

Grond voor verandering

Sturen op schaarste in buitenstedelijk gebied als stimulans voor binnenstedelijk bouwen



Iris Vliegenberg
Augustus 2011

Grond voor verandering

Sturen op schaarste in buitenstedelijk gebied als stimulans voor binnenstedelijk bouwen

Eindscriptie Master City Developer
MCD jaargang 7

Drs. Iris Vliegenberg
Procap adviseurs en projectmanagers
Augustus 2011

Voorwoord

Gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door dynamiek. Het continu inspelen op veranderende ontwikkelingen maakt het tot een uitdagend vak. Voor mij was dit een bijzondere tijd om te studeren: de vakwereld verandert volledig en iedereen is op zoek naar ideeën en oplossingen om in te spelen op de nieuwe omstandigheden. Juist het feit dat niemand pasklare antwoorden heeft over hoe het vakgebied eruit komt te zien, maakte dit voor mij een interessante periode om mee te denken, te discussiëren en mijn blik op het vakgebied te verbreden. De MCD-opleiding gaf mij inspiratie en ideeën om dingen anders te organiseren in mijn projecten.

De keuze voor mijn scriptieonderwerp was niet eenvoudig. Ik wilde een onderwerp op het raakvlak van mijn persoonlijke achtergrond: bouwen in uitleggebieden én de binnenstedelijke transformatie. De keuze op welke manier de ene ontwikkeling kan worden ingeperkt en de andere kan worden bevorderd, is misschien (te) ideologisch, maar persoonlijk ben ik van mening dat binnenstedelijk bouwen de toekomst heeft. We moeten zoeken naar mogelijke oplossingen en kansen om dit te verbeteren. Mijn scriptieonderwerp is actueel, maar ook controversieel. Van veel mensen kreeg ik leuke reacties als ik vertelde over mijn onderwerp. Er waren zowel voor- als tegenstanders van mijn onderzoeksvraag en -stelling. Het feit dat mijn onderwerp veel reacties losmaakte, motiveerde me om er mee verder te gaan.

Ik heb het als waardevol ervaren om dit onderwerp vanuit een onderzoekende rol te kunnen bekijken, het open te kunnen bespreken met partijen en te kunnen meedenken. Dit schrijven van dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan mijn vakontwikkeling en ik hoop dat ik met deze MCD-scriptie op mijn beurt een bijdrage kan leveren aan de discussie en de nieuwe koers die wordt uitgezet in de gebiedsontwikkeling.

Ik wil graag alle professionals bedanken die tijd voor me hebben vrijgemaakt voor een gesprek, of die hebben deelgenomen aan de expertmeeting. Jullie enthousiasme, open reacties en ideeën hebben mij verder op weg geholpen en mijn verhaal gekleurd.

Dank ook aan mijn scriptiebegeleider Arjen van Klink. Jouw positieve feedback en praktische tips gaven me steeds weer energie om het scriptieproces op een goede manier af te ronden.

Ik wil vooral ook Procap bedanken voor de ruimte en de stimulans die ze mij geboden hebben om deze studie te volgen en mijn collega's voor hun belangstelling en hun ideeën. Daarbij speciale dank voor een aantal (oud) collega's voor hun inspiratie en kritische blik: Brechtje, Helma, Martijn, Valeska en Brigit, super dat jullie de tijd hebben genomen om met mij mee te denken en mee te lezen.

Ook wil ik Jorien en Hans-Hugo bedanken voor jullie enthousiasme, tips en suggesties. Tot slot wil ik nog mijn ouders, vrienden en mede MCD-ers bedanken voor jullie bijdragen, steun en inspiratie.

Iris Vliegenberg
Utrecht, augustus 2011

Samenvatting

De economische recessie trekt een zware wissel op de vastgoedmarkt. Financiering voor zowel particulieren als marktpartijen wordt lastiger en duurder. Bovendien stagneert de afzet, waardoor er minder opbrengsten zijn. Zowel overheid als marktpartijen hebben veel voorinvesteringen gedaan in aankoop van grond, vooral in buitenstedelijk gebied. In plaats van de verwachte opbrengsten uit deze gronden, zijn deze ingenomen grondposities inmiddels voor de meeste partijen een zware financiële last geworden. Sommige partijen willen deze posities afstoten en/of zijn genoodzaakt tot afboeken.

Mogelijk biedt de recessie ook kansen. Hoewel het Rijksbeleid al jarenlang gericht is op binnenstedelijk bouwen, komt dit in praktijk moeizaam van de grond. Voor veel gemeenten en marktpartijen blijft bouwen op uitleglocaties aantrekkelijk. De plancapaciteit op uitleglocaties in Nederland is dan ook fors. De recessie maakt duidelijk dat veel van deze plancapaciteit niet binnen afzienbare tijd gerealiseerd zal worden. Biedt de recessie kansen om het gedrag van ontwikkelend Nederland te veranderen? Kan de overcapaciteit worden gereduceerd en kan tegelijkertijd de focus verlegd worden van buiten- naar binnenstedelijke locaties?

Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Op welke manier kan het creëren van schaarste aan (nieuw)bouwlocaties in buitenstedelijk gebied bijdragen aan het bevorderen van binnenstedelijk bouwen?*

Het creëren van schaarste wordt gezien als het terugbrengen van het aanbod van nieuwbouwwoningen tot onder het vraagniveau. Dit kan op drie manieren:

1. het schrappen van ontwikkellocaties;
2. het faseren van ontwikkelingen; of
3. het herprogrammeren van de woningbouwopgave in een regio.

Schaarstecreatie is één van de mogelijke manieren om via de sturing op de aanbodzijde van woningbouw, de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te stimuleren.

Aanpak

In het onderzoek worden verschillende invalshoeken belicht:

- De veranderende context van de gebiedsontwikkeling: welke ontwikkelingen zijn er gaande in de stedelijke gebiedsontwikkeling en wat betekent dit voor de rolverdeling tussen partijen?
- De werking van de grond- en woningmarkt met speciale aandacht voor vraag en aanbod, schaarste en overcapaciteit op de woningmarkt. Op welke manier beïnvloeden grond-, woning- en kapitaalmarkt elkaar en welke mogelijke effecten heeft schaarstecreatie op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- Sturing in complexe netwerken: Hoe kunnen partijen elkaars gedrag beïnvloeden en sturen om hun gewenste doelstellingen te behalen? Welke sturingsmiddelen kunnen verschillende partijen inzetten om schaarste te creëren?

Op basis van de verschillende invalshoeken is een conceptueel model opgesteld, waarin de interactie tussen de verschillende partijen centraal staat. Figuur 0.1 geeft de belangrijkste variabelen in het conceptuele model en hun onderlinge relatie weer.

Figuur 0.1: Variabelen en de onderlinge relaties als onderdelen van het conceptuele model



Partijen maken op basis van hun belangen en perspectieven een afweging om bepaalde locaties al dan niet te ontwikkelen. Welke sturingsmogelijkheden partijen kiezen om schaarste te creëren in buitenstedelijke locaties en daarnaast de focus te verleggen naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, is afhankelijk van die locatieafweging.

Het willen afstoten van grondposities is pas sinds kort actueel. Bovendien zijn de grondposities en de waarde daarvan een gevoelig onderwerp, waar partijen niet open over zijn. Om die reden is het uitwerken van casestudies niet mogelijk en is gekozen voor onderzoek door middel van een literatuurstudie, interviews met professionals en een expertmeeting. Onderstaande bevindingen zijn het resultaat van deze literatuurstudie, interviews en expertmeeting.

Veranderende context van de stedelijke gebiedsontwikkeling

Van oudsher heeft de overheid een belangrijke sturende rol in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Door haar ruimtelijk beleid, door wet- en regelgeving, door het verstrekken van subsidies en door haar manier van samenwerken met marktpartijen, bepaalde de overheid in grote mate de koers van de ruimtelijke ontwikkeling. Vanaf de jaren '90 hebben marktpartijen een deel van deze sturende rol overgenomen. Dit komt zowel doordat marktpartijen op grote schaal grondposities hebben ingenomen, maar ook doordat de overheid bewust een meer faciliterende rol heeft aangenomen. Gebiedsontwikkeling is daarmee een netwerkactiviteit geworden waarin overheid en marktpartijen in grote mate van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken. De economische recessie zet deze samenwerking onder druk. Van gedeelde ambities en eerder opgestelde plannen lijkt niet veel terecht te komen.

Werking van de grond- en woningmarkt: welke effecten heeft schaarstecreatie op grondposities?

Met het aanwijzen van uitleglocaties voor woningbouw in het VINEX-beleid creëerde de rijksoverheid bewust of onbewust een grote waardesprong van voorheen agrarische gronden. Overheid en vooral ook marktpartijen kochten massaal gronden aan om van die waardesprong te profiteren. Zelfs gronden waarvoor nog geen planontwikkeling was voorzien werden (speculatief) aangekocht.

Verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een grote overmaat aan beschikbare bouwlocaties in uitleggebeden. Die overcapaciteit bestond al langer, maar was in tijden van economische voorspoed nauwelijks problematisch. De recessie maakt dit probleem echter urgent. Nu de woningverkoop stagneert, zorgt deze overcapaciteit voor problemen. Woningen worden niet meer verkocht en plannen niet meer ontwikkeld. Gemeenten en marktpartijen ondervinden hiervan de

financiële schade. Zij hebben forse voorinvesteringen gedaan in de gronden en ontvangen nu niet de verwachte opbrengsten (of pas vertraagd).

Met schaarstecreatie kan die overcapaciteit terug gedrongen worden. Hierdoor kan de vraagdruk op de overige ontwikkellocaties (zowel binnen- als buitenstedelijk) toenemen. Bovendien kan de focus van ontwikkelende partijen verschuiven naar de overgebleven locaties. Tot slot leidt schaarstecreatie tot een bundeling van de investeringen in een beperkt aantal locaties.

Geen enkele partij geeft zomaar zijn eerder ingenomen grondposities op. Uiteindelijk ligt daar toch een economische overweging aan ten grondslag. Niet alleen kost het inleveren van buitenstedelijke posities geld, ook is het bouwen op binnenstedelijke locaties relatief duur. Om met schaarstecreatie op uitleglocaties niet alleen de overcapaciteit te reduceren, maar ook het zwaartepunt van woningbouwontwikkeling naar binnenstedelijk gebied te verleggen, is een gedragsverandering nodig. Partijen hebben immers jarenlang in het buitengebied geïnvesteerd en binnenstedelijk bouwen vraagt om andere kennis en kunde. Ook moet er om de omslag te kunnen maken tenminste overeenstemming bestaan tussen de partijen over het oplossen van het financiële verschil. De vraag is hoe het ontwikkelgedrag gestuurd kan worden en welke middelen hiervoor ingezet kunnen worden.

Sturing op schaarstecreatie

Met zogenaamde ‘eerste generatie sturinginstrumenten’ (waaronder juridisch planologisch instrumentarium) kan de overheid dwingend sturen op het creëren van schaarste. Als er voor een bepaalde locatie al contractuele afspraken zijn met een marktpartij is gedragsverandering niet af te dwingen. De overheid zal dan eerder gebruik moeten maken van zogenaamde ‘tweede generatie sturingmiddelen’, met de nadruk op verleiden, stimuleren, onderhandelen en samenwerken. Het besluit om bepaalde locaties niet te ontwikkelen kan dan alleen in onderling overleg tot stand komen.

Conclusies

De centrale vraag in het onderzoek is: Op welke manier kan schaarstecreatie in buitenstedelijke (nieuw)bouwlocaties bijdragen aan het stimuleren van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? Uit zowel literatuurstudie, als interviews en expertmeeting blijkt dat schaarstecreatie inderdaad opgevat kan worden als belangrijk sturingsmiddel. Schaarstecreatie leidt tot selectie en focus en stuurt naar de beschikbare ontwikkellocaties. Dit draagt ook bij aan het bundelen van de investeringen op die locaties. Als schaarstecreatie ingezet wordt voor het inperken van de mogelijkheden voor nieuwbouw in buitenstedelijk gebied, wordt het binnenstedelijke gebied aantrekkelijker als alternatieve ontwikkellocatie voor woningbouw.

Schaarstecreatie op buitenstedelijke locaties leidt niet automatisch tot meer binnenstedelijke ontwikkeling. Daarvoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- Beschikbaarheid van voldoende binnenstedelijke locaties voor woningbouwontwikkeling, waar partijen voldoende rendement op hun ontwikkeling kunnen behalen;
- Juridische mogelijkheden (gezien Europese regelgeving) om binnenstedelijke grondposities uit te geven aan marktpartijen, die hun buitenstedelijke posities willen opgeven;

- Herprogrammering van de binnenstedelijke woningbouwopgave, zodat deze beter aansluit bij de wensen van de woonconsument.

Voor schaarstecreatie is overleg nodig tussen overheid en marktpartijen. Wat is de plancapaciteit in verhouding tot de daadwerkelijke woningbehoefte in een regio? Partijen zijn alleen bereid hun locaties op te geven en de ontwikkelingsmogelijkheden in te perken, als dit voor hen voldoende alternatieven en kansen biedt om elders hun productie te realiseren tegen voldoende rendement. Dit zal in de praktijk leiden tot discussie hoe om te gaan met de voorinvesteringen en eventuele verliezen. Geen enkele partij is bereid vrijwillig zijn verworven posities op te geven, zolang financieringsvoorwaarden en afboekingsmogelijkheden hen daar niet toe dwingen. Op dit moment kunnen partijen de financiële lasten blijkbaar nog dragen en zijn zij nog niet genoodzaakt om dit soort drastische maatregelen te nemen.

De verschillende partijen hebben meerdere mogelijkheden om te sturen op schaarstecreatie in buitenstedelijk gebied:

Overheid

- Dwang door middel van het publiekrechtelijke instrumentarium;
- Stimuleren en verleiden door het economisch prikkelen en uitdagen van (markt)partijen om hun gedrag aan te passen en hun buitenstedelijke posities op te geven en binnenstedelijk te gaan ontwikkelen;

Marktpartijen en overheid

- Onderhandelen, vooral als er al publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt;
- Samenwerken op basis van kerncompetenties. De overheid stelt publiekrechtelijk kaders, de corporaties en beleggers investeren in langdurige herstructureringsprojecten en grootschalige vernieuwingsprojecten en marktpartijen leveren de commerciële input in projecten om op een juiste manier aangesloten te blijven bij de wensen van de markt. Samenwerking vraagt om een lange termijn perspectief van partijen, het ontwikkelen van een visie en het delen ervan.

Aanbevelingen

Om schaarste te creëren en het investering- en ontwikkelgedrag van partijen te verschuiven van buiten- naar binnenstedelijk gebied is er een aantal aanbevelingen voor de lange en de korte termijn.

Lange termijn:

- Afstemmen van de plancapaciteit op regionaal schaalniveau: Op basis van woonbehoefte onderzoek in een regio gaan partijen in overleg over de gewenste producten, de plaats en de planning. De provincie is de partij die deze afstemming kan coördineren en die vervolgens op operationeel niveau toeziet op de aansturing en handhaving van de afspraken.
- Bieden van ruimte en flexibiliteit in kaders: Marktpartijen vragen om heldere kaders van de gemeenten en provincies: een lange termijn perspectief, continuïteit van beleid (losgekoppeld

van politieke verkiezingen) en de vrijheid om binnen die kaders flexibel te kunnen reageren op wijzigingen in de woningmarkt.

- Afzetten van de “dubbele pet” van gemeenten en provincies, omdat deze het maken van objectieve keuzen welke locaties wel en niet ontwikkeld moeten worden beletten. De overheid zou alleen bij hoge uitzondering ‘marktspeler’ moeten zijn en zich moeten concentreren op de ‘marktmeester’-rol.
- Aanpassen wet- en regelgeving financiering: partijen zitten in een financiële klem. Investeringsruimte van alle spelers op de woningmarkt is aan banden gelegd. Dit beperkt de kansen om de stagnatie op de woningmarkt vlot te trekken. De rijksoverheid is de enige partij, die de wetten rondom de financiële regelgeving kan aanpassen, waardoor weer ruimte ontstaat om te investeren.

Korte termijn:

- Inventariseren en bijstellen van het regionale woningbouwprogramma in overleg met provincie, gemeenten en ontwikkelende partijen over de benodigde en geschikte locaties en over de planning.
- Keuzes maken: Als er locaties zijn gekozen, vallen andere af. Op basis van de consequenties kunnen de betrokken partijen heldere keuzes voorleggen aan hun bestuurders. Om afstemming in een regionale context te laten slagen, is overeenstemming tussen en commitment van politieke bestuurders nodig.
- Stimuleren en belonen van creativiteit van marktpartijen: De marktpartijen willen uitgedaagd worden op basis van hun kennis en expertise om haalbare en goede woningbouwplannen te realiseren. Juist in deze marktomstandigheden vraagt dit van de gemeenten om het loslaten van de eerdere plankaders en de voorgerecalculeerde opbrengsten.
- Het goede voorbeeld geven: De overheid (gemeenten en provincies) moet laten zien dat zij een keuze maakt in óf binnen- óf buitenstedelijk gebied. Als de gemeenten en provincies blijven investeren in de twee gebieden, blijft er een strijd bestaan tussen publieke gelden. Concurrentie tussen locaties leidt tot het ‘weglekken’ van publieke middelen. Door de investeringen te richten op binnenstedelijk gebied, worden de werkelijke kosten van de buitenstedelijke ontwikkeling zichtbaar.
- Elkaar de ruimte geven om te doen waar je goed in bent: De veranderende tijd vraagt om andere manieren van samenwerking tussen partijen. Uitgangspunt is dat partijen elkaar de ruimte geven om hun eigen taak en rol goed te vervullen. Gemeenten en provincies beperken zich tot hun publiekrechtelijke taak en laten de privaatrechtelijke rol als ‘marktspeler’ los. Marktpartijen laten zien dat ze ondernemend en creatief zijn en een meerwaarde leveren door kennis en expertise van de woningmarkt te gebruiken om te komen tot een kwalitatief goed en haalbaar eindproduct.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Probleem- en doelstelling	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	3
1.4	Onderzoeksmethoden	3
1.5	Begrippen en afbakening	4
1.6	Leeswijzer	5
2	Context van de gebiedsontwikkeling	7
2.1	Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland	7
2.2	Actoren in de gebiedsontwikkeling	10
2.3	De nieuwe opgave: 'gebiedsontwikkeling 2.0'	12
2.4	Focus van de stedelijke gebiedsontwikkeling	13
2.5	Conclusie	16
3	Werking van de grond- en woningmarkt	19
3.1	Vastgoedmarkt	19
3.2	Evenwicht en schaarste	20
3.3	Verwevenheid van de grond- en woningmarkt	22
3.4	Partijen en hun invloed op de grond- en woningmarkt	26
3.5	Van overmaat naar schaarste: verschuiving van focus?	28
3.6	Effecten van de economische recessie op de grond- en woningmarkt	32
3.7	Conclusie	33
4	Sturing op de grond- en woningmarkt	35
4.1	Sturingsmodellen	35
4.2	Sturingsmiddelen	37
4.3	Sturingsinstrumenten in de ruimtelijke ordening en de grondmarkt	40
4.4	Sturing op schaarste aan ontwikkellocaties	43
4.5	Conclusie	43

5	Schaarstecreatie in buitenstedelijke ontwikkellocaties- conceptueel model	45
5.1	Conceptueel model	45
5.2	Scenario's	49
5.3	Stellingen	51
5.4	Toetsingsmethode	52
6	Toetsing aan de praktijk: Resultaten van de interviews	53
6.1	Toetsing van de stellingen	53
6.2	Conclusie	61
7	Toetsing aan de praktijk: Resultaten van de expertmeeting	63
7.1	Toetsing aan hand van de scenario's	63
7.2	Toetsing van de stellingen	66
7.3	Toetsing van het conceptuele model	71
7.4	Conclusie	72
8	Conclusies en aanbevelingen	73
8.1	Conclusies	73
8.2	Aanbevelingen	76
8.3	Vervolgonderzoek	79
	Bijlagen	81

1 Inleiding

De huidige economische situatie heeft vergaande gevolgen voor de woningmarkt. Na jaren van groei is nu sprake van een stagnerende woningmarkt. Er wordt minder gebouwd. Zowel binnen- als buitenstedelijk stagneren ontwikkelingen. De gedachte dat de crisis de problemen heeft veroorzaakt is te eenvoudig. Dat ontkent de meer structurele problemen op de vastgoedmarkt. Jarenlang zijn er luchtkastelen gecreëerd met een overvloed aan middelen, hoge ambities en te veel optimisme vanuit het idee dat de groei zou blijven voortduren (Janssen-Jansen 2010). Het doorprikken van de luchtkastelen leidt niet alleen tot minder transacties en stagnatie van woningbouwontwikkelingen. Er is ook een andere dynamiek zichtbaar, zoals veranderingen in geldstromen, prioriteiten en posities van partijen. De in het verleden door ontwikkelaars en overheden ingenomen grondposities in buitenstedelijke gebied zijn nu een financiële last geworden. In mei 2011 berichtte het Centraal Bureau voor Statistiek dat Nederlandse gemeenten in 2009 een verlies van 414 miljoen euro hebben geleden op bouwgrond. Voornaamste reden hiervoor zijn de lagere opbrengsten uit grondverkoop door de crisis (www.elsevier.nl, 2011 & www.vastgoedjournaal, 2011). De forse afboekingen op de vastgoed- en grondportefeuilles leiden tot financiële verliezen. Sommige partijen willen van een deel van hun grondposities af. De vraag is dan ook wat te doen met de niet-rendabele grondposities in het buitengebied. Biedt de crisis mogelijk ook kansen om zaken nu anders te organiseren?

1.1 Probleem- en doelstelling

De focus van de overheid in gebiedsontwikkeling is de laatste decennia verschoven van de nieuwbouw in uitbreidingslocaties naar een transformatie van binnenstedelijke locaties. Compacte verstedelijking is daarbij het doel. Het ministerie van VROM heeft in de Nota Ruimte en Structuurvisie 2040 vastgelegd dat de toekomstige woningbouwproductie primair in steden plaats moet vinden (VROM, 2008). Het huidige kabinet en het ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit hebben in de 'Ontwerp structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' de ruimtelijke ordeningstaken neergelegd bij de decentrale overheden: de provincies en gemeenten (www.rijksoverheid.nl, 2011). Ze krijgen ruimte om op regionale schaal beleidskeuzes te maken, waarbij het nog onzeker is of ze compacte verstedelijking als uitgangspunt behouden of loslaten.

De achterliggende gedachte bij de compacte verstedelijking is dat het aantrekkelijk houden van de bestaande stad essentieel is voor de vitaliteit en leefbaarheid in de stad. Die twee aspecten vragen om een constante transitie van het bestaande stedelijke gebied om het aanbod in de stad te laten aansluiten op de vraag van de consument. Compacte verstedelijking zou bijdragen aan behoud van scherpe contouren tussen stad en platteland en daarmee aan het tegengaan van versnippering en verrommeling van het landschap. Andere beoogde doelen zijn het terugdringen van mobiliteit en het op peil houden van het draagvlak voor voorzieningen. Zowel overheid als marktpartijen erkennen en ondersteunen deze belangrijke argumenten voor binnenstedelijk bouwen. Als gevolg van het rijksbeleid vindt ook een groot deel van de woningbouwproductie inmiddels binnen bestaand stedelijk gebied plaats (Rigo, 2008). Maar veel ontwikkelende partijen en gemeenten verkiezen bouwen in het buitengebied boven binnenstedelijke bouwen. Zij kunnen hier eenvoudiger grondposities innemen. Zij geven aan dat buitenstedelijke gebiedsontwikkeling bovendien minder kostbaar en minder complex is dan binnenstedelijk bouwen. Eenvoud en snelheid van ontwikkeling in buitenstedelijk gebied, de grotere potentiële waardesprong van grond en de grotere markt vraag

naar buitenstedelijk wonen, zorgen ervoor dat partijen hun focus blijven houden op buitenstedelijke ontwikkelingen.

Hoewel partijen inmiddels niet meer op grote schaal grond aankopen in het buitenstedelijk gebied, hebben zij hier nog wel veel posities. Het lijkt aannemelijk dat, als de crisis voorbij is en er weer druk ontstaat op de woningmarkt en de bouwproductie, het voor zowel marktpartijen als gemeenten aantrekkelijk is om toch eerst de relatief gemakkelijk te ontwikkelen en winstgevendere uitleglocaties te bebouwen. Het is niet realistisch om bouwen op uitleglocaties volledig te willen voorkomen. Er zal altijd een vraag blijven naar buitenstedelijk wonen. Maar het is interessant na te gaan hoe de verhouding tussen buiten- en binnenstedelijke woningbouwproductie omgekeerd kan worden. Op welke manier kan de focus van ontwikkelende partijen meer verschoven worden van de uitleglocaties naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? De vraag is óf en hoe de huidige situatie van vraaguitval en de financiële last van niet-ontwikkelde locaties van partijen in het buitenstedelijk gebied benut kunnen worden om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te stimuleren. Kan schaarste in buitenstedelijke ontwikkellocaties eraan bijdragen de focus van partijen meer te richten op binnenstedelijke ontwikkeling?

In dit onderzoek wordt het creëren van schaarste gezien als één van de mogelijke oplossingen om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te bevorderen. Dit is natuurlijk niet dé enig denkbare oplossing. De keuze voor deze oplossing bakent het onderzoek af tot de beïnvloeding van en sturing op de aanbodzijde van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek gaat niet in op andere mogelijke oplossingen, zoals het stimuleren van de vraagzijde.

Doelstelling van het onderzoek is om inzichtelijk te maken óf en met welke sturingsmiddelen schaarstecreatie in (nieuw)bouwlocaties in het buitenstedelijk gebied bereikt kan worden en welke effecten dit heeft op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

1.2 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Op welke manier kan het creëren van schaarste aan (nieuw)bouwlocaties in buitenstedelijk gebied bijdragen aan het bevorderen van binnenstedelijk bouwen?*

De centrale vraag wordt onderverdeeld in een drietal subvragen:

- a. Welke partijen hebben welke middelen om schaarste te creëren aan nieuwbouwlocaties?
- b. Onder welke voorwaarden zijn partijen bereid mee te werken aan het creëren van schaarste aan nieuwbouwlocaties en bereid hiervoor hun verworven grondposities in te zetten?
- c. Hoe kan een koppeling gemaakt worden tussen schaarste aan nieuwbouwlocaties in buitenstedelijk gebied en het stimuleren van het binnenstedelijke bouwen?

Het onderzoek staat in figuur 1.1. schematisch weergegeven. Uitgangspunt is een gezamenlijk probleem (en urgentie voor partijen om dit aan te pakken) en een mogelijke oplossing om iets aan dit probleem te doen (creëren van schaarste aan ontwikkellocaties) met een beoogd effect (focus op binnenstedelijke ontwikkeling). Hoe kunnen deze oplossing en dit effect bereikt worden en welke sturingsmiddelen zijn hiervoor inzetbaar?

Figuur 1.1: Schematische weergave van het onderzoek



1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek wil een bijdrage leveren aan het vak van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het laat zien hoe het benutten van verschillende grondposities in buitenstedelijk gebied een mogelijk sturingsmiddel kan zijn voor het stimuleren van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek geeft meer inzicht in de gewijzigde rolverdeling tussen partijen in de gebiedsontwikkeling in relatie tot de (ingenomen) grondposities van partijen. Het onderzoek geeft antwoord op de vragen wie welke middelen kan inzetten om schaarste te creëren in ontwikkellocaties en welk effect schaarste heeft op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de bestaande wetenschappelijke kennis over de werking van de relatie tussen grond- en woningmarkt. Het onderzoek toont de mogelijkheden om deze relatie te beïnvloeden door het creëren van schaarste in grondposities in buitenstedelijk gebied. Welke houding en gedrag vertonen partijen in deze problematiek? Zijn (markt)partijen bereid om mee te werken aan schaarstecreatie en hun ingenomen grondposities hiervoor op te geven?

1.4 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast. Er is een literatuurstudie uitgevoerd en er zijn interviews gehouden met professionals van verschillende overheden en ontwikkelende partijen. Tot slot is er een expertmeeting georganiseerd.

Schaarstecreatie is een actieve manier van 'ingrijpen' in de markt, die in praktijk niet of nauwelijks voorkomt. Daardoor laat de vraagstelling zich niet empirisch onderzoeken. Ook zijn grondposities en de daarbij gehanteerde (bedrijfs)politiek omgeven met veel geheimhouding aan zowel private als publieke zijde. Daarom is gekozen voor een uitgebreide rondgang langs professionals om de

theoretische gedachten te toetsen en nader te preciseren. In de interviews is de actuele context van de gebiedsontwikkeling besproken en lag de nadruk op de (on)mogelijkheden van schaarstecreatie als middel om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te bevorderen. Vanuit hun verschillende perspectieven en belangen hebben partijen hun mening gegeven over stellingen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. In de expertmeeting is het opgestelde conceptuele model getoetst aan de praktijk.

Het conceptuele model geeft weer hoe en met welk instrumentarium gestuurd kan worden op schaarstecreatie en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Op basis van het conceptuele model zijn twee mogelijke scenario's uitgewerkt die de interactie tussen overheid en marktpartijen weergeven. Deze scenario's zijn getoetst in de expertmeeting. De experts hebben gediscussieerd over de vraag of het creëren van schaarste in (nieuw)bouwlocaties in buitenstedelijk gebied kan bijdragen aan het bevorderen van binnenstedelijk bouwen, maar ook welke aandachtspunten vanuit de praktijk daarbij meegenomen dienen te worden.

1.5 Begrippen en afbakening

In het onderzoek komt een aantal begrippen regelmatig terug.

Binnen- en buitenstedelijk gebied

Buitenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt in dit onderzoek gezien als de ontwikkeling van woon-, werk- en recreatiegebieden buiten de contouren van het reeds bebouwde gebied van een stad of (dorps)kern. Het gaat hier om de zogenaamde 'uitleglocaties'. Binnenstedelijk betreft het bestaand bebouwd gebied. De scheiding tussen binnen- en buitenstedelijk gebied is de gehanteerde grens van bestaand bebouwd gebied 2000 (VROM, 2004). Deze grens wordt ook genoemd in de Nota Ruimte.

Schaarstecreatie in ontwikkellocaties

'Schaarstecreatie' wordt gezien als het terugbrengen van het aanbod tot onder het vraagniveau. Met 'aanbod' wordt de beschikbare plancapaciteit bedoeld. Dat betekent het aantal woningen dat vastligt in gecontracteerde ontwikkellocaties of het aantal woningen in locaties dat juridisch planologisch is vastgelegd in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en structuurvisies. Met 'vraagniveau' wordt het aantal woningen bedoeld zoals die blijkt uit woningbehoefte onderzoeken.

Bij schaarstecreatie in ontwikkellocaties kan gedacht worden aan verschillende ingrepen, zoals het schrappen van locaties, het faseren van ontwikkelingen en het anders programmeren van locaties. Faseren en/of minder bouwen leidt niet automatisch tot daling van het aanbod tot onder het vraagniveau, maar wordt in dit onderzoek wel gezien als schaarstecreatie. Het gaat om een zorgvuldige afstemming van het inperken van ontwikkelingsmogelijkheden zonder dat dit leidt tot wegtrekken van woonconsumenten uit een regio.

Schaarstecreatie is geslaagd als er meer evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod en de betrokken partijen op de woningmarkt tevreden zijn over het resultaat. Voor een ontwikkelende partij zal gelden dat hij voldoende rendement op ontwikkelingen kan realiseren. De overheid heeft er belang bij om maatschappelijke doelstellingen te behalen en de consument is tevreden wanneer hij/zij een woning vindt, die aansluit op zijn/haar vraag.

Sturing

‘Sturing’ wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van coördinatie of afstemming, die gericht is op doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde, beïnvloeding van verhoudingen tussen partijen (Buitelaar e.a., 2006: 13).

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op (zowel binnen- als buiten-) stedelijke gebiedsontwikkeling en de sturing op het aantal en de plaats van ontwikkelingslocaties. Het onderzoek is als volgt afgebakend:

Het onderzoek beperkt zich tot ontwikkellocaties voor nieuwbouwoopwoningen. Hoewel herstructurering een belangrijk onderdeel is van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voor de komende jaren, wordt in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de huursector of de herstructurering van bestaande woonwijken.

In dit onderzoek staat de bijdrage die schaarstecreatie in buitenstedelijke ontwikkellocaties kan leveren aan het bevorderen van binnenstedelijke ontwikkeling centraal. Onderzocht wordt of schaarstecreatie gebruikt kan worden als één van de mogelijkheden om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling via de aanbodzijde te bevorderen. Het onderzoek gaat dan ook niet in op alle andere mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van de vraag van de consument.

Het onderzoek beschrijft de interactie tussen overheid en marktpartijen. Daarbij worden marktpartijen niet afzonderlijk benoemd. Het gaat om ontwikkelende partijen, zoals corporaties, projectontwikkelaars en beleggers. Ook binnen de overheid wordt in principe geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten). In gevallen dat één van deze markt- of overheidspartijen wel een specifieke rol heeft, zal die partij expliciet vermeld worden. Het onderzoek gaat niet in op invloed van de consument op de woningmarkt, maar beperkt zich tot de interactie van overheid en marktpartijen.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 4 vormen het theoretische kader van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de veranderende context van gebiedsontwikkeling. Hier staat centraal welke veranderingen zichtbaar zijn in de opgave van de stedelijke gebiedsontwikkeling en wat dat betekent voor de belangen en de rolverdeling van de betrokken partijen enerzijds en de focus van ontwikkelingen anderzijds. Hoofdstuk 3 gaat in op de wederzijdse beïnvloeding van de grond- en woningmarkt en hoe partijen hierin opereren. Het behandelt aspecten als vraag, aanbod en schaarste op de woningmarkt en de belangen die partijen hebben om grondposities in te nemen. Hoofdstuk 3 beantwoordt de vraag hoe schaarstecreatie in buitenstedelijk gebied de werking van grond- en woningmarkt kan beïnvloeden. Hoofdstuk 4 gaat over sturing. Dit hoofdstuk beschrijft op welke manier partijen kunnen sturen op het creëren van schaarste in buitenstedelijke locaties en welke middelen zij hiervoor kunnen inzetten. Hoofdstukken 2, 3 en 4 starten met een schematische weergave van de onderdelen uit het conceptuele model, die worden behandeld in het betreffende hoofdstuk. De hoofdstukken sluiten af met stellingen, die later getoetst worden aan de praktijk. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in stellingen gericht op:

- de veranderende context van de gebiedsontwikkeling;
- de werking van de grond- en woningmarkt;

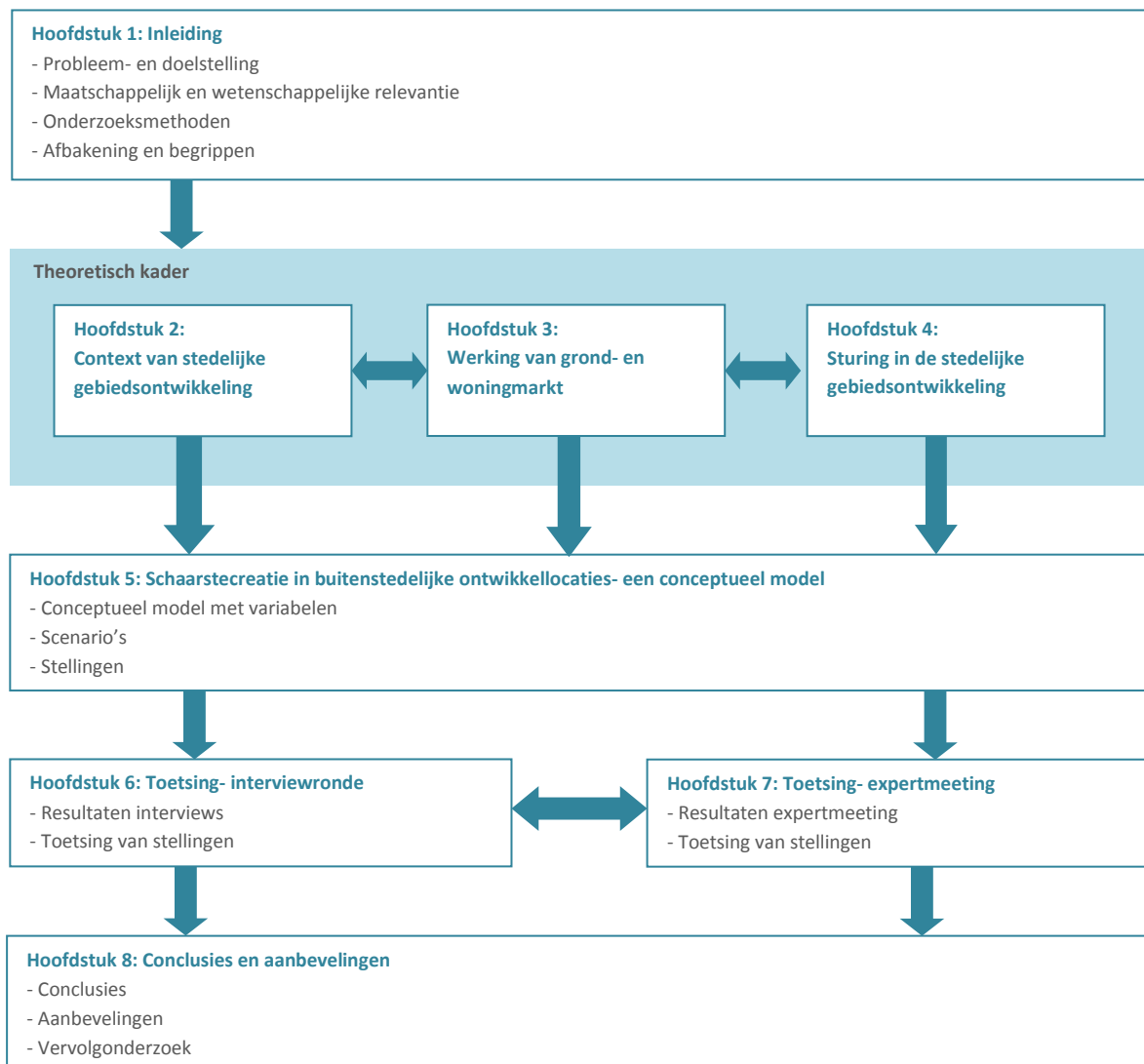
- de interactie van partijen om te sturen op schaarstecreatie.

Aan de hand van het theoretische kader is een conceptueel model opgesteld, dat in hoofdstuk 5 wordt toegelicht. Het model heeft tot doel inzichtelijk te maken hoe partijen op basis van hun belangen en perspectieven komen tot de afweging om een locatie wel of niet te ontwikkelen. De onderlinge interactie tussen partijen bepaalt welke sturingsmiddelen zij kunnen inzetten om schaarste te creëren en de focus te verleggen van buiten- naar binnenstedelijke ontwikkeling.

In hoofdstuk 6 en 7 worden het conceptuele model en de stellingen in de praktijk getoetst door middel van interviews en een expertmeeting. Hoofdstuk 8 geeft de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

In figuur 1.2. is schematisch de opbouw van dit onderzoek weergegeven.

Figuur 1.2: Leeswijzer



2 Context van de gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt de context van de stedelijke gebiedsontwikkeling geschetst. De hoofdvragen hierbij zijn: Welke veranderingen zijn zichtbaar in stedelijke gebiedsontwikkeling en wat betekent dat voor de rolverdeling van de betrokken partijen en de focus van ontwikkelingen?

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de rol van partijen in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het hoofdstuk start met een beknopt overzicht van de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende actoren in gebiedsontwikkeling en de belangen die zij hebben. Deze belangen zijn bepalend voor het handelen van de partijen, zoals het innemen van grondposities en het beïnvloeden van de woningmarkt. Hoe zijn de rollen en belangen van partijen veranderd in de loop der jaren en wat zijn de gevolgen hiervan voor de opgave van stedelijke gebiedsontwikkeling?

Naast de onderlinge rolverdeling tussen partijen, is ook de focus van de ontwikkeling gewijzigd. Het ruimtelijke ordeningsbeleid is de laatste decennia gericht op ontwikkeling van de binnenstedelijke locaties als reactie op de jarenlange uitbreidingen op uitleglocaties. Dit leidt tot discussies over de doelstellingen van binnenstedelijke ontwikkeling, de daarmee gemoeide kosten en de vraag of uitwerking van dit beleid voldoende aansluit op de woonwensen van consumenten.

Figuur 2.1: Onderwerpen in hoofdstuk 2 in opbouw naar het conceptuele model



2.1 Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland

Buitenlandse planologen zijn vaak enthousiast over de Nederlandse ruimtelijke ordening. “Nederland wordt gezien als een voorbeeld van een effectieve ruimtelijke ordeningspraktijk. Men prijst plannen, de duidelijk afgebakende bestuurlijke verantwoordelijkheden, de compactheid en kwaliteit van de Nederlandse steden, de lage automobiliteit, de consistentie in beleid en de verantwoorde wijze van het omgaan met de open ruimte. Er wordt veel gepland en geïmplementeerd, vindt men, waarbij de planners een belangrijke sturende rol hebben” (Janssen-Jansen, 2010: 7). In deze paragraaf wordt een beknopt overzicht gegeven van de verschillende beleidsontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening door de jaren heen en de rollen van de verschillende partijen daarbij.

De bemoeienis van de overheid met de inrichting van het stedelijk gebied start in 1901 met de invoering van de Woningwet. De slechte woon- en leefomstandigheden in de steden vormden een gevaar voor de gezondheid van de bewoners. De overheid zag zich genoodzaakt in te grijpen. Met de Woningwet verplichtte de rijksoverheid de gemeenten tot het opstellen van uitbreidingsplannen en werden er eisen gesteld aan de (bouw)kwaliteit van de woningen (Groetelaers, 2004, Van der Cammen & De Klerk, 1993). De overheid was in deze periode niet initiërend, maar koos voor een faciliterende en controlerende rol.

Sindsdien is de overheidsbemoeyenis met de ontwikkeling van steden en woningen steeds groot gebleven. Wel zijn er verschillende perioden te onderscheiden, met verschil in de aanleiding voor en mate van ingrijpen, instrumentarium en de positie van de overheid ten opzichte van de andere partijen.

Jaren '50 en '60: In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog stuurde de overheid op voldoende woningproductie. Er werd een ministerie opgericht en de overheid stelde haar eerste beleidnota's op over de ruimtelijke ontwikkeling (de Eerste Nota in 1960, de Tweede Nota in 1966 en in 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingevoerd). In deze periode was de overheid de dominante actor in het proces (Groetelaers, 2004). Marktpartijen (eerst vooral corporaties, later ook ontwikkelaars en bouwers) werkten in opdracht van de overheid (Van der Cammen & De Klerk, 1993).

Jaren '70: De regulering van de woningmarkt door de overheid nam in deze periode verder toe. De overheid wilde de verwachte bevolkingsgroei opvangen in de zogenaamde groeikernen. Deze ontwikkeling werd ook "gebundelde deconcentratie" genoemd (Van der Cammen & De Klerk, 1993). De oliecrisis eind jaren '70 leidde tot een grote leegstand in de nieuwbouw en ook tot een grote vraag naar betaalbare woningen. Er vond overleg plaats met ontwikkelaars over de oplossing van het probleem van verlaging van de rijksbijdragen en tegelijkertijd het op peil houden van de noodzakelijke productie. Dit waren de eerste stappen van de overheid om de marktpartijen meer te betrekken (Putman, 2010).

Jaren '80: Begin jaren '80 klom de economie weer uit het dal. De overheid drong aan op sober bouwen en met de Derde Nota (vanaf 1973) kregen de oude stadskernen meer aandacht om de leegloop uit de steden tegen te gaan. In 1985 werd het stadsvernieuwingsfonds gelanceerd. Via de overheid werd de huursector gestimuleerd en werden hoge productieaantallen gerealiseerd. Eind jaren '80 trok de overheid zich steeds meer terug en gaf zij de markt meer ruimte. Dit kwam zowel door de aanhoudende noodzaak tot bezuinigen als door de wens van staatssecretaris Heerema om meer marktwerking toe te staan in de woningbouw (Franzen, college MCD, 2009).

Jaren '90: De vooraankondiging van de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening en de opgave van de uitbreidingslocaties stimuleerden de marktpartijen om te kijken naar uitbreidingslocaties. Met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1988 werd ingezet op verstedelijking en werd de focus verlegd van de groeikernen naar een bundeling van wonen, werken en voorzieningen in steden. In deze periode was er ook aandacht voor de problematiek in de steden. In 1994 werd een minister van Grote Stedenbeleid benoemd. Vanaf dat moment werd meer integraal naar de stedelijke opgave en grootschalige nieuwbouwwopgaven gekeken (Groetelaers, 2004).

Jaren 2000- 2008: Met de Nota Ruimte (2006) werd het verstedelijkingsbeleid van de Vierde Nota voortgezet. Gestreefd werd naar verdichting, transformatie en herstructurering. Binnenstedelijk bouwen en inbreidingslocaties kregen in het beleid voorrang op uitleglocaties. In haar beleid gaf de overheid bewust meer ruimte aan de markt en heeft de overheid ook een actieve rol genomen in de gebiedsontwikkeling door het aangaan van samenwerking met marktpartijen in de vorm van Publiek Private Samenwerkingscontracten (PPS) (Wolting, 2008). De tijden van grootschalige subsidies van

het rijk waren verleden tijd. De overheid wilde sturen op de grote lijnen en meer ruimte geven aan de markt door middel van ontwikkelings- en toelatingsplanologie.

Periode na 2008: De mondiale crisis leidde medio 2008 ook in Nederland tot een recessie. Het nieuwbouwaanbod stakte. De overheid probeerde te sturen met anticyclische maatregelen als het stroomlijnen van regelgeving en het verlagen van de overdrachtsbelasting (juli 2011). Veel gemeenten droegen waar mogelijk ook bij aan een herstel op de woningmarkt door het overnemen van risico op onverkochte woningen (Lahpor- van der Marel, 2010).

In tabel 2.1 zijn de beschreven ontwikkelingen per periode samengevat weergegeven. Hierin is de verschuiving van focus en manier van sturing zichtbaar. Hoe gebiedsontwikkeling zich in de komende periode zal ontwikkelen is punt van veel discussie. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 2.3.

Tabel 2.1: Kenmerken gebiedsontwikkeling van 1900 tot 2008

Kenmerken	Periode 1900 tot 1945	Jaren '50 en '60	Jaren '70 en '80	1990 tot 2008	Periode na 2008
Relatie overheid en markt	Overheid faciliteert	Overheid dominant	Overheid geeft meer ruimte aan de markt	Overheid gaat samen met de markt	Meer ruimte voor markt, overheid faciliteert
Schaalgroote projecten	Kleinschalig	Grootschalig	Grootschalig	Grootschalig	Kleinschalig
Kwalitatieve of kwantitatieve opgave	Kwaliteit	Kwantiteit	Kwantiteit	Kwantiteit en kwaliteit	Kwaliteit
Economische ontwikkeling	Groei en recessie	Wederopbouw	Groei en recessie	Extreme groei	Recessie
Inbreiding of uitbreiding	Uitbreiding, direct aan de stad	Uitbreiding	Uitbreiding	Uitbreiding en inbreiding	Uitbreiding en inbreiding
Reden voor ingrijpen van overheid	- Gezondheid en veiligheid voor bewoners in de stad	- Woningnood - Wederopbouw	- Sturen groei buiten de steden, - Crisis (leegstand en betaalbare woningen, bezuinigingen)	- Inzetten op verstedelijking - Productie om in woning-behoefte te voorzien - Aanpak grote Steden problematiek	- Recessie
Sturingsmiddel	- Opstellen woningwet	- Oprichting ministerie - Opstellen beleidsnota ruimtelijke ordening	- Opstellen beleidsnota's - Subsidies (stadsvernieuwingsfonds) - Overleg met marktpartijen	- Opstellen beleidsnota - Benoemen Minister Grote stedenbeleid - Subsidies - Samenwerking marktpartijen	- Investeren (anticyclische maatregelen) - Decentralisatie van sturing RO

Bron: naar Putman, 2010 (bewerkt)

2.2 Actoren in de gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf worden de actoren, die actief zijn in de gebiedsontwikkeling, nader beschreven. Daarin wordt ingegaan op de rollen, de doelen en de belangen van de verschillende partijen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: overheid, ontwikkelaars, corporaties, beleggers en consumenten.

Overheid

De overheid heeft bestuurlijke invloed op drie niveaus: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Begin 2011 heeft de rijksoverheid een ontwerp- structuurvisie opgesteld. Daarin legt het rijk de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het ruimtelijk ordeningbeleid neer bij de provincie en gemeente (www.rijksoverheid.nl, 2011). De gemeente is een belangrijke speler in de gebiedsontwikkeling. Ze heeft de verantwoordelijkheid en het mandaat voor de ruimtelijke ordening en zorgt voor politieke steun en legitimiteit. Gemeenten zijn vaak de initiator van grote (her-) ontwikkelingen, soms aangemoedigd of aangestuurd door beleid van hogere overheden (Weerd, 2007). De gemeente kan daarnaast ook privaatrechtelijk een grote rol spelen, vooral als ze de grond bezit (Van 't Verlaat, 2008). Afhankelijk van de schaalgrootte en de belangen die met de gebiedsontwikkeling gemoeid zijn, kunnen provincie en Rijk ook partner of opdrachtgever zijn in gebiedsontwikkeling.

Putman (2010) noemt meerdere redenen waarom de overheid een belangrijke partner is voor ontwikkelende partijen:

- Gebiedsontwikkelingen behelzen vaak een functieverandering en bestemmingsplanwijziging, waarvoor planologische goedkeuring verleend moet worden door de overheid;
- De overheid is vaak eigenaar van de grond en heeft daarmee controle over wie mag realiseren;
- Gebiedsontwikkeling bestaat uit meer dan alleen gebouwen. Infrastructuur en andere voorzieningen worden vaak vanuit overheidszijde gerealiseerd.

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars realiseren projecten voor eigen rekening en risico (VROM 2006b). Zij zijn vaak initiatiefnemer van de ontwikkeling en bedenken de ruimtelijke concepten en plannen. De ontwikkelaars investeren in de planvoorbereiding en in de bouw van vastgoed, met als doel dit met winst te verkopen of te verhuren. Het belangrijkste doel van de ontwikkelaars is om zo snel mogelijk van planvorming naar afzet en realisatie te komen en daarbij een zo hoog mogelijke marge te realiseren met zo min mogelijk kapitaalbeslag. Op basis van bekende marktgegevens en vraag- en aanbodvoorspellingen nemen zij een risico door vastgoed te ontwikkelen, waar ze kopers en huurders bij zoeken (Weerd, 2007). De ontwikkelaars hebben een grote kapitaalbehoefte en lopen daarbij veel afzetrisico (vaak afgedekt door voorverkoop- en voorverhuurpercentages). Veelal financieren ontwikkelaars hun projecten met vreemd vermogen. Ze zijn daardoor gevoelig voor ontwikkelingen op zowel de woningmarkt als de kapitaalmarkt.

Corporaties

De corporaties exploiteren voor eigen rekening en risico woningen met een sociaal-maatschappelijke doelstelling. In gebiedsontwikkeling kunnen de corporatie op verschillende wijzen betrokken raken: vanuit hun reeds ingenomen vastgoedpositie, in de rol van beoogd afnemer, of vanuit een intrinsieke wens om in een bepaald gebied bezit te verwerven. Corporaties zijn in

bestaand stedelijk gebied zeer actief. Zij hebben in de steden van oudsher bezit en zijn ook al jaren actief in de stadsvernieuwing en herstructurering. Corporaties hebben over het algemeen een (relatief) groot eigen vermogen. Daarnaast kunnen zij tegen lage rente financieren via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (VROM, 2006b). Vanwege hun langdurige betrokkenheid bij vastgoed en hun ervaring als bezitter van vastgoed in steden, kunnen corporaties een substantiële bijdrage leveren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

De laatste jaren staat de positie van corporaties als ontwikkelende partij onder druk. Ze worden aan banden gelegd door de Europese regelgeving door het instellen van een maximale inkomensgrens voor huurders en regelingen over staatsteun. Daarnaast worden zij onder druk gezet door de wijzigingen rondom de vennootschapsbelasting en het afschaffen van subsidiestromen (zoals ISV, BLS-gelden en de Vogelaarheffing). Dit leidt tot een daling van de investeringsruimte met een derde (Versteijlen, college MCD, 2010). Het effect is dat veel corporaties zich minder richten op nieuwbouw en weer meer op beheer en onderhoud van hun bestaande bezit.

Beleggers

Beleggers zijn net als corporaties vaak betrokken bij gebiedsontwikkelingen vanuit hun eigendomspositie. Hun primaire doel is het verbeteren van het rendement op de vastgoedportefeuille voor hun investeerders. Dit realiseren zij door participatie in gebiedsontwikkeling. Ze doen dat enerzijds door nieuw, goed renderend vastgoed toe te voegen en anderzijds door een reeds bestaand bezit te revitaliseren. Beleggers proberen rendement uit hun investeringen te krijgen door gebruik te maken van de waarde stijging van het vastgoed. De belegger koopt en exploiteert vastgoed vanuit een lange termijnvisie voor eigen rekening en risico (VROM, 2006b). Op basis van een lange termijn inschatting, de kwaliteit van een locatie en het vastgoed en de marktvraag, besluit een belegger om te investeren in een gebied.

Consumenten

De consument is als eindgebruiker belangrijk in gebiedsontwikkeling, maar speelt zelden een actieve rol in de eerste fasen ervan (initiatief en planvorming). In de woningbouw worden de eerste directe contacten met de potentiële klant vaak pas vlak voor realisatie (verkoopfase) gelegd, terwijl deze actoren degene zijn die de waarde van het nieuwe vastgoed bepalen. Door de recessie besteden ontwikkelende partijen meer aandacht aan de vraag van de woonconsument in de beginfase van hun proces om zo de afzetmogelijkheden van hun product te vergroten. Voorbeelden van woningbouwontwikkeling in co-creatie met de consument zijn 'besteburen.nl' van Ymere of het Homeruskwartier van Ymere en AM, waar bewoners vanaf het begin zijn betrokken bij de ontwikkeling van hun eigen woning en bij de opbouw van hun buurt (Schoorl, college MCD, 2010).

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de actoren in de gebiedsontwikkeling en de belangrijkste kenmerken.

Tabel 2.2: Overzicht actoren in gebiedsontwikkeling en hun kenmerken

Actor Kenmerk	Overheid	Ontwikkelaar	Corporatie	Belegger	Consument
Doel	<ul style="list-style-type: none"> - Realiseren van aantrekkelijk leefmilieu - Opbrengsten generen uit ontwikkeling - Realiseren van beleidsdoel stellingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Project realiseren 	<ul style="list-style-type: none"> - Portefeuille onderhouden 	<ul style="list-style-type: none"> - Portefeuille onderhouden 	<ul style="list-style-type: none"> - Nut van eindproduct 'goed wonen'
Belang	<ul style="list-style-type: none"> - Algemeen belang 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge marge op geïnvesteerd vermogen 	<ul style="list-style-type: none"> - Huisvesten sociaal zwakkeren en maatschappelijk rendement 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog rendement - Spreiding risico's in portefeuille 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantrekkelijke prijs-kwaliteit verhouding van woning
Rol	<ul style="list-style-type: none"> - Grondexploitatie - RO-procedure - Marktmeester en marktspeler 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling en realisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in afname van eindproduct 	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in afname van product 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenaar/ gebruiker van eindproduct
Kenmerk	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere bestuurslagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelt voor eigen rekening en risico, - Grote kapitaal behoefte en risico - Vaak financiering met vreemd vermogen 	<ul style="list-style-type: none"> - Investeert vanuit lange termijn perspectief; - Groot eigen vermogen, gunstige financiering via WSW 	<ul style="list-style-type: none"> - Exploiteert vanuit lange termijn visie voor rendement op totale vastgoed portefeuille 	<ul style="list-style-type: none"> - Sterk gedifferentieerde groep

Bron: naar Putman (2010) en VROM (2006b)

2.3 De nieuwe opgave: 'gebiedsontwikkeling 2.0'

Stedelijke gebiedsontwikkeling is de laatste jaren sterk veranderd. De marktomstandigheden zijn als gevolg van de economische en financiële crisis anders: Door beperkingen in kredietverstrekking (zowel voor de consument als voor ontwikkelende partijen) verkopen projecten minder (snel) en vallen stil. Ze worden gefaseerd en in kleinere eenheden op de markt gebracht. De tijd van grootschalige ontwikkelingen lijkt voorbij. Vraagstukken over duurzaamheid en kwaliteit, heroverwegingen van het huurstelsel en bezuinigingen van het rijk zorgen voor een andere aanpak van de opgave. Tabel 2.3. geeft een aantal effecten weer van de economische crisis.

Tabel 2.3: Effecten van economische recessie voor private en publieke sector

Privaat	Publiek
Scherper onderscheid tussen partijen onderling, terug naar core business	Scherper onderscheid tussen regio's
Selectiever, kleinere eenheden, fasering	Bezuinigingen
Minder grond verwervingen (balansverkorting)	Grond is kostenpost in plaats van opbrengstenpost
Financiering per project, deels met eigen vermogen	Prioritering noodzakelijk

Bron: Franzen, college MCD 2009

Zowel marktpartijen als overheden kijken hoe gebiedsontwikkeling in deze nieuwe setting kan worden vormgegeven. Er ontstaat een denken in ‘gebiedsontwikkeling 2.0’, waarbij het initiatief bij de marktpartijen en burgers ligt en de overheid niet meer doet dan faciliteren. De ontwikkelingen zijn kleinschaliger in omvang. De integrale aanpak blijft onverminderd van belang. Er komen nieuwe spelers op de markt die initiatief nemen: ontwikkelende partijen, maar ook burgers of maatschappelijke instellingen. Partijen zoeken naar het bundelen van belangen en initiatieven en nieuwe samenwerkings- en financieringsconstructies. Vereveningsconstructies vanuit de grondexploitatie zijn nog maar beperkt mogelijk. Een reductie van complexiteit en risico’s is nodig om partijen te kunnen laten starten (Franzen, college MCD, 2009). Dit leidt tot discussies over het loslaten van ruimtelijke en financiële kaders en planningen. Het vraagt om te leren omgaan met onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen.

Naast de opgave verandert ook de rolverdeling tussen partijen. Tabel 2.4 laat de verschuiving in taak- en rolverdeling van de verschillende partijen zien.

Tabel 2.4: Verschuiving in rol- en taakverdeling van partijen

Verschuiving Partij	Van	Naar	Oorzaak verschuiving
Overheid	Traditionele rol: dicterende en regulerende overheid	Betrokken en faciliterende overheid vanuit een lange termijn visie	Andere koers vanuit rijksoverheid; ‘centraal wat moet en decentraal wat kan’. Meer ruimte bieden voor initiatieven vanuit de markt en maatschappij.
Ontwikkelaar	Ontwikkelaar ‘oude stijl’: sturen op grote projecten	Ontwikkelaar ‘nieuwe stijl’: Bijeenbrengen van veel kleinschalige initiatieven en samenspel met diverse initiatiefnemers, verschillende rollen van adviseur tot investeerder/bouwer	Veranderingen in gebiedsontwikkeling: <ul style="list-style-type: none"> - grootschalige ontwikkelingen zijn voorbij; - financiële posities onder druk; - meer spelers op de markt
Corporatie	Verhuurder van sociale huurwoningen	Meer ondernemende en ontwikkelende houding, naast woningen ook gericht op maatschappelijke voorzieningen. Door bezuinigingen en nieuwe regelgeving van rijk en Europa staat nieuwe rol onder druk.	Vanuit herstructurering andere meer brede integrale aanpak gevraagd (maatschappelijk vraagstuk i.p.v. vastgoed vraagstuk). Verdien capaciteit nodig om investeringen voor herstructureringsopgave te bekostigen.
Belegger	Koopt kant en klaar product	Stapt in aan de voorkant en werkt samen met corporatie en ontwikkelaar (investeren en ontwikkelen)	Heeft andere financieringsachtergrond en houdt vastgoed langere periode in beheer. Is door lange termijn perspectief een interessante partij voor stabiliteit in grotere langdurige ontwikkelingen.
Consument	Afnemer van eindproduct	Mogelijke co-producent van woningbouw: meer initiatief en eerdere betrokkenheid in ontwikkelproces	Door recessie meer centraal in ontwikkelproces komen staan: wat vraagt de consument?

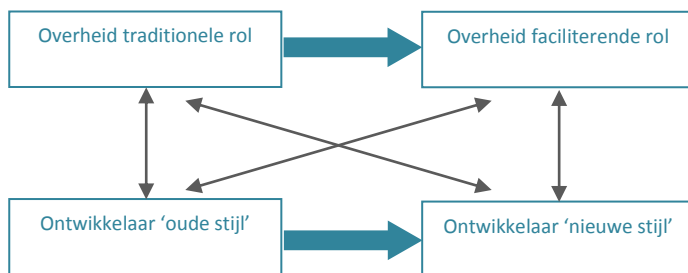
Bron: naar Watertorenberaad, 2010 (bewerkt)

De overheid krijgt in de nieuwe setting een meer faciliterende rol. Marktpartijen laten hun ‘oude stijl’, die gericht was op korte termijn en de snelle realisatie van projecten los en nemen een meer langere termijn perspectief aan, waarin zij een coördinerende rol krijgen. Marktpartijen

onderscheiden zich op basis van hun kennis en expertise (Watertorenberaad, 2010). De consument komt meer centraal te staan in het ontwikkelproces.

Niet alle gemeenten zullen meteen een faciliterende rol aannemen en niet alle marktpartijen hebben ineens een ander perspectief en laten een andere houding zien in hun ontwikkelgedrag. Daarom is aannemelijk dat er meer soorten samenwerkingsvormen tussen de partijen ontstaan. Figuur 2.2 geeft dit schematisch weer.

Figuur 2.2: Verschuiving in houding en rol van partijen



2.4 Focus van de stedelijke gebiedsontwikkeling

Zoals paragraaf 2.1 heeft laten zien, geeft de overheid met haar ruimtelijk beleid, met wet- en regelgeving en met financiële prikkels, sturing aan de ruimtelijke ontwikkeling. Een belangrijke discussie in de stedelijke gebiedsontwikkeling is waar woningbouw moet plaatsvinden: binnenstedelijk of op de uitleglocaties? Na jaren van sturing op uitleglocaties (met name in de jaren '70- '90), zet de rijksoverheid met haar recente beleid in op een woningproductie van 25% tot 40% in bestaand stedelijk gebied. In de structuurvisie Randstad 2040 wordt de strategie voor de Randstad gesteld op 500.000 nieuwe woningen tot 2040, waarvan 40% binnenstedelijk gerealiseerd moet worden (VROM, 2008). Deze paragraaf gaat in op de discussie over dit beleid en over de kosten en de uitwerking ervan.

Vanuit beleidsmatige invalshoek klinkt er een krachtig pleidooi voor binnenstedelijk bouwen. Hierbij wordt gewezen op het sparen van open ruimte, het voorkomen van 'verstening en verrommeling' van het open landschap, de onbetaalde rekening van de kosten van infrastructuur op uitleglocaties, en een betere benutting van voorzieningen in bestaand bebouwd gebied. Pleitbezorgers voor binnenstedelijk bouwen zien ook steun in recente studies. Zo wijst de publicatie van het CPB, 'Stad en land' (2010) op het belang van steden als bron van economische groei. De studie 'Prachtig Compact NL' van het College van Rijksadviseurs (2010) stelt voor om voor de woningbouwproductie een richtlijn te hanteren om landelijk 40% en in de Randstad 60% binnenstedelijk te realiseren. In deze studie geeft de Rijksbouwmeester zelfs aan dat 80% van de opgave in binnensteden gewenst is en ook mogelijk is.

Aan de andere kant zijn er vanuit de praktijk ook pleitbezorgers (voornamelijk marktpartijen) voor meer mogelijkheden van bouwen in het buitenstedelijk gebied. Argumenten die hierbij worden gebruikt zijn de trage voortgang bij binnenstedelijk bouwen, waardoor productiedoelen niet tijdig worden gerealiseerd, de hoge en in tijd oplopende kosten van binnenstedelijk bouwen. Een

terugkerend argument is het overaanbod van appartementen waarbij onvoldoende wordt aangesloten bij de woonwensen van burgers, die graag in het groen zouden willen wonen (EIB, 2011). De Zeeuw (2010) waarschuwt zelfs voor een nieuwe dogmatiek: "We moeten ons niet blindstaren op uitsluitend binnenstedelijk ontwikkelen. Een deel van de opgave ligt nog steeds buiten de rode contouren". Volgens de Zeeuw wordt er nog altijd te weinig geluisterd naar de woonwensen van de eindgebruiker en heeft binnenstedelijk wonen lang niet bij iedereen de voorkeur. "Een te sterke focus op binnenstedelijk bouwen is bovendien onbetaalbaar; laten we ons niet wentelen in onhaalbare plannenmakerij."

In de discussie over binnen- en buitenstedelijk bouwen is de kostencomponent een belangrijke factor. Bouwen in buitenstedelijk gebied is goedkoper dan binnenstedelijk bouwen. Het EIB (2011) heeft in het onderzoek 'Succesvol binnenstedelijk bouwen' een vergelijking gemaakt tussen de bouwkosten op binnenstedelijke locaties en uitleglocaties. Daarbij is gekeken naar de financieel economische exploitatie en naar bredere maatschappelijke (externe) effecten. Uit de analyse blijkt dat een nieuwbouwwoning op een binnenstedelijke locatie een tekort heeft van gemiddeld bijna € 10.000 per woning, terwijl een uitleglocatie gemiddeld een surplus realiseert van ruim € 8.000 per woning. Het verschil bedraagt dus € 18.000 per woning. Dit verschil wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de zogenaamde 'brown fields' in binnenstedelijk gebied, waar tekorten optreden tot € 40.000 per woning. Het gaat hier om ingewikkelde functieveranderingslocaties, bijvoorbeeld oude fabrieksterreinen met hoge saneringskosten. Er zijn ook relatief gemakkelijk te ontwikkelen binnenstedelijke locaties, de zogenaamde 'green fields', die weinig exploitatietekorten kennen en zelfs een positief exploitatieresultaat laten zien. Het onderzoek van het EIB laat echter ook zien dat bij uitleglocaties hoge kosten worden gemaakt die buiten de grondexploitatie om bekostigd worden (met name voor de aanleg van de infrastructuur). Indien deze kosten meegenomen worden in de vergelijking, dan worden de binnenstedelijke 'green fields' financieel-economisch concurrerend met de uitleglocaties.

Er is veel beleid gericht op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en er wordt ook binnenstedelijk gebouwd. Sluit de uitwerking van het beleid ook voldoende aan op de woonwensen van de consument? Een van de conclusies uit onderzoek van OTB (2009) naar stedelijk wonen, is dat het met het huidige beleid niet lukt om de consument te verleiden in de stad te blijven of er te komen wonen. Dit beleid is namelijk sterk gericht op verdichting door de bouw van appartementen. Door de huidige recessie staat bovendien het groen in de projecten onder druk. Ruim 370.000 stadsbewoners met een bovenmodaal inkomen willen de stad verlaten (OTB, 2009). Een ruime meerderheid van de bewoners wil een huis met een tuin. Ook blijkt dat de aanwezigheid van groen en water voor de stadsbewoner veel belangrijker is dan stedelijke voorzieningen als boetieks, restaurants, een theater of musea. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat er wel vraag is naar binnenstedelijk wonen, maar (in de huidige vorm) slechts voor een beperkte groep. De huidige stedelijke woonomgeving biedt kenmerken die het beste aansluiten bij de woonvoorkeuren van jonge en oudere tweepersoonshuishoudens met een bovenmodaal inkomen; namelijk een comfortabel appartement in de nabijheid van stedelijke voorzieningen. Gezinnen met kinderen kiezen massaal voor een niet-stedelijke woonomgeving. Zij wensen een grondgebonden woning met een tuin in een groene, kindvriendelijke omgeving. Ook een goede overgang tussen privé en openbare ruimte is daarbij belangrijk. Toch oriënteert een kwart van de verhuisgeneigde gezinnen zich eerst op een stedelijke woonomgeving voordat zij naar buitenstedelijke locaties kijken. De stad

biedt vooral appartementen en in mindere mate grondgebonden eengezinswoningen. Vanuit het oogpunt om steden aantrekkelijk te houden voor gezinnen met kinderen is de programmering een belangrijk aandachtspunt.

Het opgestelde beleid en de uitwerking daarvan sluit onvoldoende aan op de wensen van de woonconsumenten. Wat betekent dit voor de binnenstedelijke opgave? OTB (2009) geeft aan, dat om aan de woonvoorkeuren tegemoet te kunnen komen, er ruimte-extensiever gebouwd zal moeten worden dan tot op heden (vaak) het geval is. Meer grondgebonden woningen, meer private en publieke buitenruimte voor de bewoners en meer natuur(beleving) leiden tot binnenstedelijke ontwerpen die ruimer van opzet zijn. Dit extensiever grondgebruik leidt echter ook tot andere exploitaties voor nieuwbouwprojecten.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de veranderingen in stedelijke gebiedsontwikkeling aan bod gekomen. De overheid heeft van oudsher een belangrijke sturende rol in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Zowel door haar ruimtelijke plannen, door de wet- en regelgeving en door financiële prikkels, maar ook door samen te werken met marktpartijen. Met name vanaf de jaren '90 is een verschuiving zichtbaar waarin de marktpartijen grondposities innemen en de overheid meer is gaan samenwerken met marktpartijen om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. De laatste jaren is een tendens zichtbaar van een faciliterende overheid, die het initiatief aan de ontwikkelende partijen overlaat. Marktpartijen verbreden hun scope, naast (concept)-ontwikkeling en realisatie, zijn zij vaak de partij die de verschillende initiatieven en spelers in een gebiedsontwikkeling bij elkaar brengt.

De focus van de stedelijke gebiedsontwikkeling verandert ook. In het begin werd geïnvesteerd in de steden, gevolgd door de groeikernen en later de grootschalige uitleggebieden (VINEX). Inmiddels is er ook veel aandacht voor het aantrekkelijk maken en houden van de steden. Herstructurering van bestaande woonwijken, inbreidingslocaties in bestaand stedelijk gebied en transformatie van binnenstedelijke terreinen, behoren tot de nieuwe opgaven in gebiedsontwikkeling.

De economische recessie verandert het speelveld totaal. Waar voorheen goede afspraken konden worden gemaakt tussen overheid en marktpartijen over verdeling van de winsten uit de ontwikkelingen, blijkt het in economisch mindere tijden niet zo eenvoudig om samen te werken. De financiële rek is uit de stedelijke gebiedsontwikkeling. Partijen hebben teveel financiële lasten door ingenomen grondposities. Ze hebben immers voorinvesteringen gedaan, maar genereren geen opbrengsten en moeten voldoen aan de strengere eisen van financiers. Hierdoor wordt hun investeringsruimte beperkt. Van gedeelde ambities en eerder opgestelde plannen komt niet veel terecht.

Op basis van dit hoofdstuk zijn de volgende stellingen verwoord, die worden meegenomen in de interviews en de expertmeeting:

- Verandering in gebiedsontwikkeling heeft geleid tot een andere rolverdeling tussen partijen en tot een andere manier van innemen van (grond)posities in gebiedsontwikkelingen.
- De recessie heeft geleid tot een stagnatie van de verkoop van woningen: Daarmee laten woningbouwontwikkelingen op zich wachten. Marktpartijen en overheden komen in financiële problemen vanwege hoge voorinvesteringen in de gronden en latere en lagere opbrengsten. In combinatie met de strengere eisen van financiers leidt dit ertoe dat partijen afstand willen doen van hun grondposities.
- Er is een consumentenvraag naar binnenstedelijk wonen, maar het huidige aanbod sluit niet aan op die vraag. Om het aanbod beter aan te laten sluiten op de vraag, is een ander programma in binnenstedelijk gebied noodzakelijk.

De veranderende belangen en rolverdeling van partijen, de veranderende opgave in de stedelijke gebiedsontwikkeling en de economische recessie leiden tot een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling. Kunnen de recessie en daaruit voortvloeiende ontwikkelingen benut worden als momentum om het ontwikkelgedrag van de afgelopen jaren bij te sturen? Is dit het moment om de focus te verleggen van grootschalige ontwikkelingen op uitleglocaties naar meer kleinschalige ontwikkeling in binnenstedelijk gebied? Wat betekent dat voor de ingenomen grondposities van partijen in buitenstedelijk gebied? Hoofdstuk 3 gaat in op de werking van grond- en woningmarkt en de belangen die partijen hebben om grondposities in te nemen.

3 Werking van grond- en woningmarkt

In dit hoofdstuk staan de vragen centraal: Hoe werken de grond- en woningmarkt en hoe beïnvloedt schaarstecreatie deze werking?

In dit hoofdstuk worden de grond- en woningmarkt toegelicht als onderdeel van het ontwikkelingsproces om onroerend goed te realiseren. Er wordt ingegaan op het marktmechanisme van vraag en aanbod om het effect van schaarste op de grondmarkt uit te leggen. Het model van Dipasquale en Wheaton dient daarvoor als basis. De waarde van de grond is sterk verbonden met de mogelijke bestemming en waarde van het vastgoed dat op de grond gerealiseerd mag worden. De waarde wordt dus ook bepaald door de (mate van schaarste in) plancapaciteit. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe deze waardebepaling van grond tot stand komt en waarom het voor partijen interessant is positie in te nemen op de grondmarkt om op die manier invloed te kunnen hebben op de ontwikkeling in de woningmarkt.

Figuur 3.1: Onderwerpen in hoofdstuk 3 in opbouw naar het conceptuele model

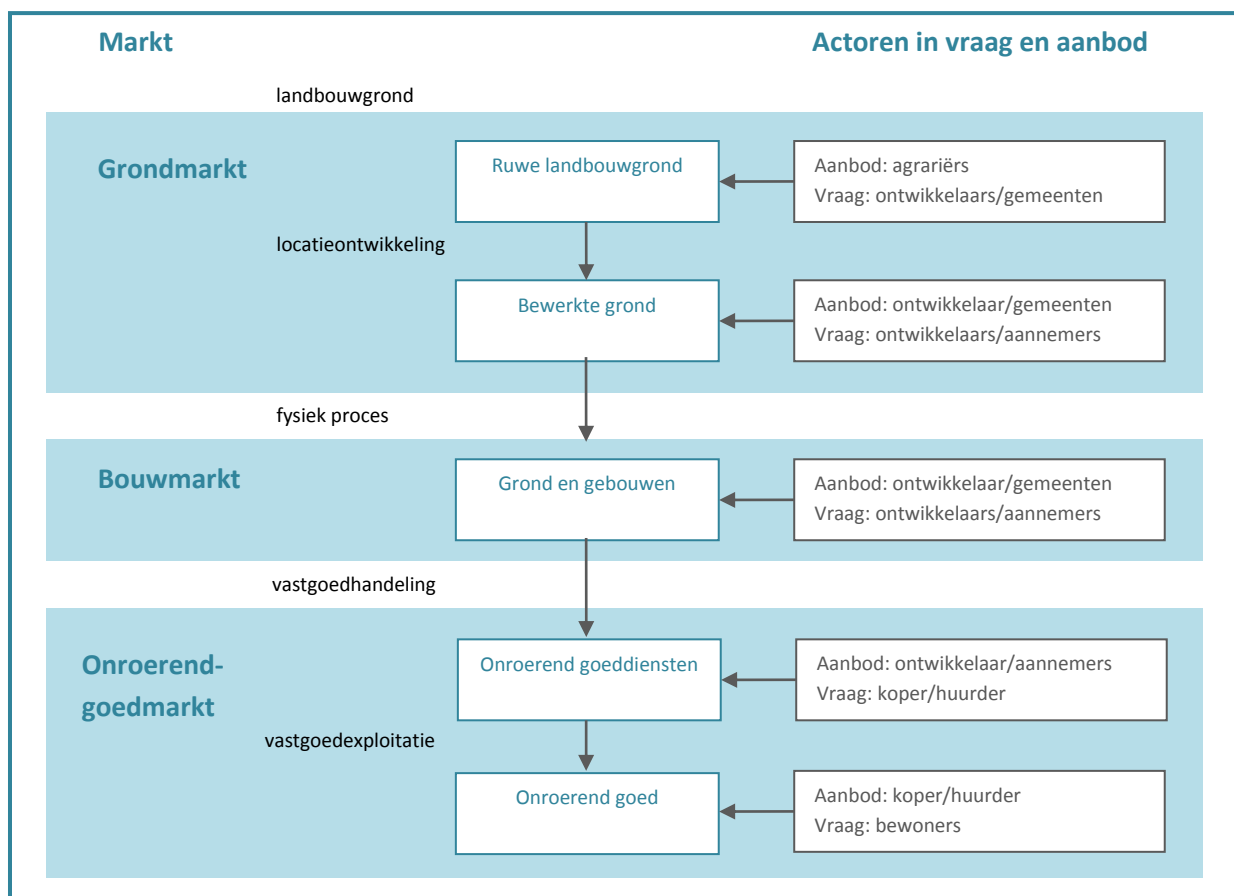


3.1 Vastgoedmarkt

Deze paragraaf gaat in op de opbouw van de vastgoedmarkt en de kenmerken van deze markt. De vastgoedmarkt is een breed begrip. “Een ‘markt’ is te definiëren als ‘het geheel aan transacties van een goed of dienst, waarbij de transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen” (Segeren e.a., 2005: 19). Daarbij gaat het dus niet alleen om het verhandelde goed, maar ook alle betrokken actoren met hun specifieke kenmerken én de regels en gewoonten die van invloed zijn op de marktuitskomsten, tot de markt. ‘Vastgoed’, ook onroerend goed of onroerende zaak genoemd, omvat de grond en de gebouwen (opstal) op deze grond.

Louw e.a. (2005: 3) laat zien dat in het ontwikkelingsproces om vastgoed te realiseren meerdere deelmarkten elkaar beïnvloeden. Figuur 3.2 maakt inzichtelijk dat de markt voor ontwikkeling van onroerend goed opgesplitst kan worden in drie deelmarkten. Allereerst de markt voor grond. Op deze markt wordt onbewerkte, ruwe landbouwgrond en bewerkte landbouwgrond verhandeld. De tweede markt is de bouwmarkt, waarop de ontwikkelende partijen werkzaam zijn. De derde markt is de onroerendgoedmarkt, waarin het product zowel de gebouwen (bijvoorbeeld woningen of kantoorruimte) als de aan het onroerend goed verbonden diensten zijn. Op deze markt bevinden zich de investeerders, beleggers en de eindgebruikers. De drie markten werken als geïntegreerd stelsel. Ze beïnvloeden elkaar en de partijen werken op meerdere van de drie deelmarkten. Dit onderzoek richt zich alleen op de grondmarkt en de onroerendgoedmarkt voor nieuwbouwwoningen in de koopsector.

Figuur 3.2: Verschillende deelmarkten in ontwikkeling van vastgoed



Bron: Louw e. a. (2005)

3.2 Evenwicht en schaarste

Deze paragraaf gaat in op de werking van vraag en aanbod op de woningmarkt. Daarbij wordt de theorie van Dijasquale en Wheaton gebruikt om de werking en onderlinge afhankelijkheid van verschillende deelmarkten van de onroerendgoedmarkt toe te lichten.

“Vraag en aanbod’ is misschien wel een van de meest fundamentele beginselen van de economie. De ‘vraag’ verwijst naar de hoeveelheid van een product dat mensen bereid zijn te kopen tegen een bepaalde prijs. De vraagzijde wordt bepaald door de bestedingen van consumenten (consumptie), producenten (investeringen), overheid (overheidsbestedingen) en buitenland (export). Het ‘aanbod’ geeft aan wat de markt kan bieden van een bepaald goed en wat producenten bereid zijn te leveren tegen een bepaalde prijs als vergoeding voor de geleverde producten. De ‘prijs’ is daarom een weerspiegeling van vraag en aanbod”(Investopedia, 2011). “Volgens de (neo)klassieke economische theorie is er een confrontatie tussen vraag en aanbod, die prijs-, en vraagelastisch op elkaar reageren, zodat er altijd een evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod en dat dit evenwicht de prijs bepaalt”(Segeren e.a., 2005: 24).

‘Schaarste’ of de tegenhanger ‘overaanbod’ ontstaat als vraag en aanbod op een markt niet in evenwicht zijn. Schaarste is een eigenschap van alle economische goederen en daarmee één van de centrale begrippen in de economie. Het geeft het keuzeprobleem weer tussen onbeperkte behoeften en de inzet van schaarse middelen.

Vanuit de markttheorie kan de woningmarkt worden gezien als een markt: er is sprake van vraag en aanbod naar woondiensten en woningen. Net als ook bij andere markten stijgt de prijs van een woning bij een stijgende vraag, bij een gelijk blijvend of dalend aanbod ontstaat er schaarste. Als de vraag gelijk blijft, maar het aanbod stijgt zal de prijs dalen; er ontstaat overcapaciteit. Volgens de markttheorie ontstaat automatisch evenwicht tussen vraag en aanbod en de daarbij behorende (evenwichts)prijs. In de onroerendgoedmarkt is sprake van relatieve schaarste omdat het basisproduct 'grond' niet zozeer beperkt aanwezig is, maar bestemming van de grond, heeft een beperkende werking (Schouten, 2011). Op de woningmarkt wordt gesproken van kwalitatieve en kwantitatieve schaarste. Men spreekt van 'kwantitatieve schaarste' als het aantal woningen onvoldoende is om aan de vraag te voldoen. In de periode na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland sprake van kwantitatieve schaarste op de woningmarkt. Met 'kwalitatieve schaarste' wordt bedoeld dat het aanbod niet aansluit bij de 'vraag' van de consument. Iemand wil graag een bepaald type woning, maar op de lokale woningmarkt is dat type woning niet verkrijgbaar.

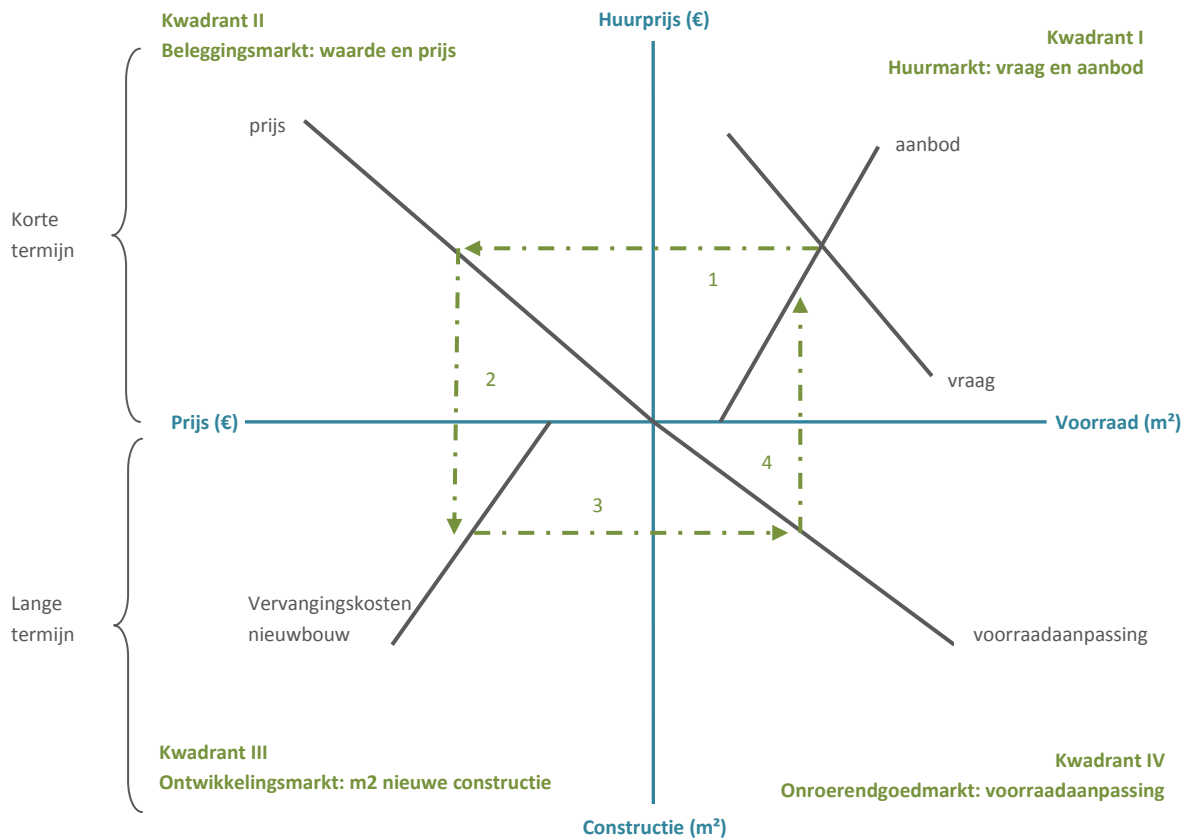
Om een beter beeld te krijgen van de werking van vraag en aanbod op de woningmarkt moet deze in nauwe samenhang worden gezien met aanverwante markten waarvan de bouwmarkt, de kapitaalmarkt en de grondmarkt de belangrijkste zijn. Met het 'vier kwadrantenmodel' van Dipasquale en Wheaton (1996) wordt getracht de werking van vraag en aanbod in de onroerendgoedmarkt in beeld te brengen. Het model is opgesteld om het marktmechanisme van de huurmarkt in beeld te brengen. In dit onderzoek dient het model echter om het krachtenspel tussen vraag en aanbod op de koopwoningmarkt toe te lichten. Dipasquale en Wheaton hebben in een model de complexiteit van de onroerendgoedmarkt vorm gegeven. Het model geeft inzicht in welke macro-economische effecten invloed hebben op de prijs van onroerend goed. De prijs van het onroerend goed is in het model gekoppeld aan de rente, de voorraad van het onroerend goed en het bouwvolume. Er wordt een relatie gelegd tussen het aanbod en de vraag op de woningmarkt, het beschikbare onroerend goed op de beleggersmarkt en de markt voor nieuwbouw van woningen. Figuur 3.3 geeft inzicht in deze relaties op de korte en lange termijn.

In het eerste kwadrant staan de vraag en het aanbod van woningen centraal. De vraag naar woningen vormt de input voor het tweede kwadrant; de beleggersmarkt, waar de prijs van het vastgoed wordt bepaald. In het derde kwadrant; de ontwikkelingsmarkt, wordt aan de hand van de vastgestelde prijs voor het vastgoed de bouwproductie vastgelegd. Die is de input voor het vierde kwadrant; het aanbod van woningen (Schouten, 2011).

Het model werkt als volgt: als bij een gegeven voorraad de vraag naar woningen groter wordt, stijgt de waarde van de woningen. Als de waarde stijgt, is de belegger bereid te investeren in woningen en als gevolg hiervan stijgen de prijzen van de woningen. Doordat de prijzen stijgen wordt de productie gestimuleerd waardoor het totale aanbod toeneemt. Nu is het aanbod toegenomen en groter dan de vraag. Deze cyclus blijft zich herhalen totdat er een evenwicht ontstaat tussen voorraad/ aanbod en vraag¹.

¹ Het bovenstaande geeft een weergave van een, in theorie, perfect werkende markt. Het blijft echter een model en is daarmee een theoretische beschrijving van de werkelijkheid. In de werkelijkheid hebben verschillende factoren en specifieke marktkenmerken invloed op de werking van het model en de markt.

Figuur 3.3: Evenwichtsituatie in het vier kwadrantenmodel Dipasquale en Wheaton



Bron: Theebe, 2011

Beïnvloeding van het aanbod van ontwikkellocaties (schaarste en overmaat) op de woningmarkt heeft direct gevolgen op de ontwikkelingsmarkt (kwadrant III) en onroerendgoedmarkt (kwadrant IV) en daarmee op de prijs en waardeontwikkeling van woningen. Het model laat de zien dat ingrijpen in één onderdeel van het systeem gevolgen heeft voor de totale markt.

Het model van Dipasquale en Wheaton is voor dit onderzoek gebruikt:

1. om de relatie inzichtelijk te maken tussen voorraad van woningen en de andere delen (vraag, prijs en productie) van de woningmarkt. Het beïnvloeden van de voorraad (creëren schaarste of overmaat) beïnvloedt de prijswerking op de woningmarkt en daarmee ook de waarde van vastgoed en de productie van nieuwe woningen; en
2. om de koppeling van de woningmarkt aan de ontwikkelingsmarkt en de kapitaalmarkt inzichtelijk te maken. Het model laat de verwevenheid van de deelmarkten zien.

3.3 Verwevenheid van grond- en woningmarkt

De grondmarkt is een van de verschillende deelmarkten die van invloed is op de ontwikkeling van onroerend goed, zoals zichtbaar in figuur 3.2. Deze paragraaf beschrijft hoe de grond- en woningmarkt aan elkaar verbonden zijn.

Grondmarkt

De bewerking, verhandeling en ontwikkeling van gronden naar een andere bestemming ligt aan de basis van vastgoedontwikkeling. Ook de grondmarkt bestaat uit verschillende segmenten (grond voor landbouw, natuur, bedrijventerreinen, woningbouw en cetera). Op de grondmarkt is 'grond' het te verhandelen product. Grond is een bijzonder goed met heel specifieke kenmerken (Segeren, 2007). Meest belangrijke kenmerk is dat grond locatiegebonden is. Geen enkel perceel en geen enkele daarop gebouwde woning is hetzelfde: grond en de eventuele bebouwing is een heterogeen goed. De grond wordt beïnvloed door lokaal verschillende eigenschappen en verschillende beleidsmatige beperkingen. Daarnaast is het aanbod van grond beperkt: het grondaanbod kan slechts langzaam worden uitgebreid (bijvoorbeeld door inpoldering en landaanwinning).

Grondwaarde

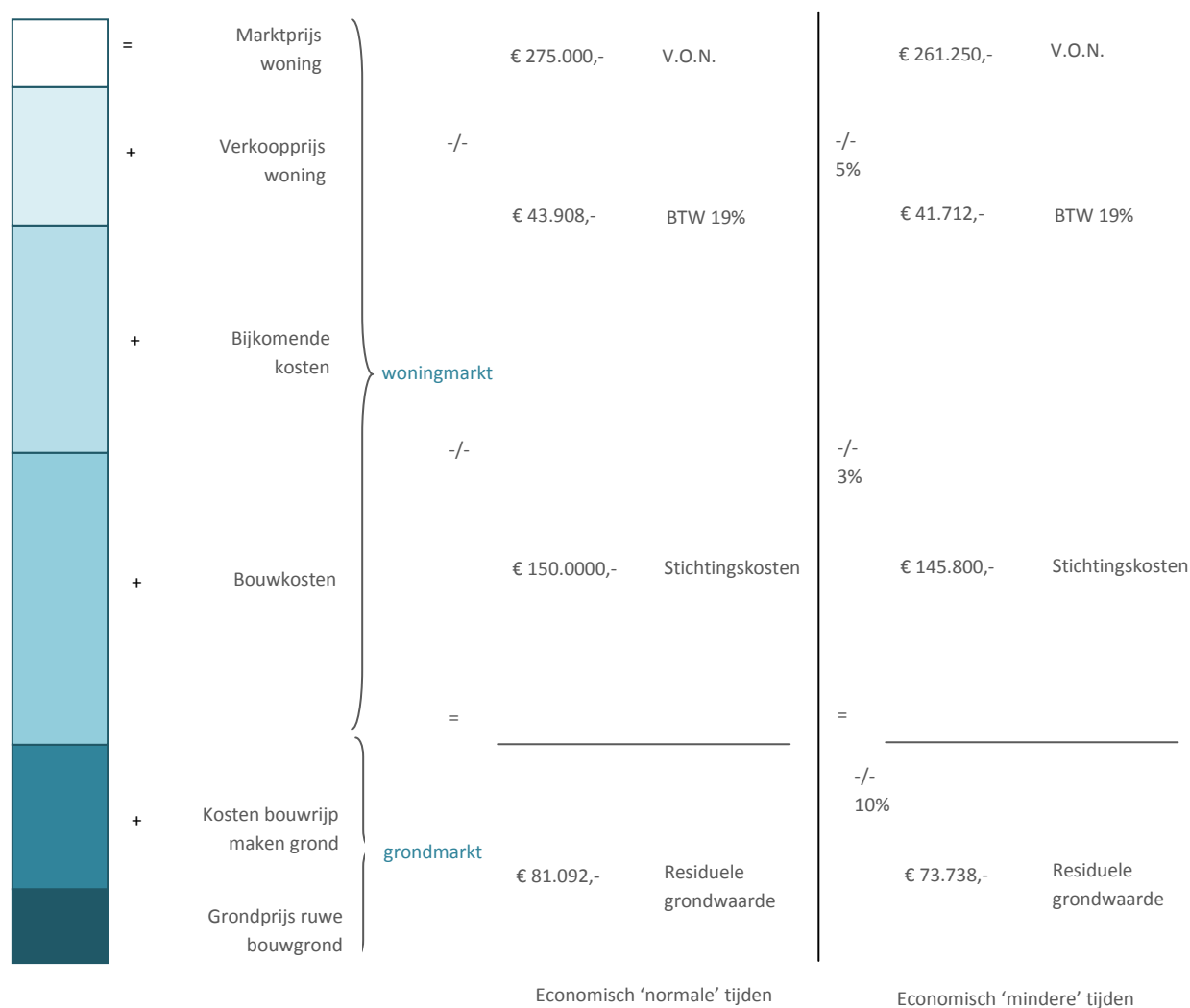
De waarde van grond is de som van de prijzen van de afzonderlijke eigenschappen van die grond. De waarde van de grond is in hoge mate afhankelijk van wat erop gerealiseerd mag worden, *het gebruik* en het *opbrengend vermogen* van de grond. Of er gebouwd mag worden op grond staat in het bestemmingsplan. Bij wijziging van het bestemmingsplan veranderen het gebruik, de mogelijke opbrengst en hiermee ook de waarde van de grond. Een waardeontwikkeling komt al vóór de bestemmingswijziging tot stand door de *verwachtingswaarde* van de grond (Segeren, 2007). De overheid speelt een belangrijke rol in deze waardeontwikkeling, omdat zij in het bestemmingsplan publiekrechtelijke mogelijkheden en beperkingen oplegt aan inrichting en gebruik van de grond. Om die reden beïnvloedt het ruimtelijke ordeningsbeleid de grondmarkt. Het ruimtelijk beleid van de overheid in Nederland is in belangrijke mate voorspelbaar vanwege de ruimtelijke beleidsplannen. Inzicht in de plannen en ambities leidt ertoe dat (markt)partijen posities innemen op basis van verwachte ontwikkelingen in bestemmingswijzigingen (Korthals Altes & De Graaf, 1999).

Grondwaardebepaling op woningmarkt

De waarde van de grond wordt dus bepaald door de bestemming van de grond, maar ook door de waarde van de op de grond te realiseren woningen. Voor woningbouw worden verschillende methoden van grondwaarde bepalingen gehanteerd: onder andere de vergelijkingsmethode, de grondquote en de residuele waardebepaling (Wigmans, 2002).

Hier wordt alleen de residuele methode kort toegelicht, omdat uit die wijze van berekenen de relatie met grondwaardebepaling het beste naar voren komt. Dit maakt de invloed van externe ontwikkelingen op de woningmarkt zichtbaar. "De residuele waarde is de grondwaarde die gezien wordt als het residu dat overblijft nadat van de marktprijs van de woningen de bouwkosten van die woning zijn afgetrokken. Deze residuele waarde is de maximale prijs die voor de ruwe landbouwgrond betaald kan worden" (Wigmans, 2002: 31). In figuur 3.4 is schematisch de opbouw van de prijs van een woning weergegeven. Om de waarde voor de ruwe bouwgrond te kunnen bepalen, moeten de kosten om die woningen te realiseren (bouwkosten, bijkomende kosten zoals architectenkosten en winst en risico en de kosten voor het bouwrijpmaken van de grond) worden afgetrokken van de verkoopprijs van de te bouwen woning.

Figuur 3.4: Opbouw van de prijs van een woning en voorbeeldberekening van de residuele grondwaarde



Bron: naar Segeren (2005) en Deloitte (2010)

De residuele grondwaardemethode laat zien dat de grondprijs afhankelijk is van de verkoopprijs van een woning. Het voorbeeld laat ook zien dat in economisch mindere tijden, waarin de verkoopwaarde van de woning daalt en stichtingskosten dalen, de grondprijs fors afneemt.²

Op basis van het voorbeeld in figuur 3.4 kan beredeneerd worden dat de grondwaarde wordt beïnvloed door een aantal zaken (Segeren, 2007):

- a. Ontwikkelingen op de woningbouwmarkt
 - Sterke prijsstijgingen op de woningmarkt werken door in de ontwikkeling van de grondwaarde, die tot stand komt voor ruwe (land)bouwgrond waarvan verwacht wordt dat de bestemming in de toekomst zal wijzigen in woningbouw. De waarde­stijging van de grond kan hierdoor groter zijn dan de rentekosten van het in bezit hebben van de grond en vormt hiermee een stimulans

² De residuele grondwaarde methode laat momenteel voor binnenstedelijk gebied een ander beeld zien. Op dit moment daalt de marktwaarde van woningen als gevolg van de recessie. Stichtingskosten en kosten voor bouwrijpmaken (o.a. sanering) nemen ook (maar in mindere mate) af. De verwervingskosten dalen echter nog niet, omdat de verwachte waarde van bestemmingswijziging in binnenstedelijk gebied hoog is en blijft.

voor het innemen van grondposities. Waardedaling van nieuwbouwwoningen leidt daarentegen tot een daling van de grondwaarde.

- Wanneer, bij gelijkblijvende of stijgende vraag, de hoeveelheid bouwgrond en het aantal te bouwen woningen worden beperkt, stijgt de prijs van een woning en hiermee de prijs van bouwgrond.
- Bij een toename van de bouwkosten die niet in de woningprijs tot uiting komt, zal de prijs van bouwgrond dalen. Kwaliteitseisen die niet door de potentiële kopers worden gewaardeerd, zullen op die manier leiden tot aanpassing van de grondprijs.

b. Effecten van de programmering en productie van de woningvoorraad

De ontwikkeling van de prijs van de totale bestaande voorraad woningen is bepalend voor de verkoopprijs van de nieuwgebouwde woningen en bepaalt daardoor ook de grondprijs op nieuwbouwlocaties. Daarnaast wordt de waarde van grond beïnvloed door het tempo van de woningbouwproductie. Wijzigingen in de woningbouwproductie (en daarmee wijzigingen in het aanbod van woningen op de markt) vergen lange tijd. Deze lange periode leidt ertoe dat prijzen op de woningmarkt niet snel en heftig fluctueren. Het evenwicht tussen vraag en aanbod verandert geleidelijk.

c. Invloed van fiscaliteiten op de woningmarkt

De markt voor koopwoningen is mede afhankelijk van het fiscale beleid van de overheid. De hypotheekrenteaftrek heeft geleid tot een grotere vraag naar woningen. Mensen kunnen door deze aftrek eerder een woning kopen of kunnen zich een duurdere woning veroorloven. Een toename van de vraag zal dan ook vooral leiden tot hogere woningprijzen. Aangezien de hypotheekrenteaftrek van invloed is op de woningprijs, is deze indirect ook van invloed op de grondprijs. De grondprijs stijgt dus evenzeer. Nu de discussie over de hypotheekrenteaftrek weer opstaat, zijn mensen voorzichtiger met het kopen van een woning. Hierdoor daalt de grondprijs.

Grond als onderhandelwaarde

Uit bovenstaande kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De waarde van de grond wordt bepaald door de bestemming (in dit onderzoek woningbouw). Zaken die van invloed zijn op de woningprijs (zoals rentestijgingen, verschuivingen in vraag en aanbod, vertraging in voorraad en fiscaliteiten) werken door in de grondprijs. De grond- en woningmarkt zijn met elkaar verweven.
- Bij een gecombineerde grond- en woningbouwmarkt is in toenemende mate meer te verdienen mét de grond dan óp de grond. De aankoop van ruwe bouwgrond is financieel interessant geworden: Met het stijgen van de woningprijzen is er een grotere waardesprong ontstaan bij bestemmingswijziging van (landbouw)grond naar woningbouwgrond.
- Veel (markt)partijen proberen al in een vroeg stadium landbouwgronden aan te kopen op locaties waarvan ze verwachten dat er in de toekomst woningbouw zal plaatsvinden, maar waarvan dit nog niet is vastgelegd in het ruimtelijk beleid (zoals een bestemmingsplan). Zij zetten zo in op een deel van de waardesprong die bij de bestemmingswijziging kan ontstaan. De grondmarkt wordt daarmee een markt waarin rechten voor ontwikkeling worden verhandeld tussen marktpartijen en overheid. Wie de grond bezit, heeft medezeggenschap over datgene wat er ontwikkeld kan en mag worden en heeft daarmee ook invloed op de waardestijging van de grond. Grond is een onderhandelings- en machtsmiddel in het ontwikkelproces. In de huidige

situatie is, door de veranderende rolverdeling tussen partijen, grond echter één van de onderhandelingsmiddelen geworden. Kennis van de markt en ontwikkelstrategieën voor complexe stedelijke opgaven zijn steeds belangrijker aspecten geworden in het ontwikkelproces.

