competitie om ontwikkelingsrechten is er geen sprake van een open concurrentie. Alleen deelnemers in het fonds komen immers in aanmerking voor uitgifte van ontwikkelingsrechten, omdat zij die eerder hebben ingebracht. De vraag is of dat uit mededingingsoogpunt een geoorloofde constructie is. Doordat het fonds duurzame en rendabele ontwikkeling van verliesprojecten financieel toch mogelijk gaat maken, komt ook het vraagstuk van staatssteun om de hoek kijken.

Tenslotte zullen de grenzen verkend moeten worden van wat juridisch mogelijk is om projecten sneller van de grond te krijgen, waarbij milieu en gebiedsontwikkeling samenwerken aan het zelfde doel. Een onderzoek naar de praktische toepassing van de voorstellen uit het hiervoor genoemde rapport Doorbreek de impasse (2009) zou daarop een antwoord kunnen geven.

Een essentiële voorwaarde voor de slaagkans van dit model is maximale participatie van alle partijen met een substantiële grondpositie en/of ontwikkelingsopgave. Deelname aan het fonds moet niet alleen

³⁷ Van Hoek, Koning en Mulder. *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, 2008.*

³⁸ TK 2008/2009, 30844, nr. 44 met het rapport als bijlage.

interessant zijn voor partijen, het moet ervaren worden als bittere noodzaak. Bovendien vraagt het een lange termijn commitment, ook financieel. Probleem is dat niet alle regionale partijen zonder meer een dergelijke binding kunnen en willen aangaan. Onderzocht zal moeten worden hoe hier mee om te gaan.

Voor de Netwerkstad-bestuurders en politici ligt er de uitdaging om meer regionaal en minder lokaal te denken. Dit zal ook zijn impact hebben op de ambtelijke organisatie en werkwijze.

Vanzelfsprekend zijn er nog vele andere vraagstukken te benoemen die om toegepast en multidisciplinair onderzoek vragen.

Als zojuist geïnstalleerde lector Gebiedsontwikkeling en Recht daag ik u graag uit om onze studenten, docentonderzoekers en lectoren de mogelijkheid te bieden om deze en andere vraagstukken die u graag opgelost wil zien aan hen voor te leggen. Zoals ik mijn collega's en studenten ken, willen zij daar maar al te graag hun tanden in zetten.

Mocht u overigens na het lezen van deze rede nog twijfels hebben over het draagvlak voor mijn ideeën, dan zal het volgende citaat u wellicht kunnen overtuigen.

“Gebiedsontwikkeling is een zaak van samenwerking en lange adem... Toen ik in Londen was, heb ik gezien hoe men daar continuïteit probeert te waarborgen door aparte uitvoeringsorganisaties te maken van overheid en markt, waarin die meerjarige zekerheid kan worden verkregen. In Nederland wordt dit concept nog maar mondjesmaat toegepast. Ik denk dat daar ook in ons land meer mee kan.”

(Citaat uit een toespraak van Z.K.H. de Prins van Oranje op de bijeenkomst 'Gebiedsontwikkeling, geen zaak voor de elite', vrijdag 10 oktober 2008).

Referenties

ABF research (2008).

Regionale analyses woningmarkt 2010-2020.

In opdracht van het ministerie van VROM/WWI.

Buitelaar E., A. Segeren en P. Kronberger (2008).

Stedelijke transformatie en grondeigendom.

PBL. Den Haag/NAi Uitgevers, Rotterdam.

CBS Statline

(www.cbs.nl)

Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010

Regio Twente, 2004.

CPB (2009)

De grote recessie; het Centraal Planbureau over de kredietcrisis. Den Haag

De Nederlandse Bank.

(www.statistics.dnb.nl)

DHV Sustainability Consultants (2008)

Handreikingen voor duurzame gebiedsontwikkeling. Amersfoort.

Dieperink, M.A.M. (2009)

Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een Amerikaans instrument in Nederlands perspectief. In: Tijdschrift voor Bouwrecht. 2006/26

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (2008).

Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009.

Groetelaers D.A. (2004)

Instrumentarium locatieontwikkeling: *Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie.* Diss. DUP Science. Delft.

Hof, G.J.J. van den (2006)

PPS in de polder. *De betekenis van publiekprivaat samenwerken voor de duurzame kwaliteit op vinex-locaties.* Diss. NGS, Utrecht.

Hoof, R. van en Sommer, P. (2008)

Regionale investeringsprogrammering. In: *grond, geld en gebiedsontwikkeling.* Habiforum/Nirov.

I&O Research BV (2009).

Wonen in Twente. Twentse Woningmarktmonitor 2009. Enschede.

Greef, J. (2004)

Gronduitgiftepreizen op uitleglocaties. Casestudies voor het onderzoek "Prijskolom Nieuwbouwwoningen". OTB Delft.

Janssen-Jansen, L. (2006)

'Uitruil in de regio', City Journal, no. 3, pp. 26-29.

Janssen-Jansen, L. & M. Georges (2007)

'Regionale Uitruil voorkomt Dode Kantoren', City Journal, 3/10, december 2007, pp. 14-17.

Knol, M. en Savelkoul, H. (2009)

Kredietcrisis en grondbeleid. Real Estate magazine. 2009/02

Korthals Altes W.K. (2008)

Actief grondbeleid betaalt zich terug. In: *Property research quarterly*. 7 (1), pp. 22-27

Kremers, J.J.M. (2008)

Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies in opdracht van VROM

Ministerie van VROM (2009).

Cijfers over Wonen, Werken en Integratie.

Needham, D.B. (2007).

The search for greater efficiency: *land readjustment in the Netherlands*. In H. Yu-Hung & D.B. Needham (Eds.), *Analyzing land readjustment: economics, law and collective action* (pp. 115-134). Cambridge, USA: Lincoln Institute of Land Policy.

NVB (2009)

NVB Thermometer Koopwoningen. Voorjaar 2009. Voorburg.

OTB (2006)

Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling. Een analyse van overwegingen binnen praktijkprojecten in het perspectief van de Grondexploitatiewet. OTB, Delft.

Rigo Research & Advies (2000)

De praktijk van grond- en bouwprizen, deelstudie ontwikkeling grond- en woningprizen. In opdracht van het ministerie van VROM

Rigo Research & Advies (2008)

De ruimte voor woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied. Een onderzoek naar de regionale ruimte voor binnenstedelijk bouwen.

Romijn, G. en P. Besseling (2008).

Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB document nr. 165. Den Haag

Ruimtelijk Planbureau (2008).

Stedelijke transformatie en grondeigendom. Rotterdam/Den Haag. NAi Uitgevers.

Segeren, A. (2007)

De grondmarkt voor woningbouwlocaties; belangen en strategieën van grondeigenaren. NAi Uitgevers, Rotterdam.

Velten, A.A. van (2009)

Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed. Ars Notariatus, deel 120

VROM-raad (2009).

Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling., Den Haag.

Wims, R. (2008)

Rekenen en tekenen aan duurzame gebiedsontwikkeling. Presentatie werkconferentie Zuid-Holland: Ruimtelijke ordening en duurzame ontwikkeling.