

Duits grondbeleidsinstrumentarium voor stedelijke woningbouwontwikkeling



Foto: Hans-Georg Unrau

Opleiding : Master City Developer
Onderdeel : Masterthesis
Naam : Diderik Lock
Studentnummer : 581244
Datum : 28-08-2023
Begeleider : Dr. Ir. E.W.T.M. Heurkens

Voorwoord

In 1999, tijdens mijn stage bij de bouwcombinatie BAM/Ballast Nedam, werd de in aanbouw zijnde Millenniumtoren in Rotterdam halverwege de bouw verkocht aan een Duitse belegger. Het had uiteraard geen invloed op de bouwwerkzaamheden, maar mijn verbazing was groot. Het tekende destijds een van mijn blinde vlekken in de wereld van de vastgoedeconomie. Het inzicht daarin is nadien snel gegroeid mede door jarenlange ervaring in projectontwikkeling en dankzij de MCD-opleiding. Ik wil Woonbron bedanken voor de ruimte voor het volgen van deze opleiding. Dank ook aan mede MCD-ers die allemaal in hetzelfde schuitje zaten en ieder vanuit eigen kennis en ervaringen input gaf aan mij en anderen tijdens de woensdagen in Rotterdam of Delft. De studiereis naar Londen en Birmingham was bijzonder interessant en bovenal leuk. Ervaringen om nooit te vergeten en die mede aanleiding gaven voor het doen van internationaal onderzoek.

Dank aan Erwin voor het enthousiasmeren van het doen van internationaal onderzoek, gedurende de MCD-studiereis en het vakgebied van internationaal vergelijkend onderzoek. Het was voor mij aanleiding mijn pijlen te richten op Duitsland. Jaap, bedankt voor het reviewen m'n teksten. Sanne, bedankt voor je zorg en vertrouwen met name in de laatste maanden van de scriptie. Fileine en Minke, ook jullie wil ik bedanken voor alle kopjes koffie, alle lieve briefjes en geduld!

“Das beste Zeichen einer guten Wirtschaft ist, daß die Stadt fortfährt, Grundstücke zu kaufen.”
Goethe, 1788

Samenvatting

Ondanks de enorme vraag naar woningen als gevolg van een sterke toename van de bevolking blijft de woningbouwproductie in Nederland de afgelopen jaren sterk achter. In de stedelijke regio's Amsterdam, Nijmegen, Utrecht en Den Haag is het woningtekort op meer dan 5 procent van de woningvoorraad geraamd (BZK, 2021b). Marktpartijen zijn steeds actiever geworden op de woningmarkt en het ontbreekt aan centrale regie op woningbouwproductie. Gemeenten hebben minder grondposities evenals Duitse gemeenten en daarnaast lijkt het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium ontoereikend om marktpartijen te bewegen hun productie op te voeren. De kwantitatieve woningbouwopgave in Nederland zit klem tussen de werking van de grondmarkt en het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium. Doel van voorliggend onderzoek is om het Duitse stedelijke grondbeleidsinstrumentarium voor woningbouwontwikkeling te analyseren zodat (mogelijk) lessen kunnen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk.

De ontwikkelmarkt valt uiteen in de woningmarkt en de grondmarkt. De woningmarkt in Duitsland kenmerkt zich door een lager eigenwoningbezit en dus een hoger huuraandeel. Duitsland kampt met grote huurprijsstijgingen als gevolg van het feit dat veel woningen uit de *Bindung* vallen. Als deze (*Bindung*)periode voorbij is kan de verhuurder de huurprijs fors verhogen. Als gevolg is in Duitsland het minimum aandeel sociale huurwoningen bij nieuwbouw bijzonder hoog (veelal 50%). Om dit te kunnen realiseren kan een ontwikkelaar (of belegger) aanspraak maken op een financieringsarrangement (*Wohnungsbauförderung*) van de betreffende deelstaat. De grondmarkten kennen nagenoeg geen onderscheid. De rechten van grondeigenaren zijn in beide landen goed beschermd. Grond is daardoor niet enkel een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van verschillende activiteiten (zoals wonen) maar heeft door de waardevastheid en de juridische bescherming ook een min of meer zelfstandige functie als beleggings- of speculatieobject. Hierdoor ontstaat een nadrukkelijke verbinding met kapitaal (Buitelaar, 2021). Kortom de rol van grond in de economie of breder de samenleving is bijzonder, meervoudig en groot. Desalniettemin zijn er verschillende mogelijkheden om vanuit de overheid de gebruiks- of eigendomsrechten te beïnvloeden en daarmee woningbouw te bevorderen.

Hengsterman en Hartmann (2018) maken in hun internationaal vergelijk naar grondbeleidsinstrumentarium onderscheid in vier soorten beleidsinstrumenten: (a) instrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten, (b) instrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten, (c) instrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten en tenslotte (d) instrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten. Deze segmentering is gehanteerd als analysekader voor het vergelijk van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium van beide landen.

In de eerste categorie (a) categorie valt ten eerste het Duitse systeem van *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte* ofwel (publieke) colleges van taxateurs die grondwaarden publiceren. Dit instrument kan worden getransplanteerd. Het stelt de markt, door het bieden van grondprijs-transparantie, in staat om effectiever te opereren binnen hun beslissingsomgevingen. Het kan een aanvulling zijn op de Nederlandse Wet onroerende zaken (WOZ) waarderingssystematiek. Ten tweede biedt het Duitse systeem van baatbelasting (*Ausbaubeitrag*) perspectief. In Nederland zijn de mogelijkheden daartoe beperkt gebleken. Daarom kunnen lessen worden getrokken uit het Duitse instrument van baatbelasting. Het niveau van 'leren' is gegeven de grote overeenkomst het meest passend. Daar wij in Nederland het principe omarmen maar het niet in passende wetgeving om weten te vatten. Ten derde kan het Duitse fiscale instrument '*Grundsteuer C*' aangemerkt worden als inspirerend instrument. Het biedt gemeente de mogelijkheid grondeigenaren zwaarder te belasten indien zijn niet tot realisatie van een bouwplan overgaan indien de gronden daartoe zijn bestemd. Tenslotte kan in deze categorie het Duitse instrument *Wohnungsbauförderung* als inspirerend worden aangemerkt. Het financieringsarrangement wordt door de deelstaten aan de ontwikkelaar of belegger beschikbaar gesteld waardoor de betreffende woning veelal 30 jaar prijsgebonden blijft.

Het is aan te merken als inspirerend al is het maar om te beseffen hoeveel middelen vanuit hogere overheden nodig zijn om sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Het verschil tussen beide stelsels voor financiering van volkshuisvesting is bovendien sterk afwijkend zoals is gebleken uit het onderzoek naar de marktkenmerken van beide landen.

In categorie b zijn vier instrumenten onderzocht. Daarbij is het instrument van stedelijke kavelruil (*Umlegung*) het meest relevant voor het trekken van lessen. Zeker bij stadsuitbreiding is *Umlegung* in Duitsland effectief gebleken. De Nederlandse evenknie komt tot op heden niet uit de verf. Daarom kan er lering worden getrokken uit de wijze waarop de Duister wetgever het instrument heeft vormgegeven. *Umlegung* heeft een meer dwingend karakter dan onze stedelijke kavelruil. Dwarsliggers kunnen worden gedwongen te participeren in de beoogde ruil. In aanvulling daarop moet ook lering worden getrokken uit de wijze waarop Duitse gemeenten *Umlegung* begeleiden. Een stad als Frankfurt heeft er een gespecialiseerde ambtelijke afdeling voor ingericht mede waardoor het in deze stad succesvol kan worden ingezet.

In categorie c zijn drie instrumenten onderzocht. Het voorkeursrecht wordt niet veel anders toegepast dan in Nederland. Ook de wijze waarop erfpacht wordt toegepast geeft geen aanleiding voor het trekken van lessen. Een instrument wat wél potentie heeft voor de Nederlandse situatie is de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (stedenbouwkundige ontwikkelmaatregel) Waarbij een gemeente gronden aanwijst voor stadsuitbreiding van veelal tientallen hectaren. Daarbij wordt de betreffende gronden ingebracht in een grondexploitatie op basis van de huidige waarde, waarmee grondspeculatie wordt voorkomen. Dit instrument kent in Nederland geen gelijkenis en kan zeer effectief zijn bij met name stadsuitbreiding zoals (in de Duitse context) geconstateerd door Guhl (2018). Voor de Nederlandse situatie kan er lering worden getrokken uit de wijze waarop het juridisch-planologisch is vormgegeven en waarom een dergelijke overheidsingreep in Duitsland verantwoord wordt geacht. Vanwege de omvang van het instrument is transplantatie een brug te ver.

In categorie d zijn twee instrumenten onderzocht, te weten: strategische grondaankoop en onteigening. Strategische grondaankopen zijn voor zowel Nederlandse als Duitse gemeenten mogelijk. In juridisch opzicht zijn geen verschillen geconstateerd die aanleiding geven voor het trekken van lessen. Het al of niet toepassen strategische grondaankoop van is voor beide landen meer een (lokaal) politiek vraagstuk. Onteigening is voor Nederlandse gemeente juridisch makkelijker haalbaar gebleken dan voor Duitse. Daarom geeft de Duitse variant *Enteignung* geen aanleiding voor het trekken van lessen.

In alle vier de categorieën tekenen verschillen af tussen het Nederlandse en Duitse grondbeleidsinstrumentarium en zijn hieruit verschillende niveaus van lessen trekken geduid. Op basis van voorliggend onderzoek kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de instrumenten *Umlegung* en *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* in potentie het meest zouden bijdragen aan de kwantitatieve woningbouwopgave. De mate waarin deze instrumenten potentieel kunnen bijdragen is aanleiding voor vervolgonderzoek.

Generiek kan worden geconcludeerd dat de invloed Duitse lokale overheid via sommige instrumenten groter en daarmee meer afdwingbaar dan in Nederland (via *Umlegung* of *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*), terwijl het in sommige situaties de overheid vleugellam lijkt (bouwplicht). De invloed van aanverwante publieke commissies is eveneens groot in Duitsland. Denk hierbij aan de taxatiecommissies en kwaliteitscommissies. Met name die laatste dicteren in veel gevallen de keuze van stedenbouwkundige bureaus voor marktinitiatieven op private gronden. Gevolg is dat de haalbaarheid van plannen in het geding kan komen door een stapeling van ambities. Het tekent het delicate evenwicht tussen overheidssturing en marktwerking.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING	5
1.2 PROBLEEMSTELLING	5
1.3 DOELSTELLING	6
1.4 VRAAGSTELLING	8
1.5 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.6 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	8
1.7 LEESWIJZER	9
2. METHODOLOGIE	10
2.1 INLEIDING	10
2.2 INTERNATIONAAL VERGELIJKEND ONDERZOEK	10
2.3 ONDERZOEKSOPBOUW	11
3. LITERATUURONDERZOEK	13
3.1 INLEIDING	13
3.2 MARKT	13
3.2.1 <i>Inleiding</i>	13
3.2.2 <i>Woningmarkt</i>	14
3.2.3 <i>Grondmarkt</i>	16
3.2.4 <i>Actoren, risico's en machtsverhoudingen</i>	18
3.3 GRONDBELEID	22
3.3.1 <i>Inleiding</i>	22
3.3.2 <i>Ruimtelijk beleid</i>	22
3.3.3 <i>Grondbeleidsinstrumenten</i>	24
3.3.4 <i>Sturingsinstrumenten</i>	29
3.4 CONCLUSIE	31
4. MARKTKENMERKEN IN NEDERLAND EN DUITSLAND	33
4.1 INLEIDING	33
4.2 NEDERLANDSE MARKT VOOR WONINGBOUWONTWIKKELING	34
4.3 DUITSE MARKT VOOR WONINGBOUWONTWIKKELING	37
4.4 CONCLUSIE	40
5. GRONDBELEID IN NEDERLAND EN DUITSLAND	41
5.1 INLEIDING	41
5.2 NEDERLANDS GRONDBELEID	42
5.2.1 <i>Inleiding</i>	42
5.2.2 <i>Institutionele omgeving</i>	42
5.2.3 <i>Grondbeleidsinstrumentarium</i>	43
5.3 DUIJS GRONDBELEID	49
5.3.1 <i>Inleiding</i>	49
5.3.2 <i>Institutionele omgeving</i>	49
5.3.3 <i>Grondbeleidsinstrumentarium</i>	51
6. CASESTUDIE	59
6.1 INLEIDING	59
6.2 SELECTIE(CRITERIA) DUITSE STEDEN	59
6.3 INTRODUCTIE STEDEN	62
6.3.1 <i>Düsseldorf</i>	62
6.3.2 <i>Frankfurt am Main</i>	64
6.3.3 <i>Leipzig</i>	65
6.4 GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN IN DE PRAKTIJK	66
7. VERGELIJK GRONDBELEIDSINSTRUMENTARIUM	73
7.1 INLEIDING	73
7.2 ANALYSE	73
8. LESSEN TREKKEN	78
8.1 INLEIDING	78
8.2 WAARSCHIJNLIJKHEID VAN BELEIDSOVERDRACHT	78
9. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	82
9.1 INLEIDING	82
9.2 CONCLUSIE	82
9.3 AANBEVELINGEN	83
10. DISCUSSIE EN REFLECTIE	84
VERWIJZINGEN	87

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland staat voor een aantal grote opgaven met een forse ruimtelijke impact: de aanpassing aan een veranderend klimaat, de verduurzaming van de landbouw, de transitie naar een CO₂-neutrale samenleving en *last but not least* de bouw van één miljoen woningen. Naar verwachting neemt in de periode 2020 tot 2035 het aantal inwoners van Nederland met 1,4 miljoen toe tot 18,8 miljoen zoals door ABF Research (2020) in opdracht het Ministerie van BZK is geprognoseerd.

Woningtekorten leiden tot concurrentie om schaarse woningen met onder meer problemen met de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen tot gevolg (Schilder, et al., 2020). Nieuwbouw na sloop levert per saldo, afhankelijk van de opgave, niet per se méér woningen op. Daarnaast vinden er in de woningvoorraad mutaties plaats als gevolg van splitsing, samenvoeging, verandering van gebruiksfunctie en overige onttrekking (CBS, 2022).

Waar in 1972 maar liefst 157.000 woningen aan de Nederlandse woningvoorraad werden toegevoegd, komt de productie al jaren niet boven de 75.000 woningen uit (Jonkman, Meijer, & Hartmann, 2022). Ondanks de productie blijft het woningtekort met honderdduizenden oplopen. In de stedelijke regio's Amsterdam, Nijmegen, Utrecht en Den Haag is het woningtekort op meer dan 5 procent van de woningvoorraad geraamd (BZK, 2021b). In de Actieagenda Wonen (2021) presenteren 34 (belangen)organisaties, die allemaal actief zijn op het brede werkveld van het wonen, zorg en bouwen, hun gezamenlijke opgave. "We voelen ons allen verantwoordelijk voor de toekomst van het wonen in Nederland. Versnelling van de woonopgave kan alleen plaatsvinden als er samenspel is tussen alle partijen en tussen regionale kennis, regionale en provinciale regie, nationale regelgeving, voldoende instrumenten en financiële investeringen." De door het Rijk geïnitieerde Nationale Woon- en Bouwagenda kent drie kerndoelen; (1) beschikbaarheid, (2) betaalbaarheid en (3) kwaliteit (BZK, 2022a). De 'oplossing' om de productie van woningbouw op te voeren blijkt echter niet eenvoudig.

1.2 Probleemstelling

De relatie tussen publieke en private actoren in de Nederlandse stedenbouwkundige praktijk is sinds de jaren 1980, en vooral sinds de jaren 2000, fundamenteel veranderd. De van origine hiërarchische relatie tussen overheid en markt is verschoven naar een meer netwerkgerichte relatie (Boelens, 2010). Grofweg impliceert deze verschuiving een afnemende rol van de publieke sector en een toenemende rol van de private (en maatschappelijke) sector in de maatschappelijke besluitvorming. Deze verschuiving vindt haar wortels in fundamentele ontwikkelingen binnen de westerse samenleving. In politiek opzicht worden de Nederlandse Rijnlandse waarden geleidelijk vervangen door Angelsaksische, dus meer marktgericht. Nederland begon met structurele overheidsbezuinigingen en privatiseringsrondes sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw (Van der Cammen & De Klerk, 2003; Heurkens, 2012). In Duitsland is dit proces later ingezet en weliswaar in mindere mate, maar resulteerde onder andere in de verkoop van grote delen van de stedelijke (sociale) woningvoorraad (BBSR, 2020). Dergelijke veranderingen hebben na jaren grote invloed, zeker onder invloed van economische en demografische ontwikkelingen, waaronder een grote instroom van vluchtelingen. Woning- en huurprijzen in met name stedelijk gebied reizen de pan uit met maatschappelijke onrust tot gevolg.

Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn marktinvloeden eveneens waarneembaar en is een actieve opstelling van Nederlandse gemeenten grotendeels gewijzigd naar een meer passieve opstelling. 'Ontwikkelplanologie' maakt plaats voor 'uitnodigingsplanologie'. Daamen (2010) stelt dat overheden zich niet boven, maar zich tussen betrokken actoren bevinden, wat een duidelijke verschuiving betekent in hun macht rond landgebruik en planningsactiviteiten. Rollenscheiding tussen publieke en private partijen is daarmee van groot belang, mede om overheidsinvloed te legitimeren en om een gelijk speelveld te creëren voor marktpartijen.

Bij woningbouwontwikkeling zijn er een flink aantal barrières die de voortgang belemmeren waardoor de productiecapaciteit achterblijft. "Denk aan (a) juridische barrières rond bestemmingsplannen, versnipperd grondeigendom, geluidsnormen en milieuregels. Of aan (b) bestuurlijk-organisatorische barrières, zoals een gebrek aan expertise en menskracht bij betrokken partijen en de schotten tussen afdelingen, diensten en organisatielagen. Daarbij kan een 'zwabberend overheidsbeleid' ook

meespelen, dat mede voortkomt uit de vierjaarstermijn van de politiek. Daarnaast (c) spreken publieke en private partijen hun eigen taal en leven ze in hun eigen werelden, waardoor ze elkaar moeilijk kunnen vinden. Minstens zo ingewikkeld zijn de (d) financiële barrières van gebiedstransformaties” (Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Van Zoest, 2019, p. 5). Ook het ‘Factsheet Capaciteitstekort’ op de website Stedelijke Transformatie benoemt vijf onderwerpen die ten grondslag liggen aan vertraging bij stedelijke transformatie. (1) Problemen in de samenwerking, (2) wisselingen op bestuurlijk niveau, (3) verkokering, (4) juridische belemmeringen en (5) financiële tekorten (Stedelijke Transformatie, 2022). De strijd van steden om kwantitatieve huisvestingsdoelstellingen te realiseren kan tevens worden verklaard door de strijd om toenemende waardeconflicten met andere beleidsdoelstellingen het hoofd te bieden, waaronder de realisatie van *betaalbare* woningen, klimaatadaptieve inclusieve wijken en hoogwaardige openbare ruimtes. “In het publieke debat in Nederland worden te hoge ambities en een ‘opeenstapeling’ van beleidsdoelstellingen vaak genoemd als oorzaken van het niet conformeren van kwantitatieve woondoelstellingen” (Jonkman, Meijer, & Hartmann, 2022, p. 1). Van de Krabben stelt dat het al jaren voortdurende tekort in de woningbouwproductie wordt beïnvloed door de werking van de grondmarkt, via onder meer de omvang van het beschikbare aanbod van woningbouwlocaties, de vertraging in het tempo waarin het aanbod van bouwgrond reageert op veranderingen in de vraag, en de prijs van bouwgrond. “De werking van de grondmarkt wordt op haar beurt weer beïnvloed door onder meer wet- en regelgeving, de ruimtelijke ordening (ruimtelijke restricties op bouw mogelijkheden), het grondbeleid van gemeenten (onder meer rol van gemeenten in grondverwerving, plancapaciteit, grondprijzen en kostenverhaal) en overheidsinvesteringen” (Van der Krabben, 2021, p. 10).

De stedelijke uitbreiding zoals we in de jaren zestig en zeventig zagen ligt, evenals een ‘top-down’ VINEX-aanpak in de jaren negentig, niet in het verschieft. De opgave ligt in bestaand stedelijk gebied zoals de ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ aangeeft (Informatiepunt Leefomgeving, 2022). Dat maakt voortgang juist complex vanwege de voortdurende worsteling tussen belangen die om voorrang strijden, het schakelen tussen (bestuurlijke) schaalniveaus, de urgentie van vandaag en het perspectief op langere termijn (De Zeeuw, Verdaas, & Daamen, 2020, p. 5). De Zeeuw et al. constateren hierbij twee problemen in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. De eerste betreft de decentralisatie van het ruimtelijk beleid waardoor de grote nationale (NOVI) opgaven in samenhang met andere overheden tot stand moet komen. Dat lijkt zonder inzet, kaders én middelen vanuit het Rijk niet te lukken. Het tweede betreft de groeiende verkokering van sectorale verantwoordelijkheden en daarmee *mismatch* van financieringsstromen op verschillende bestuurlijke niveaus en/of bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat leidt tot inefficiëntie, tot onnodige conflicten en tot minder ruimtelijke kwaliteit. Een voorbeeld daarvan is de betwiste ‘noodzaak’ om spoedig woningbouw te realiseren in de polder Rijnenburg ten zuiden van Utrecht. Het Rijk heeft haast en de gemeente Utrecht heeft andere prioriteiten met het gebied, en staan dus haaks op elkaar terwijl verschillende private partijen gronden hebben opgekocht (Maas, 2021). Rotterdam heeft recent het bestemmingsplan Feyenoord City zien vervliegen na een uitspraak van de Raad van State en kampt met lange procedures rond de woningbouwontwikkeling aan de Parkhaven. De Rotterdamse woningbouwproductie lag in 2022 met 3005 woningen onder de doelstelling van circa 3750 woningen per jaar (Rijnmond, 2023).

Samenvattend is de probleemstelling:

De kwantitatieve woningbouwopgave in Nederland zit klem tussen de werking van de grondmarkt en het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium.

1.3 Doelstelling

In veel Europese steden is het aanbieden van huisvesting een van de grootste uitdagingen. Zo is de druk op de Duitse woningmarkt eveneens groot, waarbij eenzelfde roep bestaat om de woningbouwproductie op te voeren. Daarbij gaat het evenals in Nederland niet alleen om de hoeveelheid huisvesting maar ook om betaalbare huisvesting. Duitsland en Nederland tellen elk respectievelijk 83,2 en 17,4 miljoen inwoners (Eurostat, 2021). Nederland wordt weleens het 17^e *Bundesland* genoemd mede vanwege de economische verwevenheid met Duitsland. De woning- en grondmarkt en context van ruimtelijke ordening zijn echter verschillend. De vorm en werking van (grond)beleid en planningssystemen zijn, zoals Nadin en Stead (2012) stellen, ingebed in hun historische context, de sociaal- economische, politieke en culturele patronen. De Nederlandse en

Duitse context kennen overeenkomsten maar ook verschillen die van invloed (kunnen) zijn op de het oplossen van maatschappelijke problemen; in casu een kwantitatieve woningcrisis en in samenhang de betaalbaarheid van woningen die met name in stedelijk gebied moet worden opgelost.

Rose (1993) betoogde dat een overheid, door te reageren op een vraag om 'iets te doen', succes wil verzekeren door: (1) te vertrouwen op wat eerder heeft gewerkt (een achteruit kijkende strategie) en daarbij lessen te trekken uit het verleden of (2) het opzetten van een proxy-bewijsbasis door lessen te trekken uit soortgelijk beleid in soortgelijke contexten elders. De enorme woningaantallen die via uitbreidingswijken zoals in de jaren zestig en zeventig in Nederland zijn gerealiseerd liggen niet vooruitzicht, mede vanwege de wens tot verdere stedelijke verdichting. Achteruitkijken kan, maar dat is gegeven de ladder voor verstedelijking, slechts in beperkte mate een wenkend leer-perspectief. Kijken hoe een buurland invulling geeft aan grofweg dezelfde nieuwbouwopgave wel. Hieruit kunnen mogelijk relevante lessen worden getrokken.

Duitse gemeenten zijn nauwelijks actief op de grondmarkt en veelal sterk afhankelijk van private partijen (Hartmann & Spit, 2015). Desalniettemin zijn er steeds meer gemeenten (zoals Frankfurt a/M en Mannheim) die een aparte entiteit oprichten, tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de ontwikkelbedrijven van grote Nederlandse steden. Hiermee trachten deze gemeenten onder andere invloed te hebben op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van wonen. Duitse gemeenten kennen, met hun passieve grondbeleid een gevestigde praktijk van samenwerking met private partijen. Mede als gevolg van de financiële crisis in 2008 zijn Nederlandse gemeenten steeds passiever op de grondmarkt en daarmee sterker afhankelijk van de marktpartijen, zoals Duitse gemeenten. Marktpartijen hebben steeds vaker grondposities ingenomen met het oog op het veiligstellen van (woningbouw)productiemogelijkheden. Grote ontwikkelaars weten hierbij hun marktmacht te gebruiken (en misbruiken) om met name middelgrote gemeenten onder druk te zetten (Buitelaar & Van der Krabben, 2022). Dit terwijl het strategisch perspectief bij Nederlandse gemeenten, mede vanwege financiële mogelijkheden, verder afneemt. In steeds grotere mate worden Nederlandse gemeenten geconfronteerd met noodzakelijke samenwerking met marktpartijen om woningbouw op gang te brengen.

De doelstelling van het onderzoek is samenvattend: *Het analyseren van Duits stedelijke grondbeleidsinstrumentarium voor woningbouwontwikkeling opdat (mogelijk) lessen kunnen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk.*

Het Duitse instrument *Umlegung* (herindeling) wordt bijvoorbeeld geschikt geacht om het hoofd te bieden aan versnipperde grondposities en wordt gewaardeerd om zijn eerlijkheid en transparantie (Hartmann & Spit, 2015). Mogelijk kunnen er lessen worden getrokken uit de wijze waarop Duitse steden grondbeleid (kunnen) vormgeven en daarmee (betaalbare) woningbouw kunnen realiseren. Mogelijk zijn Duitse steden in staat effectief en efficiënt kwantitatieve woningbouwdoelstellingen waar te maken. Evenals in Nederland zijn in Duitsland de regionale verschillen op de woningmarkt groot. Regionale verschillen en daarmee de mate van druk op woning- en grondmarkt zijn relevant voor (potentiële) productie van woningen, maar blijft buiten beschouwing in dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op Duitse stedelijke (groei)gemeenten omdat daar de opgaven liggen en de complexiteit, anders dan in landelijk gebied, groter is vanwege de grotere ruimteclaim en maatschappelijk debat dat daarmee samenhangt. De focus ligt de op de specifieke uitdagingen en problemen die zich voordoen bij juridisch-planologische aspecten bij de ontwikkeling van woningbouw in reeds meer bevolkte stedelijke gebieden.

1.4 Vraagstelling

Om invulling te geven aan de doelstelling van het onderzoek staat de onderstaande hoofdvraag centraal.

Wat kunnen we in Nederland leren van het Duits grondbeleidsinstrumentarium voor de realisatie van woningbouw in stedelijke gebiedsontwikkeling?

'Betaalbare' staat hier bewust tussen haakjes. Enerzijds om te benadrukken dat woningbouwontwikkeling in zijn algemeenheid afhankelijk is van grondbeleid. Wanneer het kwantitatieve aanbod de vraag evenaart zal de kostprijs dalen wat de betaalbaarheid al ten goede komt. Anderzijds is juist de betaalbaarheid geen vanzelfsprekendheid terwijl er een enorme maatschappelijke behoefte is om hierin te voorzien. Dit maakt het des te relevanter hoe een ander land, in het kader van het onderzoek Duitsland, de betaalbaarheid van huisvesting organiseert.