3.4 Partijen en hun invloed op de grond- en woningmarkt

De afgelopen 15 tot 20 jaar hebben zich op de grondmarkt, en met name waar het woningbouw betref, aanzienlijke veranderingen voorgedaan. Tussen 1990 en 1995 hebben projectontwikkelaars op grote schaal grondposities ingenomen op de door het rijk aangewezen Vinexlocaties. Andere marktpartijen volgden, zoals beleggers, bouwers en woningcorporaties. Deze ontwikkeling deed zich later ook voor op de niet-Vinexlocaties. Daarmee zijn de posities van de spelers op de grondmarkt voor woningbouw veranderd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de posities, die met name de gemeenten en de ontwikkelende partijen innemen op de grond- en woningmarkt.

De overheid

De overheid heeft een dubbelrol op de grond- en woningmarkt. Enerzijds bepaalt zij met het ruimtelijk beleid de bestemming van de grond en daarmee de grondwaarde ('de overheid als marktmeester'). Anderzijds neemt de overheid zelf ook grondposities in voor ruimtelijke ontwikkelingen en genereert zij hiermee opbrengsten ('overheid als marktspeler') (Segeren, 2007).

Gemeenten kunnen op de grondmarkt verschillende strategieën toepassen, zowel in hun publieke rol (regelgeving) als in de private rol (grond kopen en verkopen). Ze kunnen kiezen voor een actief of voor een faciliterend grondbeleid. Bij een actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als marktpartij. Als ze die private rol volledig weet te benutten, heeft de overheid alle grond in handen en draagt ze zelf zorg voor het bouwrijp maken en de uitgifte van bouwrijpe grond. Gemeenten met een actieve grondpolitiek hebben een financieel belang bij de ontwikkeling van locaties. Immers, daar waar gemeenten zelf ook aanzienlijke investeringen in de verwerving van locaties hebben gedaan, speelt ook het financiële belang een rol in de programmering van de woningbouwopgave. Bij een faciliterend grondbeleid is de gemeentelijke rol op de markt beperkt tot het stellen van regels en het houden van toezicht (Segeren, 2007). Zuiver actief of zuiver faciliterend gemeentelijk grondbeleid zijn als twee uitersten te beschouwen binnen het spectrum. Vaak is het een tussenvorm waarbij de gemeente met de grondeigenaren samenwerkt. Zo heeft actief grondbeleid altijd elementen van faciliterend grondbeleid en gaat faciliterend grondbeleid vrijwel altijd samen met het deels actief handelen van de gemeentelijke overheid op plekken waar ze de grond in handen wil hebben, bijvoorbeeld voor infrastructuur.

De gemeenten verloren in de jaren '90 hun dominante positie op de grondmarkt. In plaats van 'onafhankelijk' grondverwerver werden gemeenten één van de medespelers op de grondmarkt. Hierdoor zijn gemeenten steeds minder in staat om de ontwikkelingen in eigen hand te houden met een actief grondbeleid. Gemeenten lopen met actief grondbeleid een groter risico op de grondmarkt; de potentiële marge en de kans om een deel van deze marge succesvol te innen, zijn kleiner. Gemeenten kunnen hierdoor in de financiële problemen komen: de kosten worden groter in relatie tot de potentiële winsten en het risico op verlies in de grondexploitatie neemt toe (van Eldonk, MCD college, 2010). In het onderzoek van de VNG naar de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven blijkt dat het geïnvesteerd vermogen in grondposities bij alle

Nederlandse gemeenten het afgelopen jaar is gegroeid naar circa € 12 miljard (Deloitte 2011). Dit bedrag moet nog worden terugverdiend met opbrengsten uit toekomstige grondverkoop. Volledig herstel van de vastgoedsector zal naar verwachting van Deloitte (2011) niet plaatsvinden voor 2013. “In een iets scherper geformuleerd scenario over het herstel van de vastgoedsector, lopen de verliezen snel op tot € 3 miljard of meer, waarvan € 1,5 miljard directe financiële tegenvallers betreft. Als dat zo is, raken 41 gemeenten in acute financiële problemen. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met het effect van het schrappen van plannen, maar alleen met vertragingseffecten en mogelijk lagere grondopbrengsten” (Deloitte, 2011: 66).

Marktpartijen

Vanaf begin jaren '90 positioneerden projectontwikkelaars zich op grote schaal op de grondmarkt. Allereerst was het voor hen financieel aantrekkelijk om ruwe bouwgrond te kopen. De prijs van koopwoningen was enorm gestegen en met het afschaffen van de locatiesubsidies (in de stadsvernieuwing) vond een omslag plaats in het bouwprogramma naar nieuwbouwlocaties. Hier lagen meerdere redenen aan ten grondslag:

- Het innemen van grondposities door projectontwikkelaars en bouwers was in eerste instantie gericht op het in stand houden van de (bouw)productie van de eigen onderneming (Korthals Altes & De Graaf, 1999).
- Het verschil tussen de kosten van het bouwrijp maken en het bouwen van woningen met de opbrengsten uit de verkoop van woningen werd groter door de stijgende woningprijzen. Het aankopen en verhandelen van ruwe bouwgrond leverde meer op dan het bouwen van woningen.
- Het is juridisch niet mogelijk grond te onteigenen als de eigenaar zelf woningen kan en wil realiseren (Segeren, 2007). Het principe van zelfrealisatie is een belangrijk element van het ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland. Dit gaf projectontwikkelaars zekerheid dat ze met het innemen van een grondpositie ook een deel van de bouwproductie konden realiseren.
- Sommige gemeenten zochten zelf de samenwerking met projectontwikkelaars omdat ze onvoldoende geld hadden om alle grond aan te kopen op de door het rijk aangewezen Vinexlocaties. Er werden verschillende strategische samenwerkingsconstructies opgezet, zoals bouwclaim-modellen en grondexploitatie maatschappijen (GEM).

Door het innemen van de grondposities zijn de marktpartijen machtiger geworden in het ontwikkelproces met de gemeente. Als grondeigenaar kunnen zij bedingen dat zij de ontwikkeling mogen realiseren en zij bepalen daarnaast de voorwaarden waaronder ze aan ontwikkeling mee willen werken. Projectontwikkelaars zijn de laatste jaren ook grondposities gaan innemen buiten de Vinexlocaties, op plekken waarvan zij vermoedden dat er in de toekomst woningbouw zal plaatsvinden.

De woningbouwcorporaties hebben een andere positie op de woningmarkt dan ontwikkelaars. Zij hebben op de grondmarkt al een positie door hun vastgoedbezit (in bestaand stedelijk gebied). Daarnaast nemen corporaties in de jaren '90 ook actief grondposities in voor de realisatie van nieuwbouw. Zij realiseren sociale huurwoningen maar ook koopwoningen. De opbrengsten van de verkoop bieden de corporaties ruimte voor investeringen in het bestaande bezit of voor aankoop van nieuwe gronden.

De beleggers zijn net als corporaties vaak betrokken bij gebiedsontwikkelingen vanuit hun eigendomspositie. In hun doel om hun rendement op vastgoedportefeuilles te verzekeren en risico's te spreiden, kopen beleggers steeds meer gronden aan.

3.5 Van overmaat naar schaarste: verschuiving van de focus?

Veel partijen zijn actief op de grond- en woningmarkt en hebben invloed op het aantal gronden dat in eigendom wordt genomen en op de plannen die ontwikkeld worden. De plancapaciteit wordt bepaald vanuit het Rijk en de provincies. Zij beslissen hoeveel woningen op welke locatie gerealiseerd mogen worden. Gemeenten en marktpartijen spelen hierop in door grondposities in te nemen en plannen te ontwikkelen. Deze paragraaf gaat in op de plancapaciteit en de discussie over de overmaat.

Er zijn onderzoeken die wijzen op overprogrammering in de plannen. Uit 'De Nieuwe Kaart', een analyse van nieuwbouwplannen, van het Nirov (2010), blijkt dat in Nederland veel meer ruimtelijke plannen in de maak zijn, dan waar behoefte aan is. Tot 2025 is er behoefte aan 700.000 woningen, terwijl er ruim 1 miljoen woningen in de plannen zitten. In sommige gemeenten zijn de productiemogelijkheden voor de komende 15 jaar zelfs het drievoudige van de verwachte behoefte (www.binnenlandsbestuur.nl, 2011 en www.vastgoedvergelijker.nl, 2011). "Bouwend Nederland is van mening dat een overmaat van 30 procent in de plancapaciteit juist noodzakelijk is om uiteindelijk de gewenste productie te kunnen realiseren. Productie krijgt immers nogal eens te maken met vertragingen en procedureleed. Uitgaande van 750.000 woningen en 15 jaar is een plancapaciteit van rond 1 miljoen woningen nodig. Dat komt aardig overeen met wat er nu in de pijplijn zit" (www.bouwendnederland.nl, 2011).

Het Nirov is van mening dat de planologische overcapaciteit vraagt om heroverweging van de plannen. Naast de discussie over de aantallen is er een debat te voeren over de vraag of gebouwd wordt op de goede locaties en of het juiste product wordt aangeboden. Nirov (2010: 12) geeft aan dat overmaat in plannen schaadt: "Investeren in plannen die niet nodig zijn is kapitaalvernietiging. Overall een beetje bouwen betekent nergens de gewenste kwaliteit realiseren. Daarnaast is de markt niet gebaat bij overcapaciteit. Waardecreatie en rendement staan in toenemende mate onder druk. Als niet wordt ingegrepen in de planvoorraad, dan rekenen verschillende partijen zich rijk aan plannen die niet reëel zijn." Plancapaciteit heeft indirect gevolgen voor de grondmarkt en ingenomen posities. Door de verwachting dat bestemmingen gewijzigd gaan worden (gebaseerd op de mogelijke plannen van de overheid) hebben partijen grondposities ingenomen. De overmaat in plancapaciteit betekent impliciet dat niet alle geplande woningen gerealiseerd worden (of pas over een langere tijdsperiode). Daardoor neemt de waarde van de gronden af. Sommige projectontwikkelaars komen in financieel zwaar weer terecht omdat ze de directe inkomsten uit de verkoop van nieuwbouwwoningen missen, maar wel kosten hebben door het innemen van de grondposities. Ook voor gemeenten heeft een overmaat in plannen financiële gevolgen. De gemeenten ontvangen opbrengsten uit de verkoop van bouwrijpe gronden en ontwikkeling van gebieden. Op het moment dat plannen niet meer of langzamer ontwikkeld gaan worden dan gepland, betekent dit dat gemeenten minder inkomsten ontvangen (Deloitte, 2011).

Om overcapaciteit terug te dringen is het van belang de juiste producten te plannen in de juiste hoeveelheden, op de juiste plaats. Janssen-Jansen (2010: 37) is van mening dat de overcapaciteit in

plannen in combinatie met vraaguitval vraagt om maatregelen van de overheid en marktpartijen om hun posities op de woningmarkt en grondmarkt weer te stabiliseren. “Daarbij is ontplannen, saneren en prioriteren onontkomelijk. Overdreven geloof in kleine maatregelen zal niet helpen. Meer schaarste in aanbod van ruimte is nodig. Schaarste dwingt tot creativiteit en innovatie. Dat betekent niet dat er niets kan, maar wel dat er selectie nodig is op basis van kritisch optimisme.”

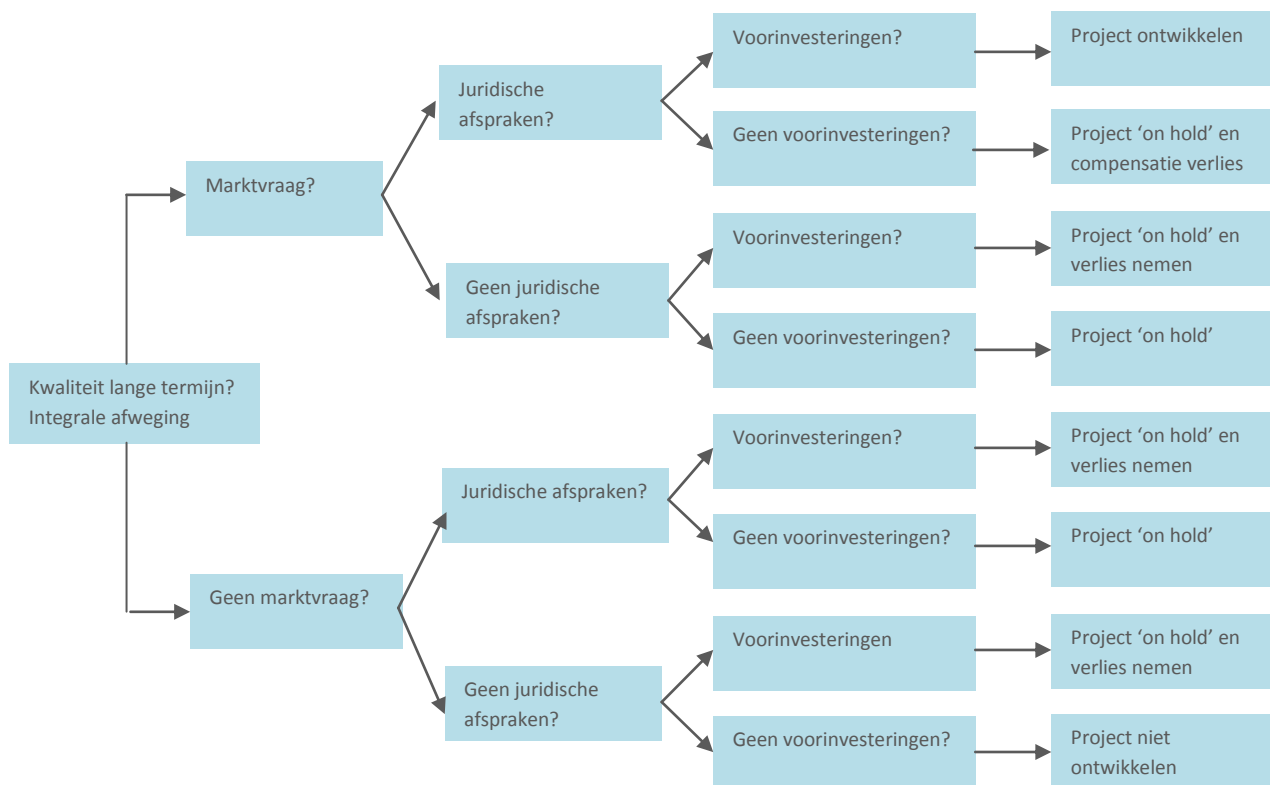
3.5.1 Locatieafweging

Bij het terugdringen van de overcapaciteit in de plannen en het creëren van schaarste in het aanbod, moet een afweging gemaakt worden welke locaties wel en niet ontwikkeld gaan worden. Deze locatieafweging wordt sterk gekleurd door de belangen en het perspectief van partijen. Daarnaast spelen andere factoren een rol bij de afweging:

- Wat is de kwaliteit van een locatie? Is de locatie vanuit meerdere sectoren en belangen en vanuit lange termijn perspectief gezien wel de meest geschikte plek? Zijn er specifieke beleidsdoelstellingen, zoals het realiseren van sociale woningbouw of vrije kavels, die op deze locatie gerealiseerd kunnen worden?;
- Is er voldoende marktpotentie? Is een locatie gewild en makkelijk afzetbaar of juist minder eenvoudig te verkopen?;
- Zijn er voor een locatie al juridische afspraken vastgelegd, zowel publiekrechtelijk (bestemmingsplan) als privaatrechtelijk (ontwikkelovereenkomsten)?; en
- Wat levert een locatie financieel op? Wat zijn de kosten versus de opbrengsten op korte termijn? Zijn er reeds veel voorinvesteringen gedaan? Met voorinvesteringen wordt hier niet de aankoop van gronden bedoeld, maar wel de investeringen van partijen in bouwplanontwikkeling, bestemmingsplanwijziging of investeringen in bouw- en woonrijpmaken. De kosten worden afgewogen tegen de potentiële opbrengsten (alleen financieel of ook maatschappelijke kosten/opbrengsten). Op welke termijn worden deze opbrengsten verwacht?

Op basis van bovenstaande afwegingscriteria kunnen partijen een strategie bepalen om een locatie op een bepaald moment wel of niet te ontwikkelen ('on hold' te zetten). Met name in de situatie waarin er al contractuele afspraken en forse voorinvesteringen zijn gemaakt, is het meer complex om ontwikkelingen te beperken of stil te leggen. Het is aannemelijk dat partijen in zo'n situatie in onderlinge afstemming bekijken welke maatregelen getroffen kunnen worden om partijen te compenseren voor hun verlies. Figuur 3.5 geeft het afwegingskader met de mogelijk in te zetten strategie weer.

Figuur 3.5: Stromenschema voor afweging ontwikkeling locatie

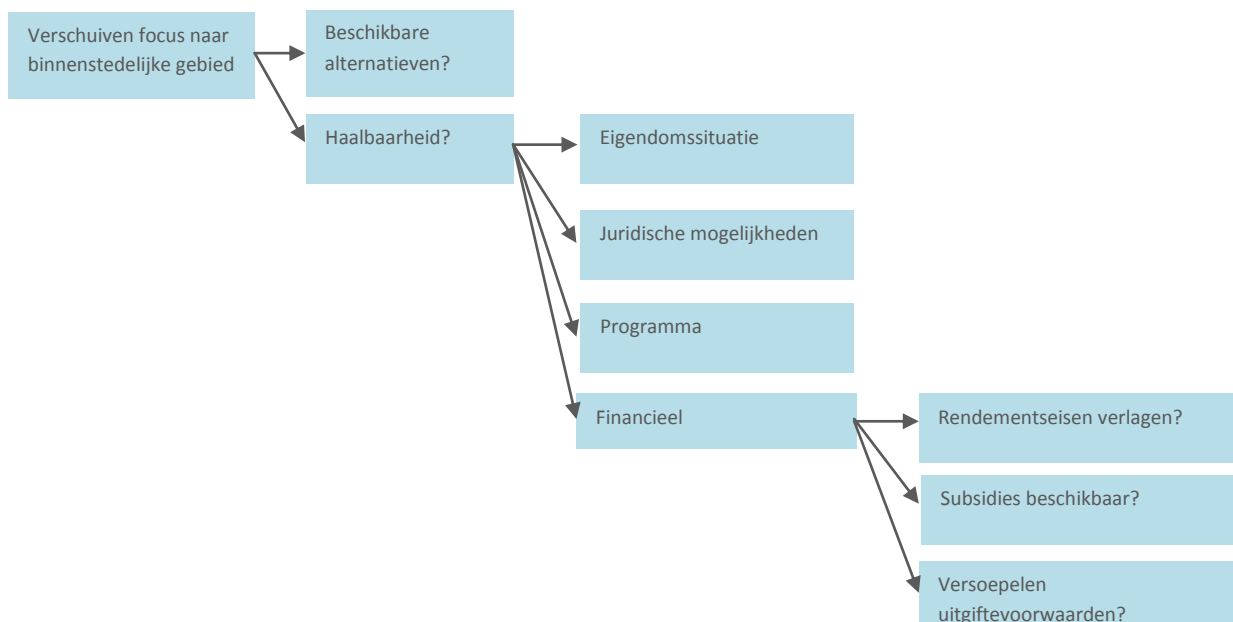


In de afgelopen twee jaar heeft in veel gemeenten al een prioritering en heroverweging van projecten plaatsgevonden. Uit voorbeelden van onder andere de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Arnhem blijkt echter dat deze afweging niet gemaakt wordt op basis van duurzame kwaliteit (vanuit een lange termijn perspectief voor ontwikkeling van een stad of regio), maar dat de afweging vaak wordt gemaakt op basis van financiële belangen op de korte termijn (Luijten, 2011 & Matthijssen & Zwaal, 2011). Zeker in tijden van recessie prevaleert het genereren van opbrengsten en rendementen, boven het realiseren van duurzame kwaliteit (zowel bij marktpartijen als bij de overheid). In deze tijd hebben beide te kampen met financiële tekorten. Dit zou ervoor pleiten dat overheid en marktpartijen gezamenlijk op zoek gaan naar een oplossing om hun verliezen zoveel mogelijk in te perken. “De adjunct-directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA) geeft aan: Het besluiten tot een bouwstop was een absolute revolutie binnen de gemeente. Het was in feite een planvormingsstop, een afgekondigde denkpaauze om ambtelijk en bestuurlijk keuzes te kunnen maken. Zoiets hadden we nog nooit gedaan. Het betekent dat we besluiten die al zijn genomen moesten terugdraaien en dus ons verlies moesten nemen op gedane investeringen. Maar doorgaan was geen optie meer. Het vereveningsfonds, zeg maar de saldi van de opbrengsten en uitgaven voor de hele stad, stevende af op het enorme tekort van 700 miljoen. We móesten dus wel besluiten tot het indikken van het programma. Overigens met als resultaat dat alle marktpartijen opgelucht waren. Ook zij vonden het hoog tijd voor het creëren van schaarste, en ze wilden heel graag dat de overheid daarin keuzes zou maken”(Luijten, 2011:1).

3.5.2 Verschuiving focus naar binnenstedelijk gebied

Het terugdringen van de overcapaciteit in plannen vraagt om een regionale planning en afstemming van projecten. Welke plannen kunnen doorgaan en welke worden stilgelegd, herontwikkeld of geschrapt? Indien schaarste gecreëerd wordt in het aanbod van het aantal ontwikkellocaties, lijkt het aannemelijk dat de focus verlegd wordt naar de locaties waar wel ontwikkeld mag worden. De vraag is indien de buitenstedelijke locaties niet meer ontwikkeld worden dit dan automatisch leidt tot een verschuiving van de focus van ontwikkelaars naar binnenstedelijk gebied. Of dat zo is hangt sterk af van belangen van partijen (waar hebben zij posities? wat zijn hun doelstellingen?). De verschuiving van buiten- naar binnenstedelijke ontwikkeling wordt daarnaast bepaald door economische wetten van financiële haalbaarheid en (on)mogelijkheden voor compensatie van te nemen financiële verliezen. Ook wet- en regelgeving zijn bepalend voor de mogelijkheden. Figuur 3.6 geeft verschillende criteria weer die van invloed zijn op de mogelijkheden om de blik van ontwikkelende partijen meer te richten op binnenstedelijk bouwen.

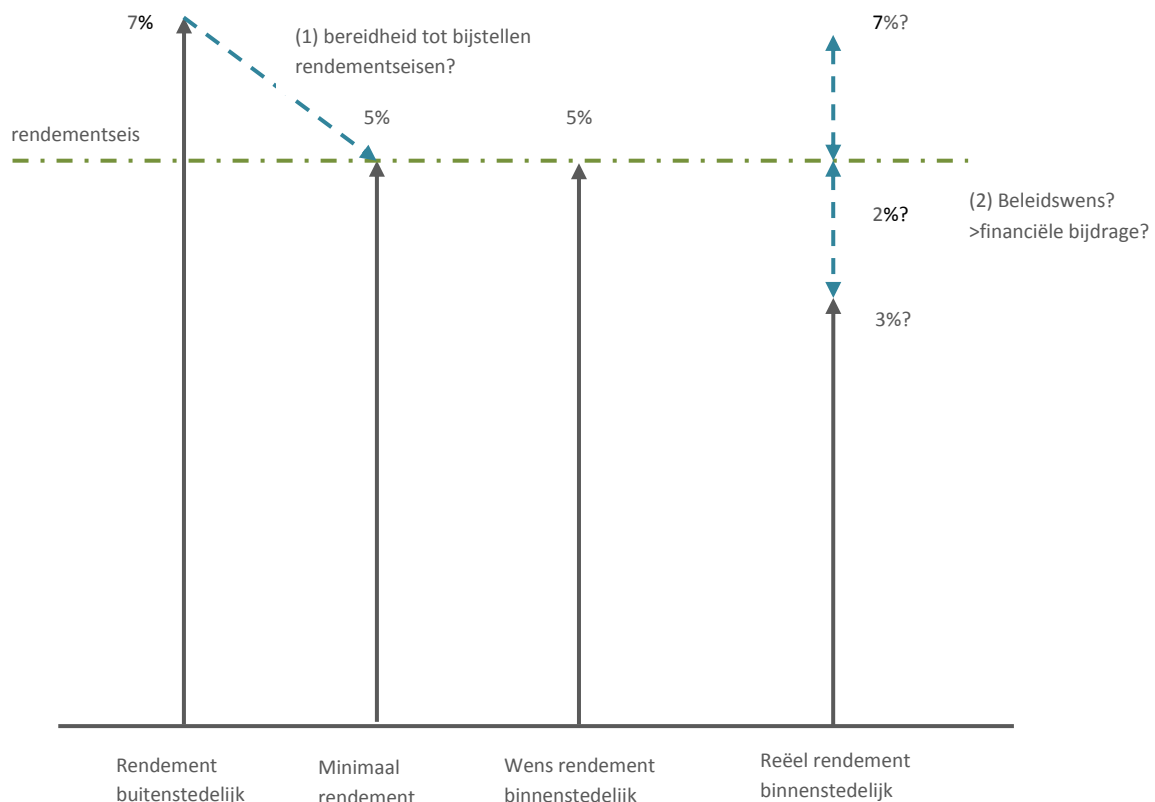
Figuur 3.6: Afwegingscriteria van invloed op mogelijkheden binnenstedelijk bouwen



De eerste vraag is of er binnenstedelijk voldoende locaties beschikbaar zijn (qua ruimte en geschikte grond). De tweede vraag of ontwikkeling op die locaties haalbaar is. Die haalbaarheid wordt onder andere bepaald door de eigendomspositie van partijen. Is de locatie van de betreffende marktpartijen of van de overheid? Daarnaast wordt de haalbaarheid beïnvloed door het programma. Sluit het geplande programma voldoende aan bij de markt vraag en genereert het voldoende financiële opbrengsten om hoge kosten voor binnenstedelijk bouwen te dekken?

Figuur 3.7 geeft een schematische weergave van de verdien capaciteit in binnen- versus buitenstedelijk gebied. Om de financiële haalbaarheid te verbeteren zouden naast de programmering ook financiële aspecten tegen het licht gehouden moeten worden: zijn er subsidies beschikbaar (vanuit overheid) of kunnen partijen genoeg nemen met minder rendement (marktpartijen) of zijn de uitgiftevoorwaarden te versoepelen (overheid)? Wie vangt dit financiële verschil op?

Figuur 3.7: Schematisch overzicht verdien capaciteit buitenstedelijk versus binnenstedelijk



3.6 Effecten van de economische recessie op de grond- en woningmarkt

Als gevolg van de recessie is de verkoop van woningen in 2008 met bijna 10% gedaald ten opzichte van 2007. Dat heeft zijn weerslag heeft op nieuwbouwprojecten: de bouwproductie is in 2009 met bijna 5% gedaald. De productie is in 2010 nog eens met 15% gedaald (www.eib.nl, 2011). Deze paragraaf gaat in op de effecten van de recessie voor de grond- en woningmarkt.

Door de stagnerende verkoop gaan woningbouwprojecten niet van start of ze worden in een andere vorm (en vertraagd) gerealiseerd. Door de crisis is de kredietbubbel geknapt. Het twijfel- en uitstelgedrag van de consument veroorzaakt door de economische recessie wordt versterkt door stringenter eisen rondom het verkrijgen van een hypotheek, onzekerheid rondom de hypotheekrenteaf trek en de overdrachtsbelasting. Al deze factoren hebben een dempend effect op de vraag naar (nieuwbouw)woningen en daarmee op de bouwproductie (www.rijksoverheid.nl, 2011). Daarnaast heeft de kredietcrisis ook zijn effect op de financiële positie van de marktpartijen. Om hun eigen risico's in te perken stellen banken en financiers hogere eisen aan te behalen rendementen en moet er meer gefinancierd worden met eigen vermogen. Hierdoor worden de investeringsruimte en -mogelijkheden van de marktpartijen beperkt. Projecten zijn lastiger financieerbaar. Knol en Savelkoul (2009) onderschrijven dat projectontwikkelaars in zwaar weer komen. De ontwikkelaars hebben grote posities ingenomen (voornamelijk in buitenstedelijk gebied en zijn geheel (zelfrealisatie) of gedeeltelijk (GEM's) verantwoordelijk geworden voor de gebiedsontwikkeling en de daarmee samenhangende financiering van de grondexploitatie. Hierdoor neemt de financieringsbehoefte van projectontwikkelaars toe, zowel qua duur als qua omvang. In de periode tot 2008, waarin sprake was van een ruime kapitaalmarkt, konden dergelijke posities ten

dele met vreemd vermogen worden gefinancierd. Maar naarmate de plannen concreter werden en de risico's voor de vermogensverstrekkers afnamen, werkten projectontwikkelaars met veel vreemd vermogen. In de praktijk kon dat vreemde vermogen oplopen tot wel 95 procent van de totale financieringsbehoefte. Door de kredietcrisis zijn veel projectontwikkelaars bij de herfinanciering van deze financiële posities in de problemen gekomen (Knol en Savelkoul, 2009). Een aantal projectontwikkelaars is vanwege een gebrek aan financieringsmiddelen genoodzaakt (ten dele) hun grondposities over te dragen aan groundbanken, corporaties of gemeenten.

Ook gemeenten zijn slachtoffer van de recessie: Zij zien de inkomsten uit grondexploitaties teruglopen of vertragen. Voor de overheden betekent het langer aanhouden van de kredietcrisis dat de grondprijzen verder onder druk komen te staan en de investeringsruimte van de provinciale en gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven wordt aangetast. "De verliezen in de grondexploitaties zijn in die orde van grootte dat de reserves bij een aantal grondbedrijven in hoog tempo vrijwel verdampen. Dit betekent dat deze grondbedrijven zich geen nieuwe tegenvallers kunnen permitteren. Vaak wordt tegenover de risico's in het grondbedrijf het toekomstig verdienpotentieel (totaal van de positieve plansaldi) gezet. Indien en voor zover deze risico's zich bij grondbedrijven voordoen, zoals nu in het kader van de crisis, bieden die toekomstige winsten echter budgettair geen soelaas. Sterker nog, door de crisis neemt die verdien capaciteit verder af en nemen de risico's verder toe" (Deloitte, 2010: 65).

3.7 Conclusie

De partijen op de vastgoedmarkt zitten financieel klem. Enerzijds tijdelijk door de recessie, anderzijds door de structurele overmaat in plannen. Op basis van de ruimtelijke plannen van de overheid hebben gemeenten en marktpartijen gronden aangekocht om hiermee opbrengsten te generen. Afgelopen jaren is er eigenlijk geen sprake geweest van marktwerking op de grond- en woningmarkt. Alles werd ontwikkeld zonder duidelijke keuzes te maken. Op het moment dat de verkoop van woningen stagneert (zoals nu gebeurt in de recessie), zorgt de overcapaciteit in plannen voor problemen. Woningen worden niet meer verkocht en plannen niet meer ontwikkeld. Gemeenten en marktpartijen ondervinden hier de financiële schade van. Mede op basis van de plan capaciteit, hebben zij forse voorinvesteringen gedaan met het innemen van grondposities op veel verschillende locaties, waar mogelijk ontwikkelingen zouden kunnen gaan plaatsvinden. Nu deze ontwikkelingen echter niet plaatsvinden (of pas later), ontvangen partijen de verwachte opbrengsten niet. De overmaat in plan capaciteit schaadt en leidt tot kapitaalvernietiging (innemen van grondposities die niet of slechts gedeeltelijk worden ontwikkeld) en een mindere kwaliteit van bouwontwikkelingen, omdat niet op de juiste locaties gebouwd wordt op basis van een integrale ruimtelijke afweging.

De recessie leidt tot urgentie om het probleem van overcapaciteit aan te pakken. Met het creëren van schaarste in het aantal ontwikkellocaties, kan de overcapaciteit in plannen terug gedrongen worden. De schaarstecreatie leidt enerzijds tot een bundeling van de investeringen in een beperkt aantal locaties en anderzijds tot een focus op locaties die wel ontwikkeld mogen worden. Indien buitenstedelijk de ontwikkelmogelijkheden beperkt worden, kan de focus van de ontwikkeling verschuiven naar binnenstedelijk gebied.

Op basis van dit hoofdstuk, waarin de werking van de grond- en woningmarkt en de mogelijke effecten van schaarstecreatie op ontwikkellocaties wordt toegelicht, zijn stellingen geformuleerd. Deze stellingen worden getoetst aan de praktijk:

- Schaarstecreatie in ontwikkellocaties kan bijdragen aan een bundeling van investeringen in een beperkt aantal locaties en de focus van ontwikkelingen op integraal afgewogen, kwalitatief meest geschikte locaties.
- Schaarstecreatie leidt tot het beperken van het aantal ontwikkellocaties en – mogelijkheden. Het beperken van het aantal ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied biedt kansen om actief te sturen op ontwikkelingen in binnenstedelijk gebied.
- Aangezien de reikwijdte van de woningmarkt verder gaat dan gemeentegrenzen is het creëren van schaarste alleen mogelijk in afstemming met meerdere gemeenten en ontwikkelende partijen in een regio.

Het creëren van schaarste en het verleggen van de focus van ontwikkelende partijen vraagt om afstemming en sturing. Hoofdstuk 4 zal ingaan op de mogelijkheden van de verschillende partijen om te sturen in het aanbod van ontwikkellocaties voor woningbouw en het verleggen of bijsturen van de focus van partijen.

4 Sturing op de grond- en woningmarkt

In dit hoofdstuk staan sturing en sturingsinstrumenten centraal. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vragen: Op welke manier kunnen partijen sturen op het creëren van schaarste in buitenstedelijke locaties en welke middelen kunnen zij hiervoor inzetten? Er wordt ingegaan op verschillende sturingsmodellen waaronder de markt-, hiërarchie- en netwerkbenadering met hun verschillende kenmerken. Daarnaast worden verschillende sturingsmiddelen beschreven. Hoe sturen partijen in de ruimtelijke ontwikkeling en grond- en woningmarkt?

Figuur 4.1: Onderwerpen in hoofdstuk 4 in opbouw naar het conceptuele model



4.1 Sturingsmodellen

Onder het begrip ‘sturing’ wordt verstaan: Een doelbewuste beïnvloeding van het menselijk handelen om de werkelijkheid te veranderen. In de literatuur over sturing komen definities van sturen vaak neer op de maakbaarheid en de beïnvloeding van de samenleving. Rosenthal e.a. (1996: 70) stellen dat “geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd”. In principe kan ieder individu of iedere groep proberen andere individuen of groepen te beïnvloeden (Groetelaers, 2004). ‘Sturing’ wordt in dit onderzoek gezien als “een vorm van coördinatie/afstemming die gericht is op de doel- en resultaatgerichte, door het moment bepaalde, beïnvloeding van verhoudingen tussen partijen” (Buitelaar e.a., 2006: 13). Deze paragraaf zet verschillende theoretische sturingsmodellen en hun kenmerken uiteen.

In de literatuur zijn verschillende modellen te vinden over hoe sturing kan plaatsvinden. Sommige theorieën maken een onderscheid vanuit het aantal actoren, bijvoorbeeld ‘multi-actor’ of ‘single-actor’ perspectief (Groetelaers, 2004). Een andere theorie (Buitelaar e.a., 2006) maakt onderscheid tussen modellen op basis van het coördinatiemechanisme. In dit onderzoek is deze laatste indeling gebruikt omdat het naast het aantal actoren uitgaat van:

- de structuur, waarbinnen de sturing plaatsvindt;
- het sturingsmechanisme;
- de actoren die hun handelingen met elkaar coördineren.

In deze theorie van Buitelaar e.a. (2006) wordt grofweg een verdeling gemaakt in drie modellen: ‘markt’, ‘hiërarchie’ en ‘netwerk’. Dit sluit aan op de manier waarop de grond- en woningmarkt werkt.

4.2.1 Markt model

Buitelaar e.a. (2006: 10) gaan uit van de ‘markt’ als een institutioneel arrangement waarin transacties worden georganiseerd en in principe sprake is van vrije toegang. Het coördinatiemiddel binnen het marktmodel is de prijs. Dit is het enige mechanisme waarmee vragers en aanbieders hun wensen op elkaar aansluiten. De prijs wordt aangepast totdat het gevraagde en het aangeboden

gelijk zijn. De kenmerken voor de sturingsstructuur 'markt' zijn dat in principe niemand wordt uitgesloten en dat niemand (geïnstitutionaliseerde) macht heeft over de ander.

4.1.2 Hiërarchisch model

Bij de sturingsstructuur 'hiërarchie' gaat het om de relatie tussen twee actoren. Er is sprake van een verticale relatie: De verhoudingen tussen de actoren zijn vooraf vastgelegd, waarbij de één een bepaalde vastgelegde (of erkende) zeggenschap heeft over de anderen (Buitelaar e.a., 2006). Coördinatie vindt doorgaans niet alleen plaats door middel van het prijsmechanisme, waarbij actoren min of meer vrijwillig met elkaar interacteren, maar ook doordat de ene partij (doorgaans de overheid) de andere partij iets oplegt. Sommigen spreken van 'command- and- control' en anderen over 'authority'. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse term 'autoriteit' (Groetelaers, 2004).

4.1.3 Netwerk model

Een netwerk kan als volgt worden omschreven: "Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991: 32). Voor de structuur 'netwerk' geldt dat de actoren voor elkaar kiezen of tot elkaar veroordeeld zijn. Daarbij heeft de één niet bij voorbaat zeggenschap over de ander. Haffner en Elsinga (2007) noemen vier kenmerken, die de mogelijkheid om de actoren in een netwerk te sturen, beïnvloeden:

- Interdependentie: verschillende partijen zijn van elkaar afhankelijk in een netwerk. Partijen hebben elkaar nodig om hun doel te bereiken. In de woningbouwontwikkeling bestaat die afhankelijkheid met name tussen overheid en ontwikkelende partijen. In de gebiedsontwikkeling is een toenemend aantal actoren actief. Hiermee groeit ook het aantal afhankelijkheden tussen partijen. "Volledige stuurbaarheid is een illusie" (Buitelaar, 2006: 37).
- Pluriformiteit: Variëteit in denken en handelen, zowel tussen organisaties (bijvoorbeeld overheid en marktpartijen), binnen een organisatie (tussen verschillende afdelingen van een gemeente) als tussen verschillende beleidsvelden (bijvoorbeeld een juridische of economische invalshoek);
- Geslotenheid van de actoren: Actoren in een netwerk zijn niet altijd gevoelig voor sturingssignalen van buiten; zij kunnen er bewust of onbewust voor kiezen niet te reageren op handelingen van anderen;
- Dynamiek: Netwerken zijn altijd in beweging. Hierdoor veranderen de posities, de mate van geslotenheid en het referentiekader van actoren in het netwerk. De samenstelling van het netwerk wordt eveneens beïnvloed door toetreding en uittreding van actoren.

De praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling heeft veel overeenkomsten met een netwerk, waarbij verschillende actoren met elkaar (moeten) samenwerken om te komen tot een gewenst eindresultaat. Dat maakt de markt enerzijds competitief en anderzijds zijn de partijen afhankelijk van elkaar (Goudriaan e.a., 2010). Partijen hebben te maken met een steeds veranderende context die beïnvloed wordt door de verschillende partijen en hun directe omgeving. Zo kan de gemeente op lokaal niveau het beleid voor wonen/binnenstedelijke ontwikkeling alleen realiseren als andere partijen (zoals ontwikkelaars, corporaties, grondeigenaren, bewoners et cetera) meewerken. In een netwerk zijn partijen van elkaar afhankelijk. Om die reden willen partijen elkaars handelingen sturen.

4.2.4 Vergelijking van de drie modellen

In tabel 4.1 staan de drie verschillende sturingsmodellen weergegeven met hun belangrijkste kenmerken.

Tabel 4.1: Coördinatiemix van verschillende sturingsmodellen

Kenmerken	Structuur	Markt	Hiërarchie	Netwerk
Toegang actoren		Vrij	Beperkt	Beperkt
Vastgelegde zeggenschap		Geen	Wel	Beperkt
Coördinatiemiddel		Prijs	Autoriteit	Overeenstemming/ vertrouwen

Bron: Buitelaar e.a., 2006

De scheiding tussen de drie modellen is in de werkelijkheid allerminst scherp. Wanneer er bijvoorbeeld in een markt (zoals in de bouwsector) prijsafspraken worden gemaakt dan kan men zich afvragen of er niet eerder sprake is van een netwerk. Immers de markt is niet meer vrij toegankelijk. Een ander voorbeeld is een minnelijke grondverwerving door een gemeente. Een grondeigenaar weet dat wanneer minnelijke verwerving door de gemeente mislukt, de kans groot is dat het onteigeningsinstrumentarium gebruikt wordt. In dat geval is sprake van hiërarchie (Buitelaar e.a., 2006). In de gebiedsontwikkeling is sprake van een mix van bovenstaande modellen.

4.2 Sturingsmiddelen

Om te sturen kunnen verschillende sturingsinstrumenten gebruikt worden. Deze paragraaf gaat in op de verschillende middelen die ingezet worden om het sturend vermogen van partijen te vergroten.

Sturingsinstrumenten worden gezien als “alle zaken die door een actor worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meerdere doeleinden te bevorderen. Het gaat daarbij om het bereiken van doeleinden via het beïnvloeden van het gedrag van andere partijen” (Buitelaar e.a, 2006:13). Er zijn verschillende sturingsinstrumenten inzetbaar. Door De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) en Haffner en Elsinga (2007) wordt een onderscheid gemaakt tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten.

Eerste generatie sturingsmiddelen

Eerste generatie sturingsinstrumenten zijn de wettelijke bevoegdheden, het klassieke juridische instrumentarium (‘de zweep’), zoals het publiekrechtelijke instrumentarium (bijvoorbeeld een bestemmingsplan, inpassingsplan, Wet voorkeursrecht Gemeenten, Onteigeningswet en sinds 2008 ook de Grondexploitatiewet). De term ‘eerste generatie sturingsmiddelen’ verwijst naar de periode dat de overheid een hiërarchische rol had en met behulp van wet- en regelgeving stuurde.

Tweede generatie sturingsmiddelen

Tot de tweede generatie sturingsinstrumenten behoren alle instrumenten die gericht zijn op het bereiken van een wilsovereenkomst tussen partijen. Er wordt gesproken over een ‘tweede generatie sturingsmiddelen’ vanwege een verschuiving van een hiërarchische sturing door de overheid naar

een netwerksamenleving, waarin meerdere partijen sturen en van elkaar afhankelijk zijn. Er meerdere vormen van tweede generatie sturingsinstrumenten te onderscheiden (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1991 & Haffner en Elsinga, 2007):

- *Meerzijdige instrumenten:* Deze instrumenten worden meestal overeenkomsten, convenanten of akkoorden genoemd. Uitgangspunt is dat de verschillende gelijkwaardige en van elkaar afhankelijke actoren zich na onderhandeling onderling verbinden aan bepaalde afspraken, zoals bijvoorbeeld een privaatrechtelijke ontwikkelingsovereenkomst tussen een gemeente en een projectontwikkelaar.
Bij het gebruik van meerzijdige instrumenten kunnen wet- en regelgeving een rol spelen als 'stok achter de deur' of als sanctie. In het bijzonder als de onderhandelingen niet willen vlotten of als de te sturen actoren zich te weinig gebonden voelen aan een overeenkomst, kan een gebod of een verbod een oplossing bieden. De overheid kan dan als enige, dus niet (meer) helemaal gelijkwaardige partij in een netwerk een eerste generatie sturingsmiddel inzetten.
- *Persoonsgerichte instrumenten:* Deze instrumenten hebben de vorm van een persoon die in een organisatie wordt geplaatst om zo sturing uit te oefenen. Een veiligheidsinspecteur of een regeringswaarnemer zijn voorbeelden van een persoonsgericht instrument. In het geval dat een persoon als instrument (als verbindingsschakel of sturingsagent) wordt ingezet, verandert de samenstelling van het netwerk, verminderen de pluriformiteit en de geslotenheid van het netwerk. Deze persoonsgerichte instrumenten kunnen zowel door de overheid als door marktpartijen worden ingezet.
- *Prikkels:* Met positieve prikkels (subsidies) en negatieve prikkels (heffingen, boetes) kan de overheid actoren stimuleren om hun gedrag aan te passen, bijvoorbeeld om iets te leveren wat men zonder de prikkel niet zou doen. Bij de inzet van prikkels gaat het om vrijwillige sturing. Actoren er ook voor kunnen kiezen hun gedrag tegen een bepaalde prijs niet aan te passen.
- *Prestatieafspraken:* Hierbij wordt de prestatie van de partij kwantitatief gemeten op één of meerdere variabelen. Aan de prestatie worden meer of minder verstrekkende gevolgen verbonden worden, zoals een beloning of sanctie. Een voorbeeld hiervan zijn de prestatieafspraken tussen woningbouwcorporaties en gemeenten over de herstructureringsopgaven.
- *Communicatieve instrumenten:* Bij de communicatieve instrumenten staat de informatieoverdracht en het voorlichten van actoren in het netwerk, centraal. Men kan een communicatief instrument actief inzetten om de kennis te vergroten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opstellen en uitdragen van een visie. Een visie is een belangrijk sturingsmiddel om partijen te overtuigen en te verleiden mee te gaan in een gewenste ontwikkeling.

Tabel 4.2: Overzicht van eerste en tweede generatie sturingsmiddelen

	Middel	Voorbeelden	Kernbegrip	Inzet door actoren
Eerste generatie sturingsmiddelen	Juridisch instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> - Bestemmingsplan - Inpassingsplan - Wet voorkeursrecht Gemeenten - Ontheeningswet - Grondexploitatiewet 	Afdwingen	Overheid
Tweede generatie sturingsmiddelen	Meerzijdig instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> - Contracten - Convenanten 	Onderhandelen	Overheid Marktpartijen
	Persoonsgericht instrumentarium	Persoon als verbindende schakel in een andere organisatie laten deelnemen, bv inspectie	Verbinding van netwerken (samenwerken)	Overheid Marktpartijen
	Financiële prikkels	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidies - Boetes 	Stimuleren van (vrijwillige) deelname	Overheid Marktpartijen
	Prestatieafspraken	Afspraken over te behalen doelen in combinatie met een beloning- en sanctiesysteem, bv prestatieafspraken	Afspraken op basis van kengetallen. Sturing op afstand	Overheid Marktpartijen
	Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> - kennisuitwisseling - Opstellen en uitdragen van ontwikkelingsvisie 	Kennis vergroten (samenwerken)	Overheid Marktpartijen Consument

Bron: naar de Bruijn en ten Heuvelhof (1991) en Haffner en Elsinga (2007)

Kernhandelingen in sturing met zowel de eerste als tweede generatie sturingsmiddelen zijn:

Afdwingen

De overheid heeft vanuit haar hiërarchische positie als wet- en regelgever middelen tot haar beschikking en kan autoritair bepaalde ontwikkelingen juridisch afdwingen of tegenhouden (eerste generatie sturingsmiddel). Marktpartijen worden in dat geval gedwongen mee te werken. In geval van schaarstecreatie vraagt dit om een lange termijn visie van de overheid om te kunnen bepalen welke locaties niet ontwikkeld worden. De overheid heeft daarmee een sterke regierol.

Stimuleren

De overheid kan door middel van economische prikkels (bijvoorbeeld subsidies) marktpartijen verleiden mee te gaan in een bepaalde ontwikkelingsrichting (tweede generatie sturingsmiddel). Het is vervolgens aan de marktpartijen zelf om te beslissen hier al dan niet aan mee te werken.

Onderhandelen

Dit is een tweede generatie sturingsmiddel, waarbij het zoeken naar een win-win situatie centraal staat. In het geval van schaarstecreatie en het inperken van ontwikkelingsmogelijkheden zal het echter eerder gaan om het beperken en verdelen van verliezen. Marktpartijen en overheid zitten aan de onderhandelingstafel vanuit gelijkwaardige posities (beide afhankelijk van elkaars handelen), maar vaak wel met een verschillend doel en ander belang.

Samenwerken

Om te kunnen sturen op schaarste hebben marktpartijen en overheid elkaars medewerking nodig om hun belangen te borgen in een grotere regionale setting. Partijen werken in strategische coalities

samen om tot meerzijdige afspraken te komen over verdeling van de locaties en het ontvangen/nemen van financiële plussen en minnen. Zij hebben een gezamenlijk doel en belang en formuleren samen een visie om dit te bereiken. Deze samenwerking wordt in overeenkomsten vastgelegd (tweede generatie sturingmiddel).

Sturend vermogen

Het sturend vermogen van partijen om elkaars gedrag te beïnvloeden, hangt er voor een belangrijk deel van af hoe de verschillende instrumenten benut worden. Het gebruik van instrumentarium wordt beïnvloed door:

- De context waarin beslissingen worden genomen;
- Het vermogen van de actoren, zoals competentie en ervaring;
- Het soort instrumenten: combinatie tussen eerste generatie sturingsinstrumentarium (wet- en regelgeving) en tweede generatie sturingsinstrumenten (onderhandelen, stimuleren en samenwerken).

Het sturend vermogen wordt daarnaast bepaald door de handelingsruimte van actoren. Deze handelingsruimte wordt bepaald door:

- Structuren: Door formele structuren, die bepalen wat wel en niet mogelijk is, zoals wet- en regelgeving en eigendomsverhoudingen. Daarnaast wordt de handelingsruimte ook bepaald door informele structuren, zoals cultuur ('zo doen wij dingen hier') en cognitieve regels (ideeën en normen, bijvoorbeeld oordelen ten aanzien van 'goed of slecht').
- Relaties tussen partijen: Partijen komen elkaar vaak in verschillende projecten tegen en werken, nu en in de toekomst, samen. Enerzijds betekent dit dat de relatie uit het verleden van belang is voor de omgang tussen partijen. Anderzijds wordt ook binnen de projecten rekening gehouden met het feit dat partijen elkaar bij projecten weer zullen tegenkomen. De onderlinge relaties en verwachtingen bepalen dus mede of en welke sturingsmiddelen ingezet worden.
- Beslissingen: In het proces hebben partijen beslissingen genomen. Deze zorgen voor een bepaalde context, waardoor partijen mogelijk niet alle instrumenten kunnen kiezen of inzetten.

4.3 Sturingsinstrumenten in de ruimtelijke ordening en de grondmarkt

In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen sturing van de partijen in de ruimtelijke ordening en hun sturing op de grondmarkt.

4.3.1 Sturing in ruimtelijke ordening.

In het buitenland wordt vaak ten onrechte gedacht dat de rijksoverheid in Nederland de belangrijkste actor is in een sterk hiërarchisch systeem van ruimtelijke ordening. Elk van de drie overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente) heeft zijn eigen verantwoordelijkheden. Sinds 1 juli 2008 heeft de overheid de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening ingevoerd. Met de Wet ruimtelijke ordening hebben overheden nieuwe bevoegdheden gekregen en kunnen ook het Rijk en provincies bestemmingsplannen maken. Tabel 4.3. geeft een overzicht van het instrumentarium dat de verschillende bestuurslagen kunnen inzetten om te sturen in de ruimtelijke ordening.

Tabel 4.3: Overzicht instrumentarium ruimtelijke ordening van Rijk, provincies en gemeenten

	Instrumentarium ruimtelijke ordening
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Algemene Maatregel van Bestuur (algemene regels) - Aanwijzingen - Inpassingsplan - Projectbesluit - Wetten voor specifieke projecten (bindende projectbesluiten o.a. tracéwet)
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Provinciale verordening (algemene regels) - Aanwijzingen - Inpassingsplan - Projectbesluit
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Bestemmingsplan - Projectbesluit - Ontheffing

Bron: Wolting, 2008

De overheid stuurt met beleid en wetgeving, maar ook door middel van financiële prikkels (subsidies zoals Vogelaar-gelden of het stadsvernieuwingsfonds uit de jaren '80). Daarnaast sluiten hoofdzakelijk gemeenten overeenkomsten met marktpartijen om ontwikkelingen te realiseren. Hierdoor krijgen marktpartijen (in)direct invloed op het beleid en het handelen van de overheid. De rijksoverheid zet in haar sturing in de ruimtelijke ordening sterk in op een verschuiving van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie' (VROM, 2004: 5). Janssen-Jansen (2010: 10) geeft aan dat onder toelatingsplanologie vaak de meer passieve rol van de overheid centraal staat: in (bestemmings)plannen wordt aangegeven wat mag. De overheid toetst aan hand van de ruimtelijke ordeningsregels. Bij ontwikkelingsplanologie staat het uitvoeren van plannen en de samenwerking met marktpartijen meer centraal. Janssen-Jansen (2010: 10) onderscheidt de volgende uitgangspunten in ontwikkelingsplanologie:

- "Het vergroten van de ontwikkelkracht (VROM, 2004: 6);
- Dynamiek leveren: ruimtelijk beleid gericht op ontwikkeling;
- Zorgen voor een accentverschuiving van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen' (VROM, 2004: 21)".

Daarbij wordt tevens aangegeven dat het niet gaat om een omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Beide zijn complementaire methoden.

Marktpartijen hebben door de ontwikkelingsplanologie veel invloed gekregen op de ruimtelijke ordening door gezamenlijk met de overheid plannen op te stellen. De plannen worden vastgelegd in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen overheid en marktpartijen, vooruitlopend op het vaststellen van publiekrechtelijke kaders.

In sommige gevallen is het publiek rechtelijk instrumentarium echter ook een belemmering voor privaatrechtelijke afspraken. De overheid heeft op 1 juli 2008 de Grex-wet ingevoerd om zekerheid te bieden dat de kostendragers van een plan in de voorfase benoemd zijn en dat kostenverhaal is af te dwingen bij de marktpartijen. Kanttekening is echter dat als partijen er in de voorfase niet uitkomen, dat dan de kans op ontwikkeling klein is. Door in een voorfase gedetailleerd vast te leggen wat de kostendragers zijn, maakt de Grexwet het zelfs ingewikkelder om een flexibel proces te doorlopen, waarin gedurende het ontwikkelingsproces nog extra afspraken gemaakt kunnen worden met partijen. Toelatings- en ontwikkelingsplanologie bijten elkaar in dit geval.

Naast toelatings- en ontwikkelingsplanologie is het laatste decennium ook sprake van onderhandelingsplanologie (De Zeeuw en Janssen-Jansen, college MCD, 2011). Hierin worden ontwikkelingen buiten de vastgestelde kaders mogelijk gemaakt, maar alleen onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld uitbreiding aan de rand van een dorp, mits extra financiële bijdrage wordt geleverd voor investeringen in de groenstructuur). Daarbij kan gedacht worden aan verdienmodellen (zoals ‘rood-voor-groen’ en ‘rood-voor-blauw’ principe³). Deze verdienmodellen leunen echter op het principe van schaarste (ontwikkelbeperkingen) en vragen om een duidelijke balans tussen aanbod en vraag, waarbij via beperkingen genoeg schaarste noodzakelijk is om de ingecalculeerde verdien capaciteit te realiseren.

Bij onderhandelingsplanologie speelt juist ook de toelatingsplanologie een rol (Janssen-Jansen, 2010). Voor een directe verbinding tussen schaarstecreatie in buitenstedelijke ontwikkellocaties en het stimuleren van ontwikkelingen in binnenstedelijk gebied, is onderhandelingsplanologie een goede aanvulling op de ontwikkelings- en toelatingsplanologie. Marktpartijen zijn eerder bereid om mee te werken aan het inperken van hun mogelijkheden als dit elders gecompenseerd wordt (bijvoorbeeld buitenstedelijk minder of niet bouwen, maar dan met een binnenstedelijk ‘recht’ op een groter bouwprogramma). Het gaat om de uitwisseling van belangen op basis van samenwerking tussen partijen. Ook hier zijn partijen van elkaar afhankelijk. De overheid kan haar beleid niet uitvoeren zonder medewerking van marktpartijen en visa versa. Iedere partij stuurt met de eigen beschikbare middelen het gedrag van de andere partij.

4.3.2 Sturing op de grondmarkt

Partijen nemen grondposities in om te kunnen sturen en invloed uit te kunnen oefenen op toekomstige ontwikkelingen. Voor de overheid is het voeren van grondbeleid een middel om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. De rijksoverheid heeft het grondbeleid gestalte gegeven door instrumenten te ontwikkelen en in te zetten, zoals de Ontheiengingswet en de Wet voorkeursrecht Gemeenten. In tabel 4.4. staan de verschillende instrumenten die de overheid kan inzetten om te sturen op de grondmarkt.

Tabel 4.4: Overzicht instrumentarium grondbeleid van Rijk, provincies en gemeenten

	Huidig instrumentarium grondbeleid
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> - Aankoop - Ontheienging van gronden voor bijzondere projecten bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • Tracéwetprojecten • Projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld • Projecten waarvoor een inpassingsplan wordt vastgesteld
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Aankoop - Ontheienging van gronden voor: <ul style="list-style-type: none"> • Projecten waarvoor een projectbesluit wordt vastgesteld • Projecten waarvoor een inpassingsplan wordt vastgesteld - Mogelijkheden van kostenverhaal en provinciaal voorkeursrecht
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Aankoop - Voorkeursrecht - Ontheienging - Kostenverhaal (bij verkoop, exploitatieovereenkomst of bij bouwvergunning)

Bron: Wolting, 2008

³ In deze verdienmodellen worden investeringen in natuur en water (groen en blauw) bekostigd uit de opbrengsten van woningbouw (rood).

Groetelaers (2004) geeft aan dat in tijden dat de overheid nog als enige partij gronden aankocht, het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium een belangrijke rol speelde bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen. Door de verandering naar een situatie waarin ook marktpartijen grondposities innemen, is de nadruk steeds meer komen te liggen op het verkrijgen van zeggenschap over de grond. Daarmee is het belang van zorgvuldig grondbeleid toegenomen. Marktpartijen benutten hun ingenomen grondposities als sturingsmiddel in onderhandelingen met gemeenten. Marktpartijen zijn hierdoor een gespreks-, onderhandelings- en samenwerkingspartner geworden.

4.4 Sturing op schaarste aan ontwikkellocaties

In dit onderzoek is de veronderstelling dat de overheid haar beleidsdoelstellingen wil realiseren en zo nodig het handelen van anderen probeert te veranderen om dit doel te bereiken. Deze paragraaf beschrijft hoe partijen door schaarste te creëren in buitenstedelijke ontwikkellocaties, kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstelling van binnenstedelijk bouwen.

Vanwege de economische recessie worden de niet ontwikkelde gronden in buitenstedelijk gebied worden steeds verder afgeboekt. Dit zal een positief effect hebben op de toekomstige haikbaarheid van het project, maar een minder positief gevolg voor de beleidsdoelstelling van de rijksoverheid om 25-40% van de woningbouwproductie binnenstedelijk te laten plaatsvinden. Een risico van het steeds verder afboeken van gronden, is dat deze gronden op termijn voor een nog lagere waarde op de markt komen. Dit zal ertoe leiden dat deze gronden als eerste ontwikkeld worden zodra de verkoop van woningen weer aantrekt. Zowel marktpartijen als gemeenten willen namelijk opbrengsten genereren. Het feit dat de buitenstedelijke locaties nu in waarde afnemen, maakt dit hét moment om een visie te ontwikkelen welke buitenstedelijke locaties nog wel en welke niet meer ontwikkeld zullen worden.

Door de ontwikkelingsmogelijkheden in buitenstedelijk gebied te beperken, is het aannemelijk om te verwachten dat de interesse van ontwikkelende partijen verschuift naar locaties waar nog wel woningbouwproductie gerealiseerd kan worden. Het beperken van mogelijke ontwikkelingslocaties in buitenstedelijk gebied kan door middel van juridisch planologisch instrumentarium, maar ook in onderhandeling en samenwerking met marktpartijen. Juist deze tijd waarin buitenstedelijke locaties geen of minder opbrengsten genereren, biedt kansen om met marktpartijen te bespreken of andere (binnenstedelijke) locaties voorrang kunnen krijgen in de woningbouwproductie en onder welke voorwaarden partijen bereid zijn de uitleglocaties niet in ontwikkeling te nemen. Zowel marktpartijen als overheid zijn gebaat bij minder ontwikkelingslocaties. Voor marktpartijen betekent dit dat, bij gelijkblijvende vraag, de druk op gecreëerd op een beschikbare locaties en de overheid hoeft in minder locaties te investeren.

4.5 Conclusie

De hoofdvraag in dit hoofdstuk is of het sturen op schaarste in buitenstedelijk gebied kan bijdragen aan een gedragsverandering van ontwikkelend Nederland om hun focus te verleggen van buitenstedelijk bouwen naar binnenstedelijke ontwikkelingen. Een subvraag hierbij is welke middelen partijen kunnen gebruiken om te sturen op deze gedragsverandering.

Het is aannemelijk dat het inperken van het aantal ontwikkellocaties ertoe leidt dat de druk op de overige ontwikkellocaties (zowel binnen- als buitenstedelijk) toeneemt. Hierdoor ontstaat schaarste

(minder aanbod dan vraag naar locaties met ontwikkelingsmogelijkheden), wat ertoe leidt dat de focus van ontwikkelende partijen zal verschuiven naar de locaties waar nog wel ontwikkeld mag worden. Door het aantal buitenstedelijke ontwikkellocaties in te perken, is er een kans om de blik van ontwikkelaars te verleggen naar binnenstedelijk gebied.

De overheid kan door middel van eerste generatie sturinginstrumenten (het inzetten van juridisch planologisch instrumentarium) voorkomen dat locaties ontwikkeld worden en kan hiermee schaarste creëren aan ontwikkellocaties. Op locaties waar al contractuele afspraken zijn gemaakt met marktpartijen over woningbouwontwikkelingen, zal meer gebruik gemaakt worden van tweede generatie sturingmiddelen. In dat geval is sturing op veranderend gedrag niet eenzijdig af te dwingen en zal de nadruk meer liggen op het verleiden, stimuleren, onderhandelen met betrokken partijen en samenwerken om het gedrag van partijen om te buigen. Partijen zullen met elkaar in overleg en onderhandeling gaan om te bespreken onder welke voorwaarden marktpartijen bereid zijn hun locaties niet in ontwikkeling te nemen.

Op basis van de literatuur zijn de volgende stellingen geformuleerd die worden getoetst aan de praktijk:

- De overheid kan door haar autoriteit en zeggenschap over juridisch planologisch instrumentarium bepaalde bouwontwikkelingen tegengaan of afdwingen. Gezien haar directe betrokkenheid bij de planontwikkeling is de gemeente de meest aangewezen partij om schaarste te creëren in ontwikkellocaties al dan niet in samenspraak met betrokken ontwikkelende partijen.
- Indien marktpartijen en overheid al publiek- of privaatrechtelijke overeenkomsten hebben afgesloten en de overheid toch de ontwikkelingsmogelijkheden wil beperken, zullen partijen onderhandelen over geleden verliezen door de marktpartijen. Hier liggen kansen voor een koppeling met ontwikkeling in binnenstedelijk gebied.
- Schaarstecreatie in buitenstedelijk gebied draagt bij aan het verleggen van de focus naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Door middel van onderhandelingen, stimuleren en samenwerken kunnen partijen het bouwen in binnenstedelijk gebied verkiezen boven bouwen op buitenstedelijke ontwikkellocaties.
- Indien partijen gezamenlijk tot een afweging komen welke locaties uit de productie genomen kunnen worden, biedt dit meer kansen om gezamenlijk de blik te richten op binnenstedelijke ontwikkeling. De verhoudingen tussen partijen zijn gunstiger voor verdere samenwerking in binnenstedelijk gebied.

Hoofdstuk 5 laat in een conceptueel model zien hoe de belangen van partijen van invloed zijn op keuzes die zij maken in locatieafwegingen en welke sturingsmiddelen partijen kunnen inzetten om schaarste te creëren in buitenstedelijke locaties en de focus te verleggen naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

5 Schaarstecreatie in buitenstedelijke ontwikkellocaties – conceptueel model

In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk of met behulp van het creëren van schaarste aan ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied, het binnenstedelijk bouwen bevorderd kan worden, modelmatig weergegeven. Dit conceptueel model dient als basis voor de toetsing in de praktijk. Allereerst wordt het model op basis van verschillende variabelen en hun onderlinge afhankelijkheid uiteengezet. Vervolgens zijn op basis van het model meerdere scenario's geschetst om na te gaan wat mogelijke resultaten kunnen zijn bij een bepaalde manier van handelen door verschillende partijen. De scenario's en stellingen (afkomstig uit hoofdstuk 2-4) staan verwoord in paragraaf 5.3 en 5.4. Tot slot wordt aangegeven hoe het model, de scenario's en de stellingen worden getoetst in de praktijk.

5.1 Conceptueel model

De bevindingen uit het literatuuronderzoek (hoofdstuk 2-4) vormen samen het theoretisch kader. Dit theoretisch kader is schematisch weergegeven in een conceptueel model (figuur 5.1) en geeft een overzicht van de samenhang van de verschillende variabelen in het vraagstuk van dit onderzoek. In dit conceptueel model zijn de belangrijkste variabelen weergegeven, die van invloed zijn op de keuze om al dan niet schaarste te creëren. De pijlen in het schema laten de onderlinge relaties zien. Het model toont de interactie tussen de verschillende partijen, hun belangen, hun afwegingen en de sturingsmogelijkheden. De verschillende variabelen van het model worden in deze paragraaf toegelicht.

Context

De context van dit onderzoek is de regionale woningmarkt. De woningmarkt is sterk gedifferentieerd naar verschillende delen van het land en regio's. Vraag en aanbod verschillen per regio. De woningmarkt strekt zich uit buiten de gemeentegrenzen en speelt zich af in een regionale setting.

Actoren

In het model staan 3 verschillende partijen weergegeven:

- 1) de overheid: Rijk, provincie en gemeente;
- 2) de marktpartijen, waaronder projectontwikkelaars, corporaties en beleggers;
- 3) de consument: Dé consument bestaat niet. Op de woningmarkt is er sprake van een zeer uiteenlopend palet van verschillende consumentenvragen en -wensen. Het gaat te ver voor dit onderzoek en dit model om in te gaan op de verschillende vragen en afwegingen van consumenten om een woning wel of niet te kopen. De consument is echter wel een bepalende factor omdat deze bepaalt welk product afgezet kan worden. De ontwikkelingen in de woningmarkt volgen (voor een deel) de vraag van de consument. Vandaar dat de consument wel is weergegeven in het model.

Tussen de verschillende actoren vindt interactie plaats. De actoren maken onderdeel uit van een netwerk en zijn afhankelijk van elkaars handelen. Ze beïnvloeden alle drie, op hun eigen manier, de werking op de grond- en woningmarkt en handelen daarbij vanuit hun eigen belangen en perspectief. Er zijn veel verschillende belangen. Deze variëren per locatie en partij en zijn afhankelijk

van de specifieke context. In het model zijn de belangen van de overheid en marktpartijen vereenvoudigd en generalistisch weergegeven. De rol en de houding die partijen aannemen ten opzichte van elkaar, beïnvloeden hun keuzes en bepalen hoe zij opereren in de gebiedsontwikkeling.

Locatieafweging

Bij het creëren van schaarste moet afgewogen worden welke locaties wel en welke niet ontwikkeld worden. Dit vereist een prioritering in de beschikbare ontwikkellocaties. Partijen kunnen deze keuze afzonderlijk of gezamenlijk maken. Zij zullen normaliter in deze keuze hun eigen belang laten prevaleren. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van het feit of zij grondposities hebben ingenomen en of er politiek een bepaalde doelstelling op de agenda staat. De afweging om een locatie al dan niet te ontwikkelen wordt grofweg gemaakt op basis van de volgende afwegingscriteria:

- 1) integrale kwaliteit;
- 2) marktpotentie;
- 3) bestaande juridische afspraken (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk);
- 4) voorinvesteringen in een locatie.

Partijen kunnen verschillen van mening over kwaliteitsafweging, aan- of afwezig zijn van de marktvrage en hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft het doen van voorinvesteringen. Hierin kunnen zij los van elkaar opereren. Het hebben van publiek- en/of privaatrechtelijke afspraken is echter een factor die partijen aan elkaar verbindt. Afhankelijk van de publiek- en privaatrechtelijke afspraken tussen partijen zijn meerdere varianten denkbaar:

- a. De marktpartijen en overheid hebben nog geen privaatrechtelijke afspraken gemaakt. Er ligt ook geen publiekrechtelijk kader. De overheid kan er in dit geval voor kiezen de bestemming van de betreffende locaties niet te wijzigen. Daarmee beperkt zij de ontwikkelingsmogelijkheden voor de marktpartijen. Financieel risico en verlies wordt genomen door partijen die grondposities hebben ingenomen. De overheid dwingt schaarste af door het (niet) gebruiken van juridisch-planologisch instrumentarium. Partijen zijn elkaar verder niets verplicht.

Of:

- b. De marktpartijen en overheid hebben wél privaatrechtelijke afspraken gemaakt, er zijn echter nog geen publiekrechtelijke afspraken. De overheid kan nu ook kiezen voor het afdwingen van schaarste met juridisch planologisch instrumentarium, maar marktpartijen hebben hier een sterkere positie omdat de overheid eerder gemaakte privaatrechtelijke afspraken dan mogelijk niet nakomt of in gevaar brengt. Partijen komen dan in een onderhandelings situatie, waarin beide moeten zoeken naar een acceptabele oplossing. De onderhandeling gaat over het compenseren van verliezen. Mogelijk ligt hier een kans om dat op te lossen in binnenstedelijk gebied: de gemeente kan partijen vragen of zij bereid zijn binnenstedelijk wel te ontwikkelen. Daarbij is het noodzakelijk dat partijen (of de overheid of de betreffende marktpartij) al over binnenstedelijke grondposities beschikken. Marktpartijen zullen alleen geneigd zijn hun compensatie in binnenstedelijk gebied op te lossen als daar voldoende verdien capaciteit is. De overheid kan partijen stimuleren om hierin mee te gaan door een financiële tegemoetkoming te bieden (bijvoorbeeld door verlaging van grondprijzen of door subsidies). Dit is dan een 'doekje voor het bloeden' voor de te nemen verliezen van het inperken van de ontwikkelmogelijkheden in het buitengebied. In dit geval wordt de marktpartij deels gecompenseerd en heeft de overheid haar doel om binnenstedelijk gebied te versterken, bereikt.

Of:

- c. De marktpartijen en overheid hebben zowel privaat- als publiekrechtelijk afspraken gemaakt. De gemeente kan dan weinig doen (bestemmingsplan terugtrekken is een niet veel gebruikte optie). De provincie is in dit geval de enige partij die kan 'overrulen' door een inpassingsplan. Maar ervan uitgaande dat de overheid deze mogelijkheden niet zal benutten (omdat dit de relatie op lange termijn zou kunnen schaden), komen partijen in een onderhandelingsproces. Daarbij hebben zij een gelijkwaardige positie. Marktpartijen hebben publiek- en privaatrechtelijke afspraken die ze kunnen opeisen, maar zij hebben de overheid nog wel nodig voor een soepel ontwikkelingsproces.

Op basis van afwegingscriteria (kwaliteit, marktvrage, voorinvesteringen en juridische afspraken) zullen partijen een strategie bepalen om een locatie wel of niet te ontwikkelen en welke houding zij ten opzichte van elkaar zullen aannemen. De afweging om een locatie wel of niet te ontwikkelen hoeft voor verschillende partijen niet tot hetzelfde eindoordeel te leiden. Of partijen tot overeenstemming komen over het al dan niet ontwikkelen van een locatie, bepaalt welke sturingsmiddel partijen inzetten.

Sturingsinstrumentarium

Om te sturen op schaarstecreatie kunnen verschillende eerste en tweede generatie sturingsmiddelen ingezet worden. De overheid kan vanuit haar positie meerdere middelen inzetten. Zij kan het gedrag van andere partijen afdwingen of stimuleren. Marktpartijen en overheid kunnen beide gebruik maken van de sturingsmiddelen: onderhandelen en samenwerken.

Schaarstecreatie

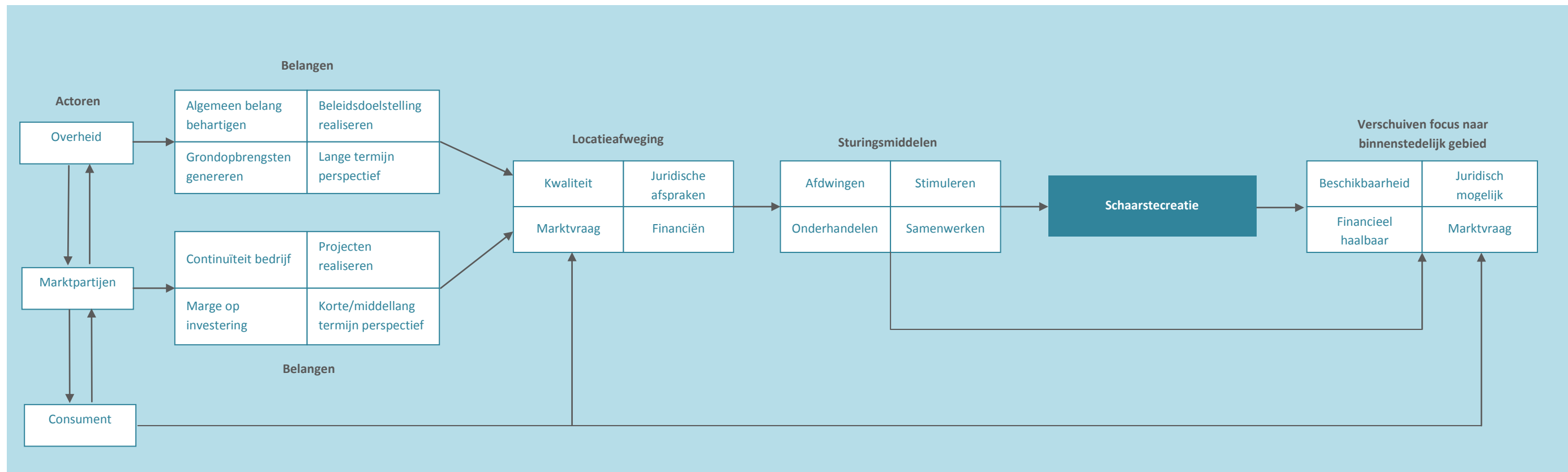
Schaarstecreatie betekent dat het aanbod wordt verkleind tot onder het vraagniveau. Partijen die actief zijn op de woningmarkt kunnen in beperkte mate de vraag beïnvloeden, maar ze hebben meer invloed op het op de markt brengen van het aanbod. Bij schaarstecreatie in ontwikkellocaties kan gedacht worden aan verschillende ingrepen, zoals het schrappen van locaties (of locaties gedeeltelijk in ontwikkeling nemen), het faseren van ontwikkelingen en het anders programmeren van locaties. Door deze ingrepen sturen partijen op het aanbod van de woningbouwlocaties.

Verschuiven focus naar binnenstedelijk gebied

Het sturingsinstrumentarium dat wordt ingezet om schaarste in de bouwlocaties te creëren, zorgt er niet automatisch voor dat ook de focus wordt verlegd naar binnenstedelijk bouwen. Om dit voor elkaar te krijgen moet nog een extra stap gezet worden en een koppeling worden gemaakt met de binnenstedelijke locaties. Sturing op het verleggen van de focus naar binnenstedelijke ontwikkeling is mogelijk via stimuleren, onderhandelen of samenwerken. Binnenstedelijke ontwikkeling afdwingen is alleen mogelijk als hierover in een eerder stadium contractuele afspraken zijn gemaakt tussen partijen.

Bij de verschuiving van de focus naar binnenstedelijk gebied zijn eigendomsituatie, financiële haarkbaarheid (afhankelijk van programma, financiële uitgangspunten en aanwezigheid van mogelijke subsidies) en wet- en regelgeving bepalend voor de mogelijkheden om binnenstedelijk bouwen te bevorderen.

Figuur 5.1: Conceptueel model



5.2 Scenario's

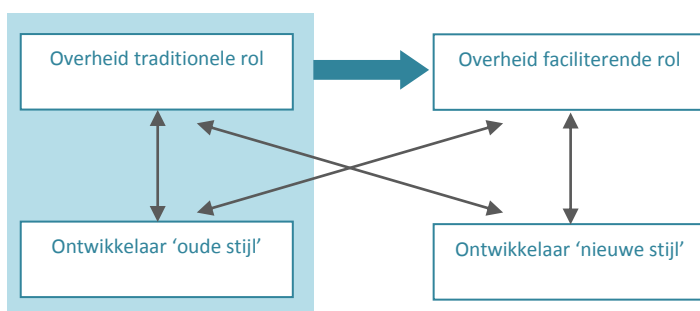
Het conceptuele model gaat uit van verschillende variabelen met onderliggende subvariabelen (bijvoorbeeld verschillende belangen of verschillende sturingsmiddelen). Op basis van het conceptuele model zijn veel verschillende scenario's denkbaar hoe partijen zouden kunnen handelen om te komen tot schaarstecreatie. Belangen van partijen differentiëren en bepalen of zij tot dezelfde of tot verschillende keuzes komen over het ontwikkelen of schrappen van een locatie. Dit bepaalt ook of partijen gaan samenwerken en vervolgens welke sturingsinstrumentaria zij kiezen om het doel (schaarstecreatie) te bereiken. In deze reeks van keuzemogelijkheden kan een breed scala aan scenario's worden uitgewerkt.

In dit onderzoek worden 2 scenario's weergegeven. Daarbij zijn belangen en het perspectief van partijen het uitgangspunt. Er is gekozen om twee uitersten tegenover elkaar te zetten: overheid met haar traditionele taakopvatting versus de overheid in haar nieuwe faciliterende rol in combinatie met de ontwikkelaar 'oude stijl' en de ontwikkelaar 'nieuwe stijl' (zoals beschreven in hoofdstuk 2). Vanuit hun belang en perspectief zullen de partijen in de twee scenario's andere keuzes maken die doorwerken in de locatieafweging en in het sturingsinstrumentarium. Door deze twee uitersten in scenario's weer te geven, kan de werking van de daartussen liggende scenario's hiervan worden afgeleid. In verband met de overzichtelijkheid van het model en de toetsing van de stellingen is het uitgangspunt dat de context in beide scenario's gelijk blijft.

Scenario 1: Overheid in traditionele rol en ontwikkelaar 'oude stijl'

Uitgangspunt is hier een traditionele, sterk sturende en regisserende overheid die plannen volledig uitwerkt en financieel doorrekent. De overheid in haar traditionele rol wil bepalen waar de marktpartijen welke woningtypen ontwikkelen en stelt vanuit haar regisserende rol de stedenbouwkundige plannen op. De overheid wil de gecalculeerde grondopbrengsten veilig stellen en biedt weinig ruimte om het programma aan te passen. De ontwikkelaar 'oude stijl' stelt het bedrijfsbelang voorop. Hij streeft naar zo snel mogelijk realiseren van het project met een maximale winst op de ontwikkeling. De sturing vanuit beide partijen is gericht op de korte termijn resultaten en de financiële belangen voeren de boventoon.

Figuur 5.1: Samenwerking van overheid in traditionele rol en ontwikkelaar 'oude stijl'



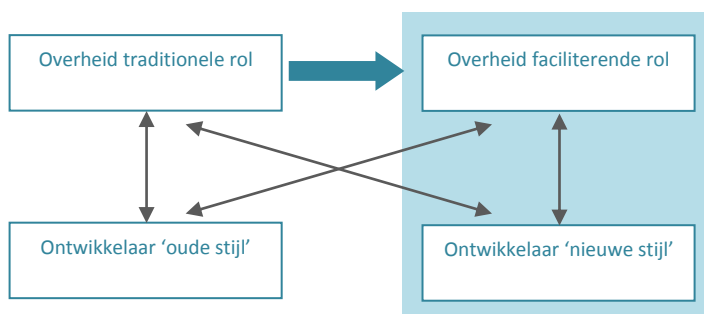
In dit scenario, waarbij partijen hun eigen belang voorop stellen, is het goed denkbaar dat marktpartijen en overheid niet tot overeenstemming komen over welke locaties geschrapt moeten worden. De overheid zal om de doelstelling te behalen het gedrag van andere partijen moeten

bijsturen en zet haar juridisch-planologisch instrumentarium in om het aantal ontwikkellocaties te beperken. De schaarste wordt afgedwongen door de overheid. In het geval dat partijen reeds een privaatrechtelijke overeenkomst hebben, zal in onderhandeling een compensatie van geleden verlies besproken worden. Partijen staan in dat geval tegenover elkaar en de discussie zal gaan over hoe partijen financieel gecompenseerd kunnen worden. Marktpartijen zullen de gemeente daarin niet welwillend tegemoet te komen. Dit resultaat biedt geen goede basis voor het verleggen van de focus naar binnenstedelijk gebied.

Scenario 2: Faciliterende overheid en ontwikkelaar 'nieuwe stijl'

In dit scenario neemt de overheid in haar nieuwe rol een meer faciliterende houding aan en laat het initiatief van ontwikkelingen over aan de marktpartijen. De overheid stelt een integrale lange termijn visie op. Zij stuurt op de hoofdlijnen en biedt ruimte aan marktpartijen voor verdere invulling van de plannen. Er zijn minder zekerheden verbonden aan de plannen (zowel qua planning als qua opbrengsten). De marktpartijen hebben een langere termijn visie en zijn bereid op korte termijn financieel minder hoge opbrengsten te behalen met vooruitzicht op goede rendementen en ontwikkelmogelijkheden op langere termijn. Ze stellen de consument meer centraal in het ontwikkelproces.

Figuur 5.3: Samenwerking overheid in faciliterende rol en ontwikkelaar 'nieuwe stijl'



Partijen zien beide in dat de ontwikkelingscapaciteit in de regio beperkt is en besluiten gezamenlijk welke locaties uit de productie genomen worden. Partijen gaan in gesprek om een afweging te maken en leggen afspraken vast in overeenkomsten.

De gezamenlijke overeenstemming over welke locaties geschrapt zullen worden, biedt, gezien de verhouding tussen partijen, meer kansen om een koppeling te maken met een binnenstedelijke ontwikkeling. Het is wel noodzakelijk dat de overheid of marktpartijen binnenstedelijk grondposities hebben om deze koppeling te kunnen maken. Partijen zullen daarnaast alleen binnenstedelijk willen ontwikkelen als daarbij voldoende verdien capaciteit is. Aangezien de partijen in goed overleg de ontwikkelingen onderzoeken zijn beide eerder geneigd om elkaar tegemoet te komen (bijvoorbeeld in verlaging van rendementseisen (marktpartijen) of een financiële tegemoetkoming door verlaging van grondprijzen of het toekennen van subsidies (overheid)). Deze houding biedt meer mogelijkheden om de focus te verleggen van buitenstedelijk naar binnenstedelijke gebied.

5.3 Stellingen

Het conceptuele model gaat uit van een uitgangssituatie en mogelijke keuzes en sturing om een schaarstecreatie te bereiken. Het model sluit aan op de eerder gestelde stellingen (hoofdstuk 2-4). Daarbij is onderscheid tussen algemene stellingen over actualiteit van gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 2) en de werking van de grond- en woningmarkt (hoofdstuk 3) en stellingen over de sturing en onderlinge interactie van partijen (hoofdstuk 4).

Stellingen over actualiteit van gebiedsontwikkeling en werking grond- en woningmarkt (afkomstig uit hoofdstuk 2 en 3):

- Verandering in de gebiedsontwikkeling heeft geleid tot een andere rolverdeling tussen partijen en tot een andere manier van innemen van (grond)positie in gebiedsontwikkelingen.
- De recessie heeft geleid tot een stagnatie in verkoop van woningen en woningbouwontwikkelingen laten op zich wachten. Marktpartijen en overheden komen in financiële problemen vanwege hoge voorinvesteringen in de gronden en latere en lagere opbrengsten. In combinatie met de strengere eisen van financiers leidt dit ertoe dat partijen afstand willen doen van hun grondposities.
- Er is een consumentenvraag naar binnenstedelijk wonen, maar die sluit niet aan op het huidige aanbod. Om het aanbod beter te laten aansluiten op de vraag is een andere programmering in binnenstedelijk gebied noodzakelijk.
- De overcapaciteit in de plannen schaadt en leidt tot kapitaalvernietiging en een mindere kwaliteit van bouwontwikkelingen, omdat niet op de juiste locaties gebouwd wordt op basis van een integrale ruimtelijke afweging. Schaarstecreatie in ontwikkellocaties kan bijdragen aan de focus van ontwikkelingen op integraal afgewogen, kwalitatief meest geschikte locaties.
- Schaarstecreatie leidt tot het beperken van het aantal ontwikkellocaties en – mogelijkheden. Het beperken van het aantal ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied biedt kansen om actief te sturen op ontwikkelingen in binnenstedelijk gebied.
- Aangezien de reikwijdte van de woningmarkt verder gaat dan gemeentegrenzen is het creëren van schaarste alleen mogelijk in afstemming met meerdere gemeenten en ontwikkelende partijen in een regio.

Stellingen over sturing en interactie tussen partijen (afkomstig uit hoofdstuk 4):

- De overheid kan door haar autoriteit en zeggenschap over juridisch planologisch instrumentarium bepaalde bouwontwikkelingen tegengaan of afdwingen. Gezien haar betrokkenheid bij de planontwikkeling is de gemeente de meest aangewezen partij om schaarste te creëren in ontwikkellocaties al dan niet in samenspraak met betrokken ontwikkelende partijen.
- Indien marktpartijen en overheid publiek- of privaatrechtelijk overeenkomsten hebben afgesloten en de overheid toch de ontwikkelingsmogelijkheden wil beperken, zullen partijen onderhandelen over geleden verliezen door de marktpartijen. Hier liggen kansen voor een koppeling met ontwikkeling in binnenstedelijk gebied.
- Met schaarstecreatie in buitenstedelijk gebied kan de focus verlegd worden van buiten- naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Door middel van onderhandelingen, stimuleren en samenwerken kunnen partijen het bouwen in binnenstedelijk gebied verkiezen boven bouwen op buitenstedelijke ontwikkellocaties.

- Indien partijen gezamenlijk tot een afweging komen welke bouwlocaties uit de productie genomen kunnen worden, biedt dit meer kansen om gezamenlijk het zwaartepunt van de woningbouwproductie te verleggen naar binnenstedelijk gebied. De verhoudingen tussen partijen is gunstiger voor verdere samenwerking in binnenstedelijk gebied.

5.4 Toetsingsmethode

Er is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve toetsing door middel van interviews en een expertmeeting.

In gesprekken met de professionals van verschillende partijen in de gebieds- en woningbouwontwikkeling zijn de stellingen over de werking van de grond- en woningmarkt aan de orde gesteld. In de gesprekken stond de actualiteit van de gebiedsontwikkeling, het algemene vraagstuk over schaarstecreatie op buitenstedelijke ontwikkellocaties en mogelijke effecten op binnenstedelijke woningbouwontwikkeling centraal. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van de gesprekken weergegeven.

Ten behoeve van de toetsing van de scenario's is ook een expertmeeting georganiseerd, waarin partijen in gesprek zijn gegaan over het conceptuele model en de twee scenario's. Daarbij is er bewust voor gekozen andere personen uit te nodigen voor de expertmeeting dan in de interviews om te voorkomen dat de experts vooringenomen standpunten zouden innemen. In de expertmeeting zijn de twee scenario's voorgelegd. Met de deelnemers zijn de twee situaties gesimuleerd. Zij zijn gevraagd vanuit hun huidige positie en achtergrond op de verschillende scenario's te reageren en met elkaar de discussie aan te gaan. Hierbij stond de pragmatische uitwerking van schaarstecreatie centraal: Hoe kan schaarstecreatie georganiseerd worden? Welke keuzes maken partijen? Wat verwachten zij van elkaar? Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten? De resultaten van de expertmeeting staan verwoord in hoofdstuk 7.

6 Toetsing aan de praktijk: Resultaten van de interviews

Om de stellingen over de actualiteit en ontwikkelingen op de woningmarkt te kunnen toetsen zijn individuele gesprekken gevoerd met tien personen werkzaam in de gebiedsontwikkeling. Daarbij is gekozen om diverse partijen te spreken: overheid (provincie, gemeenten, stadregio) en marktpartijen (corporatie, ontwikkelaar, ontwikkelaar/belegger) en overigen (adviseur en universiteit) en zo vanuit de verschillende perspectieven input te ontvangen. Er is gesproken met personen die vanuit hun ervaring en hun positie een bredere scope hebben dan het projectniveau om zo het vraagstuk op een hoger abstractieniveau te kunnen bespreken.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die voor controle en goedkeuring zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. In bijlagen II en III zijn een overzicht van geïnterviewden en de goedgekeurde verslagen opgenomen.

6.1 Toetsing van stellingen

In de interviews zijn de verschillende stellingen, afkomstig uit hoofdstuk 2 en 3, getoetst. In deze paragraaf wordt de rode draad uit de verschillende gesprekken per stelling gebundeld. Uitgangspunt voor het bepalen van deze rode draad uit de gesprekken is dat meerdere personen eenzelfde mening zijn toegedaan. Dit om te voorkomen dat één persoonlijke mening van een gesprekspartner als algemeen geldend principe gezien wordt.

1. *Veranderende rollen van partijen in gebiedsontwikkeling*

De stelling is dat *verandering in de gebiedsontwikkeling leidt tot een andere rolverdeling tussen partijen en tot een andere manier van innemen van (grond)positie in gebiedsontwikkelingen.*

Uit verschillende interviews komt naar voren dat er een verschuiving zichtbaar is in de rolverdeling tussen partijen. Het merendeel van de respondenten (7 van de 10) heeft deze rolverandering expliciet benoemd. De traditionele manier van werken van voor de recessie sluit niet meer aan bij de veranderde marktomstandigheden. Gebiedsontwikkelingsplannen gemaakt in de ‘gouden tijden’ lopen nu vast en er is een andere denkwijze en methode nodig om plannen te realiseren. De veranderingen hebben geleid tot een andere manier van samenwerken tussen partijen. Vroeger namen marktpartijen grondposities in om daarmee een macht- en onderhandelingspositie te verkrijgen in de ontwikkeling. “Dit is nu achterhaald. Kennis van de markt is in sommige gevallen een belangrijker aspect dan grondeigendom” (gesprek met A. van Heijningen, 2011).

De overheid neemt meer en meer een faciliterende rol aan en laat initiatieven over aan de marktpartijen. Twee respondenten benadrukken dat het sturen door middel van schaarste daarmee in strijd lijkt te zijn met huidige tijdsgeest. Er lijkt een paradox te ontstaan: Schaarstecreatie vraagt enerzijds om een sterk sturende overheid, die heldere kaders stelt over waar wel en waar niet ontwikkeld kan worden. En vanuit die kaders faciliteert zij de marktpartijen (terugtrekkende overheid). Zeven respondenten pleiten voor een situatie met minder overheidsbemoeienis en meer ruimte voor de marktpartijen. In tijden van recessie leidt dit tot een “survival of the fittest.

Marktpartijen moeten zich aanpassen aan de veranderde omgeving om te overleven (door bijvoorbeeld aan te sluiten bij de veranderende vraag van consument of door aan te sluiten bij de veranderende markt met andere financieringsmethoden). Dit stimuleert creativiteit en ondernemerschap van de partijen en zal leiden tot eindproducten die beter aansluiten bij de vraag van de consument”(gesprek met S. Schuwer, 2011).

In de gesprekken wordt bevestigd dat er sprake is van een wijziging in rolverdeling tussen partijen. Partijen zijn van elkaar afhankelijk om een gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. Dit vraagt om samenwerking. Het innemen van grondposities is niet langer de meest cruciale factor voor het verkrijgen van invloed op het ontwikkelingsproces. Kennis van de markt en creativiteit om in veranderende omstandigheden aansluiting te houden bij de wensen van de consument zijn belangrijke aspecten geworden om positie te verkrijgen en te behouden in het ontwikkelproces.

2. Veranderingen als gevolg van de recessie

De recessie heeft geleid tot een stagnatie in verkoop van woningen en woningbouwontwikkelingen laten op zich wachten. Marktpartijen en overheden komen in financiële problemen vanwege hoge voorinvesteringen in de gronden en latere en lagere opbrengsten. De stelling luidt: *stagnatie in gebiedsontwikkeling in combinatie met de strengere eisen van financiers leidt ertoe dat partijen afstand willen doen van hun grondposities.*

Bijna alle partijen (8 van de 10) geven aan dat de moeilijke financiële situatie als gevolg van de recessie deels wordt veroorzaakt door de stagnatie in verkoop van woningen. Daarnaast is vertraging van ontwikkelingen (wel voorinvesteringen, maar nog geen opbrengsten) de belangrijkste reden voor de financiële verliezen. De drie marktpartijen geven aan dat het stapelen van ambities leidt tot vertraging. Ook de tendens om teveel elementen (voorzieningen, infrastructuur, groen en water et cetera) aan één grondexploitatie toe te rekenen leidt tot onhaalbare gebiedsontwikkelingen. Dit geldt met name voor de buitenstedelijke locaties. De optelsom van deze extra kosten maakt ontwikkelingen niet meer rendabel. De ontwikkelopgaven worden groter, er zijn meer partijen betrokken en dat maakt het complex. Processen komen stil te liggen. Dit vraagt om een andere aanpak: kleinschaliger, zonder vooraf vastgesteld eindbeeld, niet alles aan elkaar willen knopen, maar faseerbare en opzichzelfstaande kleinere eenheden ontwikkelen. “In de planontwikkeling wordt de invloed van de ‘civil society’ (marktpartijen, maatschappelijke organisaties en instellingen en burgers) steeds groter. De overheid heeft een rol die meer faciliterend dan initiërend is” (gesprek met A. Matthijssen, 2011). Deze andere manier om gebiedsontwikkeling aan te pakken wordt door de geïnterviewde personen, zowel door de marktpartijen als door de overheid bevestigd.

Per partij verschilt het hoe men omgaat met financiële verliezen op de gronden. Dit is mede afhankelijk van organisatiestructuur en de manier waarop investeringen gefinancierd worden. De financiële situatie heeft bij marktpartijen onder andere geleid tot herontwikkelingsopgaven. “Onverkochte woningen drukken harder op financiële balansen dan het afboeken van grondposities van niet-ontwikkelde gronden” (gesprek met H. Aarts, 2011). De marktpartijen geven aan dat zij in gesprek zijn met gemeenten, corporaties en beleggers om mogelijkheden te onderzoeken om financiële lasten te verlichten (bijvoorbeeld door een stallingsconstructie van de gronden, oprichten

van regionale groundbanken et cetera). De overheid probeert de plannen te faseren of treft voorzieningen ten behoeve van de gemeentebegrotingen.

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat de recessie heeft geleid tot forse financiële verliezen op ingenomen grondposities. Partijen onderzoeken verschillende mogelijkheden en constructies om de grondposities zo min mogelijk te laten drukken op de financiële balansen. Er worden verschillende samenwerkingsconstructies onderzocht, maar er zijn, bij de geïnterviewden, nog geen geslaagde initiatieven bekend waarbij grondposities zijn teruggekocht door de gemeenten om te sturen op schaarste of om samenwerking in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te bevorderen.

3. Overmaat in plancapaciteit en nut en noodzaak voor schaarstecreatie

In een deel van Nederland is sprake van overcapaciteit in de plannen. Er is planmatig gezien meer ruimte om te bouwen dan waar behoefte/vraag naar is. Deze overmaat is niet goed voor de marktwerking en leidt tot kapitaalvernietiging en tot mindere kwaliteit van bouwontwikkelingen. Er wordt niet op de juiste locaties gebouwd op basis van een integrale ruimtelijke afweging. De stelling is dat *schaarstecreatie kan bijdragen aan de focus van ontwikkelingen op integraal afgewogen, kwalitatief meest geschikte locaties.*

De gesprekken zijn in verschillende regio's gevoerd en hieruit kwam een verschil in de druk op de woningmarkt naar voren. In Utrecht en Amsterdam is volgens de partijen nog steeds sprake van krapte op de woningmarkt (gesprek met I. Schartman en K. Reitsma, 2011). In Nijmegen en Arnhem is ook nog steeds een grote woningbehoefte, maar er is geen sprake van krapte (gesprek met M. Mentink, 2011). In Rotterdam is de woningmarkt redelijk in evenwicht. Hier is eerder sprake van een kwalitatieve dan een kwantitatieve mismatch (gesprek met A. Moerman, 2011).

In vier van de tien gesprekken is aan de orde gekomen dat in Nederland sprake is van overcapaciteit in plannen. Zij geven aan dat partijen moeten stoppen met wensplanningen. Zowel gemeenten als marktpartijen hebben de neiging om zoveel mogelijk plannen te ontwikkelen. Al deze ontwikkelingen zijn gebaseerd op individuele onderzoeken (op gemeentelijk niveau), die voor het project de vraag aantonen, maar op totaalniveau voor een regio niet lijken te passen. In de praktijk is de financiële druk van projecten om een business case sluitend te maken en financiële problemen op te lossen, groot. De ontwikkeling is vraaggestuurd, maar wordt wel vanuit het individuele project benaderd (gesprek met L. Janssen-Jansen, 2011).

Problemen bij het terugdringen van de plancapaciteit zijn zowel de afspraken die al gemaakt zijn met marktpartijen, als de consequenties van het veranderd programma voor de grondexploitaties (in verband met gecalculeerde opbrengsten van de ontwikkelingen) en het politiek draagvlak (ambities van de Raad bijstellen in relatie tot de regio). "Partijen hebben nog lang ontkend dat de groei voorbij is. Mede door het vertragen en stilvallen van bouwprojecten is de nieuwe realiteit doorgedrongen. De recessie heeft dit bewustzijn versneld" (gesprek met M. Mentink, 2011). "Door de veranderingen in de markt zijn de tegenstellingen tussen overheid en marktpartijen scherper en moeilijker oplosbaar geworden. Het is blijkbaar een stuk eenvoudiger om winst te delen dan verlies. Om ervoor te zorgen dat er nog ontwikkeld gaat worden, zullen de uitgangspunten moeten veranderen. Wie is

bereid verlies te nemen? De ontwikkelaar (genoegen met minder marge) óf de overheid (versoepelen van de financiële voorwaarden en bijstellen van haar ambities)?” (gesprek met H. Janssen, 2011).

Uit de helft van de gesprekken blijkt dat de huidige prioritering van projecten niet in afstemming gebeurt. Gemeenten en provincies kijken vaak vanuit hun eigen belang en overleggen niet of nauwelijks met marktpartijen. Bij voorkeur baseren de overheidspartijen de locatiekeuze op zaken als bereikbaarheid, beschikbaarheid van voorzieningen en bijdrage aan beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld bouwen voor speciale doelgroep). Als gevolg van de recessie worden projecten nu echter eerder geprioriteerd op basis van financiële afwegingen, dan de bijdrage van een locatie aan de versterking van de woningmarkt in de regio op de lange termijn.

Uit de gesprekken blijkt dat de keuze welke locaties wel of niet ontwikkeld worden niet in gezamenlijk overleg van overheid en marktpartijen gemaakt wordt. Het belang van de afzonderlijke projecten en financiële afwegingen prevaleren boven een integrale kwalitatieve afweging. Gezamenlijk een afweging maken zou de integraliteit bevorderen, omdat dan meerdere belangen meegewogen worden.

4. *Schaarstecreatie in ontwikkellocaties*

De stelling is dat schaarstecreatie leidt tot het beperken van het aantal ontwikkellocaties en – mogelijkheden. Het beperken van het aantal ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied biedt kansen om actief te sturen op ontwikkelingen in binnenstedelijk gebied.

Schaarstecreatie inzetten om de financiële problemen van grondposities in het buitengebied op te lossen, wordt door drie van de gevraagde partijen niet gezien als structurele oplossing. De achterliggende gedachte is dat de overheid in deze tijd niet het probleem van financiële lasten van grondposities van marktpartijen zou moeten aanpakken. Partijen hebben een verkeerde inschatting gemaakt en gronden aangekocht en gemeenten hebben zelf gezorgd voor overcapaciteit in de plannen. “Waarom zou je nu overheidsgeld investeren om deze ‘fouten’ op te lossen?” (gesprek met A. van Heijningen, 2011). De overheid moet de schaarste niet gebruiken om marktpartijen uit de brand te helpen.

Het merendeel van de respondenten (6 van de 10) ziet wel kansen om schaarstecreatie in te zetten als sturend middel om de kwaliteit in de woningbouwontwikkeling in een regio te verbeteren en om die ad hoc ontwikkelingen tegen te gaan. Door investeringen te bundelen, kan wildgroei beperkt worden. In plaats van overal een beetje ontwikkelen, kan door concentratie meer kwaliteit op één plek gerealiseerd worden. Partijen zien meer kansen in een sturing en afstemming van het programma en de locaties die wél te ontwikkelen zijn (regionale woningbouwprogrammering) dan in het beperken van ontwikkelmogelijkheden.