Belangrijk om te beseffen is dat markten worden beïnvloed door (ruimtelijk) beleid en dat beleid wordt beïnvloed door markten (De Magalhães, 2001). Om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden zijn daarom de onderstaande deelvragen geformuleerd:

- 1) Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de Nederlandse en Duitse markt voor woningbouwontwikkeling?
- 2) Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen het Nederlandse en Duitse grondbeleidsinstrumentarium?
- 3) In hoeverre zijn verschillende Duitse grondbeleidsinstrumenten bruikbaar voor beleidsoverdracht?

1.5 Maatschappelijke relevantie

Sociale, culturele, politieke, economische en technologische ontwikkelingen overschrijden veelvuldig nationale grenzen, zoals ook de huidige 'wooncrisis' laat zien. Dit soort maatschappelijke problemen hebben steeds vaker een globaal karakter en een 'nationale' crisis is zelden meer louter en alleen nationaal. Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan inzicht in de verschillen tussen de wijze waarop in Nederland en Duitsland woningbouwontwikkeling tot stand komt. In het publieke debat wordt het woningbouwtekort vooral op het bord van 'Den Haag' gelegd. De minister heeft recent 'nieuw grondbeleid' aangekondigd, waarmee de woningbouw sneller en goedkoper tot stand moet komen (NOS, 2023). Tot wetwijzingen heeft het nog niet geleid, maar er wordt verschillend bestaand instrumentarium verkend op mogelijkheden. 'Kijken bij de burens' helpt ons in te zien waarom we doen wat we doen, maar het geeft ook inzicht in hoe het (mogelijk) anders kan in het krachtenspel tussen markt, overheid en verschillende belanghebbenden. Duitsland kent evenals Nederland een bestuurlijke gelaagdheid en een sectorale bestuurscultuur wat in Nederland voor zowel 'verkokering' zorgt. Mogelijk biedt het Duitse palet aan grondbeleidsinstrumentarium aanknopingspunten ter lering voor de Nederlandse praktijk.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Meer invloed op grondposities om de woningbouwontwikkeling sneller tot stand te brengen wordt door verschillende auteurs bepleit. "Herziening grondbeleid is acute noodzaak" stelt Stauttner (2022) die verwijst naar verschillende problemen op de woning- en grondmarkt. Wanneer een (maatschappelijk) vraagstuk zich aandient wordt gekeken naar oplossingen die in het verleden werden geboden of wordt naar een andere context, veelal het buitenland, gekeken om van te leren.

Over het algemeen gaan we ervan uit dat het gemakkelijker is om lessen te trekken uit verschillende gevallen in hetzelfde land dan van gevallen in verschillende landen. Institutionele, sociale, economische en culturele verschillen zullen binnen hetzelfde land kleiner zijn dan tussen verschillende landen (Spaans & Louw, 2009).

De praktijk van stedelijke ontwikkeling wordt gevormd door een intensief formeel en (vooral) informele interactie tussen publieke en private actoren. Klassieke economische theorieën gebaseerd op een strikte afbakening tussen publieke en private domeinen sluiten onvoldoende aan bij de praktijk. Dergelijke theorieën bieden, zoals Adams & Tiesdell (2010) aangeven, een steeds beperktere uitleg

over de resultaten van projecten. Bestaande theorieën moeten worden aangevuld met nieuwe inzichten in de wisselwerking tussen 'de staat' en 'de markt'.

Korsten et al. (2008, p. 5) formuleren het als volgt: "Internationaal - vergelijkend onderzoek is niet alleen mode maar ook 'node': sociale, culturele, politieke, economische en technologische ontwikkelingen overschrijden veelvuldig nationale grenzen. Ook maatschappelijke problemen hebben steeds vaker een globaal karakter en een 'nationale' crisis is zelden meer louter en alleen nationaal." Shahab, Hartmann, & Jonkman stellen in het kader van internationaal onderzoek dat: "Door de veelheid aan strategieën te begrijpen die verder gaan dan de contextuele factoren, zouden planningsdeskundigen en onderzoekers kunnen leren van de verschillende strategieën en ervaringen. De pluraliteit maakt de analyse van verschillende strategieën van grondbeleid tot een uitdagende onderneming" (2021, p. 1133).

Dit onderzoek draagt bij aan het verkennen van nieuwe inzichten met betrekking tot (werking van) grondbeleidsinstrumenten die woningbouwproductie (kunnen) beïnvloeden. Needham stelt dat "planningswetten en hun instrumenten zijn vaak zo vertrouwd en vanzelfsprekend dat planners nauwelijks nadenken over de theorie erachter" (Needham; Hartmann & Spit, 2015).

Squires & Heurkens stellen dat er een toegenomen behoefte is aan en interesse in nieuwe perspectieven en inzichten uit de succesvolle buitenlandse vastgoedontwikkelingspraktijk, omdat hier waardevolle lessen uit kunnen worden getrokken (2015). De wetenschap in Nederland is sterk gericht op Anglo-Amerikaanse literatuur en praktijk. Niet anders is het in het 'ruimtelijk domein', waar in beperkte mate wetenschappelijk onderzoek is verricht rond vergelijk van planologisch instrumentarium in Nederland en Duitsland. Voorliggend vergelijkend onderzoek draagt daar (wel) aan bij.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt een inleiding gegeven om het onderzoek te introduceren. Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksmethodologie en de daarbij te doorlopen stappen. In hoofdstuk 3 is het literatuuronderzoek opgenomen waarin verschillende theorieën en concepten van (a) de markt van woningbouwontwikkeling en (b) grondbeleid worden beschreven. In hoofdstuk 4 wordt de markt voor woning- bouwontwikkeling van beide landen beschreven en vergeleken. In hoofdstuk 5 komt het grondbeleid en het bijbehorend instrumentarium van beide landen aan de orde. De casestudie (in hoofdstuk 6) beschrijft de praktische toepassing van de Duitse grondbeleidsinstrumenten. Mede op basis van deze beschrijving wordt in hoofdstuk 7 een vergelijk gemaakt van het gehanteerde grondbeleidsinstrumentarium in beide landen. In hoofdstuk 8 worden aan de hand hiervan lessen getrokken op basis waarvan in hoofdstuk 9, in de conclusie, de hoofdvraag wordt beantwoord. Tenslotte wordt in hoofdstuk 10 gereflecteerd op het onderzoek.

2. Methodologie

2.1 Inleiding

Om de hoofdvraag van het onderzoek *Wat kunnen we (in Nederland) leren van het Duitse grondbeleidsinstrumentarium voor de realisatie van (betaalbare) woningbouw in stedelijke gebiedsontwikkeling?* te kunnen beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd zoals weergegeven in hoofdstuk 1.4. Om deze hoofd- en deelvragen te beantwoorden wordt literatuuronderzoek gedaan naar (a) de markt en (b) grondbeleid. Om voor de Nederlandse situatie lessen te kunnen trekken uit de Duitse omstandigheden waarin woningbouwontwikkeling tot stand komt, is het van belang om te kijken in hoeverre verschillende omstandigheden vergelijkbaar zijn.

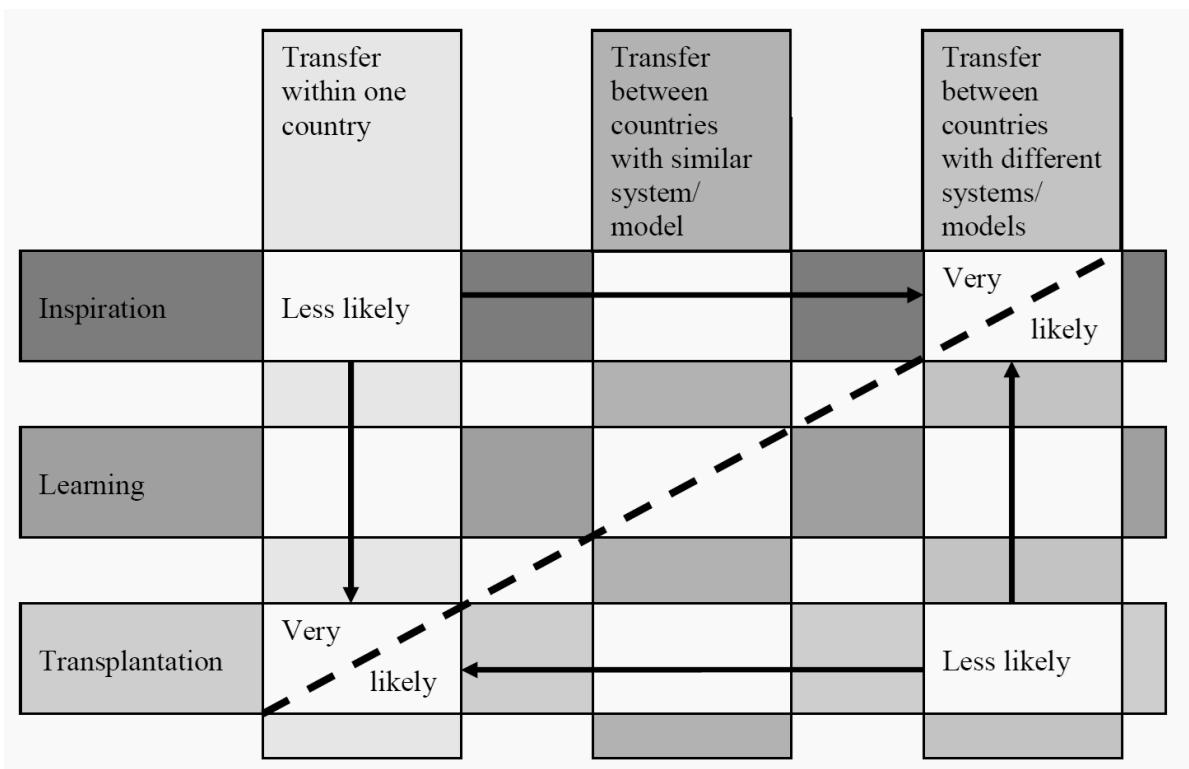
2.2 Internationaal vergelijkend onderzoek

Wanneer in het kader van onderzoek een vergelijking wordt gemaakt is het relevant dat te vergelijken eenheden vergelijkbaar worden gemaakt. In de natuurkunde kan een fenomeen veelal 'zichtbaar' worden gemaakt door alle andere factoren uit te sluiten. Hierdoor is veelal een zuiver vergelijk te maken. Vergelijkend onderzoek naar (grond)beleid is echter complex vanwege de vele factoren die meespelen. Dat maakt een vergelijking tussen twee beleidsvormen van twee landen bijzonder lastig. Een multi-scalaire vergelijkende analyse van planningssystemen en culturen moet zich volgens Getimis richten op drie onderling samenhangende aspecten: (a) de constellatie en macht van de actoren, (b) de kennisvormen/'kennisorders', en (c) de beleidsstijlen (Getimis, 2012, p. 31). "Wanneer rekening gehouden wordt met zowel de institutionele niveaus als de conceptuele relaties tussen deze niveaus, zullen vergelijkingen tussen en het trekken van lessen uit de verschillende landen mogelijk zijn."

Korsten et al. hanteren de volgende werktitel voor internationaal vergelijkend onderzoek: "Onderzoek in meerdere landen, waarbij de dataverzameling in elk land volgens hetzelfde regime plaatsvindt, in het kader van een probleemstelling" (2008, p. 2). Daarbij signaleren zij een viertal problemen bij het maken van een vergelijking, dit betreft: (1) Onduidelijkheid over te vergelijken eenheden, (2) etnocentrisme, ofwel ondoordacht toepassen van begrippen en normen die tussen landen flink kunnen verschillen, (3) de beschikbaarheid van gegevens en tenslotte (4) de voor- en nadelen van onderzoek naar gelijke gevallen.

Squires en Heurkens (2015) onderscheiden een zestal methoden voor het doen van internationaal vergelijkend onderzoek. Vergelijkende methoden (1) waarbij zij, in aansluiting op hetgeen Korsten, Bertrand, De Jong, & Soeters (2008) duiden, opmerken dat bij het maken van internationaal vergelijkende analyses er "een gezond respect voor tijd- en plaatsafhankelijke omstandigheden nodig is die we context noemen". De lessen trekken methode (2) die kan worden gebruikt voor het maken van internationaal vergelijkende analyses en besprekingen van vastgoedontwikkeling. Een meer omvattende methode dan 'lessen trekken' is die van beleidsoverdracht (3). "Beleidoeverdracht is zeer moeilijk te onderscheiden van andere vormen van beleidsvorming en onderzoekers zullen het erg moeilijk vinden om duidelijke *outputs* te vormen die praktisch bruikbaar zijn voor het beoordelen van claims over veranderingen in het belang van 'overdracht'" (Squires & Heurkens, 2015, p. 575).

Hybride methoden (4) van Spaans en Louw (2009) is een gecombineerd model waarbij de niveaus van lessen trekken wordt gecombineerd met de waarschijnlijkheid van (beleids)overdracht zoals gepresenteerd in figuur 2.1. (Spaans & Louw, 2009; Squires & Heurkens, 2015). Vrijwel zonder uitzondering hebben de meeste landen een mengmoes van systemen die nergens anders zijn gelijke vindt, waardoor deze vorm van vergelijkend onderzoek een bruikbaar model is voor voorliggend onderzoek. Daarnaast onderscheiden Squires en Heurkens (2015) de stakeholderanalyse (5) waarbij de relevante actoren worden geïdentificeerd. Daarbij worden de belangen en afhankelijkheden verkend met als doel de positie van de actoren (beter) te begrijpen. Tenslotte is de methodologische benadering middels casestudy's (6) een manier waarop geografisch begrensde voorbeelden kunnen worden bestudeerd om beschrijvingen te geven van bepaalde fenomenen. "Een casestudy is een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen binnen de context bestudeert, vooral wanneer de grenzen tussen fenomeen en context niet helder zijn" (Yin, 2003, p. 13).



Figuur 2.1: Conceptueel kader voor de waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht tussen landen.

Bron: Spaans & Louw (2009)

Box stelde eerder dat “een belangrijk idee is dat wetenschap een middel is waardoor leren wordt bereikt, niet door louter theoretische speculatie enerzijds, noch door de ongerichte accumulatie van praktische feiten anderzijds, maar eerder door een gemotiveerde iteratie tussen theorie en praktijk” (1976, p. 791). Ten eerste dient daartoe het fenomeen, in casu twee typen grondbeleid in de juiste context (van met name ‘de markt’) worden geplaatst. Ten tweede dient het fenomeen waarneembaar te worden gemaakt. Korsten et al. (2008, p. 53) geven aan dat in de traditie van de beleidsanalyse een gedetailleerd onderscheid gemaakt dient te worden tussen verschillende typen variabelen, te weten; (a) contextuele variabelen, (b) onafhankelijke variabelen en (c) afhankelijke variabelen.

2.3 Onderzoekopbouw

Het onderzoek start met literatuuronderzoek naar marktkenmerken van de grond- en woningbouw. Aansluitend wordt een literatuuronderzoek gedaan naar ruimtelijk beleid en meer specifiek grondbeleidsinstrumentarium. Het literatuuronderzoek heeft als doel (a) historische en huidige context duiden, (b) terminologie en definities geven, (c) inzicht te geven in relevante theorieën en concepten en (d) het onderzoek positioneren ten opzichte van eerder onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt de markt voor woningbouwontwikkeling voor beide landen beschreven en vergeleken. Deze marktkenmerken representeren voor een groot deel de context waarin het grondbeleid vorm heeft gekregen in het betreffende land. Tevens wordt in dit hoofdstuk deelvraag 1 beantwoord. Aansluitend wordt in hoofdstuk 5 het grondbeleid van beide landen beschreven. Daarbij wordt ten eerste de ‘institutionele omgeving’ ofwel de bestuurlijke en juridische context geschetst waarbinnen het lokaal grondbeleid tot stand komt. Beslissingen van gemeenten worden immers genomen binnen (of beperkt door) hun institutionele omgeving zoals nationale en regionale planningssystemen (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). Aansluitend wordt het grondbeleidsinstrumentarium van beide landen beschreven.

Het vergelijken van grondbeleidsinstrumenten wordt gebaseerd op een analysekader dat is gebaseerd op relevant geachte theoretisch inzichten in internationaal vergelijk van grondbeleidsinstrumentarium. Dit analysekader wordt tevens gehanteerd voor het empirisch onderzoek naar het Duits grondbeleidsinstrumentarium (hoofdstuk 6). Hiervoor worden drie Duitse steden beschouwd waarbij middels documentenonderzoek en interviews het gebruik, de werking en praktijkervaringen van de grondbeleidsinstrumenten worden geanalyseerd.

In hoofdstuk 7 wordt het grondbeleidsinstrumentarium van beide landen vergeleken. Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 2. In hoofdstuk 8 wordt het geanalyseerd in welke mate van waarschijnlijkheid de verschillende Duitse grondbeleidsinstrumenten bruikbaar zijn voor beleidsoverdracht. Aan de hand van de contextuele verschillen, van de eerder genoemde marktkenmerken en institutionele omgeving, wordt geanalyseerd of en zo ja in welke mate onderdelen van het Duits grondbeleidsinstrumenten ‘transfereerbaar’ zijn naar de Nederlandse praktijk. Dit wordt gebaseerd op het conceptueel kader voor de waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht van Spaans en Louw (2009). Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 3.

In hoofdstuk 9 (conclusie en aanbevelingen) wordt de hoofdvraag beantwoord. Daarnaast worden hier aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Tenslotte sluit hoofdstuk 10 af met een discussie en reflectie op het onderzoek. De structuur van het onderzoek is in de onderstaande figuur verbeeld.

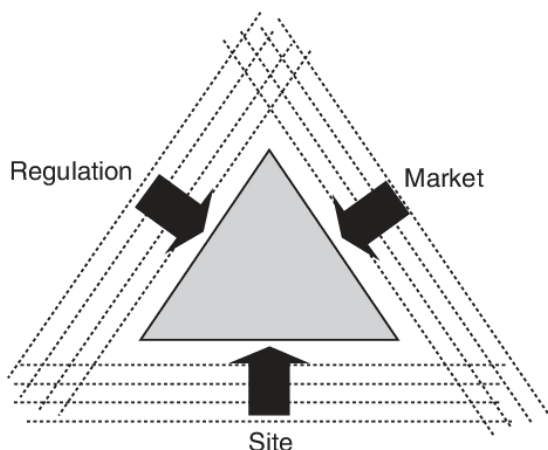
Hoofdvraag	Wat kunnen we (in Nederland) leren van het Duits grondbeleidsinstrumentarium voor de realisatie van woningbouw in stedelijke gebiedsontwikkeling?		
Deelvraag 1	<i>Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de Nederlandse en Duitse markt voor woningbouwontwikkeling?</i>		
Deelvraag 2	<i>Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen het Nederlandse en Duitse grondbeleidsinstrumentarium?</i>		
Deelvraag 3	<i>In hoeverre zijn verschillende Duitse grondbeleidsinstrumenten bruikbaar voor beleidsoverdracht?</i>		
Hoofdstuk	Onderdeel	Doel	Methode
3	Literatuuronderzoek		
3.2	Markt	Kenmerken markt (generiek)	Literatuurstudie
3.3	Grondbeleid	Analysekader grondbeleidsinstrumenten	Literatuurstudie
4	Marktkenmerken		
4.2.2	Marktkenmerken NL	Identificeren marktkenmerken NL	Literatuur-/documentenanalyse markt NL
4.2.3	Marktkenmerken DE	Identificeren marktkenmerken DE	Literatuur-/documentenanalyse markt DE
4.2.4	Marktkenmerken analyse NL/DE	Context voor grondbeleid analyseren	Verschillenanalyse NL/DE
5	Grondbeleid		
5.2	Instrumentarium in NL	Type (instrumentarium) identificeren NL	Literatuur-/documentenanalyse grondbeleid NL
5.3	Instrumentarium in DE	Type (instrumentarium) identificeren NL	Literatuur-/documentenanalyse grondbeleid DE
6	Casestudie (DE)	Praktijkervaringen opdoen	Interviews en documentenanalyse
7	Vergelijk grondbeleidsinstrumentariu	Verschillen en overeenkomsten identificeren	Vergelijkende analyse NL/DE
8	Lessen trekken	Mate van beleidstransformatie duiden	Interpretatie
9	Conclusie en aanbevelingen	Hoofdvraag beantwoorden	Synthese
10	Discussie en reflectie	Mate van beleidstransformatie duiden	

Figuur 2.2: Onderzoekopbouw

3. Literatuuronderzoek

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 werden de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen toegelicht, gevolgd door de te hanteren onderzoeksmethode in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk worden verschillende theorieën en concepten met betrekking tot (a) de markt en (b) het ruimtelijk beleid en daaruit voortvloeiend grondbeleidsinstrumentarium beschouwd. Het voor deze aspecten benodigde literatuuronderzoek heeft als doel (a) historische en huidige context duiden, (b) terminologie en definities geven, (c) inzicht geven in relevante theorieën en concepten en (d) het onderzoek positioneren t.o.v. eerder onderzoek. Hiertoe worden verschillende bronnen gebruikt, waaronder wetenschappelijke literatuur, statistische gegevens en publicaties van onderzoeksinstituten.



Figuur 3.1: Relatie tussen markt, regulering en locatie.
Bron: Adams en Tiesdell (2004)

Het onderzoek staat in het teken van woningbouwontwikkeling in stedelijke context. Daamen (2010, p. 18) definieert een stadsontwikkelingsproject als “een raamwerk van concrete materiële ingrepen binnen een geografisch afgebakend stedelijk gebied.” Opgemerkt moet worden dat een nadere aanscherping niet nodig wordt geacht, anders dan dat het geval zou zijn bij een kwantitatieve analyse. Wanneer we stedelijke woningbouwontwikkeling beschouwen, zijn daarbij, naast de locatie(keuze) waarop de woningbouwproductie kan plaatsvinden, twee aspecten van belang die worden uitgelicht in het literatuuronderzoek. Dat betreft, zoals benoemd (de werking van) de markt en het (ruimtelijke) beleid. In figuur 3.1 wordt de verhouding tussen beide en de relatie met de betreffende grond (*site*) verbeeld.

Markten worden beïnvloed door (ruimtelijk) beleid en beleid wordt beïnvloed door markten (De Magalhães, 2001). Ook Van der Krabben stelt dat de werking van de grondmarkt sterk afhankelijk is van ruimtelijk beleid (2021). In hoofdstuk 3.2 worden ‘markten’ voor woningbouwontwikkeling beschouwd waarbij met name de financiële drijfveren, afhankelijkheden, complexiteit en uitdagingen van de woning- en grondmarkt worden onderzocht. In hoofdstuk 3.3 wordt ‘grondbeleid’ beschouwd waarin verschillende perspectieven op ruimtelijk beleid, de bestuurlijke gelaagdheid (ofwel de institutionele omgeving) en kenmerken van grondbeleidsinstrumentarium worden onderzocht.

3.2 Markt

3.2.1 Inleiding

Effectieve vastgoedmarkten zijn, zoals Adams en Tiesdell stellen, van fundamenteel belang voor economische ontwikkeling, aangezien economieën die de uitwisseling van eigendomsrechten vergemakkelijken, een veiliger klimaat creëren voor krediet en investeringen. Daarom benadrukt het internationale ontwikkelingsbeleid de noodzaak om informatiesystemen voor onroerend goed te creëren, grondbezit te registreren, gemeenschappelijke waarderingspraktijken toe te passen en evenwichtige plannings- en grondbelastingmaatregelen te nemen. “Zoals dit suggereert, hangt de effectiviteit van vastgoedmarkten af van hun institutionele context” (Adams & Tiesdell, 2013, p. 44). Markten moeten dan ook worden beschouwd als sociale constructies, sterk geconditioneerd door

maatschappelijke normen en voorschriften en zijn een afspiegeling van dominante machten en belangen (De Magalhães, 2001). Doordat de markten voor grond en woningbouw nauw met elkaar zijn verbonden worden beide veelal in samenhang beschouwd (Van der Krabben, 2021). Ondanks deze samenhang wordt woningmarkt beschouwd (in hoofdstuk 3.2.2) en aansluitend de grondmarkt (in hoofdstuk 3.2.3). In hoofdstuk 3.2.4 worden de actoren, risico's en machtsverhoudingen nader uitgelicht.

3.2.2 Woningmarkt

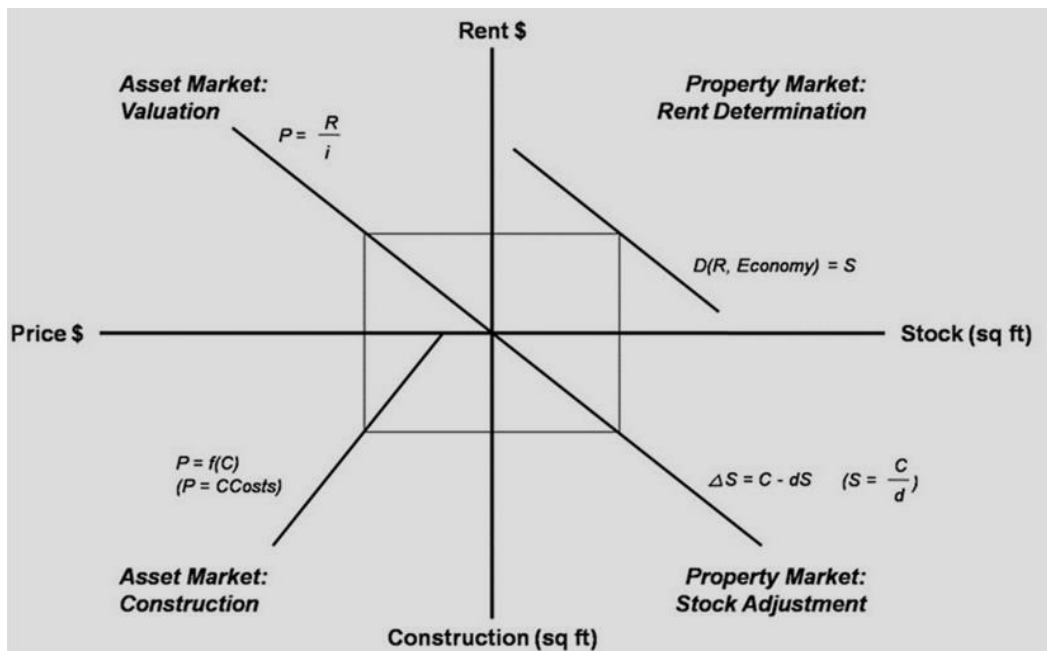
Een woningmarkt is op vele aspecten en (geografische of bestuurlijke) schaalniveaus te beschouwen. Van der Heijden, Dol en Oxely (2011) onderscheiden drie onderdelen van de woningmarkt; (a) vraag, (b) aanbod en (c) instituties. De vraagzijde wordt vertegenwoordigd door huishoudens met hun woonwensen. Op de aanbodzijde zijn dat onder andere projectontwikkelaars en (commerciële en sociale) woningverhuurders. Verhuurders zijn overigens ook vragers op de markt van woningbouwontwikkeling wanneer ze woningen aan hun portefeuille willen toevoegen. Onder instituties worden de regels, normen en voorschriften verstaan waarin de markt functioneert. Het huisvestingssysteem maakt immers deel uit van een breder maatschappelijk systeem en wordt beïnvloed door bredere externe factoren zoals onder andere economische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen (Van der Heijden, Dol, & Oxley, 2011). 'Huisvestingsuitkomsten' hebben een impact op deze bredere uitkomsten. Formele en informele institutionele regelingen die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld spelen een belangrijke rol in de structuur van huisvestingssystemen en dus in de manier waarop externe ontwikkelingen invloed hebben op huisvestingsresultaten (Kemeny, 1995; Van der Heijden et al., 2011). "In vergelijkend perspectief betekent dit dat omdat het huisvestingssysteem in verschillende landen anders zijn gestructureerd, vergelijkbare externe ontwikkelingen, zoals een economische crisis, kunnen leiden tot verschillende woonuitkomsten" (2011, p. 302).