Wie bepaalt waar nog wel en niet ontwikkeld mag worden? Twee partijen zien daar een rol weggelegd voor de nationale overheid. Het vraagt om een integrale (sector overstijgende) afweging om de beste locatie voor de ontwikkelingen aan te wijzen. Daar zou een visie op ontwikkeld moeten worden, gevolgd door beleid. Provincies of gemeenten hebben wel het instrumentarium om dit te

doen, maar ze missen dit bredere perspectief en denken teveel vanuit hun eigen belangen en positie. Vier respondenten zien hier echter wel een rol voor de provincie weggelegd en vier respondenten zien deze rol voor de gemeente. Qua sturingsmiddelen denken respondenten aan eerste generatie sturingsmiddelen zoals de provinciale verordening, het inpassingsplan, het tegengaan van bestemmingsplanwijzigingen en inperken van de rode contouren rondom een gebied. Daarnaast wordt gedacht aan de tweede generatie sturingsmiddelen, zoals het ontwikkelen van een lange termijn visie en het creëren van financiële ruimte voor de markt.

Sturingsmiddel: Lange termijn visie

Om te kunnen sturen (of dat nu door overheid of door markt is) is het hebben van een lange termijn visie voor een groter gebied essentieel. Van de overheid wordt een lange termijn visie verwacht, maar alle gevraagde partijen zijn het eens dat de overheid regelmatig keuzes maakt over ontwikkeling van locaties, gebaseerd op korte termijn (huidige bestuursperiode) om politieke resultaten te behalen. Financiële argumenten zijn daarin doorslaggevend in plaats van lange termijn ontwikkelperspectief van een gebied.

Het bieden van de juiste sturing en voorkomen dat er ad hoc gedrag vanuit projecten optreedt, vraagt om een visie en heldere overall regie. Ontwikkelaars laten een verschuiving zien van korte termijn denken naar een middellange termijn. Het zijn met name beleggers die momenteel een lange termijn visie kunnen borgen. “Vanwege hun financieringswijze kunnen zij andere opties in hun ontwikkelingsstrategie inzetten. Zo kan er eerder gestart worden met de bouw door woningen te verhuren en een kleiner deel te verkopen. De ontwikkeling van een gebied kan dan wel van start gaan en mogelijk een vliegwieleffect teweegbrengen. Een belegger kan de keuze maken voor minder hoge opbrengsten op korte termijn om op langere termijn een betere waardeontwikkeling te realiseren” (gesprek met H. Aarts, 2011).

Er is een overgang nodig tussen het gewenste structurele lange termijn perspectief en het belang van het project op de korte termijn. Dit vraagt een andere programmering op regionaal niveau. Daarbij moet flexibel ingespeeld kunnen worden op de toekomstige vraag (lange termijn) en moet het bestaande stedelijk gebied op peil gehouden worden (korte termijn). Partijen delen de mening dat het kunnen sturen met schaarste in ontwikkellocaties vraagt om een duidelijke visie en beleid van sterke politieke bestuurders.

Sturingsmiddel: Investeringsruimte creëren

Grondposities zijn belastend voor partijen. Indien de overheid in staat is om financiële lasten te verlichten door het overnemen van financieringen (bijvoorbeeld tegen lagere rente lenen en deze financiering vervolgens weer doorleggen aan ontwikkelende partijen), kan investeringsruimte voor partijen gecreëerd worden. Over de inzet van de middelen die daarmee vrijkomen kunnen gemeente en marktpartijen afspraken maken. Bijvoorbeeld een prestatieafspraken dat de marktpartijen investeren in bepaalde onderdelen van binnenstedelijk bouwen (zoals minder hoge rendementeisen, kostendekking van onrendabel deel van bijzondere woonvormen, et cetera). Door de financieringsmogelijkheden van de overheid te benutten, krijgt de overheid ook weer zeggenschap over de gronden. De overheid zal dit echter alleen doen als zij van plan is de gronden op langere termijn alsnog te ontwikkelen. De meerwaarde van de gronden na bestemmingswijziging kan de

overheid weer elders investeren. Gezien de huidige bezuinigingsslag bij gemeenten lijkt dit op dit moment geen opportune oplossing.

Een andere vorm van investeringsruimte creëren is het oprichten van een regionale grondbank, waar alle partijen hun gronden inbrengen. Marktpartijen zullen alleen meewerken aan een gezamenlijke grondbank als dit uitzicht biedt op het verkleinen van de risico's op korte termijn en vergroten van omzet op langere termijn. Daarnaast moet het perspectief bieden op bouwproductie.

Marktpartijen geven aan bereid te zijn om afspraken te maken over hun investeringen mits de overheid hen tegemoet komt in het verminderen van de financiële lasten. Hier liggen kansen om een koppeling te maken met de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit kan bereikt worden door ontwikkelaars meer ontwikkelingsmogelijkheden te bieden mits zij ook binnenstedelijk investeren (privaatrechtelijk afspraken maken). Uitgangspunt is wel dat dit juridisch is toegestaan (in verband met staatsteunregelingen) en dat de overheid ook voldoende locaties in binnenstedelijk gebied beschikbaar heeft om te ontwikkelen. "Indien de overheid de focus van marktpartijen meer wil richten op de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, dan zijn het bieden van een goed binnenstedelijk project (juiste locatie) en het helpen bij het vrijspelen van investeringsruimte voor marktpartijen (gronden in buitenstedelijk gebied 'off balance' krijgen) belangrijke sleutels voor kansrijke samenwerking"(gesprek met H. Aarts, 2011).

Er is geen eenduidige werkwijze of financieringsconstructie denkbaar om de financiële lasten te verlichten. De gronden zijn vaak op andere wijzen gefinancierd en de bedrijfsvoering van ondernemingen is van invloed op de wijze waarop dit in de balans terecht komt. Daarom lukt het niet om hiervoor een algemene afspraak te maken die van toepassing is op alle ontwikkelende partijen. Per project, partij en gemeente zijn er andere uitgangspunten die de mogelijkheden bepalen om te komen tot verlichting van financiële lasten en het al of niet koppelen aan afspraken voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat partijen schaarstecreatie niet als oplossing zien voor het wegnemen van de financiële druk van ingenomen grondposities in buitenstedelijk gebied. Partijen zien hiervoor pas mogelijkheden als de overheid met financieringsconstructies de financiële lasten verlicht en de investeringsruimte van partijen verruimt. Op dit moment hebben de gemeenten echter ook onvoldoende financiële middelen om dergelijke financieringsconstructies aan te gaan of gronden van marktpartijen over te nemen.

De respondenten zien wel mogelijkheden om met schaarstecreatie te sturen op gewenste ontwikkelingen (zoals binnenstedelijke ontwikkeling). Door te bepalen waar niet ontwikkeld mag worden, wordt de focus verlegd naar resterende ontwikkellocaties. Deze vorm van sturing vraagt een lange termijnvisie van de overheid (gemeenten en provincies) en sterke politieke bestuurders om een brede integrale afweging te kunnen maken over het ontwikkelen of schrappen van woningbouwlocaties in een regio.

5. **Noodzaak voor regionale samenwerking**

De stelling luidt: *De reikwijdte van de woningmarkt gaat verder dan gemeentegrenzen. Het sturen op schaarste en het afstemmen van woningbouwprogrammering is alleen mogelijk met meerdere gemeenten en ontwikkelende partijen in een regio.*

Uit zes gesprekken blijkt dat partijen het belang van regionale samenwerking onderkennen, maar zij geven ook aan dat regionale samenwerking niet is af te dwingen. Partijen moeten zich ervan bewust zijn dat zij gezamenlijk aan de programmatische afstemming moeten werken. Nu gaan partijen, zowel marktpartijen als gemeenten, uit van hun eigen belangen en (grond)posities. Gemeenten hebben het instrumentarium (juridisch planologisch) om te sturen, maar hun financiële belangen liggen anders. 'Geen ontwikkelingen' betekent ook 'geen grondopbrengsten'. In keuzes voeren de financiën vaak de boventoon in plaats van de ruimtelijke kwaliteit. "Gemeente kunnen binnen hun eigen grenzen deze keuzes niet maken laat staan in regionaal verband" (gesprek met L. Janssen-Jansen, 2011). Er wordt in sommige regio's nu wel op regionale schaal overlegd tussen marktpartijen over afstemming van de woningbouwopgave. "Achterliggende gedachte is 'allemaal een beetje inleveren', maar ontwikkelaars hebben vaak allemaal het idee dat zij de beste locaties in handen hebben, dus waarom zou je dan in een dergelijke constructie stappen? Vanuit een gezamenlijk belang zit ook Bouwfonds wel bij dergelijke initiatieven aan tafel" (gesprek met H. Janssen, 2011). In de afstemming tussen gemeenten en regio's zijn partijen competitieve partners. Niemand wil als eerste haar ontwikkelingen schrappen. Marktpartijen, maar ook politieke bestuurders willen resultaten laten zien.

Twee van de respondenten geven aan dat de rijksoverheid boven de belangen kan staan en kan bepalen waar uitbreidingen/ontwikkelingen zouden moeten plaatsvinden. Dit kan zij vastleggen in ruimtelijke nota's. De Rijksoverheid heeft transdisciplinaire en sectoroverstijgende kennis en maakt een integrale afweging tussen de verschillende sectoren. Op basis daarvan kan zij een ontwikkelprogramma voor Nederland opstellen. Vervolgens dient dit op decentraal niveau tot een programma uitgewerkt te worden per regio.

Vier van de respondenten zien een sterkere rol voor de provincie om de regionale samenwerking op gebied van woningbouw te faciliteren. De kanttekening die daarbij wordt gemaakt is dat de provincie nu te ver van het operationele niveau afstaat om dit goed te kunnen begeleiden. De provincie is wel een belangrijke partner om het beleid goed te laten landen bij de regio's en gemeenten. De provincie heeft met de nieuwe wet ruimtelijke ordening meer zeggenschap gekregen en heeft publiekrechtelijk instrumentarium. Zij zet dit vooral in om bouwen tegen te gaan ten behoeve van het borgen van ecologische waarden. De provincie zou de structuurvisie en mogelijkheden van het inpassingsplan meer kunnen benutten om strak te sturen. "Als het niet lukt de gemeenten en marktpartijen te verleiden met visie, dan kan de provincie haar verordening inzetten als dwangmiddel" (gesprek met M. Mentink, 2011). Dit vraagt wel om een heldere ontwikkelingsvisie en -beleid waarmee gestuurd kan worden. Bovendien vergt het bestuurlijke moed om hier ook daadwerkelijk mee te sturen.

Op basis van de gesprekken kan geconcludeerd worden dat partijen het belang zien van regionale afstemming en samenwerking, maar zij geven aan dat dit nu nog onvoldoende van de grond komt. Partijen denken teveel vanuit hun eigen belangen en posities. Het vraagt om een coördinerende partij, die boven de belangen van de partijen de afstemming kan begeleiden en de samenwerking kan faciliteren.

6 *Aansluiting van aanbod in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op vraag van woonconsument*

Er is wel een consumentenvraag naar binnenstedelijk wonen, maar er is een kwalitatieve mismatch met het huidige aanbod. De consument wil binnenstedelijk wonen, maar dan in groene woonmilieus met laagbouw in plaats van appartementen. De stelling is: *om het aanbod beter te laten aansluiten op de vraag is een andere programmering in binnenstedelijk gebied noodzakelijk.*

Acht van de tien respondenten geven aan dat er een verschuiving zichtbaar is in focus van buitenstedelijke gebiedsontwikkeling naar binnenstedelijk bouwen. De tijden van groei in de uitleglocaties zijn voorbij en er komt een verandering in woningbouwopgave: minder grote opgaven, uitbreidingswijken worden in meer fasen realiseren en meer inzetten op herstructurering van bestaande wijken (zowel naoorlogse wijken als de wijken van de jaren '70 en '80). Het gaat niet alleen om het vernieuwen van het bestaand stedelijk gebied, maar ook om te investeren om het (openbare) stedelijke gebied op peil te houden.

“Een aantrekkelijk stedelijk gebied vraagt om een juiste programmering. Er is een goede mix aan woningen nodig. Er dient te worden voorkomen dat er te eenzijdig gebouwd wordt. In de jaren '50 en '60 is te eenzijdig gebouwd en in die gebieden moet nu zwaar ingezet worden op herstructurering en differentiatie. In de woningbouwontwikkeling is een tendens zichtbaar na de crisis om goedkope grondgebonden woningen te realiseren. Deze zijn sneller afzetbaar, maar hierdoor ontstaan wijken die eenzijdig zijn qua opbouw. We moeten voorkomen dat we nu de probleemwijken van de toekomst bouwen” (gesprek met A. Matthijssen, 2011). Een lange termijn perspectief over de ontwikkeling en opbouw van een stad is essentieel. Alleen dan is te voorkomen dat er ad hoc projecten gerealiseerd worden die op korte termijn een oplossing bieden, maar niet bijdragen aan de totale ontwikkeling en versterking van de stad. “Onderdeel daarvan is een kwaliteitsverbetering van het voorzieningenniveau (met name in de wijken rondom de binnensteden) zoals winkelstrips en scholen. Daarnaast moet de kwaliteit van de openbare ruimte verbeterd worden. Mede op basis van beschikbare voorzieningen bepalen consumenten of een woonmilieu voor hen aantrekkelijk is” (gesprek met A. Moerman, 2011).

Zes van de geïnterviewde personen geven aan dat door de veranderingen in de woningmarkt de consument meer centraal komt te staan in het ontwikkelproces. Vooral de gevraagde marktpartijen zijn van mening dat de huidige binnenstedelijke programmering uitgaat van te hoge dichtheden. Dit sluit niet aan bij de wensen van woonconsument. De reden voor hoge dichtheden komt mede door het vooraf 'dichtrekenen' van plannen door de gemeenten. De geprognostiseerde opbrengsten dienen als investering voor andere voorzieningen in de stad. “Als een overheid teveel eisen oplegt, zullen marktpartijen de opgave niet oppakken en gebeurt er niets. Uiteindelijk gelden immers de economische wetten. De overheid moet zich ook realiseren dat er grenzen zijn aan

ontwikkelingen”(gesprek met H. Janssen, 2011). Er zou meer ruimte geboden moeten worden aan de marktpartijen om gezamenlijk te kijken naar mogelijke oplossingen die aansluiten bij de consumentenvraag. Dan zullen marktpartijen ook eerder geneigd zijn met minder hoge winstmarges genoeg te nemen. “De overheid heeft nu vaak een starre houding: “wij weten wat goed is”, maar gaan daarmee voorbij aan de vraag vanuit de consument”(gesprek met H. Aarts, 2011). De overheid zou haar stedelijke idealen meer moeten verlaten en meer open moeten staan om zich aan te passen aan de veranderende marktsituatie.

Uit de interviews komt naar voren dat er een programmatische wijziging nodig is om de binnenstedelijke woningbouwopgave beter te laten aansluiten op de wens van de consument. Het gaat om een ander type woonmilieu, maar ook om extra investeringen in voorzieningen. Als gevolg van voorgecalculeerde opbrengsten van een locatie is een wijziging van programma lastig omdat dit direct consequenties heeft voor de grondexploitatie. Deze wijzigingen zijn echter wel essentieel als overheid en marktpartijen een binnenstedelijke woningbouwopgave willen realiseren, die aansluit bij de wensen van de consument.

6.2 Conclusie

Zowel de overheden als de marktpartijen bevestigen dat zij te kampen hebben met financiële druk op ingenomen grondposities, die nog niet ontwikkeld zijn. De partijen zijn nog niet op grote schaal bezig met het zoeken van een gezamenlijke oplossing, maar maken individuele keuzes hoe zij met deze financiële problematiek om kunnen gaan.

Marktpartijen kijken nog steeds meer naar de buitenstedelijke dan de binnenstedelijke locaties. Ze erkennen wel het belang van een verschuiving naar binnenstedelijk gebied. Daarbij zijn zij allen van mening dat om binnenstedelijke ontwikkeling te stimuleren een andere programmering (meer grondgebonden en groene woonmilieus) noodzakelijk is om het aanbod beter te laten aansluiten op de vraag van de consument op de woningmarkt.

De respondenten zijn ook van mening dat de overmaat in plancapaciteit moet worden teruggedrongen. Het inperken van ontwikkelingsmogelijkheden en schaarstecreatie in het buitengebied zien zij als middel om te sturen op ruimtelijke kwaliteit. Momenteel wordt de afweging om een locatie wel of niet te ontwikkelen teveel gemaakt op basis van korte termijn belangen waarbij de financiën de doorslag geven. Deze afstemming zou meer moeten plaatsvinden in regionale context en in interactie met alle betrokken partijen. De provincie kan hierin een faciliterende en coördinerende rol spelen.

De respondenten zijn van mening dat het creëren van schaarste in het buitengebied kansen biedt om het zwaartepunt van de woningbouwproductie te verleggen. Door helderheid te verschaffen over welke locaties ontwikkeld mogen worden, zullen ontwikkelende partijen volgen. Dit vraagt om een lange termijn visie van de overheid. De respondenten zien ook mogelijkheden om een koppeling te maken met binnenstedelijke ontwikkeling als de overheid marktpartijen helpt in het verminderen van financiële lasten. Over de ontstane investeringsruimte zijn marktpartijen bereid afspraken te maken (bijvoorbeeld over waar geïnvesteerd gaat worden). Deze oplossing lijkt op dit moment niet opportuun omdat gemeenten zelf grote bezuinigingsopgaven hebben.

Bovenstaande geeft aan dat het creëren van schaarste in buitenstedelijke ontwikkellocaties als sturingsmiddel ingezet kan worden om enerzijds de focus te verleggen naar binnenstedelijk bouwen en om anderzijds het gesprek aan te gaan met alle partijen over de plancapaciteit in een regio. Het inperken van ontwikkellocaties kan ervoor zorgen dat partijen in onderlinge afstemming keuzes maken welke locaties wel en niet ontwikkeld gaan worden.

7 Toetsing aan de praktijk: Resultaten van de expertmeeting

Naast de toetsing door middel van interviews (hoofdstuk 6) is ervoor gekozen een expertmeeting te organiseren. Het doel van de expertmeeting was om met partijen in gesprek te gaan over het opgestelde conceptuele model en over mogelijke scenario's voor sturing op schaarstecreatie en het verleggen van de woningbouwproductie naar binnenstedelijk gebied. Aan de expertmeeting namen professionals deel vanuit gemeente, corporaties, ontwikkelaars, adviesbureaus en universiteit.

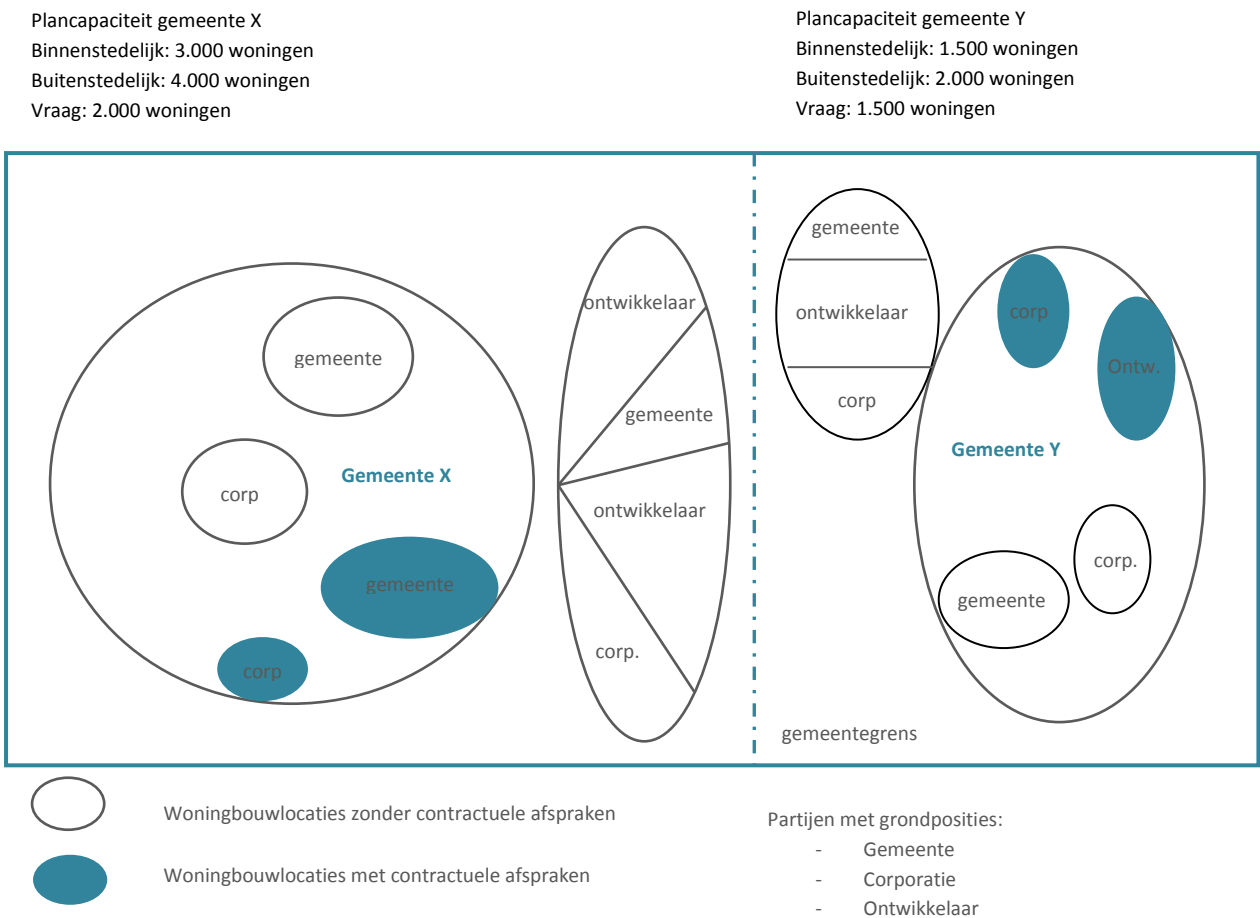
Van de expertmeeting is een verslag gemaakt, dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de deelnemers. Er is bewust gekozen voor een uitgebreide verslaglegging van de uitgewisselde standpunten om zo het verschil tussen partijen, hun keuzes en overwegingen en de onderlinge interactie weer te geven. In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de verschillende scenario's besproken en worden de stellingen getoetst. In bijlage IV, V en VI zijn een overzicht van deelnemers, de gesimuleerde praktijkcasus en het geaccordeerd verslag van de expertmeeting opgenomen.

7.1 Toetsing aan de hand van de scenario's

In de expertmeeting is de praktijk gesimuleerd door middel van een fictieve casus, waarin een uitgangssituatie is geschetst. Deze gaat uit van twee aangrenzende gemeenten waar diverse partijen grondposities hebben ingenomen (zowel binnen- als buitenstedelijk). Voor een aantal locaties zijn afspraken gemaakt (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk). De situatie gaat uit van een overmaat in plancapaciteit. Figuur 7.1 geeft een schematische weergave van de fictieve casus. In bijlage V staan de uitgangssituatie en de doelstellingen van de partijen in de casus uitgebreider omschreven.

Op basis van bovenstaande uitgangssituatie zijn de twee uiterste scenario's, zoals beschreven in hoofdstuk 5 (een combinatie van traditionele overheid en ontwikkelaar 'oude stijl' en een combinatie van faciliterende overheid en ontwikkelaar 'nieuwe' stijl) doorlopen. Het verschil tussen de twee scenario's lag zowel in het perspectief van de partijen als in de rolverdeling tussen de verschillende partijen.

Figuur 7.1: casus in expertmeeting



De deelnemers aan de expertmeeting is gevraagd vanuit hun eigen positie in de dagelijkse praktijk te reageren en toe te lichten wat de overwegingen zijn voor hun keuzes. De volgende vragen zijn voorgelegd:

1. Welke locaties zou u schrappen en waarom?
2. Wat is er nodig om verschillende partijen te verleiden en te overtuigen om hun productie binnenstedelijk te realiseren? Wat heeft u nodig (van elkaar) om te komen tot concessies of om uw strategie te kunnen aanpassen?
3. Hoe zou schaarstecreatie georganiseerd kunnen worden en welke middelen zet u hiervoor in?

Scenario 1: alle clichés zijn waar!

- Traditionele, sterk sturende en regulerende overheid
- Ontwikkelaars gericht op korte termijn belang
- Eigen belang van alle partijen staat voorop
- Prioriteit van alle partijen ligt bij het genereren van opbrengsten

Op basis van het eerste scenario zijn de volgende conclusies te trekken:

- Als partijen blijven vasthouden aan de ‘traditionele’ rolverdeling dan houden ze elkaar in een houdgreep (niemand gaat als eerste bewegen – er is sprake van een ‘prisonersdilemma’).

- Partijen komen onderling niet tot overeenstemming welke locaties geschrapt moeten worden. Iedere partij wil eigen posities ontwikkelen en schuift het probleem door naar de andere partijen. Het antwoord op de vraag wie het verlies moet nemen is een lastige. Bij het zoeken naar oplossingen staan de wet- en regelgeving (bijvoorbeeld over Europese aanbesteding of regelgeving over afboeksystematiek) in de weg.
- Er ontstaat een patstelling: partijen trekken zich terug op hun eigen territorium. De rijksoverheid wordt door aanwezigen gezien als enige partij die met beleid een oplossing kan opleggen om deze patstelling te doorbreken.
- Marktpartijen zijn alleen bereid tot opgeven van hun grondposities als er echt geen ander alternatief meer is (dat wil zeggen niet meer kunnen afboeken, geen verlichting van financieringsvoorwaarden door financier, geen andere middelen te activeren en geen vooruitzicht op ontwikkeling van gronden).

Scenario 2: verandering naar 'gebiedsontwikkeling 2.0'

- Faciliterende overheid
- Initiatief bij marktpartijen
- Partijen gericht op lange termijn perspectief
- Samenwerking staat voorop

Bij het tweede scenario staat de vraag centraal wat er voor partijen verandert ten opzichte van het eerste scenario? Welke keuzes maken partijen nu? Hebben ze andere middelen nodig? Als samenwerking de basis is, hoe worden dan het verlies en de financiële pijn verdeeld? Welke aanpak vraagt dit in een groter regionaal verband?

Conclusies vanuit de expertmeeting op basis van het tweede scenario zijn:

- Partijen zijn bereid elkaar op te zoeken en gezamenlijke oplossingen te bespreken.
- Door samenwerking lijkt er meer te bereiken, zoals meer inzicht in en kennis van de wens van de consument. Partijen zijn ogenschijnlijk minder in concurrentie met elkaar. Op hoofdlijnen is de samenwerking goed te organiseren en liggen er kansen, maar het operationaliseren en concretiseren van de uitvoering van de samenwerking blijkt lastig. Discussies verzanden in rekensystematiek van boek- en marktwaarde.
- Centraal staat dan ook de vraag hoe het financiële verlies gedeeld kan worden tussen partijen. De deelnemers geven aan dat hiervoor een partij nodig is die de afstemming reguleert en afdwingt. Deze partij maakt de keuze welke locaties geschrapt worden en waar het financiële verlies ligt. De rijksoverheid is volgens de deelnemers hiervoor de meest aangewezen partij.
- Partijen richten zich gezamenlijk op de locaties die wél ontwikkeld kunnen worden. De ontwikkeling moet op een andere manier worden vormgegeven: kleinschaliger, gefaseerd en de gronden eerst verder afwaarderen om de ontwikkeling te kunnen starten. Door te starten met een ontwikkeling proberen partijen een stimulerend effect te creëren op de omgeving.
- Commitment van partijen met langere termijn perspectief is anders. Zij zijn bereid verliezen te nemen op de ene locatie om maatschappelijke doelstellingen op een andere locatie te realiseren of om verlies op korte termijn te accepteren om op langere termijn wel rendement te kunnen behalen.

7.2 Toetsing van stellingen

Op basis van de dialoog in de expertmeeting zijn de stellingen (afkomstig uit hoofdstuk 4) getoetst. De nadruk ligt daarbij op de interactie van de partijen om al dan niet gezamenlijk te komen tot schaarstecreatie en de mogelijkheden om de focus te verleggen van buitenstedelijke ontwikkeling naar de binnenstedelijke opgave.

1. *De gemeente als sturende partij in schaarstecreatie*

De overheid (rijk, provincie en gemeente) kan door haar autoriteit en zeggenschap over juridisch planologisch instrumentarium bepaalde bouwontwikkelingen tegengaan of afdwingen. Stelling is dat *de gemeente de meest aangewezen partij is om schaarste in ontwikkellocaties te creëren al dan niet in samenspraak met betrokken ontwikkelende partijen.*

Uit de expertmeeting blijkt echter dat partijen vragen om sturende kaders vanuit de rijksoverheid. Er is behoefte aan een betrouwbare overheid met continuïteit van beleid en een lange termijn visie. De rijksoverheid is volgens de deelnemers van de expertmeeting daarvoor de meest aangewezen partij. Ten eerste om helderheid te geven over ruimtelijke ontwikkelingen gezien vanuit macro economisch niveau (welke ontwikkeling in welk gebied?). Zij kan een integrale, sector-, gemeente- en regio-overstijgende afweging maken waar ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Dit sluit echter niet aan bij het recente besluit van rijksoverheid om deze sturende taak meer decentraal neer te leggen bij provincie en gemeente. Volgens de deelnemers van de expertmeeting kan de provincie deze taak niet altijd op zich nemen. Het kan mogelijk leiden tot een belangenverstremming als de provincie posities heeft ingenomen in regionale grondbanken. Naar de mening van de deelnemers aan de expertmeeting kunnen ook de gemeenten de sturende rol niet vervullen. Zij hebben een dubbele pet van een publiekrechtelijke taak en privaatrechtelijke afspraken en grondposities. De gemeente zou zich meer moeten richten op haar publiekrechtelijke taak ('marktmeester') en zich niet meer als privaatrechtelijke speler moeten opstellen ('marktspeler').

Naast de sturing op kwaliteit, zien de deelnemers aan de expertmeeting een rol voor de rijksoverheid weggelegd voor het bieden van een visie voor regelgeving op het financiële vlak (afboeksystematiek) om uit de huidige financiële klem van de recessie te komen. Eén van de terugkerende discussies in de expertmeeting is de vraag waarom de woningmarkt stopt. De deelnemers geven aan dat er sprake is van een 'lock in' situatie tussen de financiële markt (vereisten van banken en accountant voor boekhoudingsystematiek) en de grond- en woningmarkt (sturen van woningmarkt en hoog houden van prijzen leidt tot speculatie over waardeontwikkeling van grond). Het aanbod van woningbouw sluit niet aan bij de vraag van de consument. Er is sprake van kwalitatieve schaarste. Dit zorgt voor het opdrijven van de woningprijzen. Vanwege strengere regels van banken, krijgt de consument de financiering niet rond. Gevolg: bouwontwikkelingen vertragen of liggen stil. Partijen moeten afboeken op ingenomen grondposities vanwege de strikte regelgeving over begrotingsverantwoording en kredietverstrekking. Dit legt het financieringssysteem stil. Er is sprake van een vicieuze cirkel; van een 'lock in'. De rijksoverheid is de enige partij die beleidsvrijheid heeft om dit systeem van regelgeving over kredietverstrekking aan te passen en te versoepelen. Hierdoor ontstaat mogelijk meer financiële ruimte om te investeren. Over deze investeringsruimte kunnen met partijen afspraken gemaakt worden (bijvoorbeeld in binnenstedelijke locaties investeren).

Geconcludeerd kan worden dat de deelnemers aan de expertmeeting vragen om sturing door middel van heldere kaders van de overheid. Zij zien daarin een rol weggelegd voor de rijksoverheid en niet zozeer voor decentrale overheden als provincies en gemeenten. De rijksoverheid heeft de mogelijkheden om het beleid en de wetgeving bij te stellen op gebied van financiële regels. Voor de ruimtelijke sturing kiezen de partijen opnieuw voor de rijksoverheid omdat deze een regio overstijgende kwalitatieve afweging kan maken en niet betrokken is in ontwikkelingen met grondposities.

2. Partijen onderhandelen over te nemen verliezen

Stelling is dat in het geval dat marktpartijen en overheid privaatrechtelijk overeenkomsten hebben gemaakt en ontwikkelingsmogelijkheden beperkt worden door de overheid, partijen onderhandelen over de geleden financiële verliezen.

In de expertmeeting wordt duidelijk dat partijen niet willen schrappen in eigen locaties. In het geval dat afspraken zijn gemaakt, willen partijen dat die afspraken worden nagekomen. Indien de noodzaak er is om te schrappen en partijen echt niet anders kunnen, zoeken zij samenwerking en onderzoeken ze op welke manier het financiële verlies beperkt kan worden. De deelnemende partijen geven aan dat de wil tot samenwerking er is, maar dat de operationalisering van de samenwerking ingewikkeld is. Discussies stranden vaak op verschillen in boek- en marktwaarde van locaties. Als partijen er echt uit willen komen, zullen zij verlies moeten nemen (daarbij nemen zij alleen het verlies dat nu genomen moet worden). Er moet niet naar het verleden gekeken worden (boekwaarde), maar naar de huidige waarde (marktwaarde) om oplossingen te creëren voor de toekomst. Dat betekent dat partijen het verlies afboeken om vervolgens 'gezond' weer verder te kunnen gaan. Ambities en plannen gebaseerd op voorgecalculeerde opbrengsten moeten worden losgelaten; dit ligt vooral politiek gevoelig. Hoe het verlies gedeeld wordt, zou afhankelijk moeten zijn van welke partij voordeel heeft van de schaarste. Is dat de marktpartij, die door beperking van aanbod van locaties meer druk en kans voor productie krijgt op andere locaties? Of is het overheid die in minder locaties hoeft te investeren? Het verlies zal naar verhouding gedragen moeten worden door de partij die hier het meeste profijt van heeft.

In het tweede scenario waarin partijen een langere termijn perspectief hebben, is de bereidheid om er gezamenlijk uit te komen groter. De gemeente is bereid om verliezen nemen op de ene locatie om een maatschappelijke doelstelling op een andere locatie te realiseren. En marktpartijen zijn bereid om verlies op korte termijn te incasseren om op langere termijn wel rendement te kunnen behalen.

Geconcludeerd kan worden dat de deelnemers het er over eens zijn dat afspraken moeten worden nagekomen en dat de geleden verliezen zo goed mogelijk opgevangen moeten worden, maar niet per se gecompenseerd. In geval van afspraken tussen gemeenten en marktpartijen moeten beide partijen hun deel van het verlies nemen om weer vooruit te kunnen kijken.

3. Kansen voor koppeling van schaarstecreatie in het buitenstedelijke gebied aan het stimuleren van de binnenstedelijke opgave

De stelling is dat de focus op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gestimuleerd kan worden door schaarstecreatie van ontwikkelingen in het buitenstedelijke gebied. Door middel van onderhandelingen, stimuleren en samenwerken kunnen partijen het bouwen in binnenstedelijk gebied verkiezen boven bouwen op buitenstedelijke ontwikkellocaties.

In de expertmeeting zijn meerdere oplossingsrichtingen genoemd waaruit blijkt dat een koppeling tussen buitenstedelijke schaarste en binnenstedelijke ontwikkeling gelegd kan worden:

- Indien een gemeente binnenstedelijke grondposities heeft, kan zij ontwikkelpotenties voor deze locaties uitgeven aan een marktpartij, onder voorwaarde dat de marktpartij bereid is de buitenstedelijke locatie niet in ontwikkeling te nemen. Een gemeente mag de binnenstedelijke gronden onderhands aanbesteden wanneer een marktconforme grondprijs betaald wordt. Marktpartijen willen aan dergelijke constructies meewerken onder de voorwaarde dat de binnenstedelijke locatie van goede kwaliteit is, er voldoende rendement te behalen is en de gemeente vrijheid biedt om een goed woonconcept te realiseren.
- Buitenstedelijke ontwikkeling lijkt nog steeds goedkoper dan de binnenstedelijke. Indien echter zoveel mogelijk kosten voor buitenstedelijke ontwikkeling worden doorberekend aan de consument (volledig kostendekkend) zou een woning in buitenstedelijk gebied veel duurder zijn. Zoals vastgelegd in de exploitatiewet neemt de overheid een deel van die kosten voor haar rekening⁴. Indien de subsidiestromen naar buitenstedelijk gebied zoveel mogelijk beperkt worden, zou dit een meer reëel beeld geven van de kosten van een woning. De consument kan dan een reële prijs-kwaliteit vergelijking maken tussen een woning in buitenstedelijk en binnenstedelijk gebied. Hier liggen kansen voor het stimuleren van binnenstedelijke ontwikkeling.
- Marktpartijen en corporaties zouden onderling kunnen samenwerken. Corporaties hebben veelal gronden in bezit in binnenstedelijk gebied en marktpartijen in buitenstedelijk gebied. Door de toenemende druk op de maatschappelijke rol van de corporaties is het realiseren van koopwoningen minder interessant geworden. Om toch een evenwichtige en gedifferentieerde opbouw in een wijk te behalen, biedt het samenwerken met een ontwikkelaar kansen. Marktpartijen leveren hun buitenstedelijke posities in, in ruil voor binnenstedelijke grondposities en realiseren koopwoningen. Op deze wijze creëren zij een meerwaarde (differentiatie) en verdien capaciteit in het binnenstedelijke project voor zowel de corporaties als de ontwikkelaars.
- Een andere mogelijke oplossing voor het stimuleren van binnenstedelijke ontwikkeling is het belonen van de creativiteit van de marktpartijen. Vraaggericht ontwikkelen is juist in deze tijd van recessie noodzakelijk. Marktpartijen kunnen zich van elkaar onderscheiden door hun expertise en het bedenken van vernieuwende concepten en woonmilieus die beter aansluiten bij de vraag van de consument. Geen concurrentie op basis van grondpositie, maar op basis van kennis en expertise. Als marktpartijen met haalbare en vernieuwende concepten komen voor

⁴ In het kader van de proportionaliteit zijn er in de grex-wet maximaal toe te rekenen bedragen vastgelegd. De wetgeving staat niet toe dat alle kosten (van bijvoorbeeld infrastructuur) volledig worden doorberekend.

binnenstedelijk bouwen, dan kan de overheid als beloning binnenstedelijke grondposities aan deze partijen uit geven en de buitenstedelijke posities van hen overnemen.

Uit de oplossingmogelijkheden voorgesteld in de expertmeeting kan geconcludeerd worden dat er een koppeling mogelijk is tussen het creëren van schaarste in buitenstedelijk gebied en het stimuleren van binnenstedelijke locaties. Dit vraagt echter vooral van de gemeenten een duidelijke keuze voor de binnenstedelijke opgave en de moed om van de gebaande paden af te stappen, kaders los te laten en ruimte te bieden aan nieuwe ideeën.

4. Kansen om focus te verleggen naar binnenstedelijk gebied

De stelling is dat *indien partijen gezamenlijk tot een afweging komen welke bouwlocaties uit de productie genomen kunnen worden, dit meer kansen biedt om gezamenlijk de blik meer te richten op binnenstedelijke ontwikkeling*. De onderlinge verhouding tussen partijen is gunstiger voor verdere samenwerking in binnenstedelijk gebied.

De deelnemers aan de expertmeeting geven aan dat zij alleen bereid zijn grondposities op te geven als het echt niet anders kan. “We zijn allemaal apen en er is maar 1 banaan. De slimste aap zal die banaan pakken”(J. Hutten, 2011). Partijen blijken ook niet bereid de banaan te delen en met een kleiner deel genoeg te nemen. Pas als er écht geen alternatieven meer zijn, zullen de partijen gezamenlijk gaan zoeken naar mogelijke oplossingen om de verliezen te beperken. De partijen zijn zich wel bewust dat op dit moment alle partijen met hetzelfde dilemma kampen (namelijk afboeken op grondposities en beperkte investeringsruimte) en dat geen van de partijen voldoende middelen heeft om deze problematiek alleen op te lossen.

Als partijen samenwerking zoeken, zien de deelnemers mogelijkheden om de binnenstedelijke opgave op te pakken. Dit vraagt echter wel om een andere manier om naar de opgave te kijken. Partijen moeten hun gevestigde belangen loslaten. Als mogelijke oplossingsrichting worden door de deelnemers aan de expertmeeting de volgende aandachtspunten gegeven om het zwaartepunt van de woningbouwontwikkeling te verleggen naar het binnenstedelijke gebied:

- De consument centraal stellen

Het huidige nieuwbouwaanbod in binnenstedelijk gebied sluit onvoldoende aan bij de wens van de consument. Het merendeel van de woningzoekenden wil geen appartement in een hoogstedelijk woonmilieu, maar een eengezinswoning in een meer ontspannen en ruim opgezet woonmilieu. Partijen (zowel gemeenten als ontwikkelaars) moeten meer aansluiting zoeken bij de vraag van de consument. Dit betekent vernieuwende concepten en een andere programmering op de binnenstedelijke locaties.

- Kaders verruimen en uitdagen tot creativiteit

De veranderende markt vraagt om een andere houding van partijen. Plannen en afspraken zoals eerder bedacht, sluiten niet meer goed aan bij huidige markt en leggen ontwikkelingen stil. Ontwikkelafspraken uit het verleden zijn niet ‘crisis-proof’ en partijen zouden afspraken moeten herijken en elkaar de ruimte moeten bieden om aansluiting met de veranderende markt vraag te zoeken. De gemeente zou zowel financiële ruimte moeten bieden (dus loslaten van

voorgecalculeerde opbrengsten en aantallen) als stedenbouwkundige uitgangspunten moeten loslaten. De sturing beperkt zich op hoofdlijnen. De gemeente stelt kaders waarbinnen de marktpartijen uitgedaagd worden een kwalitatief goed product te leveren. Een gebiedsontwikkeling die uitgaat van het “right to challenge” (B. Snijders, 2011). De overheid kan nieuwe creatieve oplossingen vanuit marktpartijen faciliteren en de kaders zodanig stellen dat echt ongewenste ontwikkelingen voorkomen worden, maar dat deze kaders voldoende ruimte bieden om goede en haalbare initiatieven van marktpartijen mogelijk te maken. Het creatieve en ondernemende gedrag van marktpartijen kan beloond worden door hen binnenstedelijk ontwikkelposities aan te bieden. Mogelijk is hier een verandering in sturing zichtbaar van ontwikkelings- en onderhandelingsplanologie naar “uitnodigingsplanologie”(J. Hutten, 2011).

- **Op een andere manier naar de opgave kijken**

De ontwikkelingen in zowel binnen- als buitenstedelijk gebied liggen stil. Volgens marktpartijen is een van de oorzaken hiervoor dat de gebiedsontwikkelingen te grootschalig zijn opgezet. Er moet met teveel partijen overeenstemming bereikt worden over de financiële uitgangspunten van de totale grondexploitatie. De financiële overeenkomsten worden vastgelegd in contracten en de ruimtelijke visie in bestemmingsplannen. Dit voorbereidende proces duurt (te) lang en er zijn teveel risico's dat onderhandelingen op details vastlopen. Er kan niet snel ingespeeld worden op de veranderende actualiteit. De deelnemers aan de expertmeeting stellen voor om de manier van denken om te draaien: plannen niet volledig detailleren en geen doorrekeningen maken voor de totale opgave. Proportioneer en faseer de opgave. Kijk gezamenlijk naar (kleinere) onderdelen die wel ontwikkeld kunnen worden.

- **Afwachten**

Niet (kunnen) ontwikkelen biedt ook kansen. Daarbij geldt de uitspraak “Time is on our side” (W. van der Post, 2011): hoe langer er gewacht en hoe meer er afgeboekt wordt, des te eenvoudiger en voordeliger wordt de ontwikkeling op termijn. “Schaarste is daarbij het ultieme middel.” De waarde van binnenstedelijke percelen moet soms eerst verder afnemen (‘Verelendung’ van gebouwen of terreinen), voordat een gewenste ontwikkeling of transformatie rendabel wordt.

- **De overheid geeft het goede voorbeeld**

Volgens het motto ‘Goed voorbeeld doet volgen’ kan de gemeente de focus leggen op de binnenstedelijke ontwikkeling. Dan laat zij de buitenstedelijke ontwikkeling (met alle mogelijke waardeontwikkelingen in de grond) los. De gemeente kan zich in het buitenstedelijke gebied beperken tot haar publiekrechtelijke taak en de ontwikkeling overlaten aan de markt. Dit betekent ook dat de gemeente geen grootschalige investeringen meer doet in het buitenstedelijke gebied (dus alle kosten voor marktpartijen), zodat zij de investeringstromen kan richten op het binnenstedelijke gebied. De gemeente hinkt dan niet op twee gedachten, maar maakt een duidelijke keuze om te voorkomen dat zij met dubbele pet op buitenstedelijke grondposities inneemt en afhankelijk is van ontwikkeling op deze locaties om opbrengsten te genereren.

- **Andere opbrengsten buitenstedelijke gronden**

Voordat partijen bereid zijn hun buitenstedelijke posities los te laten en hun focus te verleggen naar binnenstedelijk gebied moet de verwachtingswaarde van de gronden in buitenstedelijk gebied terug naar nul. Partijen moeten afboeken. “Dit wordt een harde landing.” Vraag is hoe de pijn verzacht kan

worden? Suggestie is om aan de buitenstedelijke gebieden andere functies toe te kennen (die ook opbrengsten genereren, hetzij minder dan met woningbouw). Als voorbeeld wordt genoemd: Een energiebedrijf die mogelijk geïnteresseerd is in het overnemen van grondposities om hier duurzame energie op te wekken. Als partijen buitenstedelijk een financiële meevaller kunnen creëren, zullen zij eerder bereid zijn de posities op te geven.

Geconcludeerd kan worden dat partijen bereid zijn samen te werken en hun focus te verleggen naar binnenstedelijke gebied, zij het onder bepaalde voorwaarden. Het gaat dan om voldoende ruimte voor creativiteit en flexibiliteit om in te kunnen spelen op de veranderende wensen van de consument. Een andere voorwaarde is het loslaten van oude (stedebouwkundige) kaders en (financiële) uitgangspunten. De gemeente dient zich dan te beperken tot haar publiekrechtelijke taak en maakt heldere keuzes waar zij de aandacht op wil richten (binnenstedelijk of buitenstedelijk) en handelt daar naar.

7.3 Toetsing van het conceptuele model

In de expertmeeting is gesimuleerd hoe de partijen reageren in een bepaalde setting. De twee scenario's zijn voorgelegd en getoetst. In relatie tot het conceptuele model wordt een aantal conclusies getrokken:

- De belangen, zoals verwoord in het model, sluiten aan bij belangen die in de praktijk spelen en op basis waarvan partijen hun keuzes maken.
- Partijen bekijken bij de locatieafweging in eerste instantie of er juridische afspraken zijn gemaakt, vervolgens of er voorinvesteringen gedaan zijn, gevolgd door de marktvraag en tot slot de integrale kwaliteit. Pas in het tweede scenario waarbij expliciet het lange termijn perspectief is benoemd, zijn partijen bereid meer integraal naar de kwaliteit te kijken.
- Als sturingsmiddelen voor het creëren van schaarste zien partijen vooral mogelijkheden in de eerste generatie middelen, zoals bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Partijen zijn bij het schrappen van ontwikkellocaties bereid te onderhandelen over mogelijke alternatieven. Daarbij is het oplossen van financiële verliezen het belangrijkste bespreekpunt. De deelnemers zien ook mogelijkheden in samenwerking met de overheid en andere partijen. Er wordt een aantal voorbeelden genoemd van stimulering van marktpartijen om hun ontwikkelgedrag meer te richten op binnenstedelijk gebied.
- Schaarstecreatie kan bijdragen aan het verleggen van de focus naar binnenstedelijk gebied, mits de binnenstedelijke locaties voldoen aan een aantal voorwaarden. De locaties moeten van goede kwaliteit zijn en voldoende rendement genereren. Anders gaan marktpartijen niet binnenstedelijk investeren.
- Gemeenten kunnen niet zomaar binnenstedelijke gronden uitgeven aan marktpartijen. Zij zijn daarbij gebonden aan de Europese regelgeving. In de expertmeeting is aan de orde geweest onder welke voorwaarde deze gronduitgifte wel is toegestaan.
- Door de partijen wordt het belang van de vraag en woonwensen van de consument benadrukt. Zolang de vraag van de consument op buitenstedelijk gebied gericht blijft, zullen ontwikkelende partijen hier woningbouwproductie willen realiseren.

7.4 Conclusie

Partijen zijn alleen bereid hun buitenstedelijke posities op te geven als het echt niet anders kan. Zij zullen niet vrijwillig locaties schrappen en schuiven het probleem door naar de andere partijen in het gebied. Een mooie metafoor hiervoor is: “We zijn allemaal apen en er is maar 1 banaan, de slimste aap pakt die banaan”.

Om gezamenlijk te komen tot de keuze welke locaties geschrapt moeten worden om het overaanbod terug te dringen, is een derde partij nodig. Die geeft aan op welke locaties nog wel ontwikkeld kan worden en hoe omgegaan wordt met de te nemen verliezen. Daarbij is belangrijk dat partijen kijken naar de huidige marktwaarde en niet naar de boekwaarde uit het verleden. Verliezen moeten eerst genomen worden om weer vooruit te kunnen kijken. Hoe het verlies gedeeld wordt, is afhankelijk van welke partij voordeel heeft van de schaarste. Het verlies moet gedragen worden door de partij die er het meeste profijt van heeft.

Deelnemers aan de expertmeeting zien in deze sturing en afstemming vooral een taak voor de rijksoverheid. De rijksoverheid wordt gevraagd op twee manieren te sturen:

- Op de kwalitatieve afweging: Beoordelen welke locaties het beste ontwikkeld kunnen worden. Volgens de deelnemers kan de rijksoverheid met een macro-economische visie deze afweging het beste maken en is zij niet privaatrechtelijk betrokken bij ontwikkelingen door ingenomen grondposities. Hierdoor kan de belangenafweging meer zuiver worden gemaakt;
- Op de regelgeving van boekhouding en accountants: Zorgen dat partijen uit de huidige financiële ‘lock in’ situatie kunnen komen.

Marktpartijen verwachten van de gemeenten en provincies enerzijds een lange termijn visie/perspectief, continuïteit van beleid en heldere kaders. Anderzijds willen de marktpartijen ook dat de gemeenten en provincies binnen die kaders voldoende ruimte laat voor de creativiteit en het ondernemerschap van de marktpartijen om in te spelen op de veranderende wensen in de woningmarkt.

Van marktpartijen wordt aan de andere kant verwacht dat zij bereid zijn met minder winstmarges genoeg te nemen. Ook wordt verwacht dat zij hun kennis en expertise benutten om beter in te spelen op de veranderende vraag van consumenten, met haalbare oplossingen komen en hierin risico durven te nemen.