De woningmarkt is een voorraadmarkt (Renes, Thissen, & Segeren, 2006). De jaarlijks nieuwbouw in verschillende westerse landen, waaronder Nederland en Duitsland, vormt slechts een klein aandeel van de gehele woningvoorraad, gemiddeld minder dan één procent (European Mortgage Federation, 2021). Daardoor is de prijs van nieuwbouw een afgeleide van bestaande woningen. Nieuwbouw is dus prijsvolgend, niet prijszettend. "Daardoor kunnen bijvoorbeeld grond- of bouwkosten de prijs van nieuwbouw niet verhogen" (Buitelaar, 2021, p. 7).

Wanneer we naar het prijsniveau van woningen kijken, wordt deze bepaald door de totale vraag naar woningen en de totale woningvoorraad, ofwel het aanbod aan woningen. "Hoe groot de vraag naar (koop)woningen op nationaal niveau is, wordt bepaald door een aantal factoren: de rente, het inkomen, de hypotheekvoorwaarden (restricties op de kredietmarkt), de inflatie, de huren en de toekomstige huizenprijsontwikkeling. Als het inkomen stijgt en/of de (kapitaalmarkt)rente daalt, stijgt de vraag naar woningen en ontstaat er krapte op de huizenmarkt" (Renes, Thissen, & Segeren, 2006, p. 8). Grote veranderingen van woningprijzen worden dus bepaald door nationale factoren. Deze factoren zijn voor de verschillende woningmarktregio's gelijk. Op regionaal niveau worden prijzen door drie factoren beïnvloed. De (1) vraag-aanbod verhouding, (2) woningkwaliteit en (3) economische ontwikkeling van de betreffende nationale regio (Renes, Thissen, & Segeren, 2006). Bij lage hypotheekrente kunnen huishoudens bij dezelfde maandlasten hogere hypotheek afsluiten en daarmee meer bieden op een woning. Bovendien kunnen ook vastgoedbeleggers bij lagere rentes en de lagere rendementseisen die daarmee samenhangen hogere prijzen betalen. De contante waarde van te ontvangen huurbetalingen wordt bij een lagere rendementseis immers hoger, zodat de beleggingswaarde van woningen stijgt door disconteringseffecten (DNB, 2020).

DiPasquale en Wheaton (1992) stellen dat de prijs van vastgoed tot stand komt door een samenspel van verschillende deelmarkten. Dat samenspel laat zich uitleggen aan de hand van een door hen geïntroduceerd kwadrantenmodel (zie figuur 3.2). Wanneer de beleggingswaarde (*price*), als gevolg van een hoog huurprijsniveau (*rent*), hoger wordt ingeschat dan de ontwikkelkosten dan komt de bouwproductie (*construction*) op gang. Dit leidt tot een aanpassing van de (woning)voorraad (*stock*). De wijziging in aanbod heeft op zijn beurt weer invloed op de vraag en daarmee het (huur)prijsniveau wat huurder bereid zijn te betalen, enzovoorts. "Er is aldus sprake van interacties en afhankelijkheden

tussen de drie verschillende deelmarkten; de woningmarkt is een dynamisch systeem” (Van Dam & Eskinasi, 2013, p. 6).



Figuur 3.2: Kwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton

Bron: DiPasquale & Wheaton (1992)

Verschillende grotere bedrijven zijn in meerdere kwadranten actief, zeker voor de financiële crisis van 2008. Het Nederlands ING Real Estate was daarvan een toonaangevend voorbeeld bestaande uit drie bedrijfsonderdelen; (1) ING Real Estate Investment Management, (2) ING Real Estate Finance en (3) ING Real Estate Development (ING, 2007). Na de financiële crisis zijn veel van dergelijke bedrijfsmodellen, mede gedwongen door regelgeving, gewijzigd. Bouwinvest ontwikkelde en belegde in (woning)vastgoed totdat de fbi-status (financiële beleggingsinstelling) projectontwikkeling voor het bedrijf onmogelijk maakte. Sinds de beleggingswaarde van met name woningvastgoed stijgt zien we sinds een aantal jaren het aantal verbredingen in de bedrijfsmodellen van verschillende bedrijven weer toenemen. Zo heeft BPD sinds 2020 een eigen woningfonds opgericht dat naar eigen zeggen in 10 jaar zal worden gevuld met 15.000 betaalbare huurwoningen voor middeninkomens (BPD, 2023). Ook kleinere spelers verbreden hun takenpakket naar andere kwadranten zodat onder een ‘paraplu’ kan worden gehandeld. In paragraaf 3.2.4 worden de actoren projectontwikkelaar en belegger nader beschreven.

In de woningmarkt dient nog een nadere segmentering te worden aangebracht. De woningmarkt is namelijk te onderscheiden in een markt voor huurwoningen en een markt voor koopwoningen. Daarbij dient tevens een onderscheid te worden gemaakt in bestaande bouw en nieuwbouw. Op deze verschillende deelmarkten zijn verschillende actoren en factoren relevant bij de totstandkoming van het prijsniveau (Van Dam & Eskinasi, 2013).

Wetzstein (2017) duidt in ‘The global urban housing affordability crisis’ een mondiale trend van aanzienlijke vermogenswinsten en sterk groeiende huisvestingsgerelateerde inkomens voor de eenen die ten kosten gaan van anderen. “De betaalbaarheid van woningen is op de agenda gezet van beleidsmakers in veel rechtsgebieden wereldwijd. Ambities en interventies lopen breed uiteen; van de heersende verhalen over het stimuleren van het aanbod van land en woningen en het verwijderen van ‘rode en groene contouren’ tot een verhoogde nadruk op waardebeoordeling en verbeterde grondverkoopprocessen” (p. 3162). De barrières voor sociale huisvesting zijn in sommige landen verhoogd, terwijl andere landen geïsoleerde, nieuwe, sociale en gemeenschappelijke huisvestingsinitiatieven zijn gestart. Wetzstein (2017, p. 3162) stelt dat “het duidelijk is dat markt vriendelijke interventies het discours en het beleid over betaalbare woningen domineren”. Zelfs wanneer ‘herregulering’ huurders probeert te beschermen tegen markt excessen, zoals in het geval van het (tot nu toe ineffektieve) ‘huurverhogingsplafond’-beleid van Duitsland, zijn er groeiende zorgen over de resulterende beperkende effecten op particuliere investeringen (Wetzstein, 2017).

Dat er excessen zijn ontstaan op de woningmarkt is (voor gedupeerden) betreurenswaardig, maar wel een logisch gevolg van hoe de markt mede door beleid is vormgegeven. De markt is immers amoreel. “De markt is een coördinatiemechanisme om via prijsvorming vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Daarmee heeft de markt geen intrinsieke opvattingen over wat ze moet produceren, in welke hoeveelheden en tegen welke prijs” (Frissen, 2021). Kortom; marktpartijen streven winst na, drukken daarbij de kosten en verkopen tegen de hoogst mogelijk prijs. Dat kan een uitnodiging zijn voor politieke, respectievelijk maatschappelijke partijen om te proberen de marktuitskomsten bij te stellen. Definities van wanneer huisvesting ‘betaalbaar’ is verschillen tussen landen onderling. Zelfs binnen landen zijn verschillen in definitie mogelijk als gevolg van gedecentraliseerd (woon)beleid. Daarnaast zijn degelijke definities en met name de ermee gepaard gaande prijsniveaus veelal beperkt houdbaar, mede als gevolg van prijscorrecties of wijzigingen in (woon)beleid.

De relatie tussen (nieuwbouw)woningwaarde, (grond)kosten en resultaat komt hierna aan bod. Dergelijk omzet- en winstpotentieel is voor vele actoren aanleiding zich überhaupt in de markt te bevinden.

3.2.3 Grondmarkt

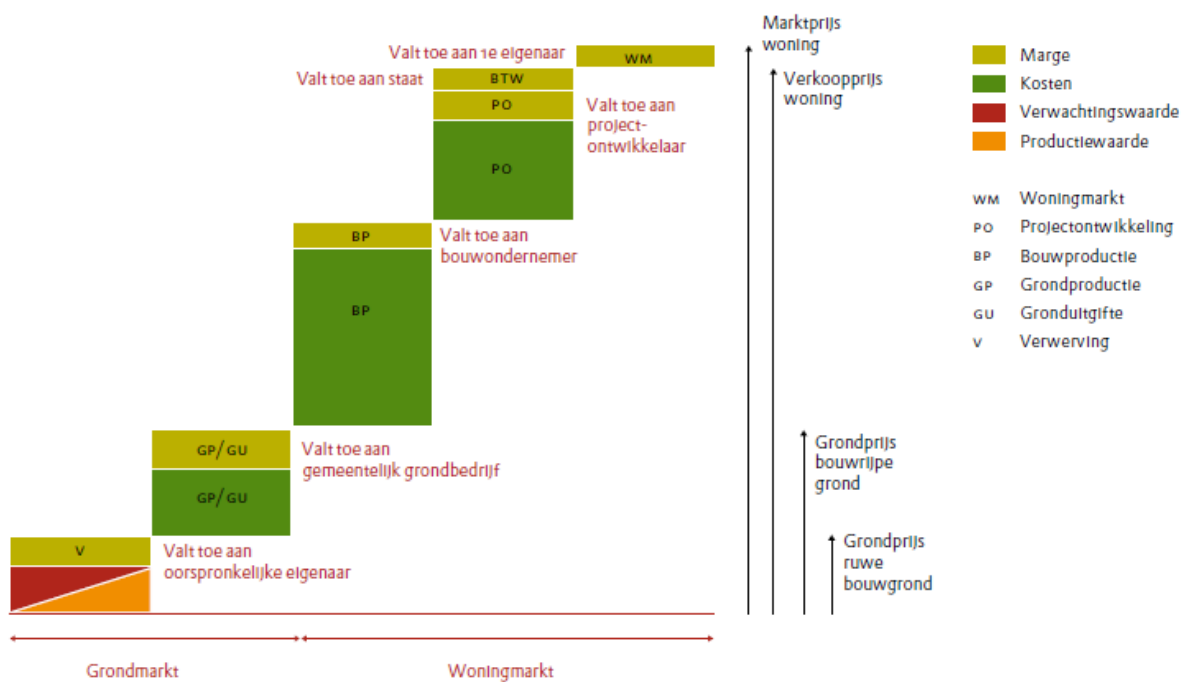
Grond is een belangrijke voorwaarde om woningen te kunnen realiseren en daarmee het woningtekort te verminderen. Afgezien van de landaanwinningsprojecten (bijvoorbeeld de Flevopolder), waar Nederland bekend om staat, kan land niet worden vergroot. Vooral de snelgroeiende stedelijke regio's voelen druk op grondposities omdat ruimte voor wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, natuur, recreatie en ook voor klimaatbescherming en klimaatadaptatie schaars wordt. “Land wordt een cruciale factor voor het vermogen van steden en gemeenschappen om zich te ontwikkelen. De schaarste veroorzaakt ook toenemende concurrentie tussen verschillende actoren” (Adrian, Bunzel, Michalski, & Pätzold, 2021, p. 7). Buitelaar (2021, p. 5) stelt dat “het beperkte en gefixeerde aanbod, in relatie tot de groeiende vraag naar grond, het een zodanige waarde krijgt dat het interessant en lucratief is om er (private) eigendomsrechten aan toe te kennen, en mits die goed worden beschermd door de staat, die in bezit te nemen en te verhandelen.” Grond is daardoor niet enkel een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van verschillende activiteiten (zoals wonen), maar heeft door de waardevastheid en de juridische bescherming ook een min of meer zelfstandige functie als beleggings- of speculatieobject. Hierdoor ontstaat een nadrukkelijke verbinding met kapitaal (Buitelaar, 2021, p. 5). Kortom de rol van grond in de economie of breder de samenleving is bijzonder, meervoudig en groot. Het vinden van een sociaal en politiek aanvaardbaar evenwicht tussen de verdediging van private en publieke belangen zijn een nooit eindigende uitdaging (Booth, 2002; Buitelaar, 2021, p. 5). Eigendomsrechten zijn desalniettemin noodzakelijk, omdat ze een belangrijke rol spelen bij het beschermen van de manier waarop planningsbeslissingen tot stand komen en maken planningsbeslissingen robuust. “Planning zou juridisch niet duurzaam zijn als ze plaatsvond in een context waarin eigendomsrechten niet duidelijk waren gedefinieerd” (Gerber, Hengstermann, & Viallon, 2018, p. 14).

De markt voor grond is bovendien bijzonder door de locatiegebondenheid van het ‘product’. “De locatiegebondenheid zorgt ervoor dat de grond en de eventuele bebouwing bij uitstek een heterogeen goed is; geen enkel perceel en geen enkele daarop gebouwde woning is hetzelfde” (Segeren, 2007). Van der Krabben (2021, p. 16) stelt dat “de verbondenheid van de grond met datgene wat erop gebouwd is heeft vooral betekenis voor de prijsvorming van grond: die wordt in hoge mate beïnvloed door de waarde van het vastgoed dat op die grond gebouwd is, dan wel van de (toekomstige) bestemming waarvoor de grond kan worden gebruikt. Deze kenmerken van grond en de kenmerken van de grondmarkt leiden tot marktuitskomsten die niet altijd gewenst zijn.”

Segeren, Needham en Groen (2005) stellen dat “de neoklassieke economische analyse van (grond)markten begint met onderzoek naar de kenmerken van de markt: bijvoorbeeld het aantal aanbieders en vragers, de duurzaamheid en de verplaatsbaarheid van productiefactoren. Vervolgens worden hierop de veronderstelde marktprocessen toegepast, waaruit de voorspellingen voortvloeien over de marktuitskomsten. In de voorspelling van de marktuitskomsten neemt de analyse de voor de grondmarkt relevante regels niet mee; zij worden beschouwd als exogeen. De voorspelde marktuitskomsten worden vervolgens aangepast aan de invloed van die regels, zoals subsidies

(verhoogt de vraag), belastingen (vermindert de vraag of het aanbod) of beperkingen (bijvoorbeeld bestemmingsplannen die het aanbod van grond met bepaalde bestemmingen beperken). De veronderstelling blijft daarbij dat een prijs tot stand komt die vraag en aanbod gelijk maakt” (2005, p. 22). Kortom; een economisch evenwichtsmodel.

Adams en Tiesdell (2013) stellen dat markten die perfect concurrerend zijn moeten voldoen aan vijf voorwaarden. (1) Het aantal kopers en verkopers moet groot genoeg zijn om ervoor te zorgen dat geen enkele koper of verkoper de marktprijs kan beïnvloeden. (2) De uitgewisselde producten moeten homogeen zijn, zodat kopers in alle opzichten, afgezien van de prijs, de kwaliteiten van het ene product niet boven het andere mogen verkiezen. (3) Het moet gemakkelijk in- en uitstappen zijn, zodat kopers en verkopers kunnen binnenkomen en verlaat de markt naar believen. (4) Transacties moeten frequent genoeg zijn om een snelle eliminatie van overschotten of tekorten te garanderen. (5) Er moet volledige informatie beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat kopers op de hoogte zijn van alle prijzen die door verkopers worden gevraagd en verkopers van alle aanbiedingen die door kopers worden gedaan, zodat iedereen rationele keuzes kan maken (Adams & Tiesdell, 2013, p. 50). In de praktijk bestaat de perfect concurrerende (grond)markt niet. Van der Krabben (2021) onderscheidt een aantal karakteristieken van de grondmarkt, deels in lijn met de bovengenoemde vijf voorwaarden. De werking van de grondmarkt gaat in zijn benadering over (a) mededinging, (b) eigendomsverhoudingen, (c) transparantie, (d) vrije toe- en uittreding, (e) de wijze waarop transacties tot stand komen en (f) prijsvorming. Van der Krabben (2021) stelt dat de werking van de grondmarkt sterk afhankelijk is van grondbeleid. In hoofdstuk 3.3 wordt dit nader toegelicht.



Figuur 3.3: Productiekostenkolom met marges van verschillende actoren binnen de marktprijs van woningen

Bron: De Greef (1997) in Segeren (2007)

De grondmarkt is op te delen in een markt voor (a) ruwe bouwgrond en een markt voor (b) bouwrijpe grond. “In de eerste plaats is er een markt voor ruwe bouwgrond. Het product dat hier wordt verhandeld is onbewerkte, niet-bouwrijpe grond, waarvan de bestemming woningbouw is of waarvan verwacht wordt dat de huidige bestemming in de nabije toekomst gewijzigd wordt in woningbouw. Aanbieders op deze markt zijn meestal de ‘oorspronkelijke grondeigenaren’ (boeren, of bijvoorbeeld eigenaren van bedrijfsgebouwen op locaties die getransformeerd gaan worden). De vragers op deze markt zijn gemeenten en marktpartijen. Daarnaast kunnen we de markt voor bouwrijpe grond onderscheiden. De aanbieders zijn hier meestal gemeenten die bouwkvavels uitgeven; de vragers zijn projectontwikkelaars, woningcorporaties en eindgebruikers” (Van der Krabben, 2021, p. 16). De prijsvorming wordt in beide situaties of varianten daarbinnen, bepaald met een blik naar de waarde

op basis van het toekomstig gebruik. “Binnen het vakgebied van de grondeconomie is het algemeen bekend dat de waarde van grond voor woningbouw residueel wordt bepaald. Dat wil zeggen dat de waarde van grond wordt afgeleid van de waarde van hetgeen op die grond wordt gerealiseerd, in dit geval woningen, verminderd met de bouwkosten en de kosten verbonden met het bouw- en woonrijp maken van de grond” (Buitelaar & Meijer, 2022, p. 2). Bij de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties ontstaat vaak een ‘surplus’. Dit is het verschil tussen de residuele waarde voor de ruwe grond voor woning bouw en waarde van de grond onder het huidige of bestaande gebruik (zie figuur 3.3). “Verschillende partijen in de bouwkolom van woningbouw (waaronder grondeigenaren, bouwers, ontwikkelaars) proberen tijdens het ontwikkelproces zoveel mogelijk van dat surplus zich toe te eigenen; er is een ‘strijd om het surplus’” (Buitelaar, 2021, p. 9).

De grondexploitatie vormt de basis voor de toetsing van de financiële haalbaarheid van woningbouwontwikkelingen. Tijdens de planvorming worden de (toekomstige) opbrengsten, kosten en daarmee het saldo van een grondexploitatie inzichtelijk gemaakt. De afgelopen jaren was de grondexploitatie daarmee de belangrijkste graadmeter voor de financiële (on)haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen (Stauttner & Boelman, 2021).

Hoe intenser de wettelijk toelaatbare bruikbaarheid van grondeigendom en hoe dichter het grondeigendom bij het beoogde gebruik komt, hoe waardevoller het onroerend goed is. De waarde stijging is aanzienlijk bij het vergelijken van de waarde van de grond *voor* en *na* de bestemmingswijziging (Davy, 2018). Segeren stelt dat de grondmarkt zo eigenlijk een markt in bouwrechten is geworden. “Eigendom bestaat uit allemaal rechten die behoren tot de volledige *bundle of rights*, waarvan het overigens nooit iemand gelukt is een volledig overzicht te geven. Ook kan het zijn dat er van de gekochte grond rechten zijn afgesplitst die anderen toebehoren. Deze rechten zijn dan als het ware niet in het verkochte en hiermee (theoretisch) niet in de prijs opgenomen. Iemand anders kan bijvoorbeeld een pachtrecht, het ‘bloot eigendom’ in de vorm van een erfpacht, het recht van overpad of het jachtrecht hebben” (2007, p. 27).

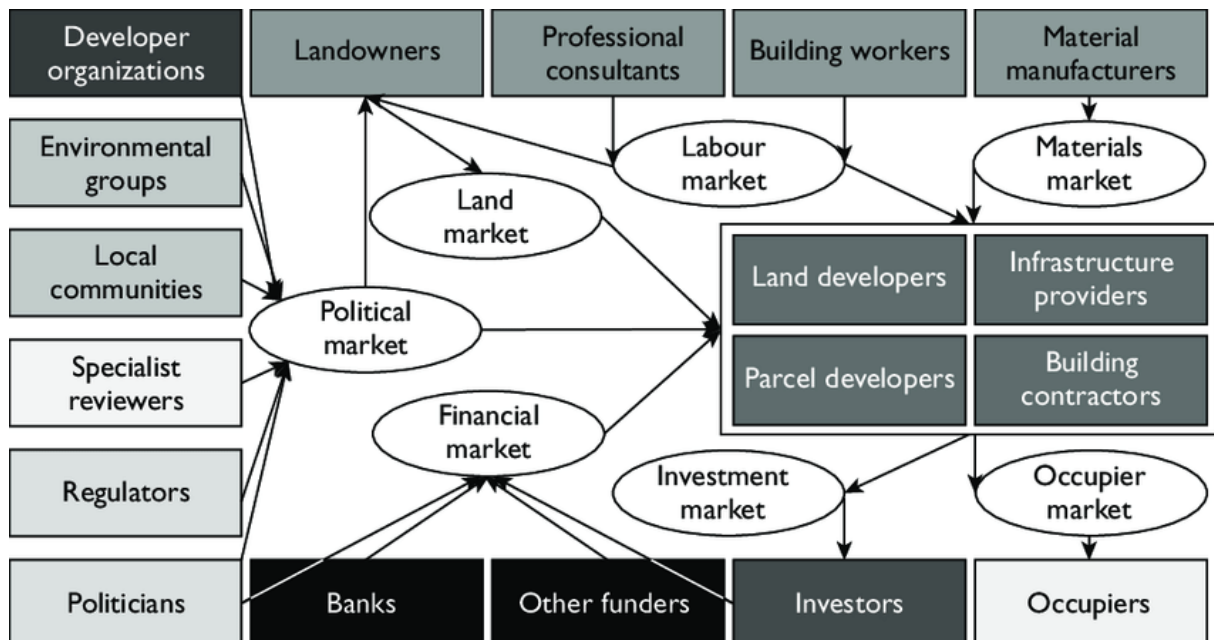
Grondeigenaren hebben in vrijwel alle (westerse) landen recht op zelfrealisatie (Segeren, 2007). Middels dit zelfrealisatierecht bestaat er een koppeling tussen het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht. Op basis hiervan heeft een eigenaar die bereid en in staat is een commerciële bouwopgave te realiseren overeenkomstig de plannen van de lokale overheid het recht dit tot stand te (laten) brengen. De gemeente heeft dan, als de eigenaar zich op het recht op zelfrealisatie beroept, geen titel om tot onteigening over te gaan, omdat de noodzaak tot onteigening ontbreekt (Van der Krabben, 2021). Voor het deel van het zelfrealisatierecht dat betrekking heeft op het realiseren van werken, leveringen of diensten aan de semipublieke sector, zoals het aanleggen van de openbare infrastructuur, heeft het Europese Hof in het ‘Scala arrest’ echter aangegeven dat de aanbestedingsregels van toepassing zijn (Segeren, 2007).

3.2.4 Actoren, risico’s en machtsverhoudingen

Voor verdere begripsvorming, naast de hiervoor beschreven theorieën over de woning- en grondmarkt wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de verscheidenheid aan actoren, de risico’s en machtsverhoudingen.

Actoren

Bij de ontwikkeling van nieuwe woningen zijn verschillende publieke en private actoren betrokken zoals eerder opgemerkt. Keogh (1994) beschouwt de markt voor vastgoedontwikkeling vanuit een drietal perspectieven, te weten; (a) het gebruikersperspectief, (b) het investeringsperspectief en (c) het productie-perspectief. Van der Krabben onderscheidt actoren vanuit hun rol in het proces waarbij hij onder andere grondeigenaren, gemeenten, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers, financiers en eindgebruikers zoals kopers en huurders onderscheidt (Van der Krabben, 2021). Adams en Tiesdell (2013) zetten de deelmarkten en hun samenhang nader uiteen in overeenstemming met de onderstaande figuur 3.4.



Figuur 3.4: Actoren en gerelateerde markten
Bron: Adams & Tiesdell (2013)

Private partijen spelen een steeds belangrijker rol in stedelijke ontwikkeling. Enerzijds omdat overheden minder (actief) risicovol grondbeleid voeren en participeren in joint ventures, anderzijds omdat de ontwikkeling van stedelijke gebieden en vastgoed stabiele investeringsmogelijkheden biedt voor allerlei soorten marktpartijen. Denk daarbij aan projectontwikkelaars en ontwikkelende beleggers, maar ook aan multinationale of filantropische bedrijven die vastgoed niet als kerntaak hebben (Heurkens, 2018).

De opkomst van een meer gefinancierd model van woningontwikkeling heeft in verschillende (Europese) steden geleid tot nieuwe spelers die de markt betreden. De rol van traditionele, vaak kleinschalige speculatieve huizenbouwers is steeds minder relevant voor het begrijpen van het bestuur van stedelijke en vooral woningbouwontwikkeling. Risicobeheer en risicomitigatie zijn kerncomponenten van de strategieën van veel ontwikkelaars en vormen de aanleiding van inzet van gespecialiseerde adviseurs (De Magalhães, Freire Trigo, Gallent, Scanlon, & Whitehead, 2018).

Naast de markt (privaat), de overheid (publiek) wordt de maatschappij (of burger) als actor geduid (Burger & Dekker, 2001). Talloze bezwaren van burgers bij de rechter hebben inmiddels geleid tot verwerping van bestemmingsplannen. In die zin is 'de burger' een erg relevante actor naast het feit dat de burger uiteindelijk ook de afnemer is van woningen. Desalniettemin wordt de maatschappij of burger niet nader behandeld in het kader van dit onderzoek en wordt verondersteld dat het publiek belang wordt behartigd door de (lokale) overheid. We beperken ons tot een drietal actoren. Dit betreft (1) de projectontwikkelaar, (2) de belegger en (3) de (lokale) overheid.

Projectontwikkelaars

Projectontwikkeling is het vertalen van een veronderstelde markt vraag naar een vastgoedconcept en dit voor eigen rekening en risico ontwikkelen en (laten) realiseren. De projectontwikkelaar treedt op als initiator en daarmee opdrachtgever en is verantwoordelijk voor het organisatie- en procesmanagement. Projectontwikkelaars zijn te onderscheiden naar twee soorten bedrijfseconomisch drijfveren; (1) ontwikkelaars voor wie projectontwikkeling een middel is (bijvoorbeeld beleggers, bouwbedrijven en particuliere woningeigenaren) en (2) ontwikkelaars voor wie projectontwikkeling een doel is (projectontwikkelaars pur sang). Projectontwikkelaars proberen de ontwikkelingskosten te minimaliseren en de ontwikkelingsinkomsten te maximaliseren om het rendement of de winst van de ontwikkeling te maximaliseren. Ze kijken naar de gebruikersmarkt om afzetmogelijkheden in te schatten en daarbij behorende afzetwaarden door verkoop aan particulieren en/of beleggers in te schatten. "In de literatuur worden ontwikkelaars vaak afgeschilderd als impresario's, die de ontwikkelingsprestaties orkestreren door kapitaal, arbeid en eigendomsrechten samen te brengen om het juiste product op de juiste plaats op het juiste moment te creëren" (Adams & Tiesdell, 2010, p. 48).

In sommige gevallen wachten ontwikkelaars om strategische redenen tot realisatie over te gaan. Een mogelijke verklaring voor het investeringsgedrag van projectontwikkelaars en de beslissing om harde plancapaciteit ongebruikt te laten kan worden gevonden in de *real options theory* (Titman, 1985). Opties kunnen worden gedefinieerd als mogelijkheden, maar geen verplichtingen. Ontwikkelaars zullen op grond bieden op basis van hun vermogen om planningsverplichtingen te vermijden, waarbij de bieder die het meeste vertrouwen heeft in het vermijden van de kosten van dergelijke verplichtingen het hoogste zal bieden. “Deze opgedreven grondkosten worden vervolgens in rekening gebracht bij de beoordeling van de levensvatbaarheid van de ontwikkeling en op zichzelf gebruikt als rechtvaardiging voor het vermijden van planningsverplichtingen” (Ferm & Raco, 2020, p. 221).

Belegger

Een woningbelegger is op zoek naar (directe en indirect) rendement door verhuur van de betreffende woningen. Beleggers hebben een commercieel of maatschappelijk karakter. Woningcorporaties in Nederland evenals *Genossenschaften* (wooncoöperaties) in Duitsland hebben bijvoorbeeld geen winstoogmerk. Commerciële beleggers en particuliere beleggers hebben dat wel. Voor een belegger geldt dat een ideale investering drie essentiële eigenschappen combineert: (1) zekerheid, (2) liquiditeit en (3) winstgevendheid. “Hoe veiliger een belegging, hoe kleiner het risico dat het geïnvesteerde kapitaal verloren gaat of de verwachte inkomsten niet worden uitbetaald. Hoe meer liquide een belegging is, hoe gemakkelijker het is om het geheel of gedeeltelijk te verkopen. De liquiditeit hangt af van het bestaan van potentiële afnemers (huurders of kopers), van de overdrachtskosten, van de totale omvang van de investering en van de mate waarin deze kan worden opgesplitst voor verkoopdoeleinden. Winstgevendheid kan verwijzen naar inkomen of vermogensgroei, of naar beide gecombineerd in de vorm van totaalrendement. Op de lange termijn zullen kapitaalgroei en een hoog totaalrendement afhangen van de vooruitzichten voor inkomensgroei” (Adams & Tiesdell, 2013, p. 49).

Lokale overheid

Overheden en daarmee ook gemeenten zijn van oudsher ook te beschouwen als marktpartijen die actief zijn op de grondmarkt en haar deel-segmenten. Gemeenten kunnen op de grondmarkt verschillende strategieën toepassen, zowel in hun publieke rol door regelgeving als in de private rol via grond kopen en verkopen (Segeren, 2007). Hier wordt in hoofdstuk 3.3 nader op ingegaan.

“Zoals ook Alexander (2001) heeft betoogd, is de opvatting van 'planning versus markten' een misvatting, gebaseerd op verouderde economie. In plaats daarvan 'is de relatie tussen planning en de markt er een van continue en dynamische interactie” (Adams en Tiesdell, 2013, p. 65). De rol van de gemeente als marktspeeler is tweeledig. Enerzijds kan een gemeente vanuit een bestaande grondpositie grond verkopen ten behoeve van woningbouw. Hierbij treedt de gemeente op als private actor waarmee zij opereert binnen het privaatrecht. Anderzijds kan een gemeente ook (strategisch) grond verwerven met als doel dit later gefaseerd en/of gefragmenteerd te verkopen. Daarnaast zijn gemeenten marktmeester doordat ze een groot deel van de regels stellen die direct van invloed zijn op de mogelijkheden en beperkingen van het grondgebruik, en daarmee ook de grondwaarde en de handel in grond (Van der Krabben, 2021). Hierbij treedt de gemeente op vanuit een publieke rol waarop in ruimtelijk-juridische zin publiekrechtelijke wetgeving van toepassing is.

Wanneer een gemeente (veel) strategische grondaankopen doet om deze gronden later (eventueel met een bestemmingsplantitel) te verkopen ten behoeve van vastgoedontwikkeling, spreekt men van 'actief grondbeleid'. Bij 'faciliterend grondbeleid' speelt de overheid niet zelf mee op de grondmarkt, maar laat de grondverwerving, ontwikkeling en uitgifte over aan private partijen. Actief grondbeleid of zuiver faciliterend gemeentelijk grondbeleid zijn als twee uitersten te beschouwen. “Er zijn ook allerlei tussenliggende mogelijkheden, waarbij de gemeente met de grondeigenaren samenwerkt. Zo heeft actief grondbeleid altijd elementen van faciliterend grondbeleid (de overheid als regelgever) 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” (Segeren, 2007, p. 62). Samenvattend kan de lokale overheid in huisvestingssystemen verschillende rollen vervullen. Als eigenaar en beheerder van grond- en woningvoorraad vervult ze een directe, investeringsgerichte rol, terwijl een regulerende rol gaat over het beïnvloeden van het gedrag van andere actoren (Wetzstein, 2017). In hoofdstuk 3.3 wordt grondbeleid en de publieke rol die gemeenten kunnen hanteren nader theoretisch beschouwd.

Risico's

Zoals is geconstateerd valt of staat een nieuwbouwontwikkeling veelal bij de bereidheid van de lokale overheid tot een bestemmingswijziging zodat een locatie bebouwd kan worden. Pas dan valt over het algemeen 'de buit' te verdelen waarbij verschillende actoren hun marge kunnen opstrijken. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid en mede daarom kent projectontwikkeling, waarbij een bestemmingsplanwijziging benodigd is, vele risico's. "Voor ontwikkelaars is de planningsautoriteit het belangrijkste, terwijl voor beleggers regelgeving aan de vraagzijde, zoals huurcontrole, en tegelijkertijd nationaal beleid op macroniveau inzake het eigenaarschap van onroerend goed, van meer belang zijn" (Brill, 2022, p. 1511). In het kader van dergelijke risico's is tevens het momentum van beleidswijzigingen op dergelijke schaalniveaus van groot belang. De aanpassing van het eerder genoemde huurbeleid in Nederland bijvoorbeeld, waarbij het toepassingsgebied van het WWS-puntensysteem wordt verruimd, heeft direct (financiële) gevolgen voor de belegger. Een woongebouw dat nu in aanbouw is, en daarmee voor de start van de bouw verkocht is door de projectontwikkelaar aan de belegger, had mogelijk niet kunnen worden gerealiseerd wanneer de belegger enige notie kreeg van een dergelijke beleidswijziging. De belegger heeft hier achteraf mogelijk 'te duur' ingekocht.

Machtsverhoudingen

"Bij volledige marktconcurrentie hebben kopers en verkopers geen marktmacht. Dit houdt in dat zij met hun individuele transacties de marktprijzen niet beïnvloeden. Echter door de ruimtelijke component van de grondmarkt zijn er meerdere situaties denkbaar waarin wel degelijk sprake kan zijn van marktmacht" (Bruinsma & Koomen, 2022, p. 21). Er is sprake van een incomplete markt wanneer de markt faalt in het aanbieden van een goed of dienst terwijl de kosten van het produceren van het goed of de dienst lager zijn dan de gebruikers bereid zijn ervoor te betalen. Potentiële gebruikers zouden er dan baat bij hebben dat het goed aangeboden wordt, maar geen enkele marktpartij heeft de prikkel het goed aan te bieden (Bruinsma & Koomen, 2022, p. 23). "De aanleiding om dan (toch) niet te leveren ligt in feit dat er verwacht wordt dat er op termijn meer verdiend kan worden aan een grondpositie of vastgoed".

Verschillende studies naar stedelijke ontwikkeling hebben rollen en capaciteiten van vastgoedontwikkelaars beschreven. De onderzoeken benadrukten de kracht van ontwikkelaars tijdens onderhandeling en planningstoepassingen en liet het de manieren zien waarop ontwikkelaars in staat zijn om coalities, partnerschappen te creëren of regimes met lokale overheden om ervoor te zorgen dat hun terreinen een bouwtitel verkrijgen (Raco et al., 2016; Brill, 2022). "Hierop voortbouwend heeft recentere analyse aangetoond hoe dergelijke partnerschappen tot stand kunnen worden gebracht. Enerzijds vertrouwen ontwikkelaars op een ondersteunende overheid die hen in staat acht om de benodigde locaties te leveren, vaak om tijdig te voldoen aan de behoeften aan huisvesting. En anderzijds geven ontwikkelaars actief vorm aan dergelijke relaties en zijn ze in staat om hun financiële en symbolische macht te gebruiken om de governance-instellingen en de resultaten opnieuw te configureren. Dit omvat het benutten van situaties die verder gaan dan de individuele planningsaanvragen, zoals internationale status en links naar bredere geopolitieke doelen, in een poging om bepaalde agenda's vooruit te helpen via hun projecten" (Brill, 2022).

Het gedrag van marktactoren wordt zoals Gerber, Hengstermann, & Viallon (2018) stellen nooit volledig bepaald door formele rechtsregels. "Actoren zijn nooit passief in relatie tot de regels: ze nemen een actief gedrag aan dat hen de mogelijkheid om de inhoud van de regel te wijzigen, zowel tijdens de vaststelling als tijdens de uitvoering" (2018, p. 17).

Veel grondtransacties, met name die van onbebouwde grond, worden omgeven door allerlei aanvullende voorwaarden die een waarde vertegenwoordigen zonder dat dit voor eenieder zichtbaar wordt. Denk aan afspraken over ruilgrond, het toekennen van een bouwrecht/-claim of afspraken over voortgezet (agrarisch) gebruik tot aan het moment van grondontwikkeling (Segeren 2007; Buitelaar, 2021). Verschillende internationale studies naar eigendomsverhoudingen op lokale woningbouwmarkten wijzen op een toename van marktconcentratie (Adams & Tiesdell, 2013). Deze studies laten zien dat er in sommige grondmarkten voor woningbouw sprake is van *land banking*. Dit verwijst naar strategieën van marktpartijen om strategisch gronden te verwerven met het oog op toekomstige bestemmingswijzigingen en bebouwingsmogelijkheden die als gevolg daarvan ontstaan. Tevens laat onderzoek zien dat marktconcentratie op de grondmarkt leidt tot een lager volume bouwproductie, minder projecten in de pijplijn en een grotere prijs volatiliteit (Van der Krabben, 2021).

3.3 Grondbeleid

3.3.1 Inleiding

Adams (2008) onderscheidt een aantal perspectieven in relatie tot beïnvloeding door regelgeving om de efficiëntie, billijkheid en duurzaamheid van marktproducten te verbeteren. Hij onderscheidt vier perspectieven met betrekking tot de effectiviteit van beleidsinterventie, dit betreft: (1) Vanuit een neoklassiek economisch perspectief; in hoeverre beïnvloedt beleid rechtstreeks de totale hoeveelheid vraag en aanbod op de markt? (2) In hoeverre is beleid vanuit welvaarts-economisch perspectief in staat om marktfalen te overwinnen? (3) Vanuit een nieuw institutioneel-economisch perspectief: in hoeverre verlaagt of verhoogt beleid de markttransactiekosten? (4) In hoeverre kan het beleid, vanuit het perspectief van een 'politieke economie van het institutionalisme', marktculturen en -praktijken transformeren? Gegeven de onderzoeksvragen in voorliggend onderzoek worden alle perspectieven relevant geacht.

De doelstelling van overheidsbeleid in het ruimtelijk domein is tweeledig. Ten eerste moeten private en publieke belangen met betrekking tot grond met elkaar in evenwicht worden gebracht. Dit is nodig omdat beslissingen over landgebruik door een individuele landeigenaar onvermijdelijk van invloed zijn op anderen. Vaak zijn deze effecten, ook wel 'externaliteiten' genoemd negatief. Dit begrip werd in 1920 geïntroduceerd door Pigou die een belasting voorstelde om de maatschappelijke kosten terug te halen. Ten tweede dient het belang c.q. de noodzaak van ruimtelijk beleid zorg te dragen voor efficiënte patronen van ruimtelijke ontwikkeling (OECD, 2017b). Daarbij dient ruimtelijk beleid enigszins flexibel te zijn om in te kunnen springen op (maatschappelijke) behoeften. Stevig in beleid verankerde visies helpen daarom veelal niet vanwege het feit dat hun gebruikswaarde beperkt is zoals Kaltenbrunner het stelt (2023). "Stedelijke utopieën zijn nooit opgevat als een proces, nooit beziel door niet-lineaire dynamiek. En de technocratische visies van de specialisten, hun instrumenten waarmee ze de stedelijke crisis hoopten te overwinnen, toonden alleen maar hun beperkingen." Welke reden is er om aan te nemen dat dit anders zou zijn met de projecties van vandaag? Aan de andere kant, en dit niet tegensprekend, is en blijft stedelijke ontwikkeling een gecompliceerde zaak met veel interacties en feedbackeffecten. Er is niet slechts één standpunt in dit opzicht en niet slechts één juiste ontwikkeling (Kaltenbrunner, 2023). In dit hoofdstuk worden begrippen en concepten van (a) ruimtelijk beleid en (b) grondbeleidsinstrumentarium beschreven.

3.3.2 Ruimtelijk beleid

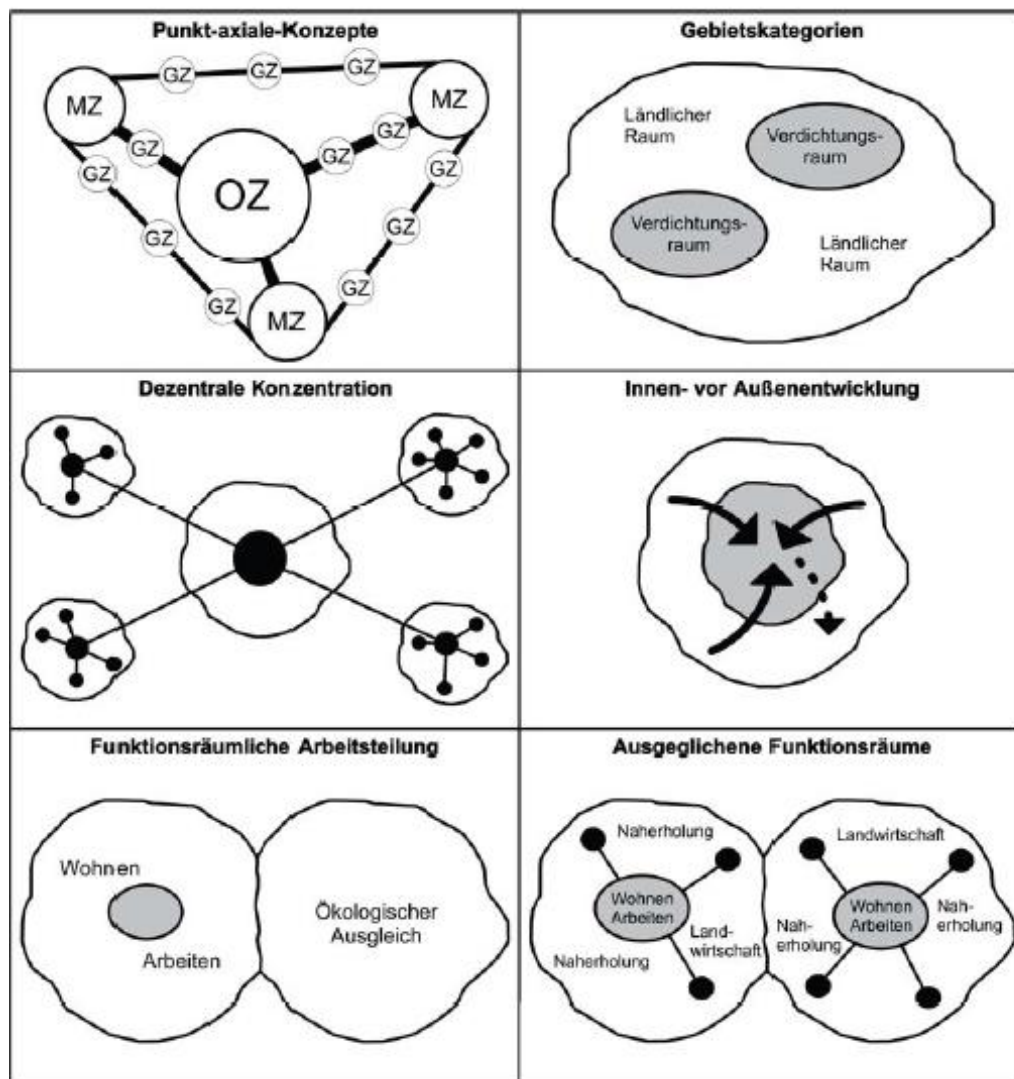
Tiesdell en Allmendinger (2005, p. 58) definiëren ruimtelijke planning als "opzettelijke publieke/overheidsinterventies in het land- en vastgoedontwikkelingsproces gericht op het bereiken van wenselijke maatschappelijke doelstellingen. Door alle grond-, plannings-, huisvestings-, vervoers- en regeneratiebeleidsmaatregelen op te nemen die bedoeld zijn om een algemene en directe impact te hebben op het gebruik en de ontwikkeling van land, is het duidelijk veel breder dan alleen regelgeving voor landgebruik."

In een Europese studie naar planningssystemen, het 'Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe' ofwel ESPSON COMPASS van Nadin et al., worden 'ruimtelijke ordening' en 'territoriaal bestuur' als volgt gedefinieerd (2018, p. 8): "Ruimtelijke ordeningssystemen zijn het geheel van instellingen die worden gebruikt om te middelen tussen gebruik en eigendom, om ontwikkelingsrechten toe te wijzen, om verandering te reguleren en voorkeursvorm voor ruimtelijke en stedelijke vorm te bevorderen". En; "Territoriaal bestuur omvat de instellingen die helpen bij actieve samenwerking tussen alle actoren van de overheid, de markt en het maatschappelijk middenveld om de besluitvorming te coördineren en acties die impact hebben op de kwaliteit van plekken en hun ontwikkeling".

Hoewel het voorkomen van marktfalen duidt op een inefficiënt gebruik van goederen, en daarom interventie van de overheid in de markt rechtvaardigt om de welvaart te verhogen, is het lang niet altijd duidelijk welke interventiestrategie gevoerd moet worden. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat open ruimten binnen steden het algemeen belang dienen, maar het is veel lastiger voor een interveniërende overheid te bepalen hoeveel open ruimte en waar die open ruimte dan gerealiseerd moet worden. (Bruinsma & Koomen, 2022, p. 25). Prioritering van belangen is, zeker in ruimtelijke context in stedelijk gebied, een grote uitdaging. In hun essay *Dilemmas in a General Theory of Planning* (1973) betogen Rittel en Webber dat hedendaagse planning in de eerste plaats moet worden begrepen als het omgaan

met *wicked problems* ofwel ongestructureerde problemen. Wat voor de één een oplossing is voor de ander een probleem. Met andere woorden, ‘stedebouw’ houdt zich bezig met problemen die meestal niet duidelijk definieerbaar of volledig oplosbaar zijn. Rittel et al. stellen vervolgens dat men zich moet afvragen of stedelijke ontwikkeling niet iets te maken heeft met speltheorie, volgens welke de spelers beslissen zonder de individuele omstandigheden van het probleem te kennen, waarvan sommige bekend zijn, andere willekeurig, weer andere onbepaald. Vooral omdat stedelijkheid, zoals de socioloog Häußermann het uitdrukte, "niet het resultaat is van bewuste planningsbeslissingen, maar het resultaat van een ontwikkeling waarbij een groot aantal verschillende actoren, belangen en initiatieven, enz. betrokken zijn. In dit meerjarig proces ontstaat, als het goed gaat, een stedelijke plek. Planning belemmert dergelijke processen eerder dan dat ze worden bevorderd" (Kaltenbrunner, 2023).

Ruimtelijke ordening kan worden beschouwd vanuit verschillende perspectieven. Het kan daarbij onder andere gaan over gebiedscategorieën, decentralisatie versus centralisatie, binnenstedelijke versus buitenstedelijke ontwikkeling (Münter & Osterhage, 2018). In figuur 3.5 zijn deze verschillende perspectieven verbeeld waarin verschillende geografische relaties in relatie tot hun functie worden geïdentificeerd. Pogingen om beleidsinstrumenten te ‘classificeren’ hebben volgens Hengstermann en Hartmann (2018, p. 19). hoofdzakelijk twee doelstellingen. “Ten eerste helpt het de complexiteit te begrijpen van overheidsingrijpen door ernaar te kijken door middel van een reeks generieke vooraf gedefinieerde instrumententypen. Ten tweede draagt het bij aan het kiezen van het juiste (type) instrumentarium door te vergelijken en het beoordelen van de effecten die ze produceren.”



Figuur 3.5: Verschillende concepten van ruimtelijke ordening
Bron: Münter & Osterhage (2018)

Het organiseren van, ruimte voor of beperkingen in, landgebruik om te voorzien in de verscheidenheid aan openbare behoeften is, zoals Alterman (2007) constateert, een probleem gedeeld door de lokale overheid, planners en ontwikkelaars over de hele wereld. “Dit probleem overstijgt eigendomssystemen en is niet uniek aan het particuliere eigendomssysteem. Vastgoedontwikkeling is ook problematisch in gemengde systemen waarin openbare en particuliere eigendomsrechten naast elkaar bestaan, en zelfs in systemen waarin de overheid het land bezit, maar de markt een aanzienlijk aantal fysieke ontwikkelingsinitiatieven realiseert” (2007, p. 57). Bij de (her)verdeling van de grond zijn veelal tegenstrijdige belangen gemoeid waardoor het van groot belang is keuze zorgvuldig te maken mede vanwege de lange werking. Als ‘groen’ eenmaal ‘rood’ geworden is, zal dit niet snel ongedaan gemaakt kunnen worden. Bij de verdeling van grond tussen, maar ook binnen marktsegmenten, is daarom een belangrijke ordenende en sturende taak voor de overheid weggelegd (Tweede Kamer, 2001).

3.3.3 Grondbeleidsinstrumenten

De definitie van grondbeleid varieert afhankelijk van de context waarin auteurs het positioneren. Over het algemeen is er consensus dat de term 'grondbeleid' gewoonlijk betrekking heeft op grondontwikkelingskwesities die breder zijn dan grondgebruik (Alterman 1990, p. 16 in (Hengstermann & Hartmann, 2018). Van der Krabben definieert het als volgt: “Grondbeleid gaat over de rol van gemeenten op de grondmarkt, verwervings-strategieën, publiek-private samenwerking (marktspeeler of marktmeester), grondprijnsbeleid, kostenverhaal en het gebruik van het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium zoals onteigening en voorkeursrecht” (2021, p. 11). Davy (2018) stelt dat grondbeleid staats- en gemeentelijke maatregelen betreft die de waarde, het gebruik en de verdeling van grond beïnvloeden. Davy’s definitie omvat, anders dan die van Van der Krabben, ook het inrichtingsvraagstuk (waar doen we wat). Verschillende bestuurslagen hebben, zoals de definitie van Davy duidt (mede) invloed op gemeentelijk grondbeleid. Derhalve hanteren we de onderstaande definitie, afgeleid van Davy : *Grondbeleid betreft overheidsmaatregelen die de waarde, het gebruik en de verdeling van grond beïnvloeden.*

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder andere de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken, en is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen (VNG, 2018). “Het grondbeleid voert dus ruimtelijke ordening uit en streeft zo naar het bereiken van de verschillende ecologische, sociale en economische doelen die door ruimtelijk beleid en ruimtelijke ordening worden bepaald.” (Vejchodská, Shahab, & Hartmann, 2022, p. 2), zoals ook in de vorige paragraaf toegelicht.

Grondbeleid wordt veelal in samenhang met beleidsinstrumenten genoemd. De manier waarop deze instrumenten worden geactiveerd om een bepaald beleidsdoel te bereiken, kunnen strategieën van grondbeleid zijn. Een strategie wordt daarbij gezien als een bewuste (actieve) manier om instrumenten van grondbeleid in te zetten om het beleidsdoel te bereiken (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). Strategieën van grondbeleid worden vaak ingedeeld in passief en actief grondbeleid, afhankelijk van de rol van de overheid op de grondmarkt. Actief grondbeleid verwijst naar overheidsinstanties die ingrijpen als marktspelers, naast hun rol als openbare (plannings)toezichthouder, door grond te verwerven en te beïnvloeden wat waar en wanneer wordt ontwikkeld. Grondaankopen kunnen deel uitmaken van geplande korte termijn ontwikkelingen waarbij land snel wordt onderhouden en verkocht als bebouwbare percelen, evenals langetermijnstrategieën voor landbankieren. Dit onderscheid dekt echter niet de verscheidenheid aan strategieën van grondbeleid die in de praktijk te vinden zijn. Binnen actief en passief grondbeleid omarmen sommige gemeenten meer coöperatieve benaderingen of vertrouwen ze meer op hun publieke macht bij het aansturen van stadsontwikkelingsprojecten (Gerber, Hengstermann, & Viallon, 2018).

De selectie van beleidsinstrumenten wordt vaak gepresenteerd in een functionalistische benadering, alsof het louter afhangt van technische keuzes (Lascoumes en Le Galès 2005). Instrumenten zijn echter niet neutraal; ze komen overeen met specifieke interpretaties van de rol van de staat en/of zijn private partners (Salamon 2000). Dit maakt grondbeleidsinstrumenten inherent normatief en politiek. “Lokale autoriteiten zitten gevangen tussen concurrerende belangen privaat versus publiek, efficiëntie

versus verantwoordelijkheid, lange termijn versus korte termijn, eigendomsrechten versus overheidsbeleid, *command-and-control* versus partnerschap, accumulatiestrategie versus prikkels 'slank' blijven – die allemaal van invloed zijn op de ruimtelijke ontwikkeling. In deze context hebben openbare beleidsinstrumenten zowel een technische als een sociale dimensie: ze structureren de sociale relatie tussen een overheid en de doelgroepen volgens de representaties en betekenissen die ze dragen” (Lascoumes en Le Galès 2005). Als zodanig genereert de selectie van beleidsinstrumenten politieke activiteit. (Hartmann & Gerber, 2018, p. 4). Daarmee is die activiteit van belang en van invloed op het organiserend vermogen tussen gemeenten en private actoren in de woningbouwontwikkeling.

Vejchodská, Shahab en Hartmann (2022) kwalificeren efficiëntie en rechtvaardigheid expliciet als de twee fundamentele doelen van interventies op de grondmarkt. Zij betogen een gedegen theoretische achtergrond te bieden over hoe (juist) efficiëntie en rechtvaardigheid met elkaar samenhangen binnen het grondbeleid en waar afwegingen plaatsvinden. De algemene doelen van het grondbeleid, efficiëntie en rechtvaardigheid worden vertaald in concrete grondbeleidsdoelen. Beleidsmakers ontwerpen verschillende instrumenten voor grondbeleid om deze te bereiken doelen. Het technische karakter van een instrument bepaalt niet vooraf het doel ervan. “Wetenschappers en beleidsmakers moeten in gedachten houden dat een afweging tussen efficiëntie en rechtvaardigheid soms onvermijdelijk is, omdat deze doelen met elkaar verbonden zijn” (Vejchodská et al. 2022, p. 10). Het zoeken naar verbetering in het ene criterium kan ten koste gaan van het andere. Het Didam-arrest in Nederland is hierbij exemplarisch. Een efficiënte één-op-één grondverkoop door gemeente Didam ging ten koste van rechtvaardigheid en een benadeelde wist zijn gelijk te halen bij de Hoge Raad¹.

Diverse auteurs hebben onderzoek gedaan naar criteria voor planning en evaluatiekaders voor grondbeleid. Vejchodská et al. (2022) maken in hun analyse onderscheid naar (a) onderzoeken welke de doelen en uitkomsten evalueren en (b) onderzoeken waarbij het proces en de toepasbaarheid worden geëvalueerd, zie onderstaande figuur 3.6. Geconstateerd wordt dat verschillende (soorten) criteria worden geëvalueerd bij alle genoemde onderzoeken.