Er zijn meerdere oplossingen denkbaar om de financiële problematiek van ingenomen grondposities aan te pakken en de focus te verleggen naar de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Partijen zijn bereid elkaar op te zoeken om over deze constructies na te denken. Het vraagt wel van alle partijen dat zij hun huidige uitgangspunten over plannen, verwachte grondopbrengsten en winstmarges los laten. Partijen moeten eerst hun verlies nemen van eerdere aankopen voordat er een nieuwe start gemaakt kan worden om de toekomstige opgave te kunnen vormgeven.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de hoofdvraag: Op welke manier kan schaarstecreatie aan buitenstedelijke (nieuw)bouwlocaties bijdragen aan het stimuleren van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Dit hoofdstuk beantwoordt bovenstaande vraag en geeft conclusies en aanbevelingen. De conclusies worden getrokken op basis van de theoretische hoofdstukken, de resultaten van de interviews en de expertmeeting. De aanbevelingen zijn concrete aandachtspunten voor partijen in de gebiedsontwikkeling, die bijdragen om de ontwikkelfocus naar binnenstedelijk gebied te verleggen.

8.1 Conclusies

Naast de hoofdvraag zijn in dit onderzoek ook een drietal subvragen aan de orde gekomen:

- a. Hoe kan een koppeling gemaakt worden tussen schaarste aan nieuwbouwlocaties in buitenstedelijk gebied en het stimuleren van het binnenstedelijk bouwen?
- b. Welke partijen hebben welke middelen om schaarste te creëren aan nieuwbouwlocaties?
- c. Onder welke voorwaarden zijn partijen bereid mee te werken aan het creëren van schaarste aan nieuwbouwlocaties en bereid hiervoor hun verworven grondposities in te zetten?

In deze paragraaf worden de conclusies weergegeven aan de hand van deze drie subvragen.

Hoe kan een koppeling gemaakt worden tussen schaarste aan nieuwbouwlocaties in buitenstedelijk gebied en het stimuleren van binnenstedelijk bouwen?

Op basis van de interviews en de expertmeeting wordt geconcludeerd dat schaarstecreatie als middel gebruikt kan worden om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen. Onder bepaalde voorwaarden kan schaarstecreatie in het buitenstedelijke gebied bijdragen aan het verleggen van de focus naar binnenstedelijk gebied. Door helder te communiceren over de locaties waar wel en vooral waar niet ontwikkeld mag worden, zullen ontwikkelende partijen hun blik verleggen naar gebieden met ontwikkelpotentie. Dit draagt bij aan het bundelen van de investeringen in die locaties.

Het beperken van de ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied is een mogelijk sturingsmiddel. Het schrappen van de locaties is theoretisch denkbaar, maar blijkt in de praktijk minder eenvoudig uitvoerbaar. De mogelijkheden worden beperkt, doordat er te grote financiële consequenties aan verbonden zijn. De financiële 'lock in', waarover in de expertmeeting uitvoerig is gesproken, zorgt ervoor dat partijen hun posities niet zomaar kunnen opgeven. Het betekent dat er verliezen genomen moeten worden door ontwikkelende partijen, door de overheid of door financiers. Indien hier geen compensatie tegenover staat, zullen partijen dit niet vrijwillig doen. Uit de interviews en expertmeeting blijkt dat het op dit moment financieel misschien nog niet slecht genoeg gaat en dat partijen nog niet genoodzaakt zijn om dit soort drastische maatregelen te nemen.

Voor het maken van een koppeling tussen het schrappen van ontwikkellocaties in buitenstedelijk gebied en binnenstedelijke ontwikkeling is er een aantal voorwaarden te noemen:

- Ten eerste moeten er binnenstedelijk voldoende locaties beschikbaar zijn om te kunnen ontwikkelen. Vanuit marktpartijen is aangegeven dat het naast beschikbaarheid van locaties ook gaat om de juiste locaties.

- Los van de beschikbaarheid en kwaliteit van de locaties, is ook van belang te bekijken op welke manier de locaties uitgegeven kunnen worden aan ontwikkelende partijen, die hun buitenstedelijke posities willen opgeven. De Europese regelgeving stelt eisen aan de transparantie van de gronduitgifte in relatie tot onderlinge concurrentie en in relatie tot staatsteun.
- Tot slot vraagt de omslag van buiten- naar binnenstedelijke woningbouwopgave om een andere manier van programmeren in binnenstedelijk gebied. De consument die buitenstedelijk wil wonen heeft andere woonwensen dan de consument die in stedelijk gebied wil wonen. Er zijn verschillende woonmilieus denkbaar die binnenstedelijk gerealiseerd zouden kunnen worden en die beter aansluiten bij de wens van de buitenstedelijke woonconsument. Het gaat dan vaak om een groen woonmilieu met laagbouw met een duidelijke scheiding tussen privé en openbaar gebied. Een dergelijk woonmilieu zal niet op alle locaties in binnenstedelijk gebied gerealiseerd kunnen worden. De hoge kosten verbonden aan de ontwikkeling van bepaalde locaties (bijvoorbeeld vanwege bodemsanering of vanwege maatregelen voor geluid) leiden noodzakelijk tot een hogere dichtheid om deze kosten te kunnen dekken.

Welke partijen hebben welke middelen om schaarste te creëren aan nieuwbouwlocaties?

De sturing op schaarstecreatie in buitenstedelijk gebied kan plaatsvinden door verschillende partijen met het inzetten van verschillende sturingsmiddelen.

Afdwingen

De overheid, zowel rijksoverheid, provincie als gemeenten kunnen door middel van hun publiekrechtelijk instrumentarium ruimtelijke ontwikkelingen afdwingen. De huidige regering kiest echter niet meer voor één focus in de ruimtelijke ontwikkeling (binnenstedelijk of buitenstedelijk). Zij laat dit meer over aan de marktpartijen en legt de sturing neer bij de decentrale overheden als provincies en gemeenten. Deze kunnen met inpassingsplannen respectievelijk bestemmingsplannen, de ruimtelijke ontwikkeling sturen en schaarste aan ontwikkellocaties creëren. Uit de interviews en expertmeeting blijkt echter dat de provincies en gemeenten door marktpartijen niet worden gezien als de overheden die zouden moeten sturen. De huidige belangenverstrengeling door ingenomen grondposities van gemeenten en provincies geeft geen vertrouwen dat de decentrale overheden de juiste afwegingen maken op welke locaties de ontwikkelingen het best kunnen plaatsvinden en welke locaties geschrapt dienen te worden. Om goed te kunnen sturen (en deze rol ook te krijgen van andere partijen) zullen provincies en gemeenten zich alleen op de publiekrechtelijke taak moeten richten en de privaatrechtelijke rol als marktspeler op de grondmarkt moeten loslaten. Het is de taak van de rijksoverheid om op macro economisch niveau aan te geven waar ontwikkelingen mogen plaatsvinden. De rijksoverheid moet zich niet bemoeien met de sturing op lokaal niveau. Daar zijn de gemeenten en provincies aan zet. De rijksoverheid heeft wel een taak ervoor te zorgen dat publiek geld niet met elkaar concurreert.

Stimuleren

Een andere manier van sturen is het stimuleren en economisch prikkelen van partijen om hun gedrag aan te passen. Hoe kunnen partijen gestimuleerd worden om mee te werken aan schaarstecreatie in het buitenstedelijk gebied en hun focus te verleggen naar de binnenstedelijke opgave?

- Marktpartijen zullen geïnteresseerd zijn in de binnenstedelijke opgave wanneer deze voldoende rendement oplevert. Gemeenten en provincies kunnen hieraan tegemoet komen door meer flexibel om te gaan met eerdere gestelde contractuele voorwaarden, zoals afnameverlichtingen. Daarnaast moeten marktpartijen vanuit bedrijfseconomische motief geprikkeld zijn om concepten te ontwikkelen die voldoende rendement opleveren.
- Daarnaast kunnen gemeenten door middel van investeringen het onderscheid tussen binnen- en buitenstedelijke ontwikkelingen groter maken. Indien de gemeenten meer investeringskosten voor buitenstedelijk gebied neer zouden leggen bij de marktpartijen (en daarmee bij de consument) wordt een woning in buitenstedelijk gebied qua kosten meer vergelijkbaar met een woning in binnenstedelijk gebied. Zorg voor transparantie van de totale kosten. Dan is de keuze écht aan de consument. Nu gebeurt dat niet.
- Marktpartijen moeten uitgedaagd worden op basis van hun kennis en expertise te onderscheiden. De gemeenten kunnen binnenstedelijk een meer concurrentiegerichte dialoog aangaan met de ontwikkelende partijen. Dit is voor marktpartijen vooral interessant als er voldoende vrijheid en ruimte geboden wordt om de opgave in te vullen. Dus geen voorgerecalculeerde grondopbrengsten en starre stedenbouwkundige uitgangspunten, maar de vrijheid laten aan de marktpartijen om de woningbouwopgave zo goed mogelijk in te vullen bij de vraag van de consument.

Onderhandelen

Bij het creëren van schaarste spelen publiek- en privaatrechtelijke afspraken een belangrijke rol. Indien er al afspraken gemaakt zijn, zal er onderhandeld worden met betrokken partijen om na te gaan welke kansen er zijn om hun verlies te beperken en te bezien of dat verlies elders te compenseren is (bijvoorbeeld in binnenstedelijk gebied). Het gaat dan over het bespreken en herijken van de gesloten contracten. Daarbij is essentieel dat beide partijen zich realiseren dat er verlies genomen moet worden om gezamenlijk tot een oplossing te komen. De huidige marktwaarde en niet de oude boekwaarden zijn de basis om over toekomstige ontwikkelingen te onderhandelen. Dat betekent dat zowel overheid als marktpartijen niet meer uit gaan van de prijsstijgingen van de periode van voor 2008, maar genoegen nemen met minder hoge opbrengsten en kleinere winstmarges.

Samenwerken

Partijen zijn zich ervan bewust dat ze in deze tijden moeten samenwerken om tot een duurzame oplossing te komen. Voor partijen is het belangrijk dat zij datgene doen waar zij goed in zijn. De overheid stelt publiekrechtelijk kaders, de corporaties en beleggers investeren in langdurige herstructureringsprojecten en grootschalige vernieuwingsprojecten en marktpartijen leveren de commerciële input in projecten om op een juiste manier aangesloten te blijven bij de wensen van de markt. Een duurzame samenwerking vraagt om een lange termijn perspectief van partijen en het hebben van een visie en het delen ervan. Kunnen zij gezamenlijk komen tot een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling, waarin meer differentiatie en meer variatie is en een betere verhouding tussen binnen- en buitenstedelijke ontwikkeling, zodat partijen niet meer afhankelijk zijn van ontwikkeling in buitenstedelijk gebied?

Onder welke voorwaarden zijn partijen bereid mee te werken aan het creëren van schaarste in buitenstedelijk gebied en hiervoor hun verworven grondposities in te zetten?

Uit de interviews en expertmeeting blijkt dat partijen op dit moment hun grondposities niet vrijwillig opgeven. Zij zijn wel bereid hieraan mee te werken onder bepaalde voorwaarden. Ten eerste willen zij gecompenseerd worden voor financiële verliezen. Hierbij speelt de discussie wat de marktwaarde van de grond is en wat vooruitzichten zijn of hier nog ooit ontwikkeld kan worden. In dat geval houdt de grond een bepaalde verwachtingswaarde en zullen partijen minder geneigd zijn deze op te geven. Daarnaast zullen zij de grondposities alleen opgeven als zij elders woningbouwproductie kunnen realiseren en opbrengsten kunnen genereren. Continuïteit van bedrijfsvoering is voor ontwikkelende partijen een prominent belang. Dit vraagt dus om beschikbaarheid van alternatieve (binnenstedelijke) locaties. Voor marktpartijen is daarbij het uitgangspunt dat op deze locaties voldoende rendement te behalen is. Indien de overheid de marktpartijen zou helpen om hun investeringsruimte te verruimen (bijvoorbeeld door het stalen van de gronden in een grondbank) zijn marktpartijen bereid om bepaalde locaties niet te ontwikkelen en afspraken te maken over de beschikbare investeringsruimte. Gezien de bezuinigingen bij de overheid lijkt deze mogelijkheid nu niet opportuun. Tot slot zijn marktpartijen bereid om locaties op te geven als er andere kansen tegenover staan. Daarbij kan gedacht worden aan meer vrijheid binnen de publiekrechtelijke kaders.

Op welke manier kan schaarstecreatie in buitenstedelijke (nieuw)bouwlocaties bijdragen aan het stimuleren van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?

Samenvattend kan op deze hoofdvraag uit het onderzoek geantwoord worden dat door middel van schaarste gestuurd kan worden op de locaties waar wél ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Door het inperken van (nieuw)bouwlocaties in buitenstedelijk gebied, kan het binnenstedelijk gebied aantrekkelijker worden als ontwikkellocatie voor woningbouw. Schaarste kan gecreëerd worden in overleg tussen overheid en marktpartijen door gezamenlijk te komen tot een afweging van het aantal beschikbare ontwikkellocaties in relatie tot de plancapaciteit en de daadwerkelijke woningbehoefte. Partijen zijn bereid hun locaties op te geven en de ontwikkelingsmogelijkheden in te perken, mits dit voor hen voldoende alternatieven en kansen biedt om elders hun ontwikkelopgave te realiseren tegen voldoende rendement. Uitvoering van deze gedachte zal in de praktijk wel leiden tot discussie hoe omgegaan wordt met de voorinvesteringen en hoe het verlies opvangen of gecompenseerd kan worden.

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan op basis van de conclusies en uitkomsten van het onderzoek. Deze aanbevelingen zijn gericht op het sturen van het handelen van partijen in de gebiedsontwikkelingen op lange en korte termijn. Doel is de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te stimuleren en de ontwikkeling van buitenstedelijke locaties te beperken.

8.2.1 Lange termijn

- Afstemmen van de plancapaciteit op regionaal schaalniveau

Onder de deelnemers aan de expertmeeting en onder de geïnterviewden lijkt consensus te bestaan over de problematiek van een te grote voorraad en een te hoog planvolume. Maar partijen lijken niet in staat deze problemen zelf op te lossen. Geen enkele ontwikkelaar neemt vrijwillig afscheid van zijn grondposities. Er is behoefte aan een centrale coördinatie. Daarbij kijken partijen in eerste

instantie naar de rijksoverheid. Niet om de rekening te betalen, maar om veranderingen te stimuleren. De rijksoverheid heeft deze coördinerende taak bij provincie en gemeenten gelegd.

Zowel marktpartijen als overheden zijn gebaat bij een goede regionale afstemming. Schaarstecreatie moet niet leiden tot het wegtrekken van consumenten uit een regio. Het gaat om een zorgvuldige afstemming van vraag en aanbod in een regio. Woonbehoefte-onderzoeken moeten een reëel beeld geven van de vraag in een regio. Op basis daarvan gaan partijen in overleg over het gewenste product, de plaats en de planning. De provincie is de partij die deze afstemming kan coördineren en die vervolgens op operationeel niveau toeziet op de aansturing en handhaving van de afspraken. De provincie zal daarvoor strakker moeten sturen. 'Positieve sturing' door het stimuleren en faciliteren van binnenstedelijke ontwikkeling en actief samenwerking te organiseren. 'Negatieve sturing' door in overleg met de gemeenten een strakke regie te voeren op ontwikkelingen in het buitengebied: "Is er binnenstedelijk nog ruimte? Dan buitenstedelijk geen ontwikkelingen." De provincie neemt een duidelijke houding aan naar ontwikkelende partijen, maar ook naar gemeenten. Dit vraagt een integrale visie en sterke politieke bestuurders.

- *Bieden van ruimte en flexibiliteit in kaders*

Marktpartijen vragen om heldere kaders van de gemeenten en provincies: een lange termijn perspectief, continuïteit van beleid (losgekoppeld van politieke verkiezingen) en de vrijheid om binnen die kaders flexibel te kunnen reageren op wijzigingen in de woningmarkt. De gemeenten en provincies zullen de omslag moeten maken van sterk sturend en regulerend naar sturend op hoofdlijnen en faciliterend op basis van een lange termijn visie. De overheid moet erop vertrouwen dat de publiekrechtelijke kaders voldoende houvast bieden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Hierdoor kan binnen deze kaders ruimte en vrijheid geboden worden aan de marktpartijen. Ruime kaders met een flexibele invulling vraagt ook om vertrouwen in de marktpartijen (die dit moeten verdienen bij gemeenten en provincies). Juist marktpartijen zouden in deze tijd moeten laten zien dat zij degene zijn die creatief en flexibel kunnen omspringen met veranderingen en de juiste aansluiting weten te vinden en te behouden met de vraag van de woonconsument.

- *Afzetten van de "dubbele pet" van gemeenten en provincies*

Gemeenten en provincies hebben grondposities ingenomen om te kunnen sturen op de gebiedsontwikkeling en te profiteren van de waardeontwikkeling van gronden. Hierdoor zijn zij naast 'marktmeester' ook 'marktspeler' geworden. Doordat zij zelf belangen hebben bij ontwikkeling van de gronden, kunnen zij geen objectieve keuze maken in welke locaties wel en niet ontwikkeld moeten worden. Dat moet anders. De overheid zou alleen bij hoge uitzondering 'marktspeler' moeten zijn en zich moeten concentreren op de 'marktmeester'-rol.

- *Aanpassen wet- en regelgeving financiering*

De rijksoverheid is de enige partij die de wetten rondom de financiële regelgeving kan aanpassen. De noodklok wordt nu echter nog niet geluid door gemeenten en marktpartijen. Pas op het moment dat banken en andere financiers in de problemen komen vanwege verstrekte leningen is de verwachting dat de rijksoverheid zal ingrijpen.

8.2.2. Korte termijn

- Inventariseren en bijstellen van het regionale woningbouwprogramma

Overleg met provincie, gemeenten en ontwikkelende partijen over de gezamenlijke woningbehoefte in de regio, over de benodigde geschikte locaties en over de planning. Constateer of er sprake is van overmaat of krapte in de plancapaciteit en waar en in welke segmenten zich dit voordoet.

Onderzoek met betrokken partijen gezamenlijk welke maatregelen er genomen kunnen worden om de overmaat in plancapaciteit terug te dringen (faseren, herontwikkelen van bouwplannen of gedeeltelijk schrappen van bouwplannen). Maak daarbij inzichtelijk welke consequenties dit met zich meebrengt (financieel, juridisch planologisch, politiek).

- Keuzes maken

Marktpartijen en gemeenten stemmen gezamenlijk af welke locaties ontwikkeld worden en welke afvallen. Op basis van de consequenties van de afweging leggen zij heldere keuzes voor aan de betrokken lokale en regionale bestuurders. De gemeenten legt de uitkomst van de afweging met partijen (over financiële compensatie, planningsafspraken et cetera) vast in overeenkomsten en houdt hieraan vast. Om afstemming in een regionale context te laten slagen, is overeenstemming tussen en commitment van politieke bestuurders nodig. Zij dienen over de grenzen van een gemeente en over de termijn van bestuursperiode heen te kijken.

- Stimuleren en belonen van creativiteit van marktpartijen

De marktpartijen willen uitgedaagd worden op basis van hun kennis en expertise. Bied vrijheid om haalbare plannen te maken. Dus overheid: "Daag ze uit en sta open voor nieuwe aspecten". Dit vraagt om het loslaten van eerdere plankaders en de voorgerecalculeerde opbrengsten. Stel kaders waarbinnen de marktpartijen uitgedaagd kunnen worden om een kwalitatief goed product te leveren: een ontwikkeling naar 'Right to challenge' of 'uitnodigingsplanologie'. Goede marktinitiatieven kunnen beloond worden met het uitgeven van binnenstedelijke locaties.

- Het goede voorbeeld geven

De overheid (gemeenten en provincies) moeten laten zien dat zij een keuze maken in óf binnenstedelijk óf buitenstedelijk gebied. Als de gemeenten en provincies blijven investeren in de twee gebieden, blijft er een strijd bestaan tussen publieke gelden. Concurrentie tussen locaties leidt tot het 'weglekken' van middelen, want ergens wordt het verlies genomen. Door de investeringen te richten op het binnenstedelijke gebied en niet op de uitleglocaties, worden de werkelijk kosten van een woning in het buitenstedelijke gebied zichtbaar. Dit beïnvloedt de prijs-kwaliteit verhouding en de consumenten kunnen zelf de keuze maken waar zij willen wonen. De focus van ontwikkelende partijen zal hierin meebewegen.

- Elkaar de ruimte geven om te doen waar je goed in bent

In de gebiedsontwikkeling spelen veel verschillende belangen en hebben veel partijen een rol. De veranderende tijd vergt andere manieren van samenwerking tussen partijen. Partijen zoeken naar die nieuwe werkwijze. Uitgangspunt is dat partijen elkaar de ruimte geven om hun eigen taak en rol goed te vervullen. Gemeenten en provincies beperken zich tot de hun publiekrechtelijke taak en laten de privaatrechtelijke rol als 'marktspeler' los. Marktpartijen laten zien dat ze ondernemend en creatief zijn en een meerwaarde leveren door kennis en expertise van de woningmarkt te gebruiken om te komen tot een kwalitatief goed en haalbaar eindproduct.

8.3 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek is een aantal aspecten aangestipt, die verder niet aan bod zijn gekomen. Zij kunnen verdere uitwerking geven aan dit onderzoek. Deze paragraaf benoemt de aspecten die aanleiding zijn voor vervolgonderzoek.

- In het onderzoek is meerdere keren aangekaart dat het aanbod beter moet aansluiten op de vraag van de consument. De kwalitatieve schaarste zou dan teruggedrongen kunnen worden. Dit onderzoek is bewust niet ingegaan op de wensen van de consument. Onderzocht kan worden onder welke voorwaarden de woonconsument, die nu een woning wil kopen in buitenstedelijk gebied, een woning in binnenstedelijke setting wil overwegen. Wat zijn dan de woonwensen? Wanneer is een binnenstedelijk woonmilieu van voldoende kwaliteit om deze doelgroep te bedienen? Op welke manier sluit een andere programmering beter aan bij hun wensen en welke consequenties heeft dit (bijvoorbeeld financieel, qua stedenbouwkundige opgave et cetera)?
- In dit onderzoek is het uitgangspunt dat de gemeente en ontwikkelaars onderling locaties kunnen uitwisselen. De uitgifte van gronden is echter gebonden aan Europese regels. Onderzocht kan worden welke uitwisselingsconstructies tussen binnen- en buitenstedelijke grondposities mogelijk zijn binnen Europese regelgeving. Wat zijn de aandachtspunten en wat is toegestaan?
- Uit de interviews en de expertmeeting is naar voren gekomen dat partijen naar de rijksoverheid kijken voor een centrale sturing en heldere beleidskaders. De rijksoverheid heeft in deze kabinetsperiode echter aangegeven dat zij die sturing neerlegt op decentraal niveau. In het onderzoek is de rijksoverheid geen gesprekspartner geweest. Het zou een goede aanvulling zijn om te onderzoeken hoe de rijksoverheid over de ingenomen standpunten van de partijen denkt.
- In het onderzoek wordt de suggestie gedaan om aan het buitenstedelijke gebied andere functies toe te kennen (dan de in dit onderzoek veronderstelde woningbouwfunctie) om hiermee waarde toe te kennen aan het gebied zodat minder ver hoeft worden afgeboekt. Onderzocht kan worden welke andere nieuwe verdienmodellen, naast traditionele agrarische bestemming en bouw van woningen en kantoren, denkbaar zijn voor de buitenstedelijke locaties? Op welke manier zouden andere partijen en financiers verleid kunnen worden om te investeren in het buitenstedelijke gebied?
- De provincies en de gemeenten hebben een 'dubbele pet' op als het gaat om het innemen van grondposities en het bepalen van ontwikkelingsmogelijkheden. Zoals in de conclusies en aanbevelingen wordt aangedragen, zou het goed zijn om de rollen van 'marktspeler' en 'marktmeester' te scheiden. Onderzocht kan worden hoe de 'dubbele petten' problematiek van provincies en gemeenten opgelost kan worden. Op welke manier is een omschakeling mogelijk tussen de huidige situatie en een nieuwe situatie waarin de overheid alleen 'marktmeester' is. Wat betekent dit voor de (gemeentelijke) begrotingen die jarenlang gevoed zijn door grondopbrengsten uit de stedelijke ontwikkeling?

Bijlagen

- I. Bronnen
- II. Overzicht geïnterviewden
- III. Verslagen van interviews
- IV. Overzicht deelnemers expertmeeting
- V. Casus expertmeeting
- VI. Verslag expertmeeting

Bijlage I

Bronnen

Literatuur

- Bruijn, de en Ten Heuvelhof (1991), *Sturingsmiddelen voor de overheid: over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese
- Buitelaar, E, H. Mertens, B. Needham en G. de Kam (2006), *Sturend vermogen en woningbouw. Een onderzoek naar het vermogen van gemeenten om te sturen bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties*. Utrecht: DGW/NETHUR-partnership.
- Cammen, H. van der en L.A. De Klerk (1993), *Ruimtelijke Ordening*. Aula, 2^e druk
- College van Rijksadviseurs (2010), *Prachtig Compact NL*. Den Haag: Ministerie van VROM
- CPB (De Groot, H. G. Marlet, C. Teuling en W. Vermeulen) (2010), *Stad en land*. Den Haag: de Swart.
- Deloitte (Berns, S., Celik, H., Michiels, B. en M. Schenk)(2010), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, onderzoek i.o.v. VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Utrecht: Deloitte
- Dipasquale, D en W.C. Wheaton (1996), *Urban Economics and real estate markets*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- EIB (Hoek, van T., Koning, M en M. Mulder)(2011), *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*.
- Goudriaan, J., Brakkee G. en W. ten Voorde (2010), *Wat levert woningbouwregie nou eigenlijk op?* Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr 1 februari 2010, woningbouwregie p.13-19.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Locatieontwikkeling in een veranderende marktsituatie*. Delft: University Press.
- Haffner, M. en M. Elsinga (2007), *Theorie en praktijk van een stedelijk vernieuwingsnetwerk*. Gouda: Habiforum.
- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen, Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street*. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Universiteit van Amsterdam.
- Knol, M. en H. Savelkoul (2009), *Kredietcrisis en grondbeleid*. Real Estate Magazine, 2009/62/44.
- Korthals Altes, W.K en B. de Graaf (1999), *Vast aanbod, flexibele vraag*, ESB 84^e jaargang, nr 4233, pagina D8, 9 december 1999.
- Lahpor-van der Marel, S.L. (2010), *Gemeentelijk grondbeleid in een actuele context. Onderzoek naar de gevolgen van de economische crisis en de grondexploitatiewet op het gemeentelijk grondbeleid*. Scriptie MsRE. Amsterdam school of Real Estate.
- Louw, E. , de Vries, P. , Roeleveld, K. en M. Reitsema (2005), *Property cycles and structures of provision in the Netherlands*, Paper to be presented on the International Housing Conference of the European Network for Housing Research Reykjavik (Iceland), 29th June - 3rd July 2005.

- Luijten, A. (2011), *kosten en opbrengsten dicht bij elkaar brengen*, op website van gebiedsontwikkeling.nu
- Matthijssen, A. en G. Zwaal (2011), *De Arnhemse aanpak van de crisis op de vastgoedmarkt*. Onderdeel van raadgevoorstel; treffen van maatregelen voor resultaatverbetering van de Financiële Jaarrapportage Projecten 2010/ kennisnemen van de analyse en aanpak vastgoedcrisis. Arnhem
- Nirov (2010), *Crisis en de kracht van ruimtelijk beleid. Over de overmaat aan plancapaciteit*. Den Haag, Nirov.
- OTB (Boumeester, H, K. Dol en J. Meesters (2009), *Stedelijk wonen: een brug tussen wens en werkelijkheid. Een onderzoek naar woonwensen en woonproducten bij binnenstedelijk bouwen*. Voorburg: NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers.
- Putman, M. (2010), *Een nieuwe ontwikkelaar?, een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling*. MCD scriptie, Rotterdam.
- Rigo (2008), *De ruimte voor woningbouw binnen het bestaand bebouwd gebied. Een onderzoek naar de regionale ruimte voor binnenstedelijk bouwen*. Den Haag, Ministerie van VROM.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist (1996), *Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn.
- Schouten, M., 2011, *De Nederlandse Ruimtelijke ordening creëert schaarste op de woningmarkt*, Essay MSRE Amsterdam. Amsterdam.
- Segeren, A (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag, Samenwerking van NAI Uitgevers, Rotterdam en Ruimtelijk Planbureau.
- Theebe, M., 2011, Marktanalyse met het 4 kwadrantenmodel, collegereeks Amsterdam School of Real Estate 2011.
- Verlaat, J. Van 't (2008), *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vries, P. de en E. Louw (2006), *'Marktwerking op de woningbouwmarkt'*, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 12 (4):p. 22-26.
- VROM (2004), *Nota Ruimte nota over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland tot 2020*. Den Haag: Ministerie van EZ, LNV, V&W en VROM.
- VROM (2004), *Begrenzing Bebouwd Gebied 2000*. Den Haag: Ministerie van VROM
- VROM (2006), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling. katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006b), *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling, een praktische routebeschrijving*. Den Haag, VROM.
- VROM (2008), *Structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Weerd, van der, R. (2007), *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling, Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*. Universiteit Twente en Amsterdam School of Real Estate.
- Wigmans, G. (2002), *De grondexploitatie, kosten, opbrengsten en resultaat in de begroting van de grondexploitatie*. Delft, Technische Universiteit Delft.
- Wolting, B (2008), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Zeeuw, De F. (2010), spreker op manifestatie *Architectuur Lokaal* (oktober 2010).

Collegereeks MCD

- Eldonk, van A. (2010), college MCD, 14 september 2010
- Franzen, A. (2009), college MCD, 27 oktober 2009
- Schoorl, F, (2010), college MCD, 2 maart 2010
- Versteijlen, L. (2010), college MCD, 16 november 2011
- Zeeuw, de F. (2010) en L. Janssen-Jansen, college MCD, 12 oktober 2010

Internet

- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/340-duizend-woningen-te-veel-in-de-pijplijn.150089.lynkx> d.d. 26-02-2011
- http://www.bouwendnederland.nl/artikelen/pages/overmaat_in_plancapciteit_is_noodzakelijk d.d. 25/02/2011
- <http://www.eib.nl/files/files/EIBCrisisherstelbouwjuli2010.pdf> d.d. 07-06-2011
- <http://www.investopedia.com/university/economics/economics3.asp> d.d. 15-05-2011
- www.gebiedsontwikkeling.nu/opinie/interview/kosten-en-opbrengsten-dichter-bij-elkaar-brengen d.d. 08-06-2011
- <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/06/14/terugval-bouwproductie-niet-verrassend-afname-bouwvergunningen-punt-van-zorg.html> d.d. 07-06-2011
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/06/14/presentatie-van-de-ontwerp-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-de-prioritering-investeringen-mobiliteit-en-water-en-het-programma-beter-benutten.html> d.d. 04-0-2011
- <http://www.vastgoedvergelijker.nl/vastgoednieuws/nirov-veel-te-veel-nieuwbouwplannen> d.d. 26-02-2011
- <http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Economie/298638/Gemeenten-lijden-414-miljoen-euro-verlies-op-bouwgrond.htm> d.d. 30 mei 2011
- <http://www.watertorenberaad.nl/werkplan> 2010-2011 d.d. 10-05-2011

Bijlage II

Overzicht geïnterviewden

Heleen Aarts

Directeur gebiedsontwikkeling Amvest

Antoinette van Heijningen

Directeur Urbancore en mede-initiatiefnemer van het Watertorenberaad

Harm Janssen

Directeur ontwikkeling Bouwfonds regio Noordwest

Leonie Janssen-Jansen

Universitair Hoofddocent Planologie Universiteit van Amsterdam

Albert Matthijssen

Directeur programma en strategie gemeente Arnhem

Martijn Mentink

Hoofd sector regionale ontwikkeling Stadsregio Arnhem Nijmegen

Arie Moerman

Directeur Estrade projecten (onderdeel van Vestia)

Keimpe Reitsma

Adviseur financiële regie, sector Programma en Regie, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Ineke Schartman

Projectleider ruimte Provincie Utrecht

Stefan Schuwer

Lid van de raad van bestuur Ymere (gebieds- en projectontwikkeling)

Bijlage III

Verslagen interviews

Heleen Aarts - Directeur gebiedsontwikkeling Amvest
27 mei 2011

Actuele situatie op woningmarkt

Het scriptieonderzoek gaat ervan uit dat de woningbouwopgave meer binnenstedelijk moet worden gerealiseerd. Heleen Aarts geeft aan, dat dit uitgaat van de gedachte dat de samenleving maakbaar is. De compacte stad gedachte is een beleidsdoelstelling. In hoeverre sluit dit aan bij de woonwens van consumenten? En is die vraag ook zodanig te sturen? De binnenstedelijke ontwikkeling sluit nu onvoldoende aan bij de vraag van de consument. De programma's zijn vaak financieel dicht gerekend en de overheid zou dit eindbeeld van hoge dichtheden en bijbehorende verwachte opbrengsten meer moeten bijstellen. Zo was er in Eindhoven op één van de voormalige Philips-terreinen een woningbouwprogramma van 900 woningen gedacht. Uiteindelijk wordt hier, op voorstel van Amvest, een veel minder fors appartementen programma en meer laagbouwmilieu gerealiseerd en is het programma bijgesteld naar 500 woningen. Dit om beter aan te sluiten bij de vraag vanuit de consument. Dit soort vraag gestuurd denken is nog onvoldoende doorgedrongen bij de plannenmakers van de overheid.

Heleen Aarts geeft aan dat de centrale overheid de partij is die moet bepalen waar wel en niet ontwikkeld gaat worden. Daarbij moet zij wel kijken naar wat de consument op de woningmarkt echt wil en niet haar beleidsvoorkeuren laten prevaleren. In het verleden heeft de overheid sterk gestuurd "zo moet er gewoon worden". Deze tijd vraagt echter om een andere houding. De overheid, maar ook ontwikkelaars/ beleggers moeten een meer bescheiden en faciliterende houding aannemen richting de consument. Deze periode van recessie vraagt volgens Heleen Aarts om een correctie in het denken van ontwikkelend Nederland. Er is een generatiewisseling van top down bestuurders naar meer bottom up en meer faciliterende bestuurders. Deze verandering is nu al zichtbaar.

Heleen Aarts beaamt dat grondposities belastend zijn voor ontwikkelaars in de financiële balans, maar onverkochte woningen drukken nog veel harder op de balansen. Een ontwikkelaar kan beter onbebouwde grond dan onverkochte woningen in portefeuille hebben. Naast afboeken op financiële balans worden er ook nog steeds plannen herontwikkeld.

Binnenstedelijke versus buitenstedelijke ontwikkeling

Vanuit haar rol als belegger/ ontwikkelaar maakt Heleen Aarts een nuancering over de binnenstedelijke complexiteit. Het binnenstedelijke bouwen is kostbaar en complex en ontwikkeltrajecten nemen lange tijd in beslag, maar vanuit risicoprofiel bezien is buitenstedelijke ontwikkeling meer risicovol dan binnenstedelijke ontwikkeling. De verwervingskosten voor een binnenstedelijk terrein zijn misschien wel €100,- tot €1000,- per m². Maar dan is er ook een bestemming (bedrijven, kantoren, woningen). Deze grond heeft al een basiswaarde. Buitenstedelijk wordt veel minder betaald voor de grond. De waarde voor agrarische bestemming is circa €5,- per m² en er wordt €5 - €20,- betaald voor aankoop van die grond (4-10 voudige), maar dan is de ontwikkelaar/ belegger nog niet verzekerd van een bouwbestemming. Een ontwikkelaar loopt hier dus meer risico of betaalde kosten voor de grond ook wel een vergelijkbare grondwaarde gaan vertegenwoordigen. Het "fall back" scenario is gunstiger in binnenstedelijke gebied.

Daarnaast is Heleen Aarts van mening dat er bij een grote uitleglocatie zoals Rijnenburg of Zuidplaspolder teveel zaken worden toegerekend aan de gebiedsontwikkeling zoals hoofdinfrastructuur, groenvoorzieningen en de wateropgave. De financiële opgave wordt zo fors dat het niet meer rendabel wordt om de woningen te ontwikkelen. Hierdoor staat de buitenstedelijke gebiedsontwikkeling ook stil en niet alleen vanwege terugval in vraag vanuit de consument. Het besef is haar inziens nog onvoldoende doorgedrongen bij de overheden dat

niet alle kosten aan de gebiedsexploitatie doorgerekend kunnen worden. Dit leidt ertoe dat ontwikkelingen niet van de grond komen.

In plaats van schaarstecreatie meer investeringsruimte creëren

Ontwikkelaars hebben veel aangekochte gronden in een grondbank gezet. Voorheen konden deze gronden goed gefinancierd worden, maar door wens van banken en financiers om risico's te verminderen, moeten ontwikkelaars hogere rentes betalen of leningen met een groter eigen vermogen financieren. Beleggers hebben hier vaak minder hinder van omdat die hun financiering anders kunnen regelen. Heleen Aarts geeft niet zoveel kansen in schaarstecreatie, maar wel in mogelijkheden dat de overheid de gronden overneemt en/of voordeliger kan financieren (bijvoorbeeld via de Bank Nederlandse Gemeenten). De ontwikkelaars vergoeden dan de meer gunstige rente aan de gemeente. Het verschil tussen rente X via lening bij gemeente en rente Y via lening bij de bank biedt meer investeringsruimte aan de ontwikkelaars en beleggers. Er zouden afspraken gemaakt kunnen worden over deze investeringsruimte (bijvoorbeeld een deel hiervan investeren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling). Vraag is of er gekozen moet worden voor een stallingsconstructie (minder risico voor overheid) of een verkoopconstructie.

Heleen Aarts geeft aan dat als overheden de financieringslasten van ontwikkelaars/ beleggers kunnen verminderen, de marktpartijen hier zeker iets tegenover zullen stellen en dat er op andere vlakken afspraken gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld over locaties waar geïnvesteerd moet worden). Bij een koppeling aan investeringen in binnenstedelijke ontwikkeling, is uitgangspunt dat dit juridisch mogelijk is (i.v.m. staatsteunregelingen) en dat de overheid ook voldoende locaties in binnenstedelijk gebied beschikbaar heeft om te ontwikkelen.

Heleen Aarts is van mening dat de overheid niet moet ingrijpen om de financiële problemen van de marktpartijen over te nemen of op te lossen. Het zou meer een samenwerking moeten zijn. Indien de overheid de focus van marktpartijen meer wil richten op de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, dan zijn het bieden van een goed binnenstedelijk project (juiste locatie met een reëel programma) en het helpen bij het vrijspelen van investeringsruimte voor marktpartijen (gronden in buitenstedelijk gebied "off balance" krijgen), belangrijke sleutels voor kansrijke samenwerking.

Hoe de financiële lasten verminderd kunnen worden verschilt per partij. De gronden zijn vaak op andere wijzen gefinancierd en de bedrijfsvoering van de onderneming is van invloed op welke manier dit in de balans terecht komt/ wordt verwerkt. Daarom zal het niet lukken hiervoor een algemene/ centrale afspraak te maken. Sommige partijen zullen ervoor kiezen om bij verlies hun vastgoed tak af te stoten, andere partijen gaan herontwikkelen of boeken af op hun gronden. Per project en per gemeente zijn er andere uitgangspunten die de mogelijkheden bepalen. Maar uiteindelijk geldt wel dat ontwikkelaars en beleggers zullen investeren als er voldoende rendement te behalen is. Partijen zullen best bereid zijn hierin kleinere marges voor lief te nemen, mits daar iets tegenover staat.

Kentering in gebiedsontwikkeling

Heleen Aarts ziet in de gebiedsontwikkeling een kentering van grootschalige ontwikkelingen naar het meer organische ontwikkelen? (gekenmerkt door minder vooraf reguleren en vastleggen in plannen, ontwikkelen op kleinere schaal, meer gefaseerd en zonder definitieve eindsituatie of planning). In de gebiedsontwikkelingen moet nu veel financieel bijgedragen worden aan overkoepelende, wijkoverstijgende zaken. Hiervoor moeten opbrengsten gegenereerd worden. Alle ontwikkelende partijen in een gebied moeten meewerken en hieraan bijdragen. Dit lukt niet altijd en leidt tot vertragingen in de ontwikkelingen. Alles wordt (financieel) aan elkaar gekoppeld. Projecten worden te omvangrijk en te complex. Er zou eerder gestart moeten worden met kleine deelplannen. Dit betekent, leren leven met onzekerheid, zowel voor ontwikkelaar (komt er nog een vervolg?) als overheden (is er voldoende ontwikkeling om voorinvesteringen in infrastructuur en voorzieningen te vergoeden?), maar ook de consument (wat wordt er straks naast me gebouwd en wanneer is het klaar?). Vraag is wat de kritische massa is om dergelijke kleinschalige organische ontwikkelingen te laten bestaan. Wat zijn afgebakende eenheden die als zelfstandige eenheid kunnen bestaan? Als voorbeeld noemt Heleen Aarts een ontwikkeling als Rijnenburg. Hier zijn 35 eigenaren en het is niet kansrijk om die partijen op één lijn te krijgen. Er zou ergens gestart moeten worden met partijen die kunnen en willen. Zoeken naar een manier om snel en slim te starten met bouwen. Start van ontwikkeling wordt nu vaak tegengewerkt door alle regelgeving,

stapeling van kosten voor overkoepelende voorzieningen en de urgentie om te starten wordt niet altijd gevoeld door alle partijen.

Lange termijn perspectief

Als belegger kan Amvest op een andere manier ontwikkelen. Zij heeft een andere termijn voor ogen. Er kan eerder gestart worden met de bouw door woningen in huur te nemen en een kleiner deel in de verkoop te zetten. De start van een ontwikkeling kan soms ook dienen als vliegwiel voor een gebied. De keuze is dan op korte termijn minder hoge opbrengsten en rendementen om op langere termijn een betere waardeontwikkeling te realiseren.

De overheid (met name gemeenten) denkt soms ook teveel in korte termijn perspectief (van een verkiezingsperiode) en maakt niet altijd de juiste keuze voor de lange termijn ontwikkeling van een gebied. Heleen Aarts verwijst naar een uitspraak van Adri Duivesteijn (wethouder Almere) die voor de ontwikkeling van Almere Kustzone bewust gekozen heeft voor een belegger met een lange termijn perspectief, die een meer stabiele koers kan aanhouden: “Met oog op een duurzame ontwikkeling van de Kustzone, kiest de gemeente voor een marktpartij die bereid is zich langdurig aan dit gebied te verbinden. Het gaat de gemeente nadrukkelijk niet alleen om de ontwikkeling van de Kustzone, maar met name om het beheer en behoud van het gebied. Almere zoekt een stakeholder met een belangrijke vastgoedpositie, die een natuurlijke bondgenoot van de stad kan zijn. De marktpartij die de gemeente zal selecteren moet in staat zijn de juiste koers te blijven bepalen, in een wereld die gedurende het traject aan verandering onderhevig zal zijn. “We zoeken een partij die zich blijvend verantwoordelijk voelt voor het welzijn en de welvaart van Almere”, aldus wethouder Duivesteijn”. (bron: <http://www.almere.nl>).

Antoinette van Heijningen - Directeur Urbancore en mede-initiatiefnemer Watertorenberaad
9 mei 2011

Actuele situatie op de woningmarkt

Er zijn verschuivingen zichtbaar in rollen en verantwoordelijkheden van partijen in gebiedsontwikkeling. Regievoering door de overheid neemt af. Het idee van de marktpartij die grondposities inneemt om daarmee een macht- en onderhandelingspositie te verkrijgen is ook achterhaald. Kennis van de markt is in sommige gevallen een belangrijker aspect dan grondeigendom. De verschuiving in de rollen leidt tot andere samenwerkingsconstructies. De traditionele manier van werken sluit niet meer aan bij de veranderde marktomstandigheden. Gebiedsontwikkelingsplannen gemaakt in de “gouden tijden” lopen nu vast en er is een andere denkwijze en methodiek nodig om plannen te realiseren. Plannen die uitgaan van maakbaarheid van de samenleving en sturing hierop zijn te kwetsbaar.

Antoinette van Heijningen geeft aan dat Nederland een omslag aan het maken is in gebiedsontwikkeling. We kunnen in Nederland goed bouwen in de wei of sloop-nieuwbouw projecten in herstructureringsgebieden realiseren. Maar daadwerkelijk een gebied transformeren zodat het weer 40 jaar kan functioneren gebeurt nog maar weinig. Naar mening van Antoinette van Heijningen zou je problemen in projecten moeten oplossen binnen de grenzen van het project. Binnenstedelijke ontwikkeling koppelen aan buitenstedelijke schaarste is niet realistisch. Het is een ander vraagstuk met andere partijen, andere grondposities, etc.

Vraag is welke partijen nu beter door de crisis komen. Dit zijn in eerste gedachte toch niet de grote bedrijven die veel posities hadden in de uitleggegebieden (zoals ING, AM). Kleine bedrijven zijn minder kwetsbaar gebleken. Dit komt mogelijk omdat zij projecten van kleinere omvang hebben, met meer behapbare risico's en een betere aansluiting op de wensen van de consumenten.

Schaarstecreatie vanuit het buitengebied is niet van deze tijd

Antoinette van Heijningen vindt het systeem van schaarstecreatie door de overheid geen goede oplossing. Ze geeft aan dat het “grond en schaarste paradigma” niet altijd meer opgaat. Het gaat ervan uit dat de grondpositie dominant is in de ontwikkeling en dat hoofdzakelijk gedacht wordt vanuit dat ene belang. Die tijd is echter veranderd. Vraag is ook waarom je het probleem van financiële lasten van grondposities zou moeten

aanpakken als partijen een verkeerde inschatting hebben gemaakt en gronden hebben aangekocht. Gemeenten hebben zelf gezorgd voor overcapaciteit in de plannen. Marktpartijen die hebben gegokt, mogen het dus zelf oplossen. Waarom nu overheidsgeld investeren om deze “fouten” op te lossen. Schaarste door marktpartijen zelf gecreëerd door middel van onderling afgesproken prioritering lijkt volgens Antoinette van Heijningen anders te werken: marktpartijen zullen vanzelf wel naar elkaar kijken en plannen faseren om hun eigen risico te beperken, maar ze zullen ook altijd de eigen productie veilig willen stellen.,

De overheid gaat naar mening van Antoinette van Heijningen te weinig uit van de “kracht van de samenleving”. De overheid is naar haar mening nog onvoldoende in staat deze kracht aan te boren. Er moet meer vanuit belangen geredeneerd worden en niet vanuit schaarste.

Schaarste creëren gaat uit van belangen van partijen die grondposities hebben ingenomen, maar zijn dit nog de partijen en belangen die de sturing geven in de gebiedsontwikkeling? Criteria als het belang van /betekenis voor de stad, de wijkbewoner, het sociaal-economisch klimaat van het gebied zijn relevanter dan wie toevallig welke positie elders in het buitengebied heeft ingenomen.

Overheidssturing moet niet marktvervuilend zijn. Strategische grondposities innemen door de gemeente kan altijd nog indien nodig en met hanteerbaar risico, maar dat is iets anders.

Prioriteringsvraagstuk

Veel gemeenten kampen met vraagstuk van te veel plannen en te weinig overheidsgeld om in al die projecten te investeren. Dit noodzaakt tot de prioritering in projecten. Wat wordt nog wel en wat wordt niet meer ontwikkeld met overheidsgeld/-faciliteiten. Vraag is, hoe je gaat prioriteren. Het stilvallen van de markt heeft op de ene locatie meer effect en consequenties dan op andere locaties. Dit komt door verschillende variabelen die van invloed zijn op een specifieke locatie.

Als je aangeeft dat de overheid moet oppassen marktmechanismen te verstoren door aankoop van gronden in het buitengebied van marktpartijen in ruil voor investeren binnen de stad, hoe dan verder? Het zou een goede taak zijn voor de overheid om de processen te faciliteren. Gebiedsontwikkeling en financiering ervan zal vanuit andere nieuwe belangen opgestart worden (private partijen, particulieren, particulier opdrachtgeverschap, private fondsen, zorg, onderwijs en energiebedrijven). De overheid kan partijen op een neutrale manier bijeenbrengen. De overheid heeft transdisciplinaire en sectoroverstijgende kennis die goed inzetbaar is en door deze kennis daar in te zetten waar de gemeenteraad het meeste belang hecht aan ontwikkeling stuur je ook, niet met de beurs maar met beleid.

Het prioriteringsvraagstuk wordt in mei nog besproken tussen de grote steden in het Watertorenberaad

Harm Janssen - Directeur ontwikkeling Bouwfonds regio Noordwest
17 mei 2011

Actuele ontwikkelingen in woningmarkt

Harm Janssen geeft aan dat door de veranderingen in de markt de tegenstellingen tussen overheid en marktpartijen scherper en moeilijker oplosbaar zijn geworden. Niets gaat meer vanzelf. Het is blijkbaar een stuk eenvoudiger winst te verdelen tussen partijen dan verlies.

Naast het verminderen van de vraag naar woningen, staan ook de woningprijzen onder druk en dit heeft effect op de winstmarges. Dat komt deels ook door aankoop van dure gronden. Om ervoor te zorgen dat er nog ontwikkeld gaat worden, zullen de uitgangspunten moeten veranderen. De keuze is dan dat óf de ontwikkelaar het verlies neemt (minder marge) óf dat de overheid de financiële voorwaarden versoepelt en haar ambities bijstelt.

Marktpartijen boeken af op hun grondposities. Harm Janssen geeft aan dat Bouwfonds als grote stabiele ontwikkelaar en niet beursgenoteerd, een behoorlijke financiële armslag heeft. Hierdoor is de positie van Bouwfonds in tijden van recessie wellicht wat minder somber dan bij sommige andere ontwikkelaars.

Binnenstedelijke (woningbouw)ontwikkeling

Harm Janssen onderschrijft nut en noodzaak om de focus te verleggen naar binnenstedelijk bouwen. Bouwfonds heeft ook de intentie om meer binnenstedelijk te gaan bouwen. Streven is een verdeling van 50% binnenstedelijke ontwikkelingen en 50% buitenstedelijke ontwikkelingen. Dit vraagt om een omslag in denken en werken en het aangaan van (andere) samenwerkingsverbanden.

Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn complex. Het betreft vaak meerdere functies in een gebied (of gebouw). In verband met het behalen van voorverkooppercentages, wil alles in één stroom realiseren vaak niet meer lukken. Projecten moeten meer faseerbaar en kleinschaliger worden opgezet.

De overheid heeft niet altijd de gronden in handen voor binnenstedelijke ontwikkeling, terwijl deze extra kosten vergt. De opgave betreft vaak een transformatie van een gebied (met sanering en sloopkosten). Nu wordt dat gedeeltelijk gefinancierd uit BLS subsidies en ISV gelden. In goede economische tijden is binnenstedelijke ontwikkeling financieel niet haalbaar zonder extra subsidies. Dus zeker in economisch mindere tijden zal er zeker geld moeten worden bijgelegd. Als de overheid dit niet bijdraagt, zal de ontwikkeling niet plaatsvinden. Naar mening van Harm Janssen zal de overheid in de toekomst moeten blijven faciliteren. De overheid zal zorg moeten dragen voor een 0-situatie (grond verwerven en partijen uitkopen, grond saneren en opstellen slopen) maar heeft ook een taak in het bijeenbrengen van maatschappelijke partners in het gebied (voor voorzieningen) en het realiseren van een goede functionele mix.