	Criteria	Salamon (2002)	Goulder and Parry (2008)	Hartmann and Spit (2015)	Shahab, Clinch, and O'Neill (2019)
Evaluating purposes/outcomes	Economic efficiency (allocation of scarce resources)	Efficiency. Also includes indirect costs by counting benefit-cost relation.	Efficiency. Also includes indirect costs by counting benefit-cost relation.	Cost evaluation	Efficiency
	Equity (distribution of scarce resources)	Equity	Distribution among different individuals and groups	Fairness	Equity
Evaluating process and applicability	Legitimacy	Legitimacy and political feasibility	Political feasibility	Input and output legitimacy ¹	Social and political acceptability
	Process efficiency (cost effectiveness)	-	-	Process efficiency	-
	Policy-related transaction costs	-	-	-	Transaction costs
	Ability to address uncertainties	In achieving objectives (effectiveness)	In achieving objectives and in costs borne by the regulated sector	In achieving objectives	In achieving objectives
	Administrative feasibility	Manageability	-	-	Administrative feasibility

Note: 1. Building on Scharpf's (1999) view of input and output legitimacy, i.e., representation of people's wishes (collective goals in the meaning of public interest) in the political system, and reflection of people's wishes in the policy outcomes, respectively.

Figuur 3.6: Samenvatting van de criteria voor planning- en evaluatiekaders voor grondbeleid.

Bron: Vejchodská, Shahab, & Hartmann (2022)

Gemeentelijk grondbeleid speelt een sleutelrol om de realisatie van woningen mogelijk te maken door het stimuleren of beperken van grondgebruik op verschillende locaties en door de dichtheden en typen woningen te beïnvloeden (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). Om het maatschappelijk belang te dienen wordt grondbeleid opgesteld waarbij publieke doelen kunnen worden nagestreefd op gronden

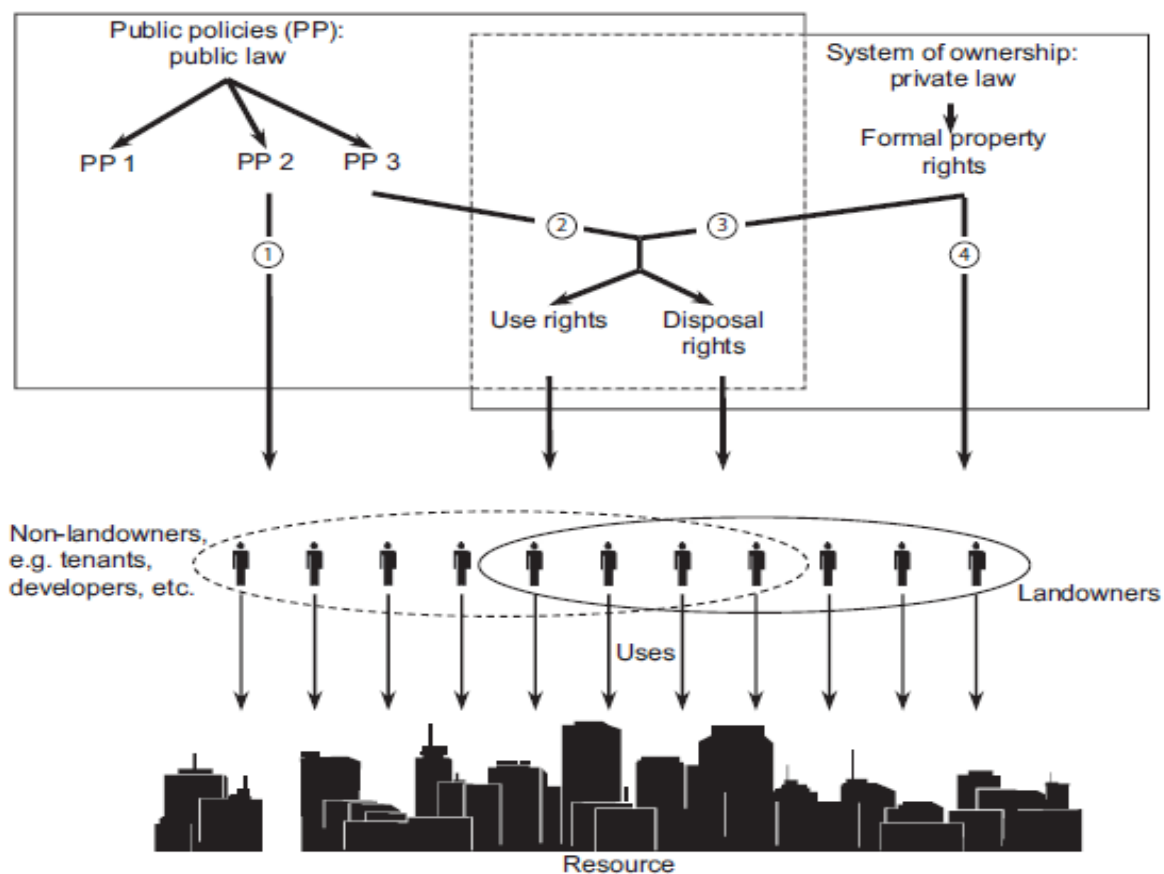
¹ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/dit-is-wat-het-didam-arrest-betekent-voor-de-praktijk-van-gebiedsontwikkeling/>

die niet in publieke handen zijn. De planningstheorie bekritiseert (grond)eigendomsrechten als inflexibel om effectief met veranderingen in economische en maatschappelijke omstandigheden om te gaan. “Daarom bestaat er een machtsasymmetrie tussen landeigenaren en niet-landeigenaren. De belangen van grondeigenaren worden op de lange termijn goed beschermd door een instelling die nauwelijks verandert en volledige compensatie garandeert in geval van onteigening” (Hengstermann & Hartmann, 2018, p. 18).

Zoals ook in het hoofdstuk 3.2.3 (over de grondmarkt) toegelicht zijn de rechten van grondeigenaren veelal goed beschermd. Desalniettemin zijn er verschillende mogelijkheden om vanuit de overheid de gebruiks- of eigendomsrechten te beïnvloeden. Hengsterman en Hartmann (2018) maken in hun internationaal vergelijk van grondbeleids-instrumentarium onderscheid in vier soorten beleidsinstrumenten:

- A. Instrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten;
- B. Instrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten;
- C. Instrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten; en
- D. Instrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

In figuur 3.7 zijn deze vier soorten beleidsinstrumenten weergegeven.



Figuur 3.7: Beleidsinstrumenten en hun werking i.r.t. grondeigendom en gebruiksrechten
Bron: Hartmann & Hengstermann (2018)

Hieronder worden deze vier soorten instrumenten nader beschreven.

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

A1 Referentie (grond)waarden

Referentie (grond)waarden hebben tot doel de markt transparanter te maken. “Informatie over actuele waarden van specifieke percelen en algemene kennis van de ontwikkeling op de grondmarkt zijn van belang voor een goed functionerende markt. <..> Sommige landen besluiten informatie over de grondmarkt en daadwerkelijke transacties te verzamelen en te publiceren” (Hengstermann & Hartmann, 2018, p. 27).

A2 Kostenverhaal en baatabelasting

Bestemmingswijzigingen zorgen voor enorme veranderingen in de economische waarde van een perceel. “Het vastleggen van deze planningswinst wordt al tientallen jaren besproken door planners en politici” (Hengstermann & Hartmann, 2018, p. 28). Baatafroming is het principe waarbij een deel van de waardeverhoging van een private actor als gevolg van een publieke keuze de bestemming te wijzigen wordt afgeroomd. In aanvulling op de opstelling van Hengstermann en Hartmann wordt kostenverhaal geschaard onder baatafroming. Het gaat de initiatiefnemer om het (financiële) eindresultaat van de ontwikkeling, in het kader van dit onderzoek de woningbouwontwikkeling. Voor een woningbouwontwikkeling zijn ook publieke functies nodig, waaronder infrastructuur, groenvoorzieningen en bijvoorbeeld kinderopvang.

Volgens het efficiëntiebeginsel zoals gehanteerd in de economische theorie zal een publiek goed aangeboden moeten worden wanneer de totale waarde van de consumptie van dit goed de kosten om het goed aan te bieden overtreft. Wanneer iedereen een bijdrage aan de productie van het goed levert die maximaal gelijk is aan de baten (het nut) die de consumptie van dat goed voor die persoon meebrengt, waarmee de totale kosten van de productie van het goed kunnen worden afgedekt, dan wordt niemand er slechter van en sommigen (veelgebruikers) zullen er beter van worden. Een probleem hierbij is dat iedereen een prikkel heeft om zijn eigen bijdrage te minimaliseren om zo maximaal voordeel te halen uit het gebruik van het publieke goed (met andere woorden: ontwikkelaars zullen proberen hun bijdrage bij voorkeur afwentelen). Aangezien niemand uitgesloten kan worden van het gebruik van een publiek goed, wordt dit gezien als *freerider* gedrag. Wanneer een grote groep dit gedrag vertoont, zullen de bijdragen onvoldoende zijn om de kosten van de productie van het publieke goed te dragen, ook al zijn de werkelijke netto baten voor de maatschappij positief. In dat geval is er dus sprake van marktfalen (Bruinsma & Koomen, 2022, p. 20). Om dit te voorkomen worden de kosten van bijvoorbeeld openbare voorzieningen en ambtelijke inzet te worden verhaald op de initiatiefnemer van een vastgoedontwikkeling.

A3. Fiscale en financiële instrumenten

“Het vormgeven van belastingen in relatie tot beleidsdoelen is een klassieke economische manier om gedrag van specifieke groepen mensen te beïnvloeden” (Hengstermann & Hartmann, 2018, p. 28). In aanvulling op de categorisering van Hengsterman en Hartmann wordt financiële ondersteuning of remming door de overheid in bredere zin toegevoegd. Door een financiële of fiscale stimulans kunnen grondeigenaren worden bewogen invulling te geven aan overheidsbeleid. Andersom kan financiële of fiscale druk eveneens reden zijn om invulling te geven aan het gewenste publieke doel met betrekking tot de grondpositie.

(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

B1 Onderhandelbare grondgebruiksplannen.

Grondgebruiksplannen behoren tot de meest standaardtype instrumenten voor landgebruik. Een stedenbouwkundige overeenkomst, of ontwikkelingscontract, is een instrument waarbij ontwikkelaars onderhandelen met lokale overheden over de uitwerking van de stedelijke ontwikkeling op een bepaald gebied. Er zijn verschillende vormen van dergelijke overeenkomsten, variërend van constructies van meerdere contracten tot eenvoudige overeenkomsten. Normaliter stellen

gemeenten verschillende eisen voordat ze hierbij (bouw)vergunningen verlenen. Bijvoorbeeld eisen waarbij ontwikkelaars moeten voldoen aan bepaalde ontwerpelementen (bijv. groene ruimten, parkeerplaatsen, enz.), betaalbare huisvesting of bepaalde ontwikkelingskosten moeten betalen. (Shahab et al., 2021).

B2 Bebouwingscontouren

Om stedelijke wildgroei aan te pakken wordt veelal op een hoger bestuurlijk niveau getracht deze ongebreidelde stadsuitbreiding te voorkomen en daarmee stedelijke verdichting te bevorderen (Hengstermann & Hartmann, 2018).

B3 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een regeling die eigendomsstructuren hervormt die niet geschikt zijn voor het beoogd landgebruik. Dit instrument is in steeds meer landen populair geworden (Hengstermann & Hartmann, 2018).

B4 Bouwverplichting

Opties, zoals bestemmingsplantitel of zelfs een bouwvergunning, kunnen worden gedefinieerd als “mogelijkheden, maar geen verplichtingen, om te (des)investeren in onroerende activa, met een onzekere toekomstige waarde, tegen een vooraf bepaalde prijs, gedurende een bepaalde periode of op een bepaald moment, wanneer dit voordelen blijkt te hebben” (Blokland, 2009, p. 19; Van der Krabben, 2021). Waar de totstandkoming van een bestemmingsplan een actief proces is, is daadwerkelijke bouwopgave, (in de meeste gevallen) passief. Bouwverplichtingen stellen tijdslimieten om deze passiviteit te overwinnen en de uitvoering ervan te garanderen door landeigenaren te dwingen zich te houden aan het bestemmingsplan. Doel ervan is dat wat is vergund ook binnen een afzienbare tijd daadwerkelijk dient te worden gerealiseerd (Hengstermann & Hartmann, 2018).

(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

C1 Voorkeursrecht

Voorkeursrecht is een beleidsinstrument dat gemeenten het eerste recht van koop geeft bij de aankoop van onroerend goed. Nadat een voorkeursrecht is gevestigd door een (lokale) overheid, dient een eigenaar het onroerend goed als eerste aan de betreffende overheid aan te bieden. (Shahab et al., 2021). Doel van de overheid is een boogde (maatschappelijke) invulling te waarborgen. Door vestiging van voorkeursrecht kunnen grondeigenaren alleen grond verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. “Het is gebleken dat dit instrument grondspeculatie (oververhitting van de markt) tegengaat en dat het functioneel is in het bereiken van ruimtelijkeordeningsdoelen” (Rli, 2017, p. 47).

C2 Erfpacht

Erfpacht is het recht om de grond van een ander te gebruiken. Hier staat een jaarlijkse vergoeding tegenover. Dit bedrag (het ‘canon’) wordt periodiek, vaak halfjaarlijks, of in één keer betaald (‘eeuwigdurend afgekocht’). Erfpacht is een beperkt recht, dat wil zeggen dat de eigenaar voorwaarden stelt aan het gebruik dat de gebruiker (‘erfpachter’) van de grond mag maken (Segeren, 2007, p. 26). Het canon (de pachtsom) wordt bepaald aan de hand van de waarde in toekomstig gebruik. Bij gronden die worden uitgegeven in erfpacht is grofweg sprake van huur van het land voor meerdere decennia (Hengstermann & Hartmann, 2018).

Belangrijke argumenten voor erfpacht zijn dat de waardevermeerdering van grond ten goede zou moeten komen aan de hele gemeenschap en dat de overheid mede kan bepalen hoe de grond binnen de stad wordt benut. Belangrijkste tegenargument is dat de combinatie van het gebruik van erfpacht, de mogelijkheden van het bestemmingsplan én het voeren van actief grondbeleid, de overheid (te) veel macht geeft (Segeren, 2007, p. 70).

C3 Verhandelbare ontwikkelrechten.

Het instrument *tradable development rights* (TDR) ofwel verhandelbare ontwikkelingsrechten herdefinieert eigendom op land op een manier dat de ontwikkelingsrechten onafhankelijk van de

resterende rechten kunnen worden verhandeld. Deze oplossing richt zich op de probleemoplossende krachten van de markt en is in veel landen besproken. Het instrument komt uit de Verenigde Staten. (Hengstermann & Hartmann, 2018). In zowel Nederland als Duitsland bestaat dit instrument niet. Derhalve wordt het niet nader opgenomen.

(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

D1 Strategische grondaankoop.

Grondbankieren door de (lokale) overheid is gebaseerd op strategische aankopen van grond op de vrije markt om de grond te gebruiken voor specifieke projecten of om reserves op te bouwen. Dit is bedoeld om een snelle implementatie van toekomstige planningsprojecten te bevorderen. De overheid heeft hierbij naast een publieke een private rol en kan daarbij privaatrechtelijk afspraken maken en daarmee verschillende zaken afdwingen bij wederverkoop.

Grondaankopen door gemeenten kunnen deel uitmaken van geplande korte- of lange termijnontwikkelingen waarbij grond wordt aangekocht en wordt verkocht als bouwrijpe percelen (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). Alleen overheidsbesluiten en maatregelen die tot doel hebben het betreffende ruimtelijke ontwikkelingsmodel proactief uit te voeren en de gebruiks- en bestemmingsrechten van gronden te beïnvloeden, worden als actief grondbeleid beschouwd (Hengstermann en Gerber, 2015 p. 245).

D2 Onteigening.

Dit is een van de standaardinstrumenten van het grondbeleid. In verschillende landen is de interpretatie van wanneer de toepassing ervan moet worden toegestaan verschillend, evenals de terminologie. Onteigening betekent de overdracht van eigendomsrechten van de oorspronkelijke perceeleigenaar aan de staat. In de meeste landen beschikken lokale overheden over instrumenten om desnoods eigenaren te onteigenen. Versnipperd grondeigendom zorgt vaak voor vertraging in het proces van gebiedsontwikkeling.

D3 Nationalisatie van land.

Hengstermann et al. duiden het instrument 'nationalisatie van land' als middel in gevallen waarin particulier grondeigendom leidt tot overexploitatie van land. Het heeft in Europa een bijsmaak in het kader van het socialistisch tijdperk in Oost-Europese landen (2018). Het instrument wordt niet nader onderzocht in dit onderzoek.

3.3.4 Sturingsinstrumenten

Tiesdell en Allmendinger (2005) stellen dat 'markt bewust beleid' is gebaseerd op de dynamiek en beweegredenen c.q. motivaties van de verschillende actoren in het grond- en vastgoedontwikkelingsproces *en* van hoe de beslissingen die daarbij worden genomen, in geaggregeerde vorm, marktuitskomsten worden. "De kernvraag is hoe bepaalde planningsinstrumenten de 'beslissingsomgeving' van actoren op de grond- en vastgoedmarkt beïnvloeden. Hoewel dit een scheiding kan suggereren tussen 'structuur' (d.w.z. de beslissingsomgeving of -context) en 'agency' (d.w.z. het vermogen van de actor te kunnen besluiten), het is duidelijk dat structuur de keuzevrijheid beïnvloedt als dat agentschap niet hopeloos wordt bepaald door structuur. Bovendien veranderen agenten na verloop van tijd van structuur. Daarom kan het beter worden opgevat als een meer vloeiende en complexe dialectiek tussen structuur en agentschap, in plaats van een dichotomie² tussen structuur en agentschap." (p. 57). Zij stellen ook dat erkend moet ook worden dat de ruimte voor een actor beperkt is en tevens ongelijk is zoals in Jessops (1996) term 'strategisch selectief' dat wil zeggen; het bevoordeelt sommige strategieën boven andere. Hay (1995; in Tiesdell et al., 2005) suggereert dat contexten niet moeten worden gezien als gelijke speelvelden, maar in plaats daarvan contouren kunnen hebben die bepaalde spelers en bepaalde strategieën bevoordelen. "Als we de analogie voortzetten, werken planningstools op verschillende manieren om de beslissingsomgeving of -context vorm te geven, de parameters ervan te definiëren, de contouren erin te herstructureren en/of om het vermogen van een actor om effectievere strategieën te identificeren en/of te ontwikkelen, te ontwikkelen" (2005, p. 57). Tiesdell en Allmendinger stellen voorts een andere manier voor om

² Een dichotomie is de opdeling in twee niet-overlappende structuren of begrippen. Een opdeling in meer dan twee niet-overlappende structuren of begrippen is een polytomie.

beleidsinstrumenten voor ruimtelijke ordening te categoriseren door ze te definiëren als “beleidsacties of -initiatieven bedoeld om de beslissingsomgeving (en daarmee het gedrag) van marktactoren te beïnvloeden en gewenste maatschappelijke doelstellingen te bereiken” (Tiesdell & Allmendinger, 2005, p. 58).

Anders dan decennia geleden hebben gemeenten steeds minder grondposities. Beïnvloeding van wat waar gebouwd kan of moet worden gevonden in een complexe sturingsrol waarbij verschillende competenties horen waaronder onderhandelen en netwerken. Belangrijk is dat gemeenten leren inzien dat ze onderdeel zijn van de markt en er niet boven of buiten staan. ‘*Planners as market actors*’ noemden Adams & Tiesdell (2010) dat waarbij gemeenten via hun faciliterende rol de marktomgeving en marktpartijen (in)direct kunnen beïnvloeden. Tiesdell en Allmendinger (2005) introduceren vier brede typen op basis van hoe de *planningtools* de grond- en vastgoedmarkten beïnvloeden: (1) tools die bedoeld zijn om markten vorm te geven, (2) tools die bedoeld zijn om markten te reguleren, (3) tools die bedoeld zijn om markten te stimuleren, en (4) instrumenten bedoeld om de capaciteit te op te bouwen.

Type of Planning Tool	Effect	Examples
Market shaping	Shaping the decision environment or context	Transport infrastructure investment plans National planning policy and development plans Spatial visions
Market regulating	Defining the parameters of the decision environment	Planning/development controls Restrictive covenants attached to land transfers
Market stimulating	Restructuring the contours of the decision environment	Subsidies (tax breaks) to encourage desired activities (e.g., derelict land reclamation grants) Taxes to discourage unwanted activities (e.g., greenfield development tax)
Market capacity-building	Developing actor’s ability to identify and/or develop more effective/desirable strategies	Arenas for interaction/networking Partnerships/partnering arrangements

Figuur 3.8: Categorisering van planningsinstrumenten

Bron: Tiesdell & Allmendinger (2005)

(1) Vormgevende instrumenten (*shaping*) zijn instrumenten die de beslissingsomgeving van individuele ontwikkelingsactoren vormgeven door de brede context voor marktacties en transacties te bepalen. Ze concentreren zich op het wijzigen van het gedrag van individuele actoren door de institutionele ‘spelregels’ waarmee ze werken. Terwijl ze dergelijke regelwijzigingen interpreteren en erop reageren, merken actoren dat hun beslissingsomgeving opnieuw is gekalibreerd en dat hun ruimte voor autonoom handelen hervormd. Typische vorminstrumenten zijn onder meer plannen, strategieën, visies (Adams & Tiesdell, 2010).

(2) Regelgevende instrumenten (*regulating*) beperken de beslissingsomgeving van individuele ontwikkelingsactoren door marktacties en transacties te reguleren of te controleren. Ze proberen bepaalde activiteiten of aspecten van die activiteiten af te dwingen, te beheersen of uit te roeien, waardoor de ruimte voor autonoom handelen van actoren wordt beperkt. Typische regelgevende instrumenten zijn onder meer de vereisten voor ontwikkelingsvergunningen die moeten worden verkregen voordat projecten van start kunnen gaan, en ontwikkelingscontracten met de particuliere sector met inbegrip van verplichte vereisten. Regelgevende instrumenten worden normaal gesproken ondersteund door handhavingprocedures om ervoor te zorgen dat de regelgevende bedoelingen worden gerealiseerd (Adams & Tiesdell, 2010).

(3) Stimuleringsinstrumenten (*stimulating*) vergemakkelijken marktacties en transacties door het uitbreiden van de beslissingsomgeving van individuele ontwikkelingsactoren. Ze vergroten de kans van een gewenste gebeurtenis die plaatsvindt door bepaalde acties meer lonend te maken voor bepaalde ontwikkelingsactoren; dus direct van invloed op financiële beoordelingen (Adams & Tiesdell, 2010).

Directe stimuleringsinstrumenten zijn soms controversieel. “Hoewel direct overheidsingrijpen in markten zeer effectief kan zijn, is het ook controversieel in termen van legitimiteit. Het introduceert expliciet en onvermijdelijk financiële prikkels voor de organisatie van de overheid. Het afwegen van deze prikkels tegen ruimtelijke belangen levert onvermijdelijk dilemma’s op” (Woestenburg, Van der Krabben, & Spit, 2019, p. 1). (4) Capaciteitsopbouw (*capacity building*) stelt ontwikkelingsactoren in staat om effectiever te opereren binnen hun beslissingsomgevingen.

Instrumenten voor marktforming, regulering en stimulering zijn slechts zo effectief als de mensen en organisaties die belast zijn met hun levering. Capaciteitsopbouwacties zijn een middel om een betere werking hiervan te vergemakkelijken andere beleidsinstrumenten (Adams & Tiesdell, 2010).

3.4 Conclusie

In het literatuuronderzoek zijn drie onderwerpen belicht; (1) de markt voor woningbouwontwikkeling, (2) grondbeleid en (3) methoden voor vergelijkend onderzoek.

Markten worden beïnvloed door (ruimtelijk) beleid en beleid wordt beïnvloed door markten. (De Magalhães, 2001). Markten moeten worden beschouwd als sociale constructies, sterk geconditioneerd door maatschappelijke normen en voorschriften en een afspiegeling zijn van dominante machten en belangen (De Magalhães, 2001).

Het prijsniveau van nieuwbouwwoningen is een afgeleide van bestaande (koop)woningen en is daarmee niet prijszettend, maar prijsvolgend. Daardoor kunnen bijvoorbeeld grond- of bouwkosten de prijs van nieuwbouw niet verhogen. Een kostenverhoging gaat daarentegen ten koste van de winst in het ontwikkelproces (Buitelaar, 2021). DiPasquale en Wheaton (1992) stellen dat de prijs van vastgoed tot stand komt door een samenspel van verschillende deelmarkten. Op deze vier verschillende deelmarkten zijn verschillende actoren en factoren relevant bij de totstandkoming van de woningprijs (Van Dam & Eskinasi, 2013). In de woningmarkt dient nog een nadere segmentering te worden aangebracht. De woningmarkt is namelijk te onderscheiden in een markt voor huurwoningen en een markt voor koopwoningen.

Om de primaire levensbehoefte ‘wonen’ toegankelijk te maken worden marktinterventies gepleegd om marktfalen te beperken. Het betreft veelal een combinatie van een financiële ondersteuning van het subject (de bewoner) en maatregelen die de (huur)prijs van sociale woningen (het object) lager maakt dan in de vrije markt. Landen gaan hier verschillend mee om, mede vanwege verschillende historische context, de verdeling tussen huur en koop en de druk op de woningmarkt die mede bepalend is voor het prijsniveau.

Het beperkte en gefixeerde aanbod van grond en de toenemende vraag ernaar geeft het een zodanige waarde dat het interessant en lucratief is om er (private) eigendomsrechten aan toe te kennen en mits die goed worden beschermd door de staat, die in bezit te nemen en te verhandelen. Grond is daardoor niet enkel een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van verschillende activiteiten zoals wonen, werken, landbouw, recreëren, enzovoorts, maar heeft door de waardevastheid en de juridische bescherming ook een min of meer zelfstandige functie als beleggings- of speculatieobject. Hierdoor ontstaat een nadrukkelijke verbinding met kapitaal. “Planning zou juridisch niet duurzaam zijn als ze plaatsvond in een context waarin eigendomsrechten niet duidelijk waren gedefinieerd” (Gerber, Hengstermann, & Viallon, 2018, p. 14). Van der Krabben (2021, p. 16) stelt dat “de verbondenheid van de grond met datgene wat erop gebouwd is vooral betekenis heeft voor de prijsvorming van grond: die wordt in hoge mate beïnvloed door de waarde van het vastgoed dat op die grond gebouwd is dan wel van de (toekomstige) bestemming waarvoor de grond kan worden gebruikt. Deze kenmerken van grond en de kenmerken van de grondmarkt leiden tot marktuitskomsten die niet altijd gewenst zijn.”

Tiesdell en Allmendinger (2005) stellen dat ‘markt bewust’ beleid is gebaseerd op de dynamiek en beweegredenen c.q. motivaties van de verschillende actoren in het grond- en vastgoedontwikkelingsproces en van hoe de beslissingen die worden genomen, in geaggregeerde vorm, marktuitskomsten worden. Davy (2018) stelt dat grondbeleid staats- en gemeentelijke maatregelen betreft die de waarde, het gebruik en de verdeling van grond beïnvloeden. Davy’s definitie omvat, anders dan die van Van der Krabben, ook het inrichtingsvraagstuk (waar doen we wat). Verschillende bestuurslagen hebben, zoals de definitie van Davy duidt (mede) invloed op gemeentelijk grondbeleid. Derhalve hanteren we de onderstaande definitie, afgeleid van Davy : *Grondbeleid betreft overheidsmaatregelen die de waarde, het gebruik en de verdeling van grond beïnvloeden.*

Hengsterman en Hartmann (2018) maken in hun internationaal vergelijk van grondbeleidsinstrumentarium onderscheid in vier soorten beleidsinstrumenten: (A) Instrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten. (B) Instrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten. (C) Instrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of

beschikkingsrechten. (D) Instrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten. In figuur 3.7 zijn deze vier soorten beleidsinstrumenten weergegeven.

Tiesdell en Allmendinger (2005) onderscheiden vier 'sturingstypen' op basis van hoe de planninginstrumenten de grond- en vastgoedmarkten beïnvloeden: (1) *Shaping*; instrumenten die bedoeld zijn om markten vorm te geven, (2) *regulating*; instrumenten die bedoeld zijn om markten te reguleren, (3) *stimulating*; instrumenten die bedoeld zijn om markten te stimuleren, en (4) *capacity building*; instrumenten bedoeld om de capaciteit op te bouwen. Wanneer we beide theorieën in samenhang beschouwen, en de instrumenten indelen naar sturingstypen, ontstaat de onderstaande tabel (figuur 3.9).

Type instrument	Sturingsinstrument			
	<i>Shaping</i>	<i>Regulating</i>	<i>Stimulating</i>	<i>Capacity building</i>
(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.				
(A1) Referentie (grond)waarden				
(A2) Kostenverhaal en baatbelasting				
(A3) Fiscale en financiële instrumenten				
(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen				
(B2) Bebouwingscontouren				
(B3) Stedelijke kavelruil				
(B4) Bouwverplichting				
(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(C1) Voorkeursrecht				
(C2) Erfpacht				
(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.				
(D1) Strategische grondaankoop				
(D2) Onteigening				

Figuur 3.9: Categorisering van grondbeleidsinstrument i.c.m. sturingsprincipe

Bron: Eigen bewerking; naar Hengsterman en Hartmann (2018) in rijen en Tiesdell & Allmendinger (2005) in kolommen.

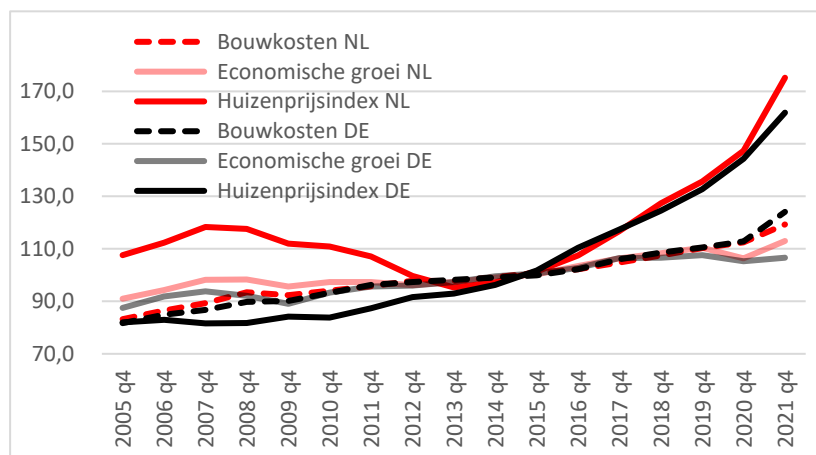
Voorliggend onderzoek heeft tot doel het Duits stedelijke grondbeleidsinstrumentarium voor woningbouwontwikkeling te analyseren opdat (mogelijk) lessen kunnen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk. De indeling conform figuur 3.9 helpt bij het typeren van het grondbeleidsinstrumentarium naar de vier soorten sturingsinstrumenten en daarmee draagt het bij aan begripsvorming van het betreffende grondbeleidsinstrument. Het wordt gehanteerd bij de duiding van de mate van waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht (lessen trekken) in hoofdstuk 8.

4. Marktkenmerken in Nederland en Duitsland

4.1 Inleiding

Markten worden beïnvloed door (ruimtelijk) beleid en beleid wordt beïnvloed door markten. (De Magalhães, 2001). Onderliggende sociaal-politieke economische principes of waarden binnen een bepaald territorium, zoals varianten van het neoliberalisme, bepalen hoe systemen worden geconstrueerd en geëxploiteerd. In algemene zin kan worden gesteld dat de Duitse en Nederlandse omgevingen grote gelijkenis kennen, zeker wanneer we dat afzetten tegen landen buiten de (noordwest) EU. Desalniettemin bestaan er verschillen in de markt voor woningbouwontwikkeling. In dit hoofdstuk worden beide landen middels exploratief onderzoek vergeleken op hun marktkenmerken. Deze overeenkomsten en verschillen met betrekking tot de markt duiden voor een groot deel de context waarbinnen grondbeleid vorm heeft gekregen (en krijgt).

De schaarste en daarmee de druk op gronden in stedelijk gebied neemt in zowel Duitsland als Nederland sterk toe, mede vanwege demografische ontwikkelingen in beide landen. Stedelijk gebieden kennen binnen de landen, maar ook tussen beide landen, verschillen in vraag- en aanbod mede als gevolg van de economische ontwikkelingen in een regio. Qua ruimtelijke opzet en schaalgrootte van ontwikkelingen zijn er verschillen tussen beide landen te duiden. Een Nederlandse wijk is meestal groter en homogener, woningen zijn vaak kleiner en meer gestandaardiseerd. Duitse woonwijken zijn over het algemeen gevarieerder en worden meestal over lange perioden uitgevoerd. “Stedelijke ontwikkelingsgebieden in Nederland zijn aanzienlijk groter dan Duitse gebieden.” (Tennekes en Harbers, 2012 p. 8). Grote ontwikkelingen stellen Nederlandse gemeenten in staat de overhead van productiekosten van woningen te verlagen (Needham, 2007a in Hartmann & Spit, 2015).



Figuur 4.1: Ontwikkeling van economie, huizenprijzen en bouwkosten in de periode 2005-2021 in Nederland en Duitsland
Bron: Eurostat

Het principe van prijszetting van nieuwbouw, als afgeleide van de bestaande woningvoorraad, is in Nederland en Duitsland vrijwel identiek. De woningmarkt werd in Nederland in financiële zin harder geraakt dan de Duitse gedurende de financiële crisis van 2008 zoals blijkt uit figuur 4.1. Een groot deel van deze verklaring ligt in het feit dat in Nederland een groter deel van de woning is gefinancierd, deze financiering duurder werd waardoor de vraag sterk afnam. De Nederlandse en Duitse huizenprijsontwikkeling vertoont sinds 2013 een vergelijkbare stijgende trend. Ook de economische groei- en bouwkostenontwikkeling laten een gelijke trend zien. Deze trendontwikkelingen zegt vanzelfsprekend nog niets over het prijsniveau van bijvoorbeeld bouwkosten in beide landen. Hetzelfde geldt voor het prijsniveau van woningen wat effect heeft op de residuele grondwaarde. Wel is te constateren dat de tussen 2015 en 2021 in beide landen de woningprijzen veel harder stegen dan de bouwkosten. In algemene zin ging het dus goed met het rendement op woningbouwontwikkeling.

Het aantal bouwvergunningen in Nederland en Duitsland is vrijwel gelijk wanneer het wordt afgezet als percentage van de woningvoorraad. Het ligt in beide landen in 2020 nog onder de 1% en daarmee onder het EU gemiddelde (European Mortgage Federation, 2021). In Duitsland worden de laatste jaren aanzienlijk meer bouwvergunningen verleend dan er woningen worden opgeleverd (BMI, 2021). Dit

heeft nu geresulteerd in een overschot aan bouwvergunningen (ruim 770 duizend) maar nog niet opgeleverde woningen (European Mortgage Federation, 2021). Dit is opmerkelijk.

In de volgende hoofdstukken worden de marktkenmerken van respectievelijk Nederland en Duitsland nader beschreven met als doel verschillen en overeenkomsten te duiden. Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 1. Per land worden drie aspecten beschouwd; (1) woningmarkt, (2) sociale woningbouw en (3) de grondmarkt. In de conclusie (hoofdstuk 4.4) worden de verschillen en overeenkomsten samengevat. Het is daarmee belangrijke input de contextuele factoren en daarmee de mate van overdraagbaarheid van grondbeleidsinstrumentarium te duiden.

4.2 Nederlandse markt voor woningbouwontwikkeling

Woningmarkt

Eind 2020 stonden er bijna 8 miljoen woningen in Nederland. Daarvan was ruim 57% een koopwoning en 42% een huurwoning. De sociale woningvoorraad in eigendom van woningcorporaties bestaat uit ongeveer 2,3 miljoen woningen, overeenkomend met ongeveer 69% van de huurwoningen (Ecorys, 2021). In figuur 4.2 wordt de opbouw van de Nederlandse woningmarkt verbeeld.



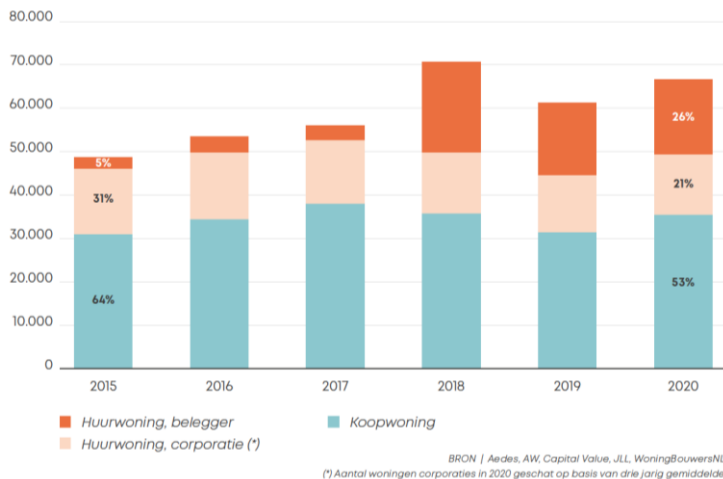
Figuur 4.2: Opbouw Nederlandse woningvoorraad

Bron: Ecorys (2021)

In 2018 werden nog 354.000 private huurwoningen verhuurd in de vrije sector, in 2021 was dat aantal gegroeid tot 509.000 (+44%) (BZK, 2021a). Die stijging is met name het gevolg van de krapte op de (huur)woningmarkt en de kansen die (particuliere) beleggers zien dit financieel te benutten.

Het relatief hoge eigenwoningbezit gaat in Nederland ook gepaard met een forse gemiddelde hypotheekschuld per huishouden. In Nederland vertegenwoordigen koopwoningen, veelal door ontwikkelaars ontwikkeld, de laatste jaren het grootste aandeel van de woningbouwproductie (Cobouw, 2021). Institutionele en andere commerciële beleggers hebben de afgelopen jaren eveneens voor een grote afzet gezorgd in de vorm van markthurowoningen. Ontwikkelaars zijn hier veel de verkopende partij. Tenslotte zijn corporaties een grote producent van nieuwbouwwoningen zoals blijkt uit figuur 4.2. Het aandeel wooncoöperaties waarbij meerdere particulieren gezamenlijk eigenaar of huurder zijn van een woongebouw in Nederland is marginaal, mede vanwege het ontbreken van recht op hypotheekrenteaftrek bij collectief eigendom (Ecorys, 2021).

Het merendeel van de opgeleverde woningen (53% in 2020) worden gekocht door particuliere kopers. In Nederland kun je 100% van de waarde van de woning financieren met een hypotheek. Dat leidt ertoe dat Nederlandse huishoudens een hoge hypotheekschuld hebben. Mensen met een koopwoning hebben door belastingvoordelen (zoals hypotheekrenteaftrek) vaak lagere woonlasten dan huurders in de vrije sector (DNB, 2023).



Figuur 4.3: Nieuwbouw naar type afnemer

Bron: Woningbouwers.nl, 2023

De woningproductie is in Nederland 2022 goed op niveau gebleven. Het CBS publiceerde eind januari 2023 cijfers over de nieuwbouw in 2022, waaruit bleek dat er 74.000 nieuwe woningen zijn gebouwd. Voor 2023 wordt een daling verwacht (Capital Value, 2023). Met een ‘Nationale woningbouwkaart’ is inzicht ontstaan in de verdeling tussen provincies (Rijksoverheid, 2021). Een deel (meestal tussen de 25% en 40%) is bestemd voor sociale huurwoningen.

Het transactievolume op de Nederlandse woningbeleggingsmarkt in 2022 kwam uit op 7,7 miljard euro, waarvan 3,3 miljard euro het investeringsvolume in nieuwbouw betreft. “Opvallend was het hoge aandeel transacties door woningcorporaties, terwijl de rol van internationale beleggers minder omvangrijk werd. De aanvangsrendementen stegen in 2022 en regulering bleek een belangrijk obstakel voor Nederlandse beleggers” (Capital Value, 2023). Het aandeel internationale beleggers in het totale transactievolume op de Nederlandse woningbeleggingsmarkt is voor het eerst sinds jaren tot onder de 30% gedaald. Circa 75% van de internationale beleggers in dit onderzoek geeft aan dat de stijgende overdrachtsbelasting, de aanpassing van de maximale huurindexatie naar CAO+1%, het politieke klimaat jegens de woningmarkt en de gestegen rente een negatief effect hebben op hun investeringsbereidheid. Die investeringsbereidheid heeft voor een deel betrekking op het nieuwbouwwolume. Internationale beleggers die in 2022 investeerden in Nederlandse huurwoningen kwamen hoofdzakelijk uit Duitsland (42%), de Verenigde Staten (29%) en Luxemburg (6%) (Capital Value, 2023).

In Nederland worden de twintig grootste projectontwikkelaars steeds dominanter op de woningmarkt. Een kwart van de verkochte nieuwbouwwoningen werd vorig jaar op een van hun bouwkvavels gebouwd. Deze ontwikkelaars verkochten vorig jaar gezamenlijk ruim 8.500 nieuwbouwkavels, 26 procent van het totaal aantal koopwoningen. In 2016 verkochten dezelfde partijen nog iets meer dan zesduizend nieuwbouwkavels, dat was goed voor 22 procent van de markt voor koopwoningen. BPD Bouwfonds Gebiedsontwikkeling is de grootste projectontwikkelaar van Nederland. Het bedrijf was de afgelopen vijf jaar betrokken bij gemiddeld 2.100 nieuwbouwwoningen per jaar, waarbij de grond volledig in eigendom was van de ontwikkelaar. Heijmans is de nummer twee met bijna zeshonderd nieuwbouwwoningen per jaar. AM (gemiddeld 554), Van Wanrooij (490), Dura Vermeer (346) en Van Wijnen (ook 346) volgen (Cobouw, 2021).

Sociale woningbouw

Huurwoningen in Nederland zijn (prijs)gereguleerd op basis van het woningwaarderingstelsel op basis waarvan de huurprijs van woningen tot de liberalisatiegrens (142 punten) wordt bepaald. Het merendeel van de huurwoningen is in eigendom van woningcorporaties die in totaal 2,3 miljoen woningen verhuren. Corporaties verhuren het merendeel woningen niet tegen de markthuursprijs, maar voor een fors lagere (sociale) huurprijs. De toegang tot deze huurmarkt is beperkt voor degenen met een beperkt inkomen. Corporaties dienen bij het toewijzen van sociale huurwoningen te controleren of de huurder gegeven de huishoudenssamenstelling en leeftijd in aanmerking kan komen

voor de woning. Dit wordt passend toewijzen genoemd. Naast de ten opzichte van de markthuurlaar 'afgetopte' huurprijs krijgen vele huurders huurtoeslag.

In verband met de hypotheekvoorwaarden zijn veel (potentiële) starters niet in staat in te stappen in de koopwoningmarkt en aangewezen op de vrije huursector. De beleggingswaarde is als gevolg van het hoge huurniveau zodanig hoog dat de belegger meer kan bieden dan een koopstarter die afhankelijk is van financiering middels een hypotheek. Het in het literatuuronderzoek genoemde model van DiPasquale-Wheaton (1992) gaat hierbij op. Daarom worden veel koopwoningen door beleggers gekocht, die veelal ook minder (aankoop)voorwaarden stellen. De wijziging van de overdrachtsbelasting voor beleggers en starters op 1-1-2021 nam een deel van dit verschil weg (BZK, 2021b). Om deze ontwikkeling tegen te gaan wordt het eerder genoemde woningwaarderingssysteem vanaf 2024 uitgebreid. Daarmee worden alle huurwoningen tot 187 wws-punten prijs-gereguleerd, ook die van private partijen. Dat betekent dat vanaf 2024 bij het afsluiten van een nieuw huurcontract de meeste huurwoningen onder de € 1.000 gaan kosten (Rijksoverheid, 2022). Door deze maatregel wordt de betaalbaarheid in het middenhuursegment vergroot. Beleggers van huurwoningen zien hierdoor hun rendement afnemen vanwege soms (fors) lagere huurprijzen die zij in rekening kunnen brengen als gevolg van deze wetgeving. Beleggers en ontwikkelaars hebben dan ook fors geageerd tegen deze huurprijsregulering omdat zij respectievelijk vrezen voor minder beleggingswaarde en afzetmogelijkheden (FD, 2022).

Grondmarkt

Van de grond op potentiële bouwlocaties is 19% in handen van gemeenten, 2,9% van marktpartijen die actief zijn op de woningmarkt, en 0,3% van corporaties. De overige 78% is in handen van marktpartijen die niet actief zijn op de woningmarkt, zoals boeren en partijen die speculeren met grond, maar verder niet bij de woningbouw betrokken zijn (CPB, 2019, p. 13).

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft de Stec Groep onderzoek gedaan naar de benutting van braakliggende terreinen. Bij grote gemeenten is bij 39% van de gevallen sprake van privaat bezit en bij 36% van de gevallen sprake van gemeentelijk bezit. In krimpregio's is in 60% van de gevallen sprake van privaat bezit op het moment dat een plan verdragd is. Ook de kleine gemeenten geven aan het meest te maken te hebben met vertraging in situaties waarbij de gemeente de grond bezit. Ook geven zij aan geen vertraging te ondervinden bij PPS-constructies. Situaties waarbij de gemeente de grond in erfpacht heeft uitgegeven en waar sprake is van vertraging komen nauwelijks voor (Stec Groep, 2022). Gemeenten hebben bovendien vanaf circa 2010 steeds minder gronden verworven voor woningbouw en de omvang van de grondposities van gemeenten is sterk afgenomen. (Van der Krabben, 2021, p. 61). Dit betekent dat een steeds groter deel van de woningbouwproductie op private grond plaatsvindt, hetgeen programmering en planning complexer maakt. Het is goed denkbaar dat de concurrentie op de woningbouwmarkt bij ongewijzigd beleid in de komende jaren nog verder zal afnemen, omdat slechts een beperkt aantal kapitaalkrachtige marktpartijen in staat en bereid is ruwe bouwgrond te verwerven.

Een zuivere markt voor ruwe bouwgrond in binnenstedelijke locaties bestaat niet. Het is een afgeleide markt, aangezien tal van bestaande functies moeten worden verworven. De prijzen op de commerciële vastgoedmarkt bepalen daarmee de (minimale) verwervingsprijzen voor woningbouwlocaties.

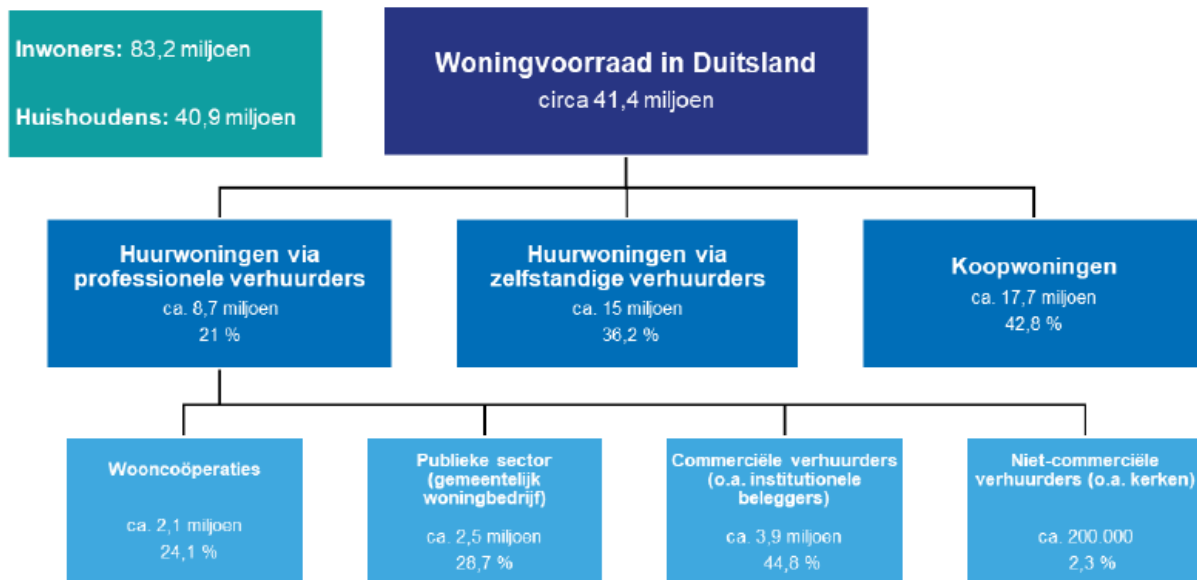
Belangrijk daarbij is dat in de crisisperiode van en na 2008 een grote hoeveelheid laagwaardig vastgoed en restgronden is getransformeerd. Met het herstel van de economie nam ook de economische waarde van bestaand vastgoed weer toe. De hoge economische waarde van bestaande functies is het eerste deel van de verklaring van de hoge investeringskosten (Stauttner & Boelman, 2021).

Nu de woningbouwopgave zo groot is, zal het aankomen op de ontwikkelcapaciteit van de grote ontwikkelaars, aldus De Boer van BPD-bestuursvoorzitter. Dat kleinere woningbouwers uitbreiden van 200 naar bijvoorbeeld 250 nieuwbouwwoningen per jaar zet volgens hem weinig zoden aan de dijk. Nederland heeft jaarlijks 100.000 nieuwbouwwoningen nodig. "Dat betekent dat een aantal grote partijen moet gaan groeien, wil je deze aantallen kunnen produceren." Marktpartijen zullen de komende jaren voorop moeten lopen, verwacht De Boer. Rijksoverheid en gemeenten zullen niet dat actieve grondbeleid voeren zoals in de Vindexperiodes. "Dat komt niet meer terug. Dat betekent dat privaat uitgedaagd gaat worden om meer te investeren." (Cobouw, 2021).

4.3 Duitse markt voor woningbouwontwikkeling

Woningmarkt

Woonruimte is al jaren een van de meest urgente (politieke) kwesties in Duitsland. De maatschappelijke discussie gaat onder meer over een gebrek aan woningen, hoge huren in grote steden, de *Mietpreisbremse* ofwel letterlijk ‘huurrem’ en de stijging van de vastgoedprijzen en de daarmee gepaard gaande bezorgdheid over een dreigende vastgoedzeepbel (Destatis, 2021). Eind 2018 telde Duitsland 41,4 miljoen woningen (Ecorys, 2021). Ruim de helft van de Duitsers huurt een woning (BMI, 2021). In de onderstaande figuur (4.4) is de opbouw van de Duitse woningmarkt verbeeld.



Figuur 4.4: Opbouw Duitse woningvoorraad
Bron: Ecorys (2021)

In steden is het aandeel huurwoningen veelal (veel) hoger dan het Duitse gemiddelde. In de top 7 Duitse metropolen Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf huurt zelfs 77,8% een woning (Destatis, 2021, p. 262). “Dit staat in schril contrast met alle andere grote steden binnen Europa. De reden voor deze uitgesproken verdeling is mede te wijten aan het gevestigde karakter van de vrije huursector en de strenge inkomensnormen die worden gehanteerd bij het kwalificeren voor een sociale huurwoning, waarvan het aanbod zeer beperkt is in vergelijking met Nederland” (Colliers, 2021). De huurmarkt is mede groot vanwege het feit dat eigendom niet is gestimuleerd, anders dan in Nederland. Bij de aankoop van een woning in Duitsland is circa 20% eigen vermogen nodig, terwijl in Nederland na een beperkte versobering, na de financiële crisis van 2008, nog steeds 100% van de woningwaarde gefinancierd kan worden. Daardoor koopt een Duitser later een eerste woning. In Duitsland bestaat geen recht op hypotheekrenteaftrek zoals in Nederland, waardoor (de netto) financieringslasten van een hypotheek hoger zijn bij een vergelijkbare rente. De hypotheekschuld per huishouden is in Nederland twee maal zo groot als in Duitsland (EMF, 2021). Mede door het restrictievere financieringsbeleid kent Duitsland een sterke huurcultuur, zowel bij appartementen als grondgebonden woningen. Veel verhuurders zijn particuliere woningbeleggers met doorgaans enkele woningen in eigendom (BMI, 2021).

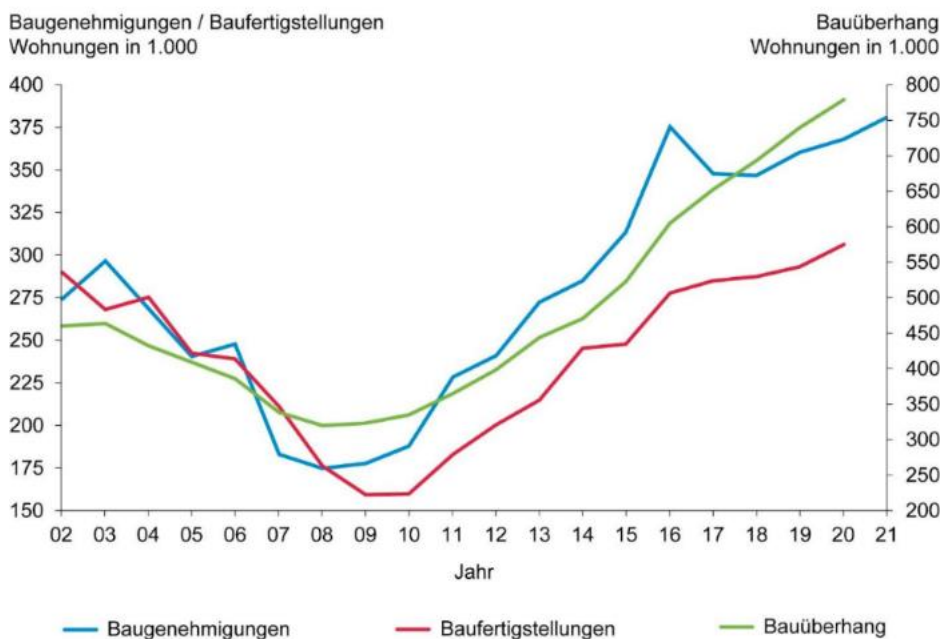
Van 2000 tot 2015 zijn bijna 3,2 miljoen huurappartementen van eigenaar gewisseld (BBSR 2015, p.8). Eind 2015 hadden de zeven grootste beursgenoteerde woningfondsen in Duitsland meer dan 850.000 woningen. Gemeten aan de totale voorraad huurappartementen is dit een aandeel van 4 procent. Op sommige lokale (stedelijke) markten zijn deze beleggers sterk vertegenwoordigd (bpb, 2018).

De kooprijzen van nieuwbouwflats zijn de afgelopen tien jaar verdubbeld en volledig losgekoppeld van inkomensontwikkeling (Bulwiengesa, 2022). Evenals in Nederland zijn in Duitsland de verkoop- en huurprijzen in steden sinds 2013 fors gestegen. Vooral in grootstedelijke gebieden als München, Frankfurt am Main en Stuttgart hebben huurders te maken met hoge woonlasten. Bij nieuwe verhuring

betalen nieuwe huurders gemiddeld 20 procent meer dan de bestaande huurprijzen als gevolg van de druk op de woningmarkt (Löhr, 2021).