De overheid moet ruimte bieden

Als een overheid teveel eisen oplegt, zullen marktpartijen de opgave niet oppakken en gebeurt er niets. Uiteindelijk gelden ook de economische wetten. De overheid moet zich ook realiseren dat daar een grens ligt. Er zou meer ruimte geboden moeten worden aan de marktpartijen om gezamenlijk te kijken naar mogelijke oplossingen. Dan zullen marktpartijen ook eerder geneigd zijn met minder hoge winstmarges genoegen te nemen. De overheid heeft nu vaak een starre houding: "wij weten wat goed is", maar gaan voorbij aan de vraag vanuit de consument. De overheid zou meer haar stedelijke idealen moeten verlaten en meer open moeten staan om zich te kunnen aanpassen aan de veranderende marktsituatie. Als voorbeeld noemt Harm Janssen het Zeeburgereiland. Hier is zijn inziens een aanpassing van het programma nodig zijn om een goede differentiatie in aanbod te kunnen realiseren. De stedenbouwkundige uitgangspunten leiden echter naar een bepaald eindbeeld met (rekenkundig) financiële opbrengsten. Die zouden door een verandering in het programma ook veranderen. Dit betekent echter niet altijd minder opbrengsten.

De overheid moet niet structureel torenhoge opbrengsten calculeren, maar jaarlijks conservatief ramen en eventuele meevallers benutten. Taakstellend te hoge opbrengsten meenemen in de begroting is niet reëel als de markt (marktpartijen, maar uiteindelijk kopers van woningen of ander vastgoed) dit niet kunnen opbrengen. Uitgangspunt voor de gemeentebegroting zou een conservatief scenario moeten zijn en niet een maximaal verdienscenario.

Niet elke grond heeft ontwikkelingswaarde

Harm Janssen geeft aan dat ontwikkelaars niet voor te hoge bedragen gronden moeten kopen in de veronderstelling dat er wel gebouwd mag worden. Ook in economisch goede tijden zijn er gronden niet ontwikkeld (en die zullen ook nooit ontwikkeld worden). Marktpartijen moeten hierin meer kritisch zijn. Niet elke grond heeft ontwikkelingswaarde.

Ook in steden als Amsterdam waar met een erfpachtconstructie wordt gewerkt en partijen via vastgoed posities verwerven, zal een marktpartij kritisch blijven kijken of een ontwikkeling voldoende rendabel is, voordat zij zich inschrijven om mee te dingen in de ontwikkeling van een project.

Regionale samenwerking

Er lopen verschillende initiatieven (zoals in Rotterdam en Amsterdam) om op regionale schaal af te stemmen welke projecten doorgaan of "on hold" zouden moeten. Harm Janssen geeft aan dat het niet altijd vanzelfsprekend is om aan dergelijke samenwerkingsverbanden deel te nemen. Achterliggende gedachte is: "allemaal beetje inleveren", maar ontwikkelaars hebben vaak allemaal het idee dat zij de beste locaties in handen hebben, dus waarom zou je dan in een dergelijke constructie stappen"? Maar vanuit een gezamenlijk belang zit ook Bouwfonds bij dergelijke initiatieven aan tafel.

Er zijn ook ontwikkelingen zoals in het project Haarlem023, met een aantal marktpartijen gezamenlijk, waarbij gekeken wordt hoe herontwikkeld kan worden (want nu leiden alle partijen verlies). Mogelijk wordt daarbij weer een onderverdeling gemaakt, maar dan wel op basis van gezamenlijke afspraken met de overheid. Harm Janssen ziet niet direct kansen voor een regionale groundbank. Iedereen met bepaalde grondposities zal voor die gronden pleiten en niet direct voor het overkoepelend belang willen inleveren.

Ontwikkeling over 10 jaar?

Harm Janssen is van mening dat over 10 jaar de woningmarkt weer functioneert en dat aan zowel van de zijde van overheid als aan zijde van de marktpartijen de verliezen zijn verwerkt (door bezuinigingen of door afboeken). De trend naar binnenstedelijke ontwikkeling zet naar zijn mening door. Deze ontwikkelingen kennen echter een zeer lange ontwikkeltermijn. Daarnaast blijft er een vraag vanuit de markt naar niet binnenstedelijk wonen, zoals bijvoorbeeld de Bloemendalerpolder of Haarlemmermeer. Harm Janssen geeft aan dat er een besef moet zijn dat in Nederland niet veel vraag is naar echt hoogstedelijk wonen (zoals bijvoorbeeld in New York). In Amsterdam en Rotterdam is daar een kleine markt voor. Binnenstedelijke ontwikkeling moet in Nederland misschien een andere vorm/ uitwerking krijgen. Compacte steden, maar met meer laagbouw. De kwaliteit van voorzieningen, groen en openbaar vervoer zijn daarbij essentieel. Naar mate de afstand van het centrum groter wordt, is meer plek voor een laagbouwmilieu met lagere dichtheid. Harm Janssen geeft als voorbeeld dat kantoren in hartje centrum op goede ov-knooppunten gerealiseerd moeten worden. De gronden van kantoorparken aan de randen van de stad kunnen dan benut worden voor woningbouw. Een ander voorbeeld is de bouw van bedrijventerreinen. Die liggen nu op de juiste locaties, maar dit zijn straks locaties binnen bestaand stedelijk gebied en daarmee potentiële herstructureringsgebieden van de toekomst. Het gaat om een verstandige manier van inpassen van locaties en mengen van functies.

Leonie Janssen-Jansen - Universitair Hoofddocent Planologie Universiteit van Amsterdam

12 mei 2011

Regionale programmering

In Nederland is sprake van zowel een kwantitatieve mismatch als een kwalitatieve mismatch op de woningmarkt. Regionale ontwikkeling, waarbij gemeenten met elkaar concurreren (voorbeeld van IJsselsprong bij Brummen en herontwikkeling van bedrijventerrein de Mars in Zutphen tot ov-knooppunt). In de regio is maar een beperkte marktvraag, dus ergens moet minder woningbouwproductie gerealiseerd worden, omdat de ontwikkelingen elkaars programma beïnvloeden. Gemeenten en marktpartijen hebben de neiging om zoveel mogelijk plannen te ontwikkelen. Al deze ontwikkelingen zijn gebaseerd op individuele (gemeentelijk) onderzoeken, die voor het project de vraag aantonen, maar op totaalniveau voor een regio niet lijken te passen. Iedere business case is dicht te rekenen. De ontwikkeling is vraag gestuurd, maar tevens wel vanuit het individuele project benaderd. Er is ook niet vraag gestuurd ontwikkeld. De vraag die hierbij gesteld kan worden is; wat is vraag gestuurd ontwikkelen, en wie bepaald wat dit is? Met aannames en prognoses van de vraag is het toch koffiedik kijken. Wat zijn de aannames in de modellen en waar zijn deze op gebaseerd?

De provincie maakt prognoses gebaseerd op trends. Als die trends breken, kloppen de prognoses ook niet meer. De provincie heeft aannames over aantallen mensen (maar in wat voor huishoudsamenstelling en met welke woonwensen?) en gemeenten maken prognoses op basis van woningaantallen. Essentiële vraag is voor wie je (wilt) bouwt(en). Gemeenten hebben vaak het idee dat ze marktvraag kunnen creëren (als de woningen er komen, volgen de mensen). Zo ook in regio's met krimpende bevolking (bouwen als oplossing om krimp tegen te gaan).

De provincie heeft met de nieuwe wet ruimtelijke ordening meer zeggenschap gekregen (maar veel provincies weten dit nog niet, of passen dit nog niet toe). Zo kunnen zij gebruik maken van inpassingsplannen voor groen om woningbouwontwikkelingen tegen te gaan. Dit vraagt wel om een heldere ontwikkelingsvisie en -beleid waarop gestuurd kan worden. In veel plannen zit wensdenken.

De gemeenten prognostiseren hun woningbouwproductie op basis van de programma's van de provincie. In het verleden werd ruimte gevraagd aan de gemeente (en gezocht) voor woningbouwontwikkelingen en nu blijkt er veel minder vraag te zijn en is er sprake van overcapaciteit. Wiens verantwoordelijkheid is dat?

Er zou zowel door provincie als gemeente meer gekeken moeten worden naar maatschappelijke ontwikkelingen dan puur naar aantallen van woningen of mensen. Bijvoorbeeld: voor bepaalde segmenten (woningbouw van €350.000-€800.000,-) geldt dat het aanbod ruim is en de vraag beperkt. De keuze voor de consument is dus groot. Vraag is op basis waarvan de consument de keuze gaat maken. Daarbij spelen aspecten als reistijd voor woon-werk verkeer, het nieuwe werken etc. een belangrijke rol. Deze maatschappelijke trends moeten meegenomen worden in de programmering. Voor bepaalde segmenten is het zoekgebied dus groter dan de regio. Vraag is welke regio's winnaars of verliezers zijn in de "BV Nederland".

In de afstemming tussen gemeenten en regio's zijn partijen competitieve partners. Niemand wil als eerste haar ontwikkelingen schrappen. Wel worden plannen uitgefaseerd om tekorten op de balansen op te lossen, maar plannen schrappen wordt nog niet of nauwelijks gedaan. Bestuurders willen in hun bestuursperiode (4-8 jaar) resultaten laten zien.

Afstemming tussen gemeenten en marktpartijen onderling is mogelijk, maar vraagt om onderhandelingen en het stellen van harde condities en randvoorwaarden. Het is aan de overheid (provincie en gemeenten gezamenlijk) om die voorwaarden op te stellen.

Schaarste creëren

Naar mening van Janssen- Jansen is het creëren van schaarste positief voor de ruimtelijke kwaliteit. Het vraagt om een integrale (sector overstijgende) afweging van de beste locatie voor de ontwikkelingen. Door investeringen te bundelen en te focussen kan meer kwaliteit op juist plek gerealiseerd worden. Vraag is echter of de integrale afweging ook altijd gemaakt wordt. Welke locatie levert de meeste kwaliteit op versus welke locatie levert de meeste opbrengsten op? De huidige recessie zorgt ervoor dat vaak voor de laatste gekozen wordt om opbrengsten te genereren. Op de korte termijn is dit een goede oplossing, maar voor de lange termijn mogelijk niet. Sturing kan alleen met een lange termijn perspectief (circa 20 jaar) en niet door te handelen op korte termijn ontwikkelingen.

Vraag is of de overheid moet ingrijpen in de markt door schaarste te creëren juist nu de tendens is naar minder overheid en meer markt. De overheid heeft nu ook geen middelen en de marktpartijen ook niet, maar zij denken veel eerder na over "exit- strategieën" om hun verliezen te beperken. De overheid zou slecht gedrag (verkeerde grondaankopen) niet moeten belonen, door het probleem op te lossen.

Gemeenten hebben het instrumentarium (juridisch planologisch) om te sturen, maar hun financiële belangen liggen anders (geen ontwikkelingen betekent ook geen grondopbrengsten). In keuzes voeren de financiën vaak de boventoon in plaats van de ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten kunnen binnen hun eigen grenzen deze keuzes niet maken, laat staan in regionaal verband.

Samenwerking tussen partijen op regionale schaal

Op regionaal schaalniveau zouden partijen moeten samenwerken om de plancapaciteit op orde te krijgen. Wat is het reële programma/scenario dat afgezet kan worden in de regio? Is huidige programmering een luchtbel? Hierover moet eerst overeenstemming bereikt worden met de partijen. Daarna de keuze wat je wilt realiseren (gebaseerd op analyse van markt en trends). De regiogrenzen verschillen per segment. De goedkope woningen hebben een andere scope dan de duurdere segmenten.

Afstemming vraagt van partijen een lange termijn visie, vaardigheden om te onderhandelen met oog voor gezamenlijke belangen en politieke durf om keuzes te maken. Partijen zitten in hetzelfde schuitje en hebben beide te maken met verliezen (bv allebei -10). Keuze kan zijn dat de ene partij profiteert ten koste van de andere (en dan eindigt ergens tussen -1- en -20) of beide nemen een klein verlies bv allebei -8. Het onderhandelingsproces gaat om het minimaliseren van verliezen. De ruil van belangen moet integraal gebeuren (de ene gemeente meer woningbouw, de andere gemeente meer bedrijventerreinen).

Vraag in het onderhandelingsproces is wat de regionale identiteit is? Wat zijn de punten om aan te tonen dat we er samen beter van worden. Deze punten moet je identificeren omdat deze de borging zijn van de noodzaak om samen te werken. Niet denken op lokaal- maar regionaal niveau en niet denken in korte-, maar lange termijn.

De overheid moet keuzes maken wat ze wel wil en wat ze zeker niet wil. Deze uitersten moeten helder afgebakend worden met voorwaarden en condities (hiervoor juridisch instrumentarium inzetten). Daartussen flexibiliteit bieden aan de markt.

Planning en programmering

Sturing op programmering heeft tot op dit moment plaatsgevonden op basis van een financiële insteek, daar waar een economische insteek vanuit de regio gezien mogelijk een beter uitgangspunt zou zijn. Als eerste stap is een acceptatie vanuit een regionaal schaalniveau noodzakelijk. Vervolgens zou het basis uitgangspunt altijd de vraag moeten zijn. Dit moeten heel scherpe gegevens zijn, wat was de vraag vanuit het verleden, waar is nu vraag naar en welke vraag is dit dan specifiek, etc. Zoals gezegd is iedere businesscase dicht te rekenen. Op het totaalniveau van een regio zal het inzicht moeten ontstaan in gezamenlijk te maken keuzes. Wat willen wij zijn als regio, met wie concurreren wij. Hiervoor moet je heel goed als regio weten wat je wilt en wat je kunt. Daarom is het wenselijk om het lokale van het regionale belang te scheiden. Daarnaast gaat het om het koppelen van de korte en lange termijn en de keuzes die hierin gemaakt moeten worden.

Albert Matthijssen - Directeur programma en strategie gemeente Arnhem
16 mei 2011

Actuele ontwikkelingen in woningmarkt

Albert Matthijssen geeft aan dat de ontwikkelingen niet meer alleen door de overheid gestuurd worden. De invloed van "civil society": markt, maatschappelijke organisaties en instellingen en burgers wordt steeds groter. De overheid heeft steeds vaker een faciliterende dan initiërende rol.

De economische crisis heeft invloed op hoe nu en in de toekomst ontwikkeld gaat worden. Projecten worden kleinschaliger qua omvang en meer locatiegewijs. Kleinere en meer behapbare porties qua planning en fasering.

De marktsituatie van vóór 2008 komt naar mening van Albert Matthijssen niet meer terug. De mondiale economie heeft veel toezichhoudende organisaties in het leven geroepen om te voorkomen dat er weer een luchtbel ontstaat. Maar de neiging en de tendens naar vernieuwen zal blijven bestaan. In Arnhem wordt gewerkt aan een kenniscluster gericht op informatie-uitwisseling (bv combinatie archief en bibliotheek) in de verwachting dat dit een vliegwieleffect genereert voor de directe omgeving van het cluster. Als vergelijking noemt Albert Matthijssen het gebouw "Stroom" in Antwerpen.

Schaarste creëren?

Het vraagstuk van schaarste in buitenstedelijk gebied t.b.v. binnenstedelijk bouwen is vanuit twee invalshoeken te bekijken:

1. ruimtelijke ordening: concentratie van woningbouwontwikkelingen bij en in de steden om ongewenste effecten tegen te gaan (zoals aantasting van het landschap, terugdringen van de mobiliteit)
2. markt: door het aanbod buitenstedelijke locaties te beperken, wordt de keuze van de consument beperkt en zullen zij ook binnenstedelijk op zoek gaan naar een woning.

Aan de grondslag gaat echter de vraag vooraf of je schaarstecreatie inzet vanuit het vraagstuk hoe je omgaat met ruimtelijke ordening in Nederland of is het een pragmatische insteek op basis van grondposities. Als het vraagstuk een meer structureel karakter heeft dan moet de overheid daar beleid voor ontwikkelen.

De rijksoverheid kan bepalen waar uitbreidingen/ontwikkelingen zouden moeten plaatsvinden en dit vastleggen in ruimtelijke nota's. Zij maakt een integrale afweging tussen de verschillende sectoren als wonen,

werken, voorzieningen en bereikbaarheid en stelt een ontwikkelprogramma voor Nederland. Vervolgens dient op decentraal niveau dit totale programma uitgewerkt te worden per regio.

De provincie is volgens Albert Matthijssen niet de aangewezen partij om dit ruimtelijke beleid voor Nederland als geheel op te stellen en te handhaven. De provincie komt op voor de belangen van haar eigen regio's. De provincie is wel een belangrijke partner om het beleid goed te laten landen bij de regio's en gemeenten, maar de integrale afweging moet op nationaal niveau gemaakt worden.

De provincies en gemeenten zouden het bestemmingsplan en de structuurvisie meer moeten benutten om strak te sturen. De primaat van het bestemmingsplan ligt nu bij gemeenten, zij neemt hierin ook de invloed van burgers mee (participatie). De provincie is daarin teveel een tussenlaag. Als zij het bestemmingsplan als dwangmiddel zouden benutten zou het gezien worden als een dictaat. De provincie moet haar structuurvisies/ streekplannen inzetten om te sturen.

In plaats van de ontwikkelingsplanologie van afgelopen jaren zouden we weer terug moeten gaan naar toelatingsplanologie (en eventueel op onderdelen naar onderhandelingsplanologie). Dat wil niet zeggen dat je ontwikkelingsplanologie overboord moet zetten. Ontwikkelingsplanologie zegt iets over de samenwerking tussen de overheid, marktpartijen en burgers. Maar de overheid moet in deze samenwerking een veel krachtigere positie innemen omdat een veelheid aan locaties niet leidt tot de gewenste kwaliteit op lange termijn. Het leidt tot onafgeronde plannen, versnippering van ontwikkelingen en onvoldoende draagvlak voor voorzieningen.

Marktpartijen hebben volgens Albert Matthijssen ook belang bij een sterk sturende overheid. De overheid zou partijen niet hoeven te compenseren voor het inperken van ontwikkelingsmogelijkheden (mits er geen contractuele afspraken liggen). Marktpartijen hebben willens en wetens gronden aangekocht met alle risico's van dien. Ze hebben daarin enerzijds misschien de gemeenten wel geholpen door aankoop van gronden voor uitleglocaties, maar anderzijds hebben zij gemeenten ook vaak voor de voeten gelopen en de grondprijs opgedreven.

Afweging van locaties?

In de regio zou op basis van bereikbaarheidsprofielen en aanwezigheid/ nabijheid van voorzieningen gestuurd moeten worden op locatiekeuzes. Wat is de meest geschikte locatie voor deze ontwikkeling? Dat is niet altijd de financieel beste oplossing. De locatiekeuze moet volgens Albert Matthijssen o.a. gemaakt worden op volgende aspecten:

- A. Is de locatie nog beïnvloedbaar? (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomsten)
- B. Beleidsmatige opgave:
 - Bereikbaarheid?
 - Wat/ waar zijn aanwezige voorzieningen?
 - Is er een volkshuisvestelijke opgave (bv. sociale huurwoningen of vrije kavels) en zijn er locaties in ontwikkeling waar dit meegenomen is of eenvoudiger te realiseren is?

Financiën spelen volgens Albert Matthijssen hierin ook een rol. Maar het gaat in de huidige markt eerder om het beperken van financiële verliezen. De gemeente Arnhem heeft afgelopen jaar ook veel hergewaardeerd en afgewaardeerd. Vraag is of je in de locatiekeuze de positie van de gemeente verbeterd ten gunste van die van marktpartijen. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Er is daarover ook zeker overleg met marktpartijen. Zo is in Arnhem het Centrum Zuid project belangrijk voor financiële opbrengsten, maar er is toch voor gekozen dit project nu even op een laag pitje te zetten.

Binnenstedelijk bouwen stimuleren

Vraag is of er een koppeling gelegd kan worden tussen buitenstedelijk inperken en binnenstedelijk ontwikkelen. Bijvoorbeeld door onderhandelingsplanologie (je mag buitenstedelijk bouwen, maar dan moet je ook binnenstedelijk investeren)? Albert Matthijssen ziet hier niet zoveel kansen. Hij geeft aan dat marktpartijen het al moeilijk hebben om een beperkte buitenstedelijke opgave financieel rond te krijgen, dan resteren er waarschijnlijk geen middelen meer om binnenstedelijk te investeren. Vraag is ook of dit juridisch wel mogelijk is. Er moet dan wel een relatie bestaan tussen het buitenstedelijk bouwen en het initiatief voor de binnenstedelijke investeringen. Bij corporaties kan een dergelijke constructie mogelijk wel gebruikt worden

en ook in de kantorensector zijn constructies bedacht waarbij een koppeling ligt tussen nieuwbouw van kantoren onder voorwaarde dat elders kantoorlocaties worden geherstructureerd of gesloopt. Eventueel kunnen deze gebieden ook benut worden voor uitbreiding van de woningvoorraad in de steden.

Als de buitenstedelijke locaties niet meer ontwikkeld worden, dan zullen woningzoekenden ook binnen bestaand stedelijk gebied hun woning zoeken. Door de komst van de VINEX-locatie (=semi-stedelijk woongebied) kwam er een verhuisbeweging uit de stad op gang. Dat waren vooral startende gezinnen met kinderen. Is er, als kinderen het huis uit gaan, weer een verhuisbeweging naar de stad zichtbaar?

Juiste strategische programmering

Een aantrekkelijk stedelijk gebied vraagt om een juiste programmering. Er is een goede mix aan woningen nodig. Albert Matthijssen stelt zelfs voor een deel van de binnenstedelijke locaties op slot te zetten om te voorkomen dat er een te eenzijdige programmering plaatsvindt. In de jaren 50 en 60 is te eenzijdig gebouwd en in die gebieden moet nu zwaar ingezet worden op herstructurering en differentiatie. Tendens in de ontwikkeling na de crisis, is het realiseren van veel goedkope grondgeboden woningen (snel afzetbaar), maar hierdoor ontstaan wijken die eenzijdig zijn qua opbouw. We moeten voorkomen dat we nu de probleemwijken van de toekomst bouwen. Lange termijn perspectief hoe je een stad wilt ontwikkelen en opbouwen is daarbij essentieel, alleen dan kun je voorkomen dat er ad hoc projecten gerealiseerd worden die op korte termijn een oplossing bieden, maar niet bijdragen aan de totale ontwikkeling en versterking van de stad.

Albert Matthijssen geeft aan dat het essentieel is het bestaande te koesteren en goed in stand te houden. Projectontwikkeling wordt meer locatiegewijs en op veel kleinere schaal met een overzichtelijke fasering. Ieder onderdeel van het project moet zelfstandig uitvoerbaar zijn (zowel qua planning als financiën)

Er is een overgang tussen structureel lange termijn perspectief en korte termijn project belang nodig. Hiervoor moet anders geprogrammeerd worden (lange termijn) en moet de bestaande stad op peil gehouden worden (korte termijn). Daarnaast is het van belang te zoeken naar een goede overgang tussen beide belangen en eindperspectieven en hier strak op te sturen.

Martijn Mentink - Hoofd sector regionale ontwikkeling Stadsregio Arnhem Nijmegen
24 mei 2011

De Stadregio is een Wgr+ regio en heeft als taak om de samenwerking van de verschillende gemeenten in de regio te bevorderen op gebied van mobiliteit, ruimtelijke ontwikkeling en economie. De Stadsregio heeft geen wettelijk instrumentarium of middelen tot haar beschikking om samenwerking af te dwingen. Samenwerking gebeurt op vrijwillige basis met een gezamenlijke visie over regionale ontwikkeling als uitgangspunt.

Actuele situatie op de woningmarkt

De situatie in de regio is er een van twee aparte woningmarkten: één rondom Arnhem en één rondom Nijmegen. De regio wordt letterlijk gescheiden door twee rivieren: Rijn en Waal. Tussen de twee rivieren vindt de stedelijke uitbreiding plaats en vormt hiermee een verbindingsas tussen Arnhem en Nijmegen. Daarnaast wordt de verstedelijking geconcentreerd rondom de spoorlijn. In de regio zijn twee grote (Vinex)uitbreidingslocaties aangewezen: Schuitgraaf bij Arnhem en de Waalsprong bij Nijmegen. De Waalsprong had naast een woningbouwopgave ook een belangrijke wateropgave (ruimte voor de rivier). Hierdoor zijn de plannen van de Waalsprong vertraagd. Er zijn nu pas 3.000 woningen gebouwd en er resteert nog een opgave van 9.000 woningen. De ontwikkeling van Waalsprong is momenteel grondexploitatietechnisch lastig vanwege de economische recessie en hoge voorinvesteringen in het openbaar vervoer en de brug over de Waal.

De druk op woningmarkt in de regio was afgelopen decennia hoog. Er is in het regionaal plan 2005-2020 ingezet op een verdubbeling en een versnelling van de woningbouwopgave in het gebied. Er werden twee uitgangspunten gehanteerd: bouwen binnen vastgelegde rode contouren en betaalbaar bouwen. Achteraf is

gebleken dat de prognoses te fors zijn geweest (teveel capaciteit) en de contouren te ruim zijn vastgesteld. Binnenstedelijk waren er meer mogelijkheden voor uitbreiding van de woningbouwopgave.

Nieuwe koers in verstedelijkingsopgave

Martijn Mentink licht toe dat de Stadsregio momenteel bezig is met het opstellen van een verstedelijkingsvisie. Hierin wordt een nieuwe koers uitgezet met nadruk op een verandering in woningbouwopgave: minder woningen, uitbreidingswijken meer gefaseerd realiseren en meer inzetten op herstructurering van bestaande wijken (zowel naoorlogse wijken als de wijken van de jaren 70 en 80). Problemen bij uitdragen van deze nieuwe koers zijn de consequenties van het veranderde programma voor de grondexploitaties i.v.m. gecalculerde opbrengsten van de ontwikkelingen en het politieke draagvlak om de koers te wijzigen (ambities van de raad bijstellen in relatie met de regio). Bij bestuurders en raadsleden is een kennis achterstand over ontwikkeling en trends in woningbouwontwikkeling. Daarnaast gaat de politiek uit van groeiscenario's (ontkenning dat groei voorbij is). De Stadsregio heeft de koerswijziging onderbouwd en gemeenteraden geïnformeerd. Daarnaast zijn bouwontwikkelingen ook vastgelopen als gevolg van de crisis. De nieuwe realiteit is inmiddels doorgedrongen. De crisis heeft dit versneld. Martijn Mentink geeft aan dat de grootste klap voor gemeenten zit in de teruglopende opbrengsten van het grondbedrijven. Een aantal gemeenten, zoals Zevenaar heeft forse voorinvesteringen gedaan in voorzieningen (zoals een school en station) en krijgen het financieel zwaar. De gemeente begrotingen zijn gebaseerd op geprognosticeerde winsten op woningbouwontwikkelingen. Arnhem heeft inmiddels fors afgeboekt op de begroting door het treffen van voorzieningen. Nijmegen heeft de plannen uitgefaseerd. Met het gekozen verstedelijkingsmodel (schaalsprong) en een resterende opgave van 9.000 woningen in de Waalsprong ontkomt de gemeente er niet aan ook nu te investeren in noodzakelijke voorzieningen. Dit heeft ertoe geleid dat geïnvesteerd wordt in de uitbreidingslocatie en dat een aantal projecten in de stad zijn stilgelegd.

Bestuurlijk heeft de koerswijziging geleid tot discussie over mogelijke ontwikkelingen: als grootschalige uitbreidingslocaties nu niet mogelijk zijn, wat dan wel? Martijn Mentink geeft aan dat dit kansen biedt voor binnenstedelijk bouwen. Er is een omslag zichtbaar is: door de opkomst van de kenniseconomie heeft de stad weer meer aantrekkingskracht. Martijn Mentink verwacht de komende 10 jaar dat de uitbreidingsopgave is afgelopen, er een stabilisatie optreedt van de woningmarkt en herstructurering van de bestaande woonwijken nodig is. De stadregio zet in op verstedelijking rondom de ov-knooppunten. Er is in een aantal gemeenten de keuze gemaakt om te investeren in de binnenstedelijke opgave (herstructurering van bedrijventerreinen vlak bij het station, invulling van restzones rondom ov- knooppunten) in plaats van buitenstedelijke uitbreiding.

Schaarstecreatie

Schaarstecreatie is op dit moment geen beleid in de regio. Martijn Mentink ziet wel mogelijkheden op lange termijn in de zin van verder inperken van de rode contouren en beperken van het woningbouwprogramma. Nu wordt nog vastgehouden aan de verstedelijkingsvisie. In deze visie is een integrale afweging gemaakt voor de ruimtelijke ordening en niet alleen op financiën. In de verstedelijkingsvisie zijn geen extra plannen toegevoegd. Wel bieden studies, zoals de inspiratievisies van de ov-knooppunten, nieuwe perspectieven en mogelijkheden om binnen de opgave op een andere manier te prioriteren.

Regionale samenwerking

Martijn Mentink licht toe dat de gemeenten in de stadregio verschillende belangen hebben in de regionale samenwerking. Daarin is een onderscheid zichtbaar tussen de twee grote steden en de omliggende kernen. De samenwerking is niet gedwongen, maar ook geen liefde. Het is een verstandshuwelijk. Er is een besef dat ze niet zonder elkaar kunnen. Zij zijn geen concurrenten, maar er is wel onderlinge competitie. Er is een duidelijk cultuurverschil. Deze verschillen worden gezien en gekoesterd als een kwaliteit. De Stadregio zorgt voor zakelijke afstemming op basis van inhoud.

De Stadsregio heeft haar programma opgesteld in samenwerking met de gemeenten, provincie en corporaties. Er is geen overleg geweest met marktpartijen. Martijn Mentink geeft aan dat de input van de marktpartijen verloopt via de gemeenten. Zij hebben met marktpartijen overleg over herprogrammering van de opgaven. Hierin spelen afwegingen over grondposities en voorinvesteringen zeker een rol. De stadsregio denkt in andere termijn (10-20 jaar) dan de marktpartijen (korte termijn).

De Stadregio werkt nauw samen met de provincie. Als het niet lukt de gemeenten te verleiden met visie dan kan de provincie haar verordening inzetten als dwangmiddel. Daarnaast is er overleg met de provincie over de inzet van financiële middelen om complexe binnenstedelijke opgaven te stimuleren en te versoepelen.

Arie Moerman - Directeur Estrade projecten (onderdeel van Vestia)

10 mei 2011

Actuele situatie op woningmarkt

De productie van koopwoningen van Vestia/ Estrade ligt stil sinds de crisis. Veel koopwoningen zijn omgezet naar huurwoningen. Er liggen bij Estrade nog circa 600 woningen die wel zijn ontwikkeld, maar nog niet gerealiseerd zijn. Arie Moerman geeft aan dat in Rotterdam sprake is van evenwicht op de woningmarkt (al voor de crisis). Reden is een beperkte bevolkingsgroei, de stagnatie door de crisis en de relatieve voor- en afkeer van herstructureringswijken.

In de herstructureringswijken ligt de focus van investeringen met name op de woningen en buitenruimte, maar onvoldoende op de voorzieningen (het kwaliteitsniveau van winkels en scholen blijft achter). Mede op basis van beschikbare voorzieningen bepalen consumenten of een woonmilieu voor hen aantrekkelijk is.

De vraagstelling of binnenstedelijk wonen gestimuleerd kan worden door schaarste vraagt om het specificeren van het begrip binnenstedelijk wonen. Er is een onderscheid tussen de ruimtelijke component (welk deel van de stad) en de leefstijl (bepaalde verwachting van woon en leefmilieu). Binnenstedelijk wordt in het onderzoek gezien als binnen de contouren van bebouwd stedelijk gebied. Daaronder vallen ook de buitenwijken/randenvan steden. Maar binnen bebouwd stedelijk gebied is een breed scala aan typen consumenten. In stedelijk gebied neemt nu het aantal gezinnen af en het aantal 1 – en 2 persoonshuishoudens toe. Stel dat er schaarste gecreëerd wordt door een bouwstop en dat pas over 5-10 jaar opnieuw locaties bebouwd worden. Mogelijk is in die tijd dan al voldoende bestaande voorraad beschikbaar gekomen om het groeiende aantal 1- en 2 persoonshuishoudens op te vangen en hoeft er in het stedelijke gebied netto niets toegevoegd te worden.

Creëren van schaarste

Het creëren van schaarste in het buitengebied zal met name locaties raken waar gebouwd wordt in eengezinswoningen met tuin (gewild door gezinnen). Waar gaat deze consument dan naartoe in bebouwd stedelijk gebied? Meest logisch zou zijn dat deze gezinnen naar de tuinsteden gaan. Hier zijn ruimtelijke mogelijkheden voor groene laagbouwmilieus. Om dit te realiseren is enerzijds een rigide bouwstop nodig (Arie Moerman geeft aan dat dit nu niet waarschijnlijk lijkt) en anderzijds moet men de tuinsteden meer geschikt maken voor gezinnen door te investeren in kindvriendelijke wijken (meer groen en verkeersveilig) en hoge kwaliteit van voorzieningen.

Schaarstecreatie ligt in de lijn van het idee van “de maakbare samenleving”. Het gaat uit van een overheid die kan sturen op ontwikkelingen. Naar mening van Arie Moerman is een bouwstop in strijd met huidige tijdsgeschiedenis. Dit vraagt een sterk sturende overheid, terwijl de tendens nu gaat naar een meer terugtrekkende overheid en meer marktwerking. Daar waar de markt in evenwicht is kan niet gestuurd worden met schaarste. In de situatie dat deze niet in evenwicht is kom je in de spagaat of je als overheid wilt sturen of het aan de markt wilt overlaten.

Prioriteren en herprogrammeren zoals nu door veel gemeenten wordt gedaan, wordt vooral benaderd vanuit kosten en opbrengsten voor grondexploitaties, maar zou meer op basis van regionale visie moeten gebeuren. Regionale samenwerking is echter niet af te dwingen. Als voorbeeld noemt Arie Moerman de stadregio Rotterdam, waarbij sprake is van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten. De stadregio heeft geen middelen om samenwerking af te dwingen. Onderlinge concurrentie tussen gemeenten leidt tot NIMBY (not in my backyard) gedrag (bv weerstand tegen opnemen sociale huurwoningen). De lokale politiek heeft hier veel invloed op (bv. de wil om te bouwen voor eigen bewoners).

De Provincie heeft weinig grondposities. Arie Moerman geeft aan dat dit wel een bepalende factor is om te kunnen sturen op schaarste. De provincie heeft wel een publiekrechtelijk instrumentarium maar zet dit vooral in om bouwen tegen te gaan ten behoeve van het borgen van ecologische waarden.

Regionale samenwerking

Samenwerking tussen marktpartijen acht Arie Moerman ook niet heel waarschijnlijk. De onderlinge concurrentie is te groot. Op een aantal locaties zijn grote delen hiervan ingenomen door een paar partijen. De gemeente Rotterdam heeft de uitbreidingslocaties in de regio aangewezen. Op basis van de verwachting voor ontwikkeling hebben partijen grondposities ingenomen, (incl. gemeente). Zo hebben gemeente en marktpartijen in Zuidplaspolder veel grondposities ingenomen. De ontwikkeling van dit gebied ligt nu stil en bouwen is hier kostbaar vanwege de bodemgesteldheid. De verwachting is dat hier de komende 20 jaar niet grootschalig ontwikkeld gaat worden. Marktpartijen bieden hun gronden nu te koop aan (o.a. aan Estrade), maar nog tegen een te hoge prijs. De overheid zou niet moeten ingrijpen in de markt. De woningnood is voorbij. Er is dus voor de overheid geen reden om nu een situatie te creëren om de bouwproductie te stimuleren.

Banken trekken zich nu terug van gebiedontwikkeling. Het is niet de core business en levert op moment onvoldoende rendement op. De komende 5 jaar is er waarschijnlijk weinig beweging en verandering op de markt. In deze tijd zal de financiële wereld zich herstellen en zal de bouw- en grondmarkt door sanering op orde komen. Vraag is wat daarna gebeurt: of we gaan op oude voet verder of kunnen we een omslag maken en nu stoppen met bouwen in buitenstedelijk gebied en herstructureren van binnenstedelijk gebied? De gemeenten zouden daar dan nu op moeten gaan voorsorteren (door meer aantrekkelijk maken van binnenstedelijk gebied voor 1 en 2-persoonhuishoudens en transformeren van tuinsteden voor gezinnen).

Duurzaam binnenstedelijk ontwikkelen

Vestia heeft ook posities in het buitengebied ingenomen, maar heeft vooral belang bij (her)ontwikkeling van binnenstedelijk gebied. Het verbeteren van de kwaliteit van woonmilieus in de stad is essentieel om te voorkomen dat bewoners uit de stad trekken. Arie Moerman pleit voor het ontwikkelen van duurzaamheidsstrategie, waarin geïnvesteerd wordt in het verbeteren van de kwaliteit van het openbare gebied en de woningen duurzaam gerenoveerd worden (energetische vernieuwing toepassen). In plaats van schaarste (door middel van dwang) moet meer ingezet worden op het aantrekkelijk maken van de steden.

Keimpe Reitsma - Adviseur financiële regie, sector Programma en Regie, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
11 mei 2011

Actuele situatie op woningmarkt

Keimpe Reitsma geeft aan dat er in Amsterdam nog steeds een krapte is op de woningmarkt. Er is in Amsterdam nog geen sprake van krimp en de demografische ontwikkeling zorgt nog steeds voor druk op de woningmarkt. Er is, als gevolg van de crisis, wel een aarzeling aan de vraagzijde van de woningmarkt zichtbaar. Keimpe Reitsma geeft aan dat er na de crisis van eind jaren '70 ook bijna 10 jaar nodig was om daar weer uit te komen. Het is van belang om in zicht te houden wat aangeboden wordt en of dit voldoende aansluit bij de vraag.

Keimpe Reitsma licht toe dat de grondmarkt in Amsterdam verschilt met die van andere gemeenten omdat Amsterdam een erfpachtsysteem heeft. Marktpartijen nemen posities in door middel van aankoop van vastgoed in plaats van gronden.

Herprogrammeren

Het ontwikkelingsbedrijf besteedt sinds kort veel aandacht aan programmatische kaders waarbij op basis van marktonderzoek de afweging wordt gemaakt hoeveel markt er is voor bepaalde segmenten in de woningbouw versus hoeveel productie mogelijk is in de plannen.

Amsterdam heeft het afgelopen jaar een zware herprogrammering van haar projecten doorgevoerd. Er zijn een aantal grote projecten stil gelegd (bv Elzenhage in Noord (onderdeel Centrale Zone Noord en Zeeburgereiland). Amsterdam heeft veel voorinvesteringen gedaan in gronden (grondproductiekapitaal is zwaar positief), maar dit moet komende 10-15 jaar wel te gelde gemaakt worden om de balans op orde te houden. De eerste slag in de herprogrammering was het terugdringen van de overmaat in plannen. De keuze in projecten zal voor een groot deel gebaseerd worden op de cashflow van de grondexploitaties. Er is uiteindelijk een voorziening opgenomen ter compensatie voor de overmaat in de plancapaciteit. De keuze van de herprogrammering van de projecten is gebeurd na raadpleging van marktpartijen. Indien er afspraken zijn gemaakt met marktpartijen over ontwikkelingen, dan wordt alleen geïnvesteerd in projecten waarvan de contracten hard zijn en de gemeente zeker is van ontwikkeling. Ook in de Westelijke Tuinsteden (Parkstad) is een herprogrammering/ herijking nodig vanwege de aarzeling vanuit de markt en veranderende financiële posities van de corporaties.

Binnenstedelijk versus buitenstedelijk

Binnen de gemeente is de afweging of de kosten voor buitenstedelijk bouwen (aanleg nieuwe infrastructuur en voorzieningen) op de juiste manier ingezet worden of dat deze middelen beter benut kunnen worden voor een kwaliteitsslag (herstructurering) van bestaand stedelijk gebied. De gebiedsontwikkeling wordt kleinschaliger. Er zijn nog wel grotere projecten op uitleglocaties, maar ook deze worden meer gefaseerd uitgevoerd.

De grondeigendomsituatie in Amsterdam is anders en marktpartijen nemen op een ander manier positie in het gebied. Ze kopen vastgoed op (bv oude fabriekshal in het Hamerstraatgebied) en herontwikkelen het vastgoed of de locatie. Ook corporaties slopen oud bezit en met een gedifferentieerd aanbod van koop- en huurwoningen genereren zij opbrengsten voor de transformatie van het stedelijke gebied.

Schaarstecreatie

Keimpe Reitsma is van mening dat het, beleidsmatig gezien, niet wenselijk is om schaarste te creëren. Dit zou mogelijk de ambities die je hebt als stad kunnen inperken. Er moet ruimte zijn voor marktpartijen om kansen te benutten en ambities waar te maken. Maar Keimpe Reitsma geeft ook aan dat, indien de markt nog verder verslechterd er mogelijk op termijn een noodzaak is voor de gemeente om schaarste te creëren. Dit om de eigen financiële positie niet verder te laten verslechteren. Schaarste is dan niet zozeer het gevolg van doelbewust (schaarste) beleid maar een gevolg van financieel onhaalbare grondexploitaties.

Er is in het verleden optimistisch gepland. Het programma is haalbaar, maar geprognosticeerde opbrengsten mogelijk niet. De daling van de grondprijzen heeft direct zijn effect op de ontwikkeling van locaties en de financiële haalbaarheid daarvan. Het creëren van schaarste zou de grondprijzen op peil kunnen houden en daarmee de ontwikkeling van locaties kunnen borgen.

Het kunnen sturen met schaarste vraagt volgens Keimpe Reitsma om een duidelijke visie en beleid en sterke politieke bestuurders. Keimpe Reitsma noemt als voorbeeld de gemeente Den Bosch die met haar kantorenbeleid een zeer strakke regie heeft gevoerd op het vestigingsbeleid. Niet overal ontwikkelingen toestaan en de vraag concentreren is effectief. Maar Keimpe Reitsma geeft aan dat in de praktijk de financiële druk van projecten om business cases dicht te rekenen en financiële problemen op te lossen ook groot is. Juiste sturing en ad hoc gedrag vanuit projecten voorkomen vraagt om een heldere overall regie.

Regionale afstemming

In de regio Amsterdam is het de vraag hoe Amsterdam en Almere zich ten opzichte van elkaar verhouden. Binnenstedelijke ontwikkeling op Westerdok in Amsterdam heeft geen concurrentie van Almere, ontwikkeling van eengezinswoningen in IJburg echter wel. Afstemming en planning op regionale schaal zou gericht moeten zijn op: wordt het goede product op de juiste plek aangeboden? En wat is de marktpotentie van een locatie? (in plaats van verdeling van programma's tussen steden) De steden concurreren op een aantal segmenten in de woningmarkt. Op hoger schaalniveau (bv Deltametropool) is echter geen sprake van concurrentie, zowel de schaa sprong van Almere als een sterke binnenstad van Amsterdam is noodzakelijk en de ontwikkelingen zijn complementair en versterken de regio.

Actuele ontwikkelingen in woningmarkt

In Utrecht is sprake van een kwantitatief woningtekort. Ineke Schartman geeft aan dat zowel voor de stad, maar ook voor de regio geldt dat het weinig uitmaakt wat en hoeveel er gebouwd wordt, men vestigt zich nog steeds graag in de regio. Er zijn wel korte termijn effecten van de crisis zichtbaar. Bepaalde woningsegmenten staan langer leeg en de verkoop duurt langer dan voorheen. Daarnaast is er meer druk op de huurmarkt ontstaan.

De provincie werkt momenteel aan een ruimtelijke structuurvisie (ca. 1 augustus 2011 voorontwerp gereed). Daarin zijn alle bestemmingsplannen binnen bestaand stedelijk gebied (waaronder ook Leidsche Rijn behoort) opgenomen. Ook de plannen zoals verwoord in de 'Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht van de NV Utrecht (regionaal samenwerkingsverband van provincie, gemeente en marktpartijen) zijn hierin opgenomen. In de structuurvisie wordt een duidelijke keuze gemaakt voor binnenstedelijk bouwen. Van de woningbouwopgave ligt 2/3 binnen de contouren van bestaand stedelijk gebied. Er zijn een aantal grote uitleglocaties benoemd, zoals Hoef en Haag in Vianen (1.800 woningen), Rijnenburg (5.000 woningen), Odijk West (1000 woningen), Woudenberg, Vathorst-West en de Kromme Rijn/ Lek zone.

Structuurvisie

Ineke Schartman geeft aan dat het een welbewuste keuze is geweest om alle vigerende bestemmingsplannen op te nemen in de structuurvisie en geen plannen te schrappen. Enerzijds omdat in de provincie behoefte is aan woningproductie en anderzijds ook om te voorkomen dat gemeenten te maken krijgen met schadeclaims van ontwikkelende partijen. In de structuurvisie is wel een sterke sturing/ dwang om binnen de rode contouren te bouwen. Er is wel flexibiliteit ingebouwd om daarvan af te wijken in specifieke gevallen, bijvoorbeeld kleinschalige ontwikkelingen bij uitruil-constructies, verplaatsen van bedrijvigheid of kwalitatieve verbetering voor natuurwaarden ("rood voor groen" principe). In de structuurvisie zijn gebieden aangewezen voor ecologie, natuurontwikkeling en recreatie om de stad. Om deze opgaven te kunnen realiseren bestaat een mogelijkheid om in combinatie kleinschalige woningbouwmogelijkheden toe te staan, om zo verdien capaciteit te creëren. Op die manier kan buiten de EHS particuliere groenontwikkeling gestimuleerd worden.

De structuurvisie is niet in overleg met marktpartijen opgesteld. Er is overleg geweest met de verschillende gemeenten en er zijn bijeenkomsten geweest met overkoepelende organisaties als NVOB en maatschappelijke instellingen. Vanuit de regio's Utrecht en Amersfoort is een regiocument opgesteld (met programmering door de gemeenten) en de ontwikkelingsvisie Noordvleugel is als uitgangspunt gehanteerd. Er is met name discussie met gemeenten aan de zijde van het Groene Hart (bijvoorbeeld gemeente Woerden). In deze regio zijn gemeenten lange tijd beperkt en mochten niet uitbreiden in het Groene Hart (tbv behoud open landschap en lastige bouw vanwege bodemgesteldheid). Deze discussie speelt al langer, maar nu het kabinet meer mogelijkheden biedt om in de randen van het Groene Hart te bouwen, laait de discussie opnieuw op. Gemeenten willen graag uitbreiden voor hun eigen bewoners en behoud van het voorzieningenniveau binnen de gemeente. De provincie maakt een afweging op basis van o.a. de volgende punten:

- Wat zijn binnenstedelijke mogelijkheden om uit te breiden?
- In hoeverre is uitbreiding echt noodzakelijk voor instandhouding van de leefbaarheid?
- Waar wil de gemeente bouwen (in nabijheid van stadsrand), wat is ruimtelijke kwaliteit van voorgestelde uitbreiding?
- Is de uitbreiding ruimtelijk aanvaardbaar (natuur, landschap, veengebied, cultuurhistorie etc.)

De provincie Utrecht werkt niet met inpassingsplannen voor woningbouw. Zij heeft een provinciale verordening, waarin staat waaraan gemeenten moeten voldoen. Indien gemeenten voldoen mogen zij uitbreiden; zo niet dan wordt evt. juridisch instrumentarium ingezet. De provincie heeft wel een inpassingsplan gebruikt voor infrastructuurplannen en de recreatieve opgave bij de nieuwbouwlocatie Rijnenburg.

Schaarste creatie

Voor woningbouw heeft de provincie geen intentie om schaarste te creëren, zolang de plannen passen binnen de nog vast te stellen structuurvisie. Voor kantoorlocaties en bedrijventerreinen is dit een ander verhaal. Er is teveel plancapaciteit voor kantoren. Veel ontwikkelingen staan echter al opgenomen in bestemmingsplannen en dan mag gebouwd worden. Wel wil de provincie overleg over het terugdringen van de plancapaciteit voor deze functies. Er is een landelijk convenant vastgesteld die een beperking oplegt voor uitbreiding van bedrijventerrein. Op regionale schaal moet bepaald worden waar uitbreiding nog is toegestaan. Een locatie komt pas in ontwikkeling als er regionale afspraken over gemaakt zijn. Er is een duidelijke verschuiving zichtbaar van nieuwbouw naar herstructurering en transformatie van kantoor- en bedrijventerreinen.

Vraag is of de overheid zou moeten ingrijpen en schaarste moet creëren. Ineke Schartman geeft aan dat de overheid in sommige gevallen mogelijk wel een oplossing kan bieden door schaarste te creëren, maar dat de overheden momenteel zwaar moeten bezuinigen en geen middelen ter beschikking hebben om de oplossingen te ondersteunen. Ineke Schartman ziet meer kansen in een sturing op wat je wel wilt ontwikkelen in plaats van beperken wat je wilt tegengaan. Een koppeling met binnenstedelijke ontwikkeling kan bereikt worden door ontwikkelaars meer ruimte te bieden mits zij ook binnenstedelijk investeren (privaatrechtelijke afspraken maken).

Regionale afstemming

De verwachting van Ineke Schartman is dat de overheid de regionale afstemming moet blijven begeleiden en dat marktpartijen niet onderling tot een regionale afstemming komen. Hierin ligt in Utrecht een taak voor het Bestuur Regio Utrecht om planning van bouwplannen op elkaar af te stemmen. Het blijkt echter moeilijk om deze afspraken ook af te dwingen. Zo zal er als de ene locatie verhoogd, tóch gestart worden met een andere locatie om te voorkomen dat de voortgang van bouwproductie in het geding komt. Ook is er een tendens zichtbaar dat eerst de verdienlocaties ontwikkeld worden.

Ineke Schartman geeft aan dat de Provincie wel op hoofdlijnen kan sturen, maar te ver van het operationele niveau afstaat om zaken op projectniveau te coördineren. Dit is ook een duidelijke politieke keuze van de Provincie zich niet met het uitvoeringsprogramma te bemoeien. Dat wordt overgelaten aan de gemeenten.

Waar de provincie kan, zal zij, met beperkte middelen en instrumenten, sturen op gewenste ontwikkelingen. Door de rode contouren strak te definiëren en te handhaven probeert zij focus aan te brengen en richting te geven aan ontwikkelingen.

Ontstaan van stedelijke ontwikkelingszones

De tijd van grote overheidsbijdragen is voorbij. Indien binnenstedelijk ingezet wordt op verdunning van de woonmilieus dan kost dat geld. Vraag is wie deze extra kosten voor haar rekening neemt.

Een idee is ook om gebieden te vergroten en te zoeken naar meerdere belangen van verschillende functies in een dergelijk gebied. Door deze te combineren en de beschikbare middelen te bundelen zijn mogelijk andere oplossingen denkbaar. Bijvoorbeeld een naoorlogs herstructureringsgebied waar naastgelegen infrastructuur wordt aangepakt en dat grenst aan een "stad en land zone". Via samenwerking van verschillende partijen (corporaties, gemeente, Rijkswaterstaat, recreatieschappen) ontstaan stedelijke ontwikkelingszones met nieuwe samenwerkingsvormen en andere ontwikkelingsmogelijkheden. De provincie zou dit proces kunnen faciliteren en stimuleren. Ieder gebied vraagt om maatwerk en het zoeken naar de juiste samenwerkingspartners.

Stefan Schuwer - Lid van de raad van bestuur Ymere (gebieds- en projectontwikkeling)

6 mei 2011

Actuele situatie op woningmarkt:

Ontwikkelaars en corporaties moeten de omschakeling maken van aanbod-gestuurd naar vraag-gestuurd ontwikkelen van woningen. In de organisatie en het bedrijfsproces moet de klant meer centraal komen te staan: Dit vraagt om een andere manier van denken van bedrijven en ontwikkelaars: "van buiten naar binnen" in plaats van "binnen naar buiten".

De gemeente Amsterdam heeft met de corporaties op basis van de visie “bouwen aan de stad” afspraken gemaakt. De corporaties leveren een financiële bijdrage aan de gemeente (en dragen hierdoor bij aan het oplossen van een deel van het financiële tekort van de gemeente) en krijgen hiervoor een verruiming van de o.a. verkoopvoorwaarden van sociale huurwoningen. Dit leidt tot een verruiming van de investeringsmogelijkheden van de corporaties. Voor alle partijen is sprake van een win- win situatie.

Stefan Schuwer geeft aan dat er sprake is van overcapaciteit in de plannen in de regio. Vooral in de kwalitatieve mindere woonmilieus zoals de Westelijke Tuinsteden, Amsterdam Zuid- Oost en Amsterdam Noord

Schaarstecreatie

De gemeente Amsterdam heeft afgelopen jaar een slag? gemaakt in het prioriteren van projecten. Aanleiding hiervoor is voornamelijk het oplossen van het gemeentelijke tekort op revolving fund/vereveningsfonds. Door stagnerende verkoop van gronden liepen de opbrengsten terug, die nodig zijn voor investeringen in nieuwe projecten. In keuze van prioritering is de cash flow van grondexploitaties leidend. In welke grondexploitatie is nog een relatief kleine investering nodig, maar genereert op korte termijn (5 jaar) wel opbrengsten? Deze projecten gaan door en krijgen voorrang. Daarnaast is gekeken naar hoeveel productie de markt zou kunnen opnemen en in welke gebieden ontwikkeling gewenst zou zijn.

Er is over de keuze in prioritering van de projecten nauwelijks overleg geweest met de marktpartijen. Mogelijk waren er dan andere keuzes gemaakt. Er zijn nu ook projecten gestopt die een goede marktpotentie hebben. Indien vanuit perspectief van de marktpartijen was geprioriteerd, had de marktpotentie waarschijnlijk een grotere rol gespeeld, maar ook de mate waarin partijen grondposities hebben ingenomen of niet. Voor de marktpartijen is korte termijn resultaat van groter belang.

De gemeente Amsterdam heeft met de prioritering nog niet de slag? gemaakt naar een aanpassing van de programma's. De huidige programma's sluiten naar mening van Stefan Schuwer onvoldoende aan bij de wens van de consument. Stefan Schuwer vindt dit een ontkenning van de werkelijkheid. Er zijn inmiddels een aantal marktpartijen die onderkennen dat er op een andere manier ontwikkeld moet worden, maar de gemeente gaat nog teveel uit van in het verleden vastgestelde grondexploitaties met hoge dichtheden en dogmatische stedenbouw. Ook het handhaven van de hoge grondprijzen (tot 2010 zelfs een indexering van grondprijzen) laat niet zien dat de gemeente zich aanpast aan de veranderde markt.

Stefan Schuwer merkt op dat er duidelijke cultuurverschillen tussen steden zichtbaar zijn. Zo is er in Rotterdam meer samenwerking tussen marktpartijen en overheid. Zij hebben prioritering van projecten gezamenlijk opgepakt. In Amsterdam is daarentegen een “ieder voor zich”-cultuur, waarin macht en zeggenschap een belangrijkere rol spelen. Stefan Schuwer geeft aan dat in Almere sprake is van een slechtere markt dan in Amsterdam. Dit vraagt om meer verbinding zoeken met de klant. De gemeente Almere is hierin zeer vooruitstrevend en biedt de marktpartijen ook meer ruimte.

Stefan Schuwer geeft aan dat het belangrijk is om in te zien dat de gemeente twee petten opheeft: privaat rechtelijke pet: als grondeigenaar en publiek rechtelijke pet: als partij die bestemmingswijziging kan doorvoeren en hiermee waarde van grond bepaalt. Het is naar mening van Schuwer een ongewenste situatie dat 1 partij beide instrumenten bedient, doch de praktijk in Nederland is zo en zal niet zomaar veranderen.

Sturingsmiddelen en investeringsbereidheid markt

Voor marktpartijen is met name de continuïteit van bedrijfsvoering essentieel. Schaarstecreatie zou voor marktpartijen positief kunnen uitpakken als de overheid bereid is de posities met financiële lasten in de portefeuille over te nemen. Het overnemen van de gronden biedt de marktpartijen dan meer investeringsruimte. De middelen die daarmee vrijkomen zouden de marktpartijen kunnen investeren in bepaalde onderdelen van binnenstedelijk bouwen, bv minder hoge rendementeisen, kostendekking van onrendabel deel van bijzondere woonvormen. Door de financiële capaciteit van de overheid te benutten, krijgt de overheid ook weer zeggenschap over de gronden. De overheid zal dit echter alleen doen als zij van plan is de gronden op langere termijn alsnog te ontwikkelen. Door de meerwaarde van de gronden na bestemmingswijziging kan de overheid weer elders investeren.

Stefan Schuwer is van mening dat de provincie de aangewezen partij is om te sturen op schaarste. Zij heeft hiervoor het instrumentarium (goedkeuring van bestemmingsplannen en opstellen van inpassingsplannen). Dit vraagt echter om bestuurlijke moed om hier ook daadwerkelijk mee te sturen.

Stefan Schuwer geeft aan dat het gezamenlijk sturen op schaarste door marktpartijen te complex is. Zeker wanneer er sprake is van meer dan 2 partijen. Marktpartijen zijn concurrenten en hebben tegenstrijdige belangen (waarom eigen gronden inleveren om daarmee gronden van andere partijen meer rendabel te maken?). Ook de optie van een gezamenlijke groundbank is complex omdat partijen gronden onder andere condities en prijzen hebben aangekocht.

Stefan Schuwer ziet alleen mogelijkheden dit probleem gezamenlijk aan te pakken als de overheid gronden overneemt van de marktpartijen tegen kostprijs (of iets lager) en bepaalt of zij de bestemmingwijziging voor gebieden doorvoert of niet. Het alternatief is volgens Schuwer om het oplossen van het probleem over te laten aan de markt. Zijn verwachting is niet dat partijen elkaar zullen opzoeken (want wat hebben ze elkaar te bieden?). Uiteindelijk zal dit ertoe leiden dat er niet ontwikkeld wordt en partijen mogelijk omvallen. Als voorbeeld noemt hij Westflank in Haarlemmermeer en Almere Spiegelhout. Hier is het palet van grondeigenaren zo divers (circa 15 grondeigenaren) dat hier niet tot overeenstemming gekomen kan worden. Partijen zullen alleen meewerken aan een gezamenlijke groundbank als dit uitzicht biedt op het verkleinen van de risico's op korte termijn en vergroten van omzet op lange termijn. Daarnaast moet het perspectief bieden op bouwproductie (hierin zijn marktpartijen afhankelijk van de overheid om de bestemming aan te passen). Indien de overheid gronden kan overnemen en perspectief bieden waar elders wel productie mogelijk is, zou dat kansen bieden voor afspraken. De mate waarin partijen geïnteresseerd zouden zijn in een dergelijke constructie is afhankelijk van de financiële positie (mede bepaald door mate van benodigd vreemd vermogen in de financiering).

Regionaal schaalniveau

Als corporatie heeft Ymere gronden in het buitengebied. Ontwikkeling ervan gebruikt Ymere voor het bereiken van een gedifferentieerd aanbod, stimuleren van doorstroming in de huurmarkt en als verdienopgave voor financiering van de herstructureringsopgave. Op deze punten is samenwerking met de overheid noodzakelijk. Markt en overheid zijn hierin van elkaar afhankelijk. Ymere heeft een regionale positie en is werkzaam in 6 verschillende gemeenten en 3 provincies. Tussen de gemeenten is concurrentie om de investeringen van Ymere naar de eigen gemeente te halen. Afstemming tussen gemeenten en provincies is ingewikkeld. De provincie zou afstemming kunnen stimuleren, echter hoe doe je dat tussen 3 provincies?. Op strategisch niveau (opstellen van beleid en visie) vinden partijen elkaar wel, maar het tactische en operationele niveau (daadwerkelijk uitvoering geven aan het beleid) is een ander verhaal. Daarin staat de provincie te ver af van het operationele niveau. Afstemming op operationeel niveau vraagt om sterke (politieke) bestuurders op lokaal niveau. Stefan Schuwer geeft aan dat het voor bestuurders eenvoudiger is om aan te geven en te verantwoorden welke zaken zij wel willen realiseren binnen hun gemeente, dan om te verantwoorden waarom je bepaalde zaken overlaat aan een buurgemeente. Het gaat om het verdelen van potentiële opbrengsten en verliezen.

Meer verantwoordelijkheid voor markt

De woningmarkt in Nederland is imperfect. De markt is jarenlang te zwaar gesubsidieerd door de overheid (dmv hypotheekrente, huursubsidies, subsidies in binnenstedelijke opgaven). Naar mening van Stefan Schuwer zouden we naar een markt moeten met minder overheidsbemoeyenis en meer moeten overlaten aan de markt. In tijden van recessie leidt dit tot een "survival of the fittest". Marktpartijen moeten zich aanpassen aan de veranderde omgeving om te overleven (veranderende vraag van consument, veranderende markt, andere financieringsmethoden). Schuwer geeft aan dat dit creativiteit en ondernemerschap stimuleert. Marktpartijen moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en niet alleen maar naar de overheid kijken als oplosser van alle problemen van de huidige crisis.

Bijlage IV

Overzicht deelnemers expertmeeting

Jeroen Hutten

Regiomanager bij AM en programmamanager Nederland Boven Water

Marnix van Namen

Ontwikkelaar bij Mitros Projectontwikkeling

Wim van der Post

Onderzoeksmanager Amsterdam School of Real Estate

Harm Renders

Commercieel manager bij Blauwhoed

Bart Snijders

Ontwikkelaar regio Leiden-Portaal Vastgoed Ontwikkeling

Barend Jan Schrieken

Managing partner Integrex gebieds- en vastgoedeconomie

Arjen de Vries

Projectmanager Zuidplaspolderontwikkeling bij Gemeente Zuidplas

Bijlage V

Casus expertmeeting

Uitgangssituatie

- Middelgrote gemeente X in midden van land:
- Totale plancapaciteit: 7.000 woningen
 - o binnenstedelijke locaties: 3.000 won.
 - o buitenstedelijke locaties: 4.000 won.
- Vraag op basis van woningbehoefte onderzoek 2.000 won.
- Partijen hebben grondposities (binnen- en buitenstedelijk)
- Buurgemeente Y heeft ook plannen
- Recessie leidt tot stagnatie van productie
- Alle partijen hebben financiële lasten als gevolg van ingenomen grondposities en moeten afboeken

Doelstelling partijen

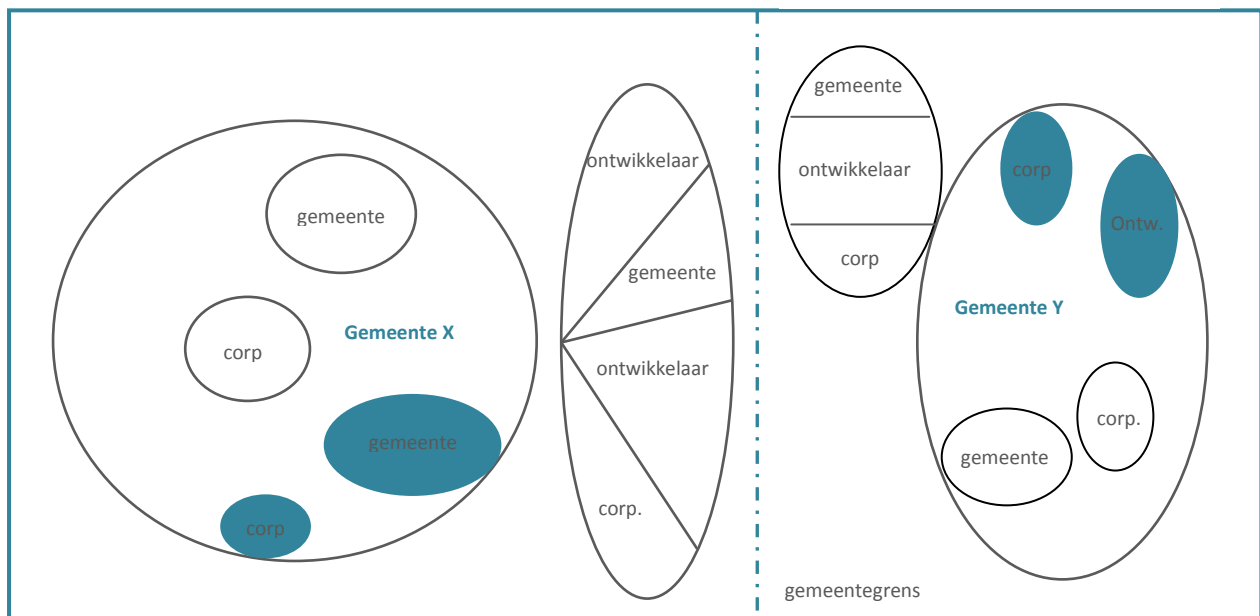
- Gemeente en provincie:
 - o binnenstedelijke opgave (= politieke prioriteit)
 - o Realisatie van minimaal 1.000 woningen op eigen gebied
- Ontwikkelaar: Productie van minimaal 1.200 woningen
- Corporatie: Productie van minimaal 600 woningen

Conclusie: Er is een overmaat in plancapaciteit > Schrappen in de plannen is noodzakelijk

Figuur: visualisatie van casus

Plan capaciteit gemeente X
 Binnenstedelijk: 3.000 woningen
 Buitenstedelijk: 4.000 woningen
 Vraag: 2.000 woningen

Plan capaciteit gemeente Y
 Binnenstedelijk: 1.500 woningen
 Buitenstedelijk: 2.000 woningen
 Vraag: 1.500 woningen



- Woningbouwlocaties zonder contractuele afspraken
- Woningbouwlocaties met contractuele afspraken

- Partijen met grondposities:
- Gemeente
 - Corporatie
 - Ontwikkelaar

Scenario 1: alle clichés zijn waar!

- Traditionele, sterk sturende en regulerende overheid
- Ontwikkelaars gericht op korte termijn belang
- Eigen belang van alle partijen staat voorop
- Prioriteit van alle partijen ligt bij genereren van opbrengsten

Vragen:

- Welke locaties zou u schrappen en waarom?
- Wat is er nodig om verschillende partijen te verleiden/ te overtuigen om hun productie binnenstedelijk te realiseren?
- Wat heeft u nodig (van elkaar) om te komen tot concessies of om je strategie te kunnen aanpassen?

Scenario 2: verandering naar gebiedsontwikkeling 2.0

- Faciliterende overheid
- Initiatief bij marktpartijen
- Partijen gericht op lange termijn perspectief
- Samenwerking staat voorop

Vragen:

- Wat verandert in deze situatie ten opzichte van eerste scenario?
- Welke keuzes maakt u nu?
- Heeft u andere middelen nodig?
- Als samenwerking basis is, wie neemt verlies en de financiële pijn?
- Welke aanpak vraagt een groter regionaal verband? Hoe is die "ene banaan" te verdelen?

Bijlage VI

Verslag expertmeeting

Datum: 29 juni 2011

Locatie: Utrecht

Aanwezig

Jeroen Hutten: regiomanager bij AM en programmamanager Nederland Boven Water
Marnix van Namen: ontwikkelaar bij Mitros Projectontwikkeling
Wim van der Post: onderzoeksmanager Amsterdam School of Real Estate
Harm Renders: commercieel manager bij Blauwhoed
Bart Snijders: ontwikkelaar regio Leiden-Portaal Vastgoed Ontwikkeling
Barend Jan Schrieken: managing partner Integrex gebieds- en vastgoedeconomie
Arjen de Vries: projectmanager Zuidplaspolderontwikkeling bij Gemeente Zuidplas

Afwezig

Pieter Hordijk: projectdirecteur Zuidplaspolderontwikkeling bij provincie Zuid-Holland⁵

Doel

De expertmeeting maakt onderdeel uit van het afstudeeronderzoek voor de MCD-opleiding (Master City Developer) aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Het onderzoek gaat in op de mogelijkheden om te sturen op schaarstecreatie in buitenstedelijke ontwikkellocaties en de effecten daarvan voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt de recessie gezien als momentum om samenwerking tussen marktpartijen en overheid anders te organiseren en de focus nog meer te verleggen naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Op welke manier kan het creëren van schaarste in (nieuw)bouwlocaties in buitenstedelijk gebied bijdragen aan het bevorderen van binnenstedelijk bouwen?*

Doel van de expertmeeting is om met partijen gezamenlijk in gesprek te gaan over het opgestelde conceptueel model en mogelijke scenario's over hoe gestuurd kan worden op schaarstecreatie en het verleggen van de focus naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Opzet

Na een korte toelichting op het onderzoek wordt een basis uitgangssituatie geschetst. Met deze uitgangssituatie worden twee verschillende scenario's besproken waarbij per scenario het perspectief van de deelnemende partijen verandert. Deelnemers zijn gevraagd vanuit hun eigen positie in de dagelijkse praktijk te reageren en uitleg te geven wat achterliggende overwegingen zijn van hun keuzes.

Scenario 1: alle clichés zijn waar!

- Traditionele, sterk sturende en regulerende overheid
- Ontwikkelaars gericht op korte termijn belang
- Eigen belang van alle partijen staat voorop
- Prioriteit van alle partijen ligt bij genereren van opbrengsten

Vraag 1: Welke locaties zou je schrappen en waarom?

Harm Renders: de keuze vanuit een ontwikkelaar zou niet zijn waar je gaat schrappen, maar waar je gaat ontwikkelen. De gemeente is de partij, die bepaalt welke locaties tot ontwikkeling worden gebracht en welke worden geschrapt. Als ontwikkelaar heb je de gemeente nodig om een locatie tot ontwikkeling te brengen. De ontwikkelaar zal altijd kiezen om de eigen locaties te ontwikkelen. Indien meerdere plekken beschikbaar zijn, hangt de keuze o.a. af van de boekwaarde en marktvraag. Deze uitgangssituatie gaat ervan uit dat

⁵ Later nog individueel gesproken om standpunt van provincie Zuid Holland te horen op schaarstecreatie.

binnenstedelijk en buitenstedelijk uitgewisseld kunnen worden. Dat is nog maar de vraag. Als er geen buitenstedelijke locaties ontwikkeld worden, wil dat niet zeggen dat de consument binnenstedelijk wil wonen. Binnenstedelijk wordt een ander programma gerealiseerd dan buitenstedelijk. H. Renders geeft aan dat de ontwikkelaar inderdaad vanuit korte termijn handelt en een commerciële doelstelling heeft. De ontwikkelaar houdt zijn eigen broek op en is niet afhankelijk van gemeenschapsgeld.

Volgens B. Schrieken is dat niet juist, want er worden veel kosten voor de buitenstedelijke ontwikkeling gedragen door de overheid. Bij buitenstedelijke ontwikkeling moet veel direct en indirect gemeenschapsgeld. Misschien is de keuze niet welke locaties geschrapt moeten worden, maar welke subsidiestromen geschrapt moeten worden. Als de overheid niet meer bijdraagt aan buitenstedelijke ontwikkelingen en alle kosten in de grondexploitatie neerlegt, zal dat leiden tot een betere vergelijking tussen kosten voor buitenstedelijke en binnenstedelijke ontwikkeling.

B. Snijders geeft aan dat bij de keuze in locaties de wens van de consument veel meer gevolgd moet worden. In Leiden is er nog steeds behoefte aan eengezinswoningen, terwijl de vraag naar appartementen buiten het centrum steeds verder afneemt. Het is van belang dat bij deze afweging wordt gekeken naar het mogelijke programma dat op een bepaalde locatie kan worden gerealiseerd en de behoefte die leeft in het gebied. Dan kan er een betere match worden gemaakt tussen vraag en aanbod.

J. Hutten is van mening dat het begrip “vraaguitval” genuanceerd moet worden. Er is wel vraag, maar de consument krijgt het niet meer gefinancierd. Wat is nog te financieren door de consument? Dat moet je bouwen. De locaties ontwikkelen waarbij prijsniveau dusdanig is, dat productie gerealiseerd wordt wat nog te financieren is.

A. de Vries geeft aan dat de gemeente als eerste zijn eigen afspraken zal nakomen en die locaties als eerste zal ontwikkelen. In dit scenario is er buitenstedelijk een gedeeltelijk belang (hier zitten alle partijen), meer belang om hier woningbouw te ontwikkelen is groter voor de ontwikkelaars. Binnenstedelijk ontwikkelen is van groter belang voor de gemeente (nl. een politieke keuze). A. de Vries noemt als voorbeeld de gemeente Rotterdam, die deelneemt in de regionale samenwerking voor Zuidplaspolder. De gemeente heeft gekozen voor herprogrammering van binnenstedelijke opgave (realisatie van eengezinswoningen) en dit aanbod concurreert met het aanbod van de Zuidplaspolder. Rotterdam kiest ervoor om dan haar binnenstedelijke locaties eerst te ontwikkelen.

De gemeente heeft echter ook geïnvesteerd in buitenstedelijke grondposities, dus er is sowieso sprake van een financieel lek. Als Rotterdam niet buitenstedelijk investeert, dan loopt daar geld weg, maar voor de binnenstedelijke locatie geldt dit ook. Er is geïnvesteerd en ergens worden geen opbrengsten gerealiseerd.

J. Hutten stelt dat de vraag om locaties te schrappen in feite de vraag is aan partijen om in hun eigen vlees te snijden. “We zijn allemaal apen en er is maar 1 banaan. De sterkste aap pakt die banaan.” Een andere optie is om in overleg met de gemeente ervoor te kiezen jouw eigen locatie niet te ontwikkelen. Dat zal een ontwikkelaar alleen doen onder voorwaarde dat het plan wordt uitgesteld (ipv schrappen). Dan heeft de ontwikkelaar de tijd om verlies te nemen (incl uitleg voor accountant). Daarnaast zal een ontwikkelaar de gemeente vragen te helpen bij verbeteren van financieringsvoorwaarden. Op dit moment ligt zo'n voorstel lastig want de gemeente tobt zelf ook met bezuinigen en afboeken op ingenomen grondposities. In feite is het een situatie waarin een kale kip een andere kale kip vraagt of hij nog veren heeft.

B. Schrieken is van mening dat er meer op kwaliteit gestuurd moet worden. Als overheid moet je niet alleen kiezen voor eigen inbreidingslocaties die beschikbaar zijn, maar zou gekeken moeten worden naar de vraag en behoefte en moet daarop gestuurd worden. Dus niet alleen sturen geredeneerd vanuit financiële opbrengsten. Er wordt hier ook gesproken over risico dat ontwikkelaars omvallen en dat is een hard en vervelend probleem, maar de overheid moet dit soort situaties niet in stand houden door het introduceren van meer regels, geldstromen en extra belangen in de woningmarkt. Er zijn risico's genomen (zowel door ontwikkelaars en overheid) daar moet niet op gestuurd worden, er moet gestuurd worden op kwaliteit. Faillissement van partijen en daarmee het nemen van verliezen is onderdeel van de oplossing van het probleem.

B. Snijders geeft aan dat corporaties veel binnenstedelijke plekken in bezit hebben en de wens hebben om te differentiëren (vrije sector en huur combineren). Je zou kunnen kijken of er een combinatie te maken is van

sociaal en koop. Vraag vanuit huur zal steeds meer toenemen. Hier zitten kansen. Corporaties gaan zich steeds meer richten op hun maatschappelijke taak en dan worden koopwoningen minder interessant, hier kunnen samenwerkingen met commerciële partners worden gezocht. In dit scenario is ook een uitwisseling met ontwikkelaars, die posities hebben in buitenstedelijk gebied, denkbaar om zodoende het percentage sociale huur op deze locaties af te nemen. Mogelijk is tevens het omzetten van vrije sector woningen naar sociale (of goedkope vrije sector) huurwoningen een middel om het verlies op de plannen te compenseren of in ieder geval te verminderen.

Daarnaast vraagt B. Snijders zich af of we met aanpassen van de nieuwbouwoopgave echt schaarste creëren. Er is ook nog veel bestaande voorraad, die te koop wordt aangeboden (circa 245.000 woningen staan te koop).. Ook sluit het aanbod van de bestaande voorraad onvoldoende aan op de vraag. Er is sprake van kwalitatieve schaarste.

Het probleem zit volgens A. de Vries ook bij de banken. Enerzijds willen ze niet financieren (kopers krijgen moeilijk een hypotheek), maar anderzijds willen de banken ook geen verliezen nemen (huis verkopen met verlies). Daarmee hou je het probleem dus in stand. J. Hutten geeft aan dat ditzelfde probleem ook voor financiering van ontwikkelaars geldt. Op het moment dat een ontwikkelaar omvalt dan is het onderpand veel minder waard. Dus zorgt bank ervoor dat het in stand wordt gehouden. Hiermee is een "lock in" gecreëerd. Vraag is of je een zachte landing kunt maken. Voor buitenstedelijke locaties zou je mogelijk alle locaties van de partijen bij elkaar kunnen vegen en een evenredige verdeling van het verlies kunnen maken.

M. van Namen geeft aan dat de landing misschien wel hard zal worden, maar het is hoofdzakelijk dat er eerst een aansluiting komt met de vraag. Er is kwalitatieve schaarste: de aansluiting met gewenste product ontbreekt. De consument kan nu minder financieren, dus de prijzen van woningen moeten omlaag om aansluiting te houden. Dat heeft gevolgen voor product dat je kunt ontwikkelen en de locatie.

W. van der Post: de kwalitatieve schaarste heeft de woningprijzen doen stijgen. Op basis van de hoge woningprijzen zijn gronden aangekocht (optimisme) en daardoor is de lock in ontstaan. Nu zou de vraag dus inderdaad moeten zijn: voor wie ga je bouwen en wat?

A. de Vries vult dit aan met opmerking dat misschien eerst gekeken moet worden naar een heroverweging van het huidige programma. Dan neem je misschien wel verlies, maar kun je daarna verder. Anders hou je elkaar in een ijzeren greep. Beter nu verlies nemen en bouwen wat wel gevraagd is. H. Renders geeft aan dat deze herprogrammering alleen gemaakt kan worden als de gemeente bereid is verlies te nemen op de grondopbrengsten. A. de Vries geeft aan dat de gemeente in dit scenario ook grond ontwikkelt voor opbrengsten en dat dus niet zal doen. Om uit deze situatie te komen is het nodig dat de rijksoverheid ingrijpt: een samenspel van regeringsbeleid en afspraken met financiers en daaruit voortvloeiende opdrachten aan ontwikkelaars en gemeenten. Op een andere manier kom je er in dit scenario niet uit blijven partijen het probleem op elkaar afschuiven.

Vraag 2: Wat is er nodig om verschillende partijen te verleiden/ te overtuigen om hun productie binnenstedelijk te realiseren? Wat heb je nodig (van elkaar) om te komen tot concessies of om je strategie te kunnen aanpassen?

A. de Vries geeft aan dat er gesprekken lopen met de gemeenteraad om hen bewust te maken van de noodzakelijke keuzes. De keuze om binnenstedelijk te ontwikkelen concurreert met de ontwikkellocaties in het buitenstedelijk gebied en visa versa en hiermee heeft direct invloed op de mogelijke opbrengsten. In de raad wordt een bewustwording gecreëerd dat iedere keuze consequenties heeft. In dit geval één met een negatief financieel gevolg. De discussie gaat om het nemen van de financiële pijn. In het geschetste scenario betekent het waarschijnlijk buitenstedelijk zwaar afboeken (financiële pijn nemen) en binnenstedelijk ontwikkelen, omdat daarmee nog een maatschappelijk doelstelling wordt behaald.

J. Hutten is van mening dat je bij een patstelling een derde partij nodig hebt die de keuzes maakt. Bij projecten zou je een afweging kunnen maken in uitwerking: later ontwikkelen, anders ontwikkelen, niet ontwikkelen of doorgaan (afkorting LAND). J. Hutten ziet mogelijkheden om binnenstedelijk te herprogrammeren en om voor de buitenstedelijke locaties op zoek te gaan naar een andere manier om waarde van buitengebied te laten wegvloeien die minder pijn doet. Als voorbeeld noemt hij investeringen in groen door zorgpartij, omdat dit

bijdraagt aan minder kosten in gezondheidszorg. De opbrengsten zullen niet de waarde ontwikkeling van woningbouw bereiken, maar wel hoger dan agrarische bestemming. Partijen zullen dit echter niet zelf gaan initiëren, er kan nl niet meer verlies geleden worden. Dus een andere partij moet een dergelijke oplossing voorstellen/ opleggen. Het gaat om het zoeken naar andere geldstromen. De huidige geldstromen zijn gebonden aan allerlei vereisten en regelgeving. Zolang partijen kunnen afboeken, zullen ze dit doen. De accountant moet toetsen aan regels en mag dus niet adviseren een deel van de pijn te nemen. Je moet maximaal afboeken. Je moet voldoen aan de regels, anders krijg je geen verklaring/goedkeuring. De rijksoverheid is de enige partij die beleidsvrijheid heeft om dit systeem aan te passen en andere regelgeving door te voeren. Mogelijk ontstaat hierdoor weer meer financiële ruimte om te investeren.

B. Schrieken ziet een andere oplossingsrichting: de gemeente heeft binnenstedelijk ontwikkelpotentie en gaat niet zelf bouwen. De gemeente kan de binnenstedelijke ontwikkelpotentie uitgeven onder voorwaarde dat de marktpartij de buitenstedelijke locatie opgeeft (weer tegen landbouwwaarde op de markt zetten). Een aantal deelnemers vraagt zich af of dit past binnen de Europese aanbestedingsregels. B. Schrieken geeft aan dat de gemeente onderhands 1 op 1 grond mag uitgeven als een marktconforme grondprijs betaald wordt door de marktpartij. Ook deze oplossing doet pijn, maar verzacht wel de landing.

H. Renders geeft aan dat dit een mogelijke oplossing kan bieden voor ontwikkelaars. Uitgangspunt is dat gebouwd moet worden vanuit de vraag van de consument: deels binnenstedelijk en deels buitenstedelijk. Dan is ook bespreekbaar dat posities in buitenstedelijk gebied worden opgegeven. Afgelopen jaar zijn marktpartijen creatief geworden omdat iedereen met hetzelfde probleem zit (iedereen, ook gemeente, wil productie realiseren). Deze oplossingsrichting kost de gemeente ook geen geld (zij ontvangen marktconforme grondprijs).

W. van der Post geeft aan dat het wel geld kost. Er zijn minder opbrengsten. Grondverkoop tegen marktconforme prijs en afboeken van buitenstedelijke locaties door ontwikkelaar (naar agrarische waarde) . De markt conforme prijs is misschien wel lager dan de boekwaarde. B. Schrieken is van mening dat boekwaarde de financiële molensteen is. Als je voor dit soort oplossingen kiest, dan maak je een principiële keuze om vooruit te kijken in plaats van naar het verleden. Accountants dwingen individuele partijen nu de financiële pijn te nemen om vervolgens gezond naar de toekomst te kunnen kijken. Zolang de financiële pijn niet genomen wordt, blijft deze "lock in" situatie bestaan. Neem je verlies en ga bouwen wat wel gewenst is.

Welke partij zou moeten sturen op het ingrijpen op financieringsvraagstuk? De rijksoverheid? De provincie? De provincie heeft begrotingstoezicht bij gemeenten. Provincie is ook niet altijd objectief en heeft naast publiekrechtelijke taak soms ook een privaatrechtelijke positie. De rijksoverheid lijkt dan eerder de partij om deze keuzes te maken. Uit huidige structuurvisie blijkt niet dat rijk dergelijk ingrepen wil maken.

Waarom zou een partij binnenstedelijk willen ontwikkelen? M. van Namen geeft aan dat voor corporaties dit een investering is in eigen bezit en het op waarde houden van dat bezit. Investeringsstralen uit op waarde van het bezit. Ontwikkelingen blijven nu achter; de herstructurering duurt lang voordat resultaat te zien is. Daarnaast maken prestatieafspraken uit het verleden de ontwikkelingen moeilijk (aantallen die gehaald moeten worden, stedenbouwkundige uitgangspunten). Hierdoor is minder flexibel in te spelen op veranderende markt. Overheid zou de kaders meer los moeten laten.

H. Renders benadrukt dat de vraag van de consument leidend zou moeten zijn. Dit vraagt om het aanpassen van programma en het nemen van verliezen ten opzichte van voorgecalculeerde opbrengsten. Binnenstedelijk wonen is geliefd, maar op bepaalde locaties en met een specifiek programma (bijvoorbeeld Cereol terrein in Utrecht). Beschikbaarheid van goede locaties om binnenstedelijke ontwikkeling een impuls te geven is dan essentieel.

W. van der Post geeft aan dat meerdere malen gesteld is dat het aanbod onvoldoende aansluit op de vraag. Hoe komt dat? Het aanbod wordt gemaakt door degene die bouwen. We knellen in Nederland de woningmarkt al 40 jaar. Door de sturing van de overheid blijven de prijs van woningen en daarmee de waarde van de grond hoog. Daar komt ook kwalitatieve discussie vandaan. Het is geen schuldvraag, maar het probleem moet van een hoger abstractieniveau bekeken worden.

Conclusies scenario 1:

- Als partijen blijven vasthouden aan de oude rollen dan:
 - o houden ze elkaar in een houtgreep (niemand gaat als eerste bewegen - “prisonersdilemma”)
 - o is verlies delen lastig
 - o staat wet- en regelgeving in de weg bij zoeken naar oplossingen
- Er ontstaat een patstelling: partijen trekken zich terug op hun eigen territorium. Rijksoverheid is enige partij die met regeringsbeleid hierin een oplossing kan opleggen.
- Marktpartijen zijn alleen bereid tot opgeven van hun grondposities als er echt geen ander alternatief meer is.
- Partijen moeten meer aansluiting zoeken bij vraag van consument: andere programma’s in de stad.
- Kaders loslaten om flexibel te kunnen inspelen op de veranderingen in de markt. Ontwikkelafspraken uit het verleden zijn niet crisis proof en die moeten worden losgelaten en herijkt. Ook moet de overheid minder starre eisen opleggen vanuit stedenbouw en architectuur.
- We zitten in een “lock in” situatie tussen financiële markt (vereisten van banken en accountant voor boekhoudingsystematiek) en grond/ woningmarkt (sturing en hoog houden van prijzen leidt tot speculatie over waarde ontwikkeling van grond). Deze situatie houden we kunstmatig in stand. Problematiek is nu nog niet groot genoeg voor de rijksoverheid om in te grijpen. Uiteindelijk is het alleen de rijksoverheid die hier een structurele verandering in kan aanbrengen omdat zij de regelgeving van financiering kan wijzigen.

Scenario 2: verandering naar ‘gebiedsontwikkeling 2.0’

- Faciliterende overheid
- Initiatief bij marktpartijen
- Partijen gericht op lange termijn perspectief
- Samenwerking staat voorop

Vraag: Wat verandert in deze situatie ten opzichte van eerste scenario? Welke keuzes maak je nu? Heb je andere middelen nodig? Als samenwerking basis is, wie neemt verlies en de financiële pijn? Hoe pak je dat aan in een groter regionaal verband? Hoe is die ene banaan te verdelen?

A. de Vries geeft aan dat de gemeente op lokaal niveau samenwerking kan faciliteren. De kansen zitten in:

- meer inzicht en kennis in wens van consument;
- ogenschijnlijk minder concurrentie met elkaar;
- wijzigingen in programma vanuit markt laten komen. Dan eenvoudiger aan politiek te verantwoorden.

Op hoofdlijnen is dit te organiseren en liggen er zeker kansen in samenwerking, naar het concreet handen en voeten geven aan de uitvoering van samenwerking is lastig. Het rekenen op inbreng van grondwaarden en verschillen daartussen zijn de bottle-neck. B. Schrieken is het hier principieel niet mee eens. Naar zijn mening moet je niet naar boekwaarde (verleden) kijken, maar naar marktwaarde (nu) en de toekomst. W. v/d Post nuanceert dit door aan te geven dat als de marktwaarde lager is dan boekwaarde, uiteindelijk wel een partij de financiële pijn voelt.

B. Schrieken is voorstander van het afschaffen van de RO bemoedigen door gemeenten voor uitleglocaties. Gemeenten moeten zich concentreren op de binnenstedelijke opgave en laat de uitleglocaties over aan de markt met een beoordeling door een hogere overheid. Deze kan een sector- en grensoverstijgende belangenafweging maken: Wat is kwalitatief beste plan voor deze locatie?

B. Snijders geeft aan dat de vraag de kwaliteit bepaalt en mag verwachten dat er een langere termijn perspectief is voor kwalitatieve afweging van locaties. Wordt er op een juiste manier omgesprongen met de beschikbare ruimte?

Vraag is welke overheid dan stuurt. Deze taak kan volgens B. Schrieken niet bij de gemeente liggen. Deze hebben vaak een privaatrechtelijk belang genomen omdat ze denken dat het publiekrechtelijk kader niet voldoende is om te sturen. De gemeente moet terug naar haar kerntaak (publiekrechtelijke kaders stellen). De provincie zou deze taak kunnen overnemen, maar alleen als de provincie een publiekrechtelijke rol heeft. Als provincie ook belangen heeft in grondposities (bv door deelname aan regionale grondbank) dan is dit al niet meer mogelijk. Dan zou de provincie geen objectieve afweging kunnen maken. In dat geval moet de afweging bij het rijk liggen.

B. Snijders is van mening dat de gemeente bij de ontwikkelingen vaak teveel vanuit de cijfers redeneren in plaats van de maatschappelijk doelstellingen. Dat betekent dat structuurvisies uit gouden tijden in stand blijven (inclusief verwachte opbrengsten). Deze tijden vragen om een andere manier van denken: bijvoorbeeld door de grex op te splitsen in kleinere meer overzichtelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen een vliegwiel vormen voor grotere ontwikkelingen in de toekomst. Nu blijft die structuurvisie echter overeind, wordt eindeloos gediscussieerd over geld, komt ontwikkeling niet van de grond en trekken de gronden rente.

A. de Vries geeft aan dat in scenario 2 het commitment anders is. Hierin gaat het niet alleen om opbrengsten genereren, maar spelen ook maatschappelijke belangen een rol. Partijen moeten gezamenlijk (gemeente, marktpartijen, corporaties) richting de rijksoverheid aangeven dat de opgestelde structuurvisies niet meer volstaan en dat het herijkt moet worden. Vervolgens komt dan de vraag hoe de rekening verdeeld wordt, maar een gezamenlijk signaal geven is sterk.

B. Snijders pleit voor een omdraaien in denkwijze: naar: wat kan wel? In kleinere proporties en meer gefaseerd bouwen. W. van der Post vult aan dat er dus ook iets beters gebouwd kan /moet worden. Partijen moeten uitblinken in iets beters/ uitzonderlijks bouwen. Hierin kunnen partijen zich onderscheiden. Partijen leveren geen concurrentie meer om de grond maar om het leveren van juiste product dat aansluit bij de wens van de klant.

B. Snijders is van mening dat projecten dusdanig ontwikkelt zouden moeten worden dat zij in minder grote mate afhankelijk zijn van de andere projecten in de grex. M. van Namen geeft aan dat dit resulteert in zo'n hoog prijsniveau dat je gevoelsmatig niet wilt accepteren. De kosten worden gemaakt en op grote schaal is dit nog voldoende te verdelen. In kleine plukjes bouwen betekent dat de eerste woningen relatief veel duurder worden. W. van der Post geeft aan dat dit biedt ook meer kansen voor binnenstedelijk (relatievering van kosten). Het gaat om meerwaarde creëren. Stap naar "gebiedsontwikkeling 3.0": klein beginnen, niet dicht rekenen, andere verdienmodellen. Daarbij is "Time is on our side": hoe langer we wachten en steeds iets afboeken, des te eenvoudiger en voordeliger de ontwikkeling op termijn wordt. Schaarste is daarbij het ultieme middel. Dit vraagt ook besef van marktpartijen dat de marktwaarde eerst nog verder moet gaan afnemen.

J. Hutten: partijen zullen altijd blijven vasthouden aan wat mogelijk nog ontwikkeld kan worden. Voorgaande zou alleen mogelijk zijn als alle buitenstedelijke locaties geschrapt worden en alleen nog maar binnenstedelijk gebouwd mag worden (dit kun je maar één keer doen ivm discussie over wanbestuur van overheid). Verwachtingswaarde van buitenstedelijk gebied moet terug naar nul. Dit wordt een harde landing. Vraag is hoe je de pijn kan verzachten? Door aan de buitenstedelijke gebieden andere functies toe te kennen (die ook opbrengsten generen, hetzij minder dan met woningbouw) en binnenstedelijk de concurrentie op gang te brengen. Belonen van marktpartijen met goede ideeën; deze partijen kopen we als overheid uit in buitenstedelijk gebied (beloningssystematiek).

H. Renders is voorstander van afstemming per regio. Marktpartijen doen dit zelf ook: zij kijken welke andere projecten in ontwikkeling gaan en stemmen het aanbod en planning daarop af. Marktpartijen hebben baat bij de afstemming. Partijen moeten commercieel geprikkeld en uitgedaagd worden. Zij moeten zorgen voor een andere invulling van portefeuille (bijzondere vastgoedprojecten, CPO). Dat commerciële partijen ook geld willen verdienen is heel legitiem.

Gemeenten en marktpartijen beconcurreren elkaar en zullen pas gaan samenwerken (financiële pijn verdelen) als het echt niet anders kan. Vraag is wat nodig is om die samenwerking wel van de grond te krijgen:

- Heldere en betrouwbare overheid: continuïteit in koers. Vraagt een lange termijn visie en sturing, die niet iedere 4 jaar wisselt bij politieke verkiezingen.
- Er is eerst meer pijn nodig voordat partijen met elkaar zullen gaan samenwerken en keuzes maken in hun programma en projecten. Partijen moeten eerst met de billen bloot en verliezen nemen. Dit laatste is politiek heel gevoelig.

Voorbeeld van initiatief door marktpartijen is een sloopfonds in de Bijlmer: partijen hebben gezamenlijk (zonder overheid) besproken welke gebouwen gesloopt worden voor waarde in het gebied te behouden. Verlies van te slopen gebouwen en derving van huuropbrengsten zijn verrekend tussen partijen. Het principe gaat ervan uit dat er iets ingeleverd wordt om de rest op waarde te houden

B. Snijders: de overheid moet faciliteren en mogelijkheden bieden aan marktpartijen. Kaders loslaten en partijen uitdagen voor haalbare plannen: “ the right to challenge”

J. Hutten vult dit aan met het principe van belang/ betaling/ zeggenschap: partijen die een belang hebben (kan dus breder zijn dan marktpartijen) en die nog geld hebben (bv energiebedrijven en zorgpartijen), zouden gefaciliteerd moeten worden door de overheid om te investeren in ruil voor latere zeggenschap.

B. Schrieken geeft aan dat de overheid vooral niet het slechte voorbeeld moet geven: bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst produceert nu bijvoorbeeld al heel veel meters. Dit heeft direct gevolgen voor andere plekken in een stad/ gebied (als voorbeeld noemt hij tevens het Stadskantoor in de gemeente Utrecht, daardoor komen straks 5 andere gebouwen leeg te staan).

J. Hutten geeft aan dat de gebiedsontwikkeling nu niet hoog op politiek ladder staat. Dit is echter een kwestie van tijd gezien alle tekorten van grondbedrijven (10 miljard). Tijd is hier nu wel rijp voor. Iedereen zoekt naar manier om het weer op gang te krijgen.

Conclusies scenario 2

- Partijen hebben de bereidheid elkaar op te zoeken en oplossingen te bespreken.
- Door samenwerking lijkt er meer te bereiken:
 - o meer inzicht en kennis in wens van consument;
 - o ogenschijnlijk minder in concurrentie met elkaar;
- Op hoofdlijnen is samenwerking te organiseren en liggen er kansen, maar het operationaliseren en concreet handen en voeten geven aan de uitvoering van samenwerking is lastig. Discussies verzanden in rekensystematiek van boekwaarde en marktwaarde en wie het verlies neemt.
- Hoofdvraag is: hoe wordt het financiële verlies gedeeld tussen partijen? Hiervoor is een partij nodig die de afstemming kan reguleren en afdwingen. Een partij die de keuze maakt en een oplossing oplegt. De rijksoverheid is hiervoor de meest aangewezen partij. Andere partijen zullen samenwerking moeten zoeken om gezamenlijk noodzakelijke veranderingen aan te kaarten bij rijksoverheid.
- Partijen werken samen om te zien wat wel ontwikkeld kan worden: kleinere schaal en eerst de gronden verder afwaarderen om ontwikkeling mogelijk te maken. Starten met ontwikkeling om daarmee stimulerend effect te hebben om omgeving (vliegwieleffect).
- Commitment van partijen met langere termijn perspectief is anders. Verliezen nemen op de ene locatie om maatschappelijk doelstelling op andere locatie te realiseren. Verlies op korte termijn om op langere termijn wel rendement te kunnen maken (koppelen huur en koop in projecten).
- Overheid moet publiek-rechtelijke en privaatrechtelijke taak scheiden en goede voorbeeld geven: dus focus op binnenstedelijke, dan zelf buitenstedelijke opgave loslaten en daar geen investeringen doen in grondposities in verwachting dat daar ooit opbrengsten gegenereerd worden.

Kansen en tips

M. van Namen:

- Grootste kans van deze situatie is tijd. Allerlei ingrepen en constructies om de woningmarkt weer op gang te brengen, maar naar mate de tijd verstrijkt zal het eenvoudiger worden omdat prijzen zullen dalen. De

inflatie haalt ons in. Het is nu vooral een kwestie van de periode van de recessie uitzingen. Dan kunnen posities behouden blijven.

W. van der Post:

- Geloof in binnenstedelijke ontwikkeling;
- Eens met tijdsfactor;
- De taart wordt nooit meer zo groot als van periode van voor 2008;
- Het gaat erom kwaliteit neer te zetten een ander (vernieuwend) product en andere manier. W. van der Post is voorstander van bestemmingsvrije zones. Durf meer ruimte te laten zodat kwaliteit en creativiteit geleverd kunnen worden.

A. de Vries:

- Durf kaders los te laten: In bestemmingsplannen meer vrijheid en ruimte bieden. Marktpartijen moeten flexibel kunnen inspelen op veranderingen en kansen.
- Aansluiting zoeken bij vraag van consument, die anders is dan nu gedefinieerd zowel in aantal als categorie.
- Iedereen heeft zich rijk gerekend. Ergens zullen verliezen genomen moeten worden.

H. Renders:

- Laat elke partij doen waar hij goed in is. De overheid zou marktpartijen moeten uitdagen in hun vak en expertise: een ontwikkelaar moet goede concepten maken die aansluiten bij de markt en daar ook risico in nemen. Corporaties en belegger kunnen een grotere rol nemen in grootschalige herstructureringswijken, ontwikkelaars kunnen hier onderdelen van ontwikkelen om verdien capaciteit te vergroten. De gemeente moet niet participeren door grondaankopen, maar ontwikkelingen faciliteren.
- Openheid in zaken: helder zijn in wat een ontwikkelaar verdient aan ontwikkeling, zodat deze discussie (hoeveel winst is reëel?) geparkeerd kan worden en de partijen zich kunnen richten op het realiseren van een goed product.

B. Schrieken:

- De gronden in uitleglocaties worden nu te goedkoop gewaardeerd. Hier zou een verrekening moeten plaatsvinden van kosten die een overheid maakt, zoals ontsluitende infrastructuur. Dan zou een reëler beeld ontstaan van de werkelijke kosten en dan blijkt ook dat die niet veel verschillen met de kosten van binnenstedelijke ontwikkeling. Als de daadwerkelijke kosten in beeld en rekening gebracht worden, wordt grond op uitleglocaties duurder en kunnen binnenstedelijke locaties eerlijker concurreren. Vervolgens is het aan de consument om te besluiten waar en hij wil kopen.
- Laat de markt zijn werk doen en hou als overheid de marktpartijen geen hand boven het hoofd; dit stelt de werkelijke oplossing immers alleen maar uit!
- Durf als overheid te vertrouwen op publiekrechtelijk instrumentarium en beperk je tot de publiekrechtelijke taak. Probeer als overheid geen graantje mee te pikken van mogelijke ontwikkelwinsten.
- De regelgeving rondom banken en accountanc zijn er niet voor niets. Hier niet aan tornen.

B. Snijders:

- Kansen liggen in de samenwerking. Zoeken naar mogelijkheden hoe je nu nog wel kunt ontwikkelen en kunt gaan starten. Marktpartijen en corporaties kunnen samenwerking zoeken in uitwisseling van product en locaties.

J. Hutten:

- Andere systematiek voor buitenstedelijke gronden. Speculatieprincipe eruit zien te halen. Dit vraagt om een substantiële wijziging van de werking van de grondmarkt.
- Alle apen zullen voor die ene banaan gaan. Je hebt een strenge leermeester nodig om dit gedrag aan te passen. De rijksoverheid is de partij om kaders te stellen, zowel ruimtelijke kaders als kaders voor financiering en regelgeving.
- Daag marktpartijen uit om met goede creatieve ideeën te komen en faciliteer deze als overheid. Ontwikkeling van toelatings- naar ontwikkelings- naar onderhandelings- en nu naar uitnodigingsplanologie.

Meer weten?