Duitsland kent anders dan Nederland vele *Wohnungsgenossenschaften* (Wooncoöperaties), zoals aangegeven in figuur 4.4. Bij een dergelijke *Genossenschaft* huurt men niet, maar wordt men lid waarbij vanzelfsprekend een maandelijkse *fee* wordt betaald. Het landelijk marktaandeel in Duitsland is 5% van de woningvoorraad, maar evenals bij huurwoningen is dit aandeel in stedelijk gebied aanzienlijk hoger (Ecorys, 2021, p. 58).

De bouwactiviteit en nieuwbouw in Duitsland zijn sinds 2011 aanzienlijk toegenomen (zie figuur 4.5), maar het aanbod blijft sterk achter bij de vraag. De nieuwbouw in Duitsland werd traditiegetrouw gedomineerd door kleine bedrijven. Grotere bedrijven, vanaf 20 medewerkers, nemen een steeds groter marktaandeel in. Met een aandeel van 90 procent van de opleveringen tussen 2011 en 2017, wordt nieuwbouw in Duitsland grotendeels aangedreven door particuliere huishoudens (54 procent) en *Wohnungsunternehmen* (36 procent). Particuliere huishoudens zijn vooral actief als bouwers in het segment van de een- en tweegezinwoningen, terwijl *Wohnungsunternehmen* verantwoordelijk zijn voor meer dan tweederde van de gestapelde woningbouw. Er worden steeds meer kleinere appartementen gebouwd. De woningmarkten, vooral in de gespannen regio's, worden dus gekenmerkt door een aanhoudend tekort en verdichting van bestaande en nieuwbouw. Gezien de hoge bouwgrondprijzen in agglomeraties en stijgende bouwkosten vinden onder meer particuliere investeerders en projectontwikkelaars het lastig om woonruimte rendabel te bouwen en aan te bieden, zeker in nieuwbouw van het middenprijssegment (Koch & Neumann, 2019, p. 10).



Figuur 4.5: Bouwvergunningen, opleveringen en achterstand van 2002 tot 2021

Bron: BMI (2021)

Sinds 2022 zijn de gekapitalieerde marktrenten onvoldoende om projecten rendabel te krijgen. Om nieuwbouw in de A-steden rendabel te houden, zou een gemiddelde huurprijs van 21,70 euro/m² moeten worden nagestreefd terwijl de gemiddelde markthuurg van €17,90/m² aanzienlijk lager ligt (BNP, 2023). “Hoewel deze berekening vrij modelgericht blijft, omdat deze is gebaseerd op de gemiddelde grondkosten, productiekosten en het vragen van huurprijzen, verduidelijkt het toch de noodzaak van verder stijgende huren voor privaat gefinancierde nieuwbouw. De hoge economische huur maakt het momenteel moeilijk voor projectontwikkelaars om winstgevend te werken.” (BNP, 2023, p. 4).

Sociale woningbouw

Anders dan Nederland kent Duitsland, ondanks de het grote aandeel huurwoningen, geen nationaal stelsel voor (sociale)huurwoningen. Om ervoor te zorgen dat de huren niet tot astronomische hoogten blijven stijgen, is nadien, op 1 juni 2015 de zogenaamde *Mietpreisbremse* (huurprijsrem)

ingevoerd. Hiermee wordt bewerkstelligd dat bij nieuwe verhuur het huurprijsniveau maximaal 10 procent boven de lokale vergelijkbare huur ligt. Hierop is een flinke administratie van toepassing via lokale huurindexen die jaarlijks worden herijkt, zoals bijvoorbeeld de *Hamburger Mietenspiegel 2021*³. De *Mietpreisbremse* geldt in dertien van de zestien deelstaten in gemeenten met een krappe woningmarkt. De toepassing ervan moet door de betreffende deelstaatregering worden vastgesteld door middel van een wettelijke verordening (DMB, 2022). De *Mietpreisbremse* is niet van toepassing op nieuwbouw en daardoor is het realiseren van nieuwe ‘betaalbare’ huurwoningen in Duitsland een complexe opgave (DMB, 2022). Om dit alsnog in gewenste mate te kunnen realiseren proberen gemeenten dit te stimuleren door subsidiëring van huurprijsaftopping via programma’s als *Wohnungsbauförderung* (woningbouwfinanciering) (BMI, 2021a). Sinds 1971 ondersteunt het instrument steden en gemeenten bij het aangaan van structurele, economische, sociale en ecologische uitdagingen met betrekking tot woningbouw.

In het kader van de deregulering van sociale huisvesting in 2006 (van federale naar Bundesregering) kregen *Bundesländer* sinds 2006 financiële compensatie (BMVI 2014), werden huishoudens direct ondersteund ("subject- ondersteuning" in de vorm van huursubsidie) of indirect door het aanbieden van betaalbare woningen via "objectondersteuning". De gemiddelde maandelijkse huurtoeslag bedraagt 180 euro per maand. Driekwart van dergelijke huursubsidiegerechtigden woont overigens in privaat gefinancierde woningen (Landeshauptstadt Düsseldorf , 2016). Via *Wohnungsbindung* wordt bewerkstelligd dat huurprijzen gedurende een lange periode lager kunnen blijven dan in de vrije markt. Beleggers verkrijgen daarbij financiële steun waarmee zij de huur laag moeten houden (Montanari & Wiest, 2014). Als gevolg van dergelijke regelingen zijn huren veelal 20 tot 40 procent lager dan de huidige markthuur, en door deze subsidies creëert de staat eenvoudig betaalbare woningen zonder het zelf te hoeven doen (Fischer, 2023).

Het aandeel sociale huurwoningen in Duitsland daalde tussen 2011 en 2019 met gemiddeld 21%, ondanks de verdrievoudiging van het nieuwbouwwolume van sociale huurwoningen (Bulwiengesa, 2021). Door de (federale) *Bundesbauminister* Horst Seehofer (CSU) werd in 2019 deze terugloop omzichtig ontwijkend ‘geframed’ door te duiden dat hij ‘het grootste woningbouwprogramma uit de Duitse geschiedenis’ inleidde met een investeringsprogramma van 5 miljard euro (ZDF, 2019). De werkelijkheid is dat er in de regeerperiode 100.000 sociale huurwoningen bijkomen, maar dat er dus 135.000 woningen uit de ‘*Bindung*’ vallen. Ondanks het feit dat de *Mietpreisbremse* niet geldt voor nieuwbouw groeit de bezorgdheid over (andere) beperkende effecten op particuliere investeringen (Wetzstein, 2017).

In 2019 is een wetwijziging in werking getreden, die sinds 2020 de federale regering het recht geeft om de deelstaten passende financiële steun te verlenen, wat de bouw van sociale woningen bevordert . Hoe die steun eruitziet, wordt elk jaar opnieuw gedefinieerd, maar voor de jaren 2020 tot 2024 heeft de federale regering jaarlijks een miljard euro aan subsidies uitgetrokken voor bouwfinanciering. De wijze van financiering van sociale woningbouw middels *Wohnungsbauförderung* wordt nader beschreven als onderdeel van grondbeleidsinstrumentarium, in hoofdstuk 5.

Elke Duitse deelstaat hanteert eigen specificaties voor de grootte van een sociaal huurappartement. Doorslaggevend hierbij is de grootte van het huishouden. Een eenpersoonshuishouden mag in de regel maximaal één kamer hebben.

Grondmarkt

Verschillende Duitse steden hebben, zoals door Adrian, Bunzel, Michalski, & Pätzold (2021) is benoemd, de afgelopen decennia vooral geprofiteerd van de historisch gemeentelijke grondreserves of van de ontginning van grote gebieden die vroeger voor militaire doeleinden werden gebruikt. Deze grondreserves worden geleidelijk afgebouwd tenzij lokale overheden dit compenseren door extra percelen aan te kopen. Redenen om het grondbeleid te heroverwegen zijn vooral de ontwikkelingen op de vastgoed- en grondmarkt en de “groei pijnen” die gepaard gaan met de toenemende bevolkingsaantallen in de grote Duitse steden (Adrian et al., 2021).

In combinatie met actieve grondaankoop (*Flächenbevorratung*) moeten gemeenten ook openstaan voor het bewandelen van nieuwe wegen of het gericht toepassen van bestaande instrumenten,

³ <https://www.hamburg.de/contentblob/13249496/a2706103a82f69a438fa63a3232f2b34/data/d-mietenspiegel-broschuere-2021.pdf>

bijvoorbeeld gemeentelijk grondfonds, grondruil, erfpachtmodellen op lange termijn (Koch & Neumann, 2019, p. 35). “Op deze manier kunnen gemeenten eraan bijdragen dat gebieden gemengd worden ontwikkeld en dat aanboduitbreidingen niet alleen in dure of gesubsidieerde woningen worden gerealiseerd, maar dat de doelgroep van de brede middenklasse in stedelijke en agglomeraties weer sterker kan worden aangesproken en bediend” (Koch & Neumann, 2019, p. 36).

4.4 Conclusie

De Nederlandse en Duitse markt voor woningbouwontwikkeling kennen overeenkomsten maar ook verschillen. Deze kunnen relevant zijn voor de context waarin het grondbeleidsinstrumentarium in beide landen vorm heeft gekregen en krijgt. In de onderstaande figuur zijn de overeenkomsten en verschillen verbeeld waarbij onderscheid wordt gemaakt naar karakteristieken van (a) de woningmarkt in algemene zin, (b) sociale woningbouw en (c) de grondmarkt. Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 1.

Nederland	Vershil/ Overeenkomst	Duitsland
Woningmarkt (algemeen)		
Aantrekkelijke vraag naar woningen in stedelijk gebied.	Overeenkomst	Aantrekkelijke vraag naar woningen in stedelijk gebied.
Prijsstijgingen afgelopen 10 jr in koop- en huurwoningmarkt.	Overeenkomst	Prijsstijgingen afgelopen 10 jr in koop- en huurwoningmarkt.
Omvang nieuwbouw als percentage van bestaande voorraad beperkt (<1%).	Overeenkomst	Omvang nieuwbouw als percentage van bestaande voorraad beperkt (<1%).
Beperkte omvang van huursegment (ca. 30%). NB. In stedelijk gebied veelal hoger aandeel.	Vershil	Grote omvang van het huursegment (ca. 50%). NB. In stedelijk gebied veelal (nog) hoger aandeel.
Collectieve wooncoöperaties marginaal, mede vanwege het ontbreken van recht op hypotheekrenteaftrek bij collectief eigendom.	Vershil	Grote omvang van Gnossenschaften 2,2 miljoen appartementen (5% van woningvoorraad) waarin bewoners deelnemen (via lage huursom c.q. deelnemingsbijdrage).
Gunstige financieringscondities voor huidige en nieuwe particuliere woningeigenaren. 100% lening t.o.v. woningwaarden. Hypotheekrenteaftrek (wordt weliswaar gestaag afgebouwd).	Vershil	Veel eigen geld (ca. 20%) benodigd voor de bekostiging van de woning. Geen hypotheekrenteaftrek.
Woningbouwontwikkeling een middel voor rendement Veel grote ontwikkelaars.	Vershil	Woningbouwontwikkeling een doel voor veel kleine spelers in de markt, al neemt die af en wordt het steeds meer een middel.
Veel nieuwbouwfazet aan particuliere kopers, deels aan commerciële beleggers en corporaties.	Vershil	Afzet deels aan (kleine) beleggers, wooncoöperaties en particuliere kopers.
Sociale woningbouw		
Groot nationaal stelsel van (sociale) huurwoningen.	Vershil	Geen nationaal stelsel. Verantwoordelijkheid sociale woningbouwopgave bij de verschillende deelstaten.
Grote omvang van non-profit verhuurders (vrijwel geheel via woningcorporaties)	Vershil	Zeer beperkte omvang van non-profit verhuurders.
Vrijwel stabiele omvang van sociale woningvoorraad (absoluut en procentueel).	Vershil	Forse terugloop van sociale woningvoorraad doordat vele woningen uit de 'Bindung' vallen, waarna de huur direct mag worden opgetrokken.
Nieuwe sociale huurwoningen veelal door corporatie gebouwd c.q. (tunkey) afgenomen.	Vershil	Gemeente onderhandelt met initiatiefnemer/ belegger om 'Bindung' van 15 tot 30 jaar en betaalt daarvoor een jaarlijkse fee of goedkope lening aan belegger
Huurprijsregulering via woningwaarderingstelsel (wvs) en huurprijsregulering via corporaties.	Vershil	Huurprijsregulering door 'Bindung' en 'Mietpreisbremse' (geldt niet voor nieuwe woningen).
Subsidiëring additionele nieuwbouw sociale huurwoningen beperkt anders dan via (a) grondprijsbeleid van gemeente en (b) via wsw 'geborgde' leningen.	Vershil	Financieringsarrangementen voor nieuwbouw van sociale huurwoningen (Wohnungsbauförderung) sterk afhankelijk van beschikbare middelen en jaarlijkse programmering op nationaal niveau.
Grondmarkt		
Prijsstijgingen op de grondmarkt.	Overeenkomst	Prijsstijgingen op de grondmarkt.
Eigendomspositie door wetgeving goed beschermd.	Overeenkomst	Eigendomspositie door wetgeving goed beschermd.
Recht op 'eigenbouw' via grondpositie.	Overeenkomst	Recht op 'eigenbouw' via grondpositie.

Figuur 4.6 Marktanalyse van overeenkomsten en verschillen van de markt voor woningbouw in Nederland en Duitsland.

Bron: Eigen bewerking

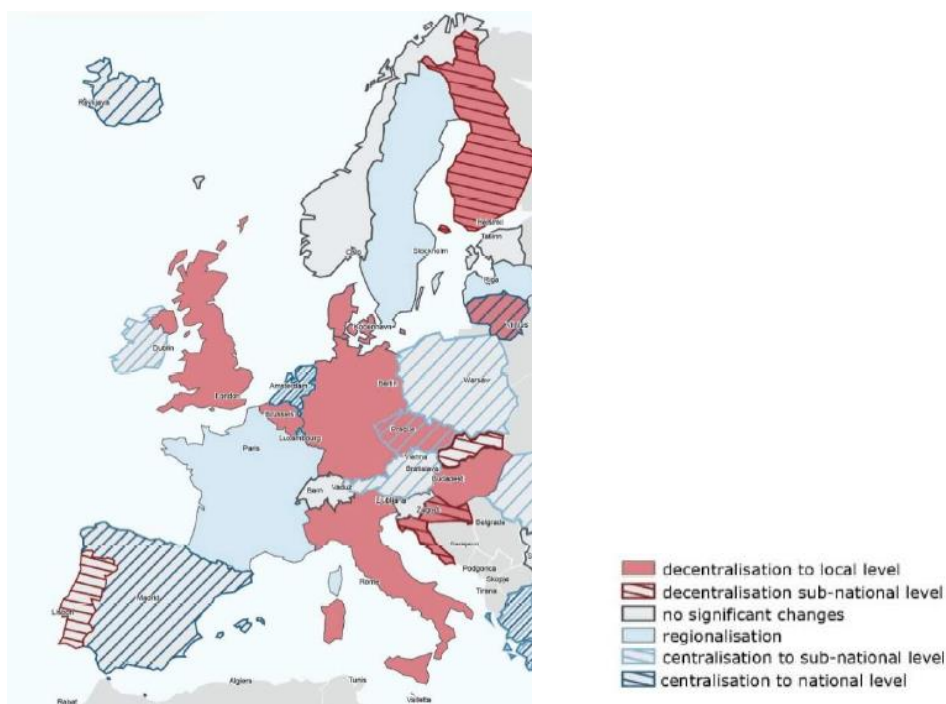
De markt voor woningbouwontwikkeling is daarbij, zoals toegelicht in de methodologie van het onderzoek, van belang als voornaamste contextueel aspect voor grondbeleid. De overeenkomsten en verschillen in de markt voor woningbouwontwikkeling zijn van belang bij het bepalen of en in welke mate onderdelen van het Duits grondbeleidsinstrumentarium transfereerbaar zijn naar de Nederlandse situatie.

5. Grondbeleid in Nederland en Duitsland

5.1 Inleiding

Beslissingen van gemeenten worden genomen binnen (of beperkt door) hun institutionele omgeving d.w.z. nationale en regionale planningssystemen, ontwikkelingsculturen enzovoort (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). Recent onderzoek heeft aangetoond dat sommige landen in de EU hun binnenlandse planningssystemen ingrijpend hebben geherstructureerd door middel van radicale bestuurlijke hervormingen die hebben geleid tot zowel decentralisatie als recentralisatie van planningsbevoegdheden, terwijl andere landen worden gekenmerkt door een opmerkelijke stabiliteit van ruimtelijke planningssystemen in de tijd, bijvoorbeeld Duitsland (Münter & Reimer, 2020). Meer regelgevende regimes, zoals in Frankrijk, Duitsland en Scandinavische landen in het algemeen, kennen over het algemeen meer rechtszekerheid dan discretionaire systemen, zoals in Groot-Brittannië en de VS. “Vanwege zijn beleidsvrijheid wijzen sommige auteurs op de marktgerichtheid van het Britse planningssysteem. Het Nederlandse systeem, hoewel gebaseerd op sterke regelgevende pijlers, blijkt het met zijn mogelijkheid voor een strategie voor publiek grondbeleid grote overeenkomsten te hebben met de markt oriëntatie van discretionaire systemen” (Woestenburg, Van der Krabben, & Spit, 2019, p. 15).

Het in hoofdstuk 3 genoemde ESPON rapport (Nadin et al., 2018) toont aan dat ruimtelijk beleid niet statisch maar aan verandering onderhevig is. Het onderzoek signaleert bijvoorbeeld een beweging van centralisatie van bevoegdheden in Nederland en een decentralisatie naar het lokale niveau in Duitsland, zie onderstaande figuur 5.1.



Figuur 5.1 Verschuivingen in bevoegdheden voor ruimtelijke ordening in de EU periode 2000-2016

Bron: Nadin et al. (2018)

In de volgende hoofdstukken wordt het grondbeleid van respectievelijk Nederland en Duitsland beschreven. Per land worden twee aspecten beschouwd. Enerzijds de institutionele omgeving en daarmee de bestuurlijke context van het land en daarmee de juridische wetgeving waarin gemeenten (kunnen) opereren. Anderzijds wordt het grondbeleidsinstrumentarium uiteengezet aan de hand van de vier hoofd categorieën (en onderliggende subcategorieën) gebaseerd op het analysekader van Hengsterman en Hartmann (2018) zoals beschreven in paragraaf 3.3.3.

5.2 Nederlands grondbeleid

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt het grondbeleid van Nederland beschreven. Daarbij wordt enerzijds de institutionele omgeving en anderzijds het grondbeleidsinstrumentarium, bestaande uit de vier categorieën gebaseerd op Hengsterman en Hartmann (2018) beschreven.

5.2.2 Institutionele omgeving

De Rijksoverheid draagt in Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid voor het stelsel van het grondbeleid. Dat stelsel bepaalt welke mogelijkheden gemeenten en provincies hebben om een grondbeleid te voeren. Het stelsel van het grondbeleid bestaat onder andere uit de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 (hierna Wro), de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet Belastingen op Rechtsverkeer en de Wet Omzetbelasting, Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Rijksoverheid, 2023).

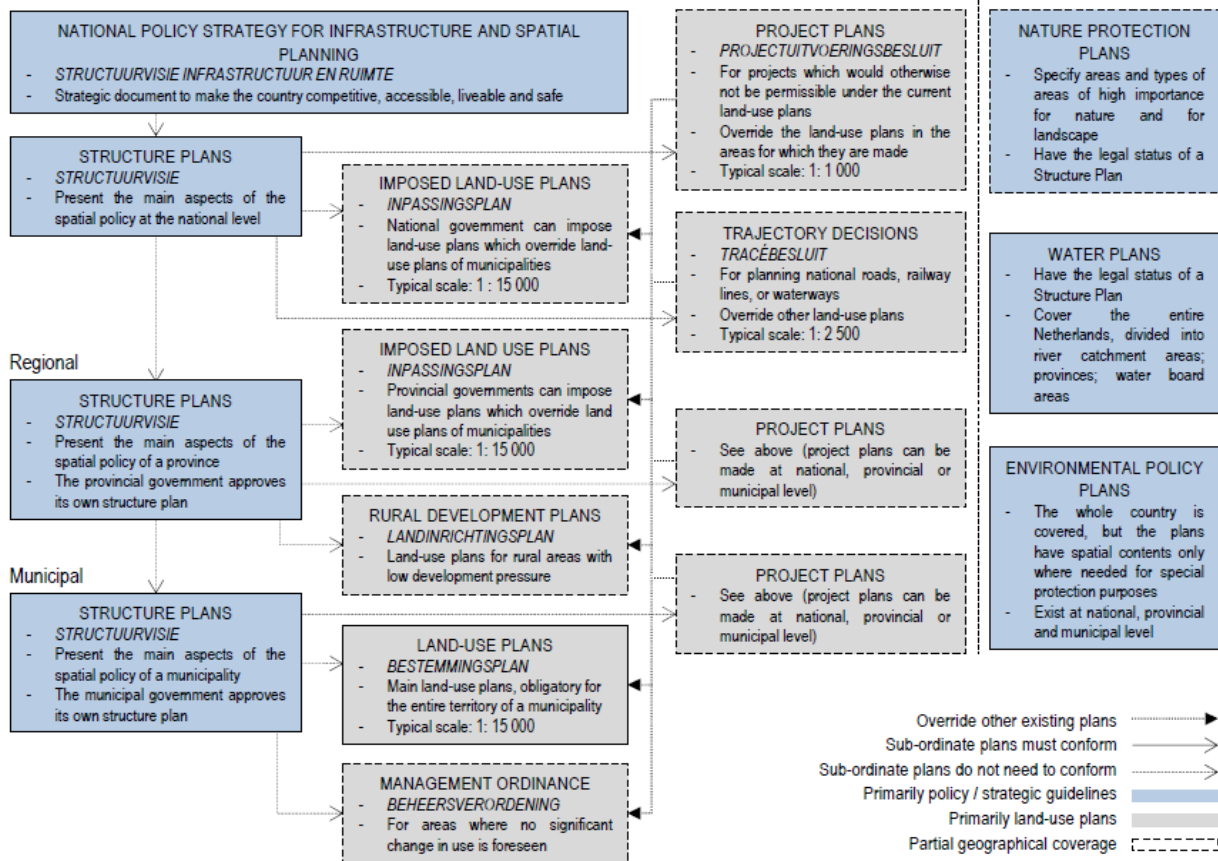
Onder de term 'ruimtelijk beleid' vallen (in Nederland) twee soorten beleidsinstrumenten; ruimtelijke planning en ruimtelijk ordening. Beide verwijzen naar het regelen van de locatie van activiteiten en de bijbehorende bebouwing en oppervlakte (zoals bossen en parken) in de ruimte. Ruimtelijke ordening verwijst naar de activiteiten van een overheidsorgaan die erop gericht zijn de ruimtelijke orde direct te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het verlenen of weigeren van een vergunning, het realiseren van infrastructuur en door de verkoop en aankoop van grond. In de eerder beschreven analogie van Stead (2021) zijn dit procedurele instrumenten. Ruimtelijke planning verwijst daarentegen naar de formulering van een beleidskader (zoals een ruimtelijk plan) om afzonderlijke maatregelen of interventies voor te bereiden (ARL, 2003). In de beschreven analogie van Stead (2021) zijn dit de inhoudelijke instrumenten. Ondanks dit onderscheid, heet (in Nederland) de wet waarin die planvormingsprocedures zijn vastgelegd de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en heten de nationale beleidsdocumenten met betrekking tot ruimtelijke planning 'nota's ruimtelijke ordening'. (ARL, 2003).

Onder de Wro hebben alle (drie) overheden (Rijk, provincie en gemeente) de verplichting om voor hun gehele grondgebied structuurvisies te maken. Structuurvisies van hogere overheden zijn voor lagere overheden niet bindend. Structuurvisies zijn zeer geschikt om bij een komende gebiedsontwikkeling 'het globale plaatje' te laten zien. Tot slot kan op grond van een (ontwerp)structuurvisie het voorkeursrecht worden gevestigd en biedt ze de basis voor vrijwillige afspraken over bijdragen door grondeigenaren aan ruimtelijke ontwikkelingen als bedoeld in artikel 6.24 Wro (BZK, 2019b). De Wro en veel andere wetten over ruimtegebruik gaan (naar verwachting en na meerde keren uitstel) op 1 januari 2024 op in de Omgevingswet. Het doel is om procedures en regels te vereenvoudigen (CPB, 2019).

De terugtrekking van de Rijksoverheid uit de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld het afzien van grootschalige visies en richtlijnen) werd in 2010 bevestigd toen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en het Milieu werd afgeschaft. "Sindsdien zijn gemeenten de belangrijkste overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een adequaat woningaanbod" (Jonkman, Meijer, & Hartmann, 2022, p. 2).

De grote ruimtelijke opgaven voor de komende jaren heeft zich de afgelopen jaren vertaald in de Nationale Omgevingsvisie ofwel NOVI welke in september 2020 officieel vastgesteld en daarmee richtinggevend voor het omgaan met de grote ruimtelijke opgaven tot aan 2050. De nota schetst een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving en benoemt daartoe vier grote belangrijke ruimtelijke opgaven; (1) ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, (2) duurzaam economisch groeipotentieel, (3) sterke en gezonde steden en regio's en tenslotte (4) toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied (BZK, 2020). Het Rijk heeft in samenwerking met andere overheidslagen en maatschappelijke partijen een uitvoeringsagenda opgesteld. Hierin wordt concreter gemaakt welke instrumenten ingezet gaan worden om de beleidskeuzes te verwezenlijken. "Denk hierbij aan algemene rijksregels, bestuurlijke afspraken, beleidsprogramma's, inzet van financiële middelen en kennisontwikkeling" (Bruinsma & Koomen, 2022, p. 46).

In de onderstaande figuur (5.2) is het raamwerk van ruimtelijk-juridische structuur in Nederland verbeeld.



Figuur 5.2 Raamwerk van ruimtelijk -juridische structuur in Nederland
Bron: OECD (2017a)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) is verantwoordelijk voor het woondomein en initieerde een Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK, 2022a) die drie kerndoelen nastreeft; (a) beschikbaarheid, (b) betaalbaarheid en (c) kwaliteit. Die zijn in de analogie van Stead (2021), zoals verwoord in hoofdstuk 3.3.2 items met betrekking tot het ‘wat’. Het ‘hoe’ is op nationaal niveau vertaald in het ‘Programma Woningbouw’ (onderdeel beschikbaarheid), kent vervolgens vier actielijnen; (1) Het versterken van regie, (2) het versnellen van het proces van initiatief naar realisatie, (3) het stimuleren van snelle woningbouw en (4) het bouwen op grootschalige locaties (BZK, 2022a).

“De inspanningen van de gemeente moeten gericht zijn op het borgen van dat huizen daadwerkelijk worden gebouwd, in een omgeving die voldoet aan tal van beleidsdoelstellingen (integratie, hoogwaardige openbare ruimte en sociale gelijkheid), en op tijd” (Tennekes, 2018, p. 102). Welke grondbeleidsinstrumenten Nederlandse gemeenten hierbij ter beschikking gesteld krijgt, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

5.2.3 Grondbeleidsinstrumentarium

Nederlandse gemeenten spelen een grote rol in de ruimtelijke ordening, door het vaststellen van een bestemmingsplan binnen de (eerder genoemde) door het Rijk en de provincie geschetste kaders.

Het bestemmingsplan is nog altijd het dominante juridisch-planologisch kader voor het reguleren van het grondgebruik en het juridisch mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Het bestemmingsplan bepaalt niet alleen voor welke doeleinden grond gebruikt mag worden, maar kan ook aanvullende eisen aan bebouwing stellen (zoals een maximale hoogte, bebouwingspercentage of het aantal sociale huurwoningen). De omvang van bestemmingsplannen varieert sterk: van een klein perceel met één bouwwerk tot een hele wijk (CPB, 2019).

Wanneer een Nederlandse gemeente geen of slechts een beperkte grondpositie heeft, maar een stuk grond wel wil (laten) ontwikkelen, kan ze de randvoorwaarden stellen waaraan een ontwikkeling moet voldoen en de uitvoering aan marktpartijen overlaten. De gemeente kan hiermee geen winst maken, maar loopt ook niet het risico op verlies. Kosten die een gemeente moet maken voor de

planontwikkeling of voor voorzieningen die buiten het plangebied liggen, kunnen nog steeds onderdeel uitmaken van de randvoorwaarden die publiekrechtelijk aan de andere marktpartijen worden opgelegd (Segeren, 2007, p. 67).

Nederlandse gemeenten classificeren hun grondbeleid de laatste jaren steeds meer als 'situationeel', wat inhoudt dat de in te zetten strategie en beleidsinstrumenten afhankelijk zijn van de kenmerken van projecten; ze kunnen echter nog steeds neigen naar één specifieke strategie (De Zeeuw 2017). De strategieën van het grondbeleid zijn dus zeer divers. De in Nederland gebruikte instrumenten worden hierna beschreven aan de hand van de vier hoofdcategorieën die Hengstermann en Hartmann (2018) onderscheiden, zoals beschreven in paragraaf 3.3.3. Daarbij zijn instrumenten voor financiële ondersteuning toegevoegd en geschaard onder subcategorie 'Fiscale instrumenten' (A3). De subcategorie 'Nationalization of land' (D3) vervalt en wordt geschaard onder de subcategorie 'onteigening' (D2) vanwege het geringe verschil en het ontbreken van een daadwerkelijk onderscheid in de Duitse en Nederlandse situatie.

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

(A1) Referentie (grond)waarden

Gemeenten in Nederland bepalen de waarde van onroerende zaken (WOZ-waarde) door een taxatie. Hierbij gaan de gemeente uit van het bedrag dat de onroerende zaak zou moeten opbrengen op 1 januari van het vorige jaar. "Met ingang van 2022 zijn in (nagenoeg) alle gemeenten de WOZ-waarden van woningen gebaseerd op de onderlinge vergelijking van woningen aan de hand van de gebruiksoppervlakte" (Waarderingskamer, 2023, p. 4). De stabiliteit van het systeem van WOZ-taxaties en het brede gebruik van deze WOZ-waarden krijgt steeds meer internationale belangstelling. "Wij delen de ervaringen met het Nederlandse systeem regelmatig met andere landen en internationale organisaties die daarvoor belangstelling hebben" (Waarderingskamer, 2023, p. 3).

Het genoemde "brede gebruik" heeft onder andere betrekking op het feit dat WOZ-waarden een 'ingrediënt' is voor het woningwaarderingstelsel (WWS). De WOZ-waarden van elk adres zijn via een online portal⁴ te benaderen. Het CBS publiceert en visualiseert⁵ de woningmarkt en bijbehorende prijsontwikkelingen.

(A2) Kostenverhaal en baatbelasting

Publieke voorzieningen zijn een belangrijk onderdeel van stedelijke transformatieprojecten (Hobma, 2020) waarvoor kostenverhaal nodig is. Gemeenten zijn op grond van Wro verplicht, bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat nieuwe bouwplannen mogelijk maakt, om de met de ontwikkeling gepaard gaande (publieke) kosten te verhalen op de initiatiefnemers (ontwikkelaars) van de bouwplannen. Het gaat daarbij om de grondexploitatiekosten en niet om de kosten die betrekking hebben op de opstalexploitatie (Van der Kooij, 2022). De grondexploitatiekosten die aan het gebied kunnen worden toegerekend dienen te voldoen aan drie toetsingscriteria (1) profijt, (2) proportionaliteit en (3) toerekenbaarheid.

Nederlandse gemeente hebben twee mogelijkheden om het kostenverhaal te plegen; (a) privaatrechtelijk en (2) publiekrechtelijk. "Is de gemeente zelf eigenaar van alle gronden waarop een bouwplan is aangewezen, dan wordt het kostenverhaal verzekerd geacht te zijn door de uitgifte van die gronden. Is dit niet het geval dan kan de gemeente het kostenverhaal voor vaststelling van het bestemmingsplan verzekeren door met alle eigenaren van gronden waarop een bouwplan mogelijk wordt gemaakt, een kostenverhaals-overeenkomst (anterieure overeenkomst) te sluiten. Is dit ook niet het geval dan moet de gemeente naast het bestemmingsplan ook een exploitatieplan vaststellen, om te verzekeren dat de kosten op de initiatiefnemers worden verhaald. Een combinatie van deze opties is eveneens mogelijk" (Van der Kooij, 2022). Hobma duidt verder dat een exploitatieplan in de praktijk vooral gebruikt wordt als het niet mogelijk is om een anterieure overeenkomst te sluiten doordat er geen wilsovereenstemming is. "Meestal is dat het geval als de ontwikkelaar vindt dat de gemeente te veel kosten in rekening wil brengen" (2020).

⁴ <https://www.wozwaardeloket.nl/>

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/huizenmarkt-in-beeld>

Baatafoming anders dan het hierboven genoemde kostenverhaal is in Nederland niet mogelijk, baatbelasting echter wel. Baatbelasting is een vorm van kostenverhaal, want er is een sterk verband met de kosten van de (publieke) voorzieningen, bijvoorbeeld nieuwe wegen (Hobma, 2020). Hiervoor moet de gemeenteraad een 'bekostigingsbesluit' nemen. Baatbelasting kan alleen worden geheven indien er geen kostenverhaal via de Wro van toepassing is, zoals eerder beschreven. "In de praktijk zijn de mogelijkheden om baatbelasting te heffen (zeer) klein door strikte jurisprudentie van de belastingrechter. Ook is het instrument arbeidsintensief en brengt het dus hoge apparaatskosten met zich mee. Deze manier van kostenverhaal is daardoor weinig effectief noch efficiënt" (Hobma, 2020). Stauttner en Boelman (2021) constateren in een onderzoek naar 15 jaar grondexploitaties dat deze veelal een negatief resultaat hebben. "De stijging van de grondwaarden als gevolg van de actuele marktontwikkelingen heeft weliswaar een positief effect op het resultaat van een grondexploitatie, maar die stijging weegt niet op tegen de hogere kosten in de grondexploitatie als gevolg van de hogere kosten van binnenstedelijk bouwen, de hogere kosten vanwege gemeentelijke bovenwijkse kosten. De eisen aan een betaalbaar woningbouwprogramma verlagen de totale grondopbrengst" (2021, p. 5). In beginsel beschikken gemeenten niet over aanvullende middelen om een tekort op de grondexploitatie te dekken (Stauttner & Boelman, 2021), anders dan de hieronder genoemde financiële instrumenten welke het Rijk beschikbaar kan stellen.

(A3) Fiscale en financiële instrumenten

Vanwege de veelheid aan fiscale instrumenten beperkt het onderzoek zich tot twee voor vastgoed relevante belastingmaatregelen, te weten: overdrachtsbelasting en onroerendzaakbelasting. In Nederland worden twee tarieven van de overdrachtsbelasting gehanteerd. 2% voor de woning waarin de koper zélf voor langere tijd gaat wonen en waarvoor de startersvrijstelling niet geldt; 10,4% voor alle andere onroerende zaken, zoals percelen onbebouwde grond, vakantiewoningen, bedrijfspanden en bijvoorbeeld een garage bij een woning die niet gelijktijdig wordt gekocht. Aanvankelijk (tot 1 juli 2012) was het ozb-tarief 6%. Het effect van een daling van het tarief had tot gevolg dat de vraagprijs werd verhoogd (CP, 2020). Nieuwbouw wordt veelal 'in de btw' geleverd, wat inhoudt dat in de koopsom 21% btw is opgenomen. De onroerendzaakbelastingen (OZB) tenslotte zijn de grootste eigen inkomstenbron van gemeenten en bedragen gemiddeld 7,5 % van de totale gemeentelijke inkomsten. Voor 2023 hebben de Nederlandse gemeenten 5,1 miljard euro aan OZB-opbrengsten begroot (Binnenlands Bestuur, 2023). De OZB is mede gebaseerd op de eerder genoemde WOZ-waarden.

Financiële stimulering van woningbouwontwikkeling komt in Nederland vrijwel geheel door maatregelen op rijksniveau. Ebskamp, Weber en Visser (2022) onderscheiden voor Nederland een viertal vormen van financiële ondersteuning die het Rijk in het verleden heeft ingezet om bouw van (betaalbare) woningen te stimuleren; (1) gericht op woningbouw, (2) gericht op stedelijke vernieuwing, (3) gericht op sociale huurwoningen en (4) ondersteuning voor specifieke doelgroepen. Sinds de jaren zeventig is sprake van verschillende ondersteuningsprogramma's voor de woningbouw waarbij de Woningbouwimpuls (vanaf 2019 tot heden) de laatste is. De Woningbouwimpuls wordt verstrekt aan gemeenten en is gericht op tekorten in grondexploitaties (Ebskamp et al. 2022). Kortom; sinds vele decennia is de woningbouw financieel ondersteund via verschillende financiële instrumenten.

Corporaties in Nederland staan via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) garant voor elkaars leningen, waardoor zij goedkoper 'geborgde' leningen aantrekken. Om te voorkomen dat WSW een aanspraak krijgt op zijn borgstelling, kent het stelsel verschillende buffers en vangnetten waarvan de laatste het Rijk is. Deze 'achtervang' was voor belleggers aanleiding om te spreken van ongeoorloofde staatssteun, omdat corporaties hiermee commerciële activiteiten kon uitvoeren, waardoor een ongelijk speelveld ontstond. Dit heeft geleid tot het besluit van de Europese Commissie (in 2009) waarin de ruimte om geoorloofde staatssteun aan woningcorporaties te verstrekken alleen voor diensten van algemeen economisch belang (DAEB) werd afgebakend. Dat is in de herziene Woningwet, die op 1 juli 2015 in werking trad, verwerkt. Naar aanleiding hiervan hebben alle corporaties in 2017 hun sociale (DAEB) activiteiten gescheiden van hun commerciële (niet-DAEB) activiteiten. Het maximale huurprijsniveau voor sociale huisvesting (het DAEB-segment) wordt jaarlijks door de minister vastgesteld.

Het voordeel van een WSW-borging voor een corporatie is drieledig; (1) de rentelast is lager, (2) de corporatie kan lenen bij sectorbanken (o.a. BNG en NWB) en tenslotte (3) stellen de standaardleningovereenkomsten van het WSW de corporaties in staat om aanzienlijke kosten te besparen bij de totstandkoming en het beheer van overeenkomsten van geldleningen (Eerste Kamer, 2015). “Individuele corporaties hoeven immers niet zelfstandig te onderhandelen over contracten. Dit beperkt ook de juridische risico’s en het risico dat uiteenlopende financieringsvoorwaarden conflicteren” (Eerste Kamer, 2015, p. 7).

Woningcorporaties zijn steeds afhankelijker geworden van marktpartijen en de welwillendheid van gemeenten om aan bouwlocaties te komen. Ongeveer 60% van de gemeenten houdt in het grond(prijs)beleid rekening met de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen door middel van een of meer maatregelen. De meest gebruikte maatregel is het hanteren van maximale prijsgrenzen voor de nieuwbouwwoningen. Dit wordt door bijna 42% van de gemeenten gedaan (gemeenten die wel maatregelen toepassen kunnen meerdere maatregelen toepassen). 28% van de gemeenten hanteert (grond)prijzen specifiek voor middeldure huurwoningen (Stec Groep, 2022a). Gemeenten mogen voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) waaronder de bouw en verhuur van sociale huurwoningen door woningcorporaties valt, afwijkende, niet-marktconforme, grondprijzen hanteren (Stec Groep, 2022a). Gemeenten hanteren eigen uitgangspunten voor het vaststellen van grondprijzen waardoor er grote verschillen bestaan tussen de hoogte van de grondprijs voor sociale woningbouw.

(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen

Wanneer gronden waarop woningbouw wenselijk is en deze in handen is van een marktpartij (eventueel na een grondtransactie aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) treden gemeente en marktpartij in overleg over het beoogde woonprogramma, de kostenverdeling en de tijdsfacetten.

Belangrijk onderdeel is dan het aspect kostenverhaal zoals onder instrument A2 toegelicht.

Wanneer de gemeente al eigenaar van de gronden is, kan de gemeente het omgevingsplan zodanig voorbereiden dat de koper (veelal een ontwikkelaar) direct een omgevingsvergunning kan aanvragen. In dat geval wordt een koopovereenkomst gesloten waarin de door de gemeente gemaakte kosten zijn inbegrepen in de koopsom. De gemeente kan in het kader van een dergelijke privaatrechtelijke verkoop aanvullende kwaliteitseisen stellen waaraan de koper dient te voldoen. De gemeente kan ook grond verkopen waarvoor de ruimtelijke ordeningsprocedure nog dient te worden doorlopen. Dan dient het evenals bij planontwikkelingen op gronden van derden zeker te stellen dat het kostenverhaal is gegarandeerd. In de situatie dat de gemeente de grond verkoopt dient het als publiek orgaan de grond openbaar aan te bieden in het kader van rechtvaardigheid (zie tevens eerder genoemd Didam-arrest). Het grondbod van de koper is veelal een belangrijk criterium, maar andere criteria (veelal kwalitatief van aard) zijn ook steeds vaker onderdeel van de selectie- en verkoopcriteria.

(B2) Bebouwingscontouren

In Nederland gelden bebouwingscontouren om stedelijk wildgroei te voorkomen. Het Europees Milieuagentschap stelde in een rapport uit 2016 dat Nederland de grootste stedelijke wildgroei toonde van Europa (European Environment Agency, 2016). “Dit is een schok voor ruimtelijke planners die de deugden van de Nederlandse planning verheerlijken als exemplarisch voor stedelijke indamming en compacte steden” (PBL, 2019). Duitsland staat overigens op de zesde plaats en deed het daarmee ook niet goed. Om stedelijke wildgroei in Nederland te voorkomen stelt de provincie bebouwingscontouren op veelal via de provinciale structuurvisie. Om het gebied waar verstedelijking mag plaatsvinden is een 'rode contour' getrokken, waarmee de grens tussen stedelijk gebied en landelijk gebied is getrokken. Voor het landelijke gebied mag een gemeente geen bestemmingsplan vaststellen dat verstedelijking toestaat. Waar steden grenzen aan landelijk gebied is stadsuitbreiding alleen met instemming van de provincie mogelijk. Kortom een hindernis voor autonoom gemeentelijk grondbeleid.

(B3) Stedelijke kavelruil

Nederland was tot 2016 vrij onbekend met het instrument van stedelijke kavelruil. “Vooruitlopend op de wettelijke regeling is in november 2015 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer toegezegd om pilots te stimuleren en partijen te ondersteunen die al aan de slag willen met dit nieuwe instrument, dat is afgeleid van herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied” (BZK, 2019a, p. 11). BZK definieert stedelijke kavelruil als volgt: “Stedelijke kavelruil is de overeenkomst waarbij een groep eigenaren met bouw- of herontwikkelingsplannen vrijwillig met elkaar afsprekt om onderling grond en gebouwen te ruilen met als doel die plannen te realiseren en soms ook het gebied als geheel opnieuw in te richten.”

Het herverkavelinginstrument ‘stedelijke kavelruil’ biedt de mogelijkheid om grond (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen en de ruil notarieel vast te leggen. In tegenstelling tot het herverkavelingsinstrument voor het landelijk gebied en de evenknie ‘*Umlegung*’ in Duitsland, beschikt de regeling in Nederland niet over afdwingbaarheid (BZK, 2019a, p. 79). De belangrijkste beperking bij kavelruil is de complexiteit, zo bleek uit de consultatieronde over dit nieuwe instrument. “Die complexiteit wordt groter naarmate het aantal te herverkavelen objecten, deelnemers, locaties, eigenaren, belangen en verwachtingen, zakelijke rechten, et cetera toeneemt” (Braakensiek, 2015; Rli, 2017, p. 48). “Hoewel dit instrument is bedoeld om privaat-private samenwerking te vergemakkelijken, blijkt in de praktijk dat de overheid een belangrijke rol heeft als initiator en procesbegeleider” (Rli, 2017, p. 50).

(B4) Bouwverplichting

Nederland kent geen (publiekrechtelijke) instrumenten voor het afdwingen van bouwactiviteiten, anders dan een aanschrijving als gevolg van bijvoorbeeld achterstallig onderhoud. Een verstrekte omgevingsvergunning (bouw) kan echter wel worden ingetrokken door de gemeente. Een omgevingsvergunning (bouw) is maximaal 52 weken geldig (Overheid.nl, 2023). Nadeel voor de vergunninghouder is dat het de bouwtitel verliest en een nieuwe bouwaanvraag zal moeten doen waarvoor opnieuw legeskosten in rekening worden gebracht. Bovendien zal het bouwplan aan de dan geldende normen worden getoetst waardoor de kans groot is dat er aanpassingen moeten worden doorgevoerd in het bouwplan en/of de toelichting daarop in de vereiste indiensstukken. Daarnaast zal de vergunninghouder opnieuw leges moeten betalen dat al snel ruim 2% van de bouwkosten bedraagt.

(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(C1) Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) bestaat in Nederland sinds 1985 en is in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen bij het voeren van een actief grondbeleid (Segeren, 2007). Na een wetwijziging van de Wvg in 2004 mochten niet alleen de gemeente met een uitbreidingstaak maar ook alle andere gemeenten een Wvg vestigen. Aan het vestigen van een Wvg zitten een aantal voorwaarden. Zo moet een gemeente de gronden hebben betrokken in een vorm van ruimtelijk beleid (structuurvisie of bestemmingsplan). Indien een eigenaar niet voornemens is te verkopen verandert er niets aan de situatie. In het uiterste geval kan een gemeente onder tijdsdruk overgaan tot onteigening (waarvan de werking verderop wordt toegelicht). Voorkeursrecht wordt in Nederland veelvuldig toegepast. Tussen 2007 en 2014 vestigden in totaal 247 gemeenten één of meer voorkeursrechten (Van der Heijden, Van der Poll, & Torbijn, 2015). Na inwerkingtreding van de Wro in 2008 wordt het voorkeursrecht minder vaak ingezet. De reden hiervan ligt in het feit, zoals een evaluatierapport met betrekking tot de Wet voorkeursrecht gemeenten aangeeft, dat het kostenverhaal sindsdien beter is geborgd (Van der Heijden et al., 2015).

(C2) Erfpacht

In een studie naar het effect van erfpacht op de huizenprijs in de vier grootste Nederlandse steden is aangetoond dat erfpacht veel voorkomt in stedelijk gebied. Bij ruim 60 procent van de grondtransacties in de vier grote steden in Nederland is in de afgelopen 25 jaar sprake van erfpacht (Ragetlie, 2019). Gemeente Rotterdam wil grotendeels af van de erfpachtconstructies. “In 2021 heeft het college van B&W besloten om een aantal groepen tijdelijke erfpachters actief te gaan benaderen. Zij worden geïnformeerd over de status van hun tijdelijke erfpachtrecht en ontvangen een persoonlijke

informatiebrief. Met uitleg hoe zij de gemeentegrond onder hun woning of (bedrijfs-)pand kunnen kopen of de tijdelijke erfpacht kunnen omzetten naar eeuwigdurende erfpacht” (Rotterdam, 2023). Amsterdam heeft het erfpachtstelsel herzien. Per 1 juli 2016 is het eeuwigdurende erfpachtstelsel ingevoerd. Bij eeuwigdurende erfpacht sluit je in plaats van een nieuw tijdvak van bijvoorbeeld 50 jaar (zoals bij voortdurend erfpacht) een tijdvak voor altijd af. Zo krijgen huizenbezitters en ondernemers met bedrijfspand op erfpachtgrond meer zekerheid over hun erfpachtkosten waarbij voor beide geldt dat ze gestoeld zijn op een erfpachtgrondwaarde maal een canonpercentage (Amsterdam, 2023). In beide stelsels is straks het uitgangspunt voor het berekenen van de erfpachtgrondwaarde: marktwaarde minus de opstalwaarde is de erfpachtgrondwaarde. Voor woningen wordt de WOZ-waarde gebruikt als uitgangspunt, voor commercieel en maatschappelijke vastgoed de beleggingswaarde (Amsterdam, 2023). De eerder genoemde WOZ-waarde heeft hier dus opnieuw een functie.

(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

(D1) Strategische grondaankoop.

Tot de jaren '90 was de grondmarkt voor woningbouw in Nederland grotendeels in handen van gemeenten (Segeren, 2007). “Begin jaren negentig veranderde dat met uitvoering van Vinex, vaak via grote uitbreidingslocaties, maar meer nog door een verschuiving in de samenstelling van de bouwproductie van hoofdzakelijk (sociale) huur naar koop. Andere marktpartijen raakten geïnteresseerd in de grondmarkt omdat er veel geld op te verdienen bleek” (Buitelaar, 2021, p. 11). Strategische grondaankoop kent een aantal voordelen. Een daarvan is dat de gemeente indien het de grond heeft verworven zelf het tempo van de ontwikkeling kan bepalen en niet afhankelijk is van (de plannen van) de grondeigenaar. Daarnaast zijn er twee financiële argumenten voor actief publiek grondbeleid, te weten kostenverhaal en baatafoming. Het argument van kostenverhaal heeft sinds de Wro 2008 aan kracht ingeboet omdat dit toen (beter) publiekrechtelijk is geregeld zoals toegelicht in hoofdstuk 3.3. Het nadeel van strategische grondaankoop voor gemeente is dat zij grote voorinvesteringen moeten doen om de grond te verwerven. Daarmee zijn ze in concurrentie met marktpartijen die veelal eerder bereid zijn tot aankoop door het nemen van hogere risico's. Het feit dat een ontwikkelaar de verwervingsprijs (inbrengwaarde) kan opvoeren in grondexploitatie en daarmee het kostenverhaal voor de gemeente kan beperken, maakt hier ook dat ontwikkelaars bereid zijn tot het nemen van risico's (Stauttner & Boelman, 2021). Deze worden immers voor een deel gedekt middels publieke gelden. Dit voordeel heeft de gemeente als koper van grond niet.

(D2) Onteigening.

In Nederland zijn de voornaamste dwangmiddelen richting grondeigenaren het eerder genoemde voorkeursrecht van gemeenten en onteigening. “Onteigening is in vergelijking met Noordrijn-Westfalen juridisch makkelijker haalbaar, maar gaat gepaard met hoge vergoedingen. In plaats van mee te werken, liggen particuliere grondeigenaren om die reden vaak dwars en sturen aan op een hoge uitkoopsom” (Tennekes & Harbers, 2012, p. 12). Het ‘zelfrealisatieverweer’ maakt onteigening in Nederland soms bijzonder complex. Het houdt in dat grondeigenaren die aangeven in staat en bereid te zijn een ontwikkeling die de gemeente voor ogen staat te realiseren, niet kunnen worden onteigend (Rli, 2017). Dergelijke onderhandelingsprocessen maken dat (snelle) ontwikkeling van een gebied dan lastig is.

5.3 Duits grondbeleid

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt het grondbeleid van Duitsland beschreven. Daarbij wordt enerzijds de institutionele omgeving en anderzijds het grondbeleidsinstrumentarium, bestaande uit de vier categorieën gebaseerd op Hengsterman en Hartmann (2018) beschreven.

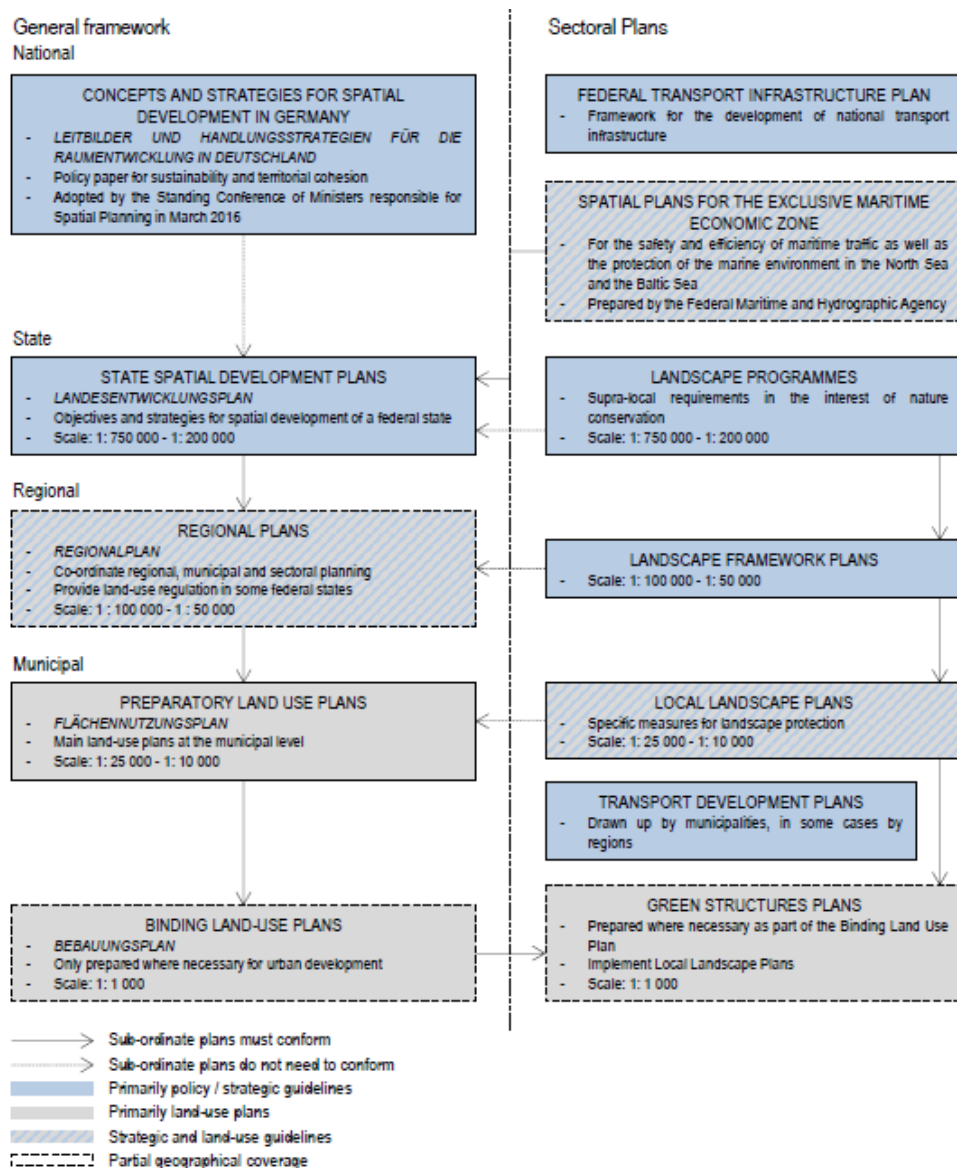
5.3.2 Institutionele omgeving

In Duitsland zijn vier bestuurlijke lagen belast met de ruimtelijke ordening. De *Bundersregierung* (federale overheid), 16 *Bundesländer*, de 110 *Regionen* en de betreffende *Gemeinde*. Duitsland kent een vergelijkbare bestuurlijke gelaagdheid als Nederland waarbij de *Bund* het hoogste (nationale) bestuursniveau is. De Duitse ruimtelijke ordening is een systeem van juridisch, organisatorisch en inhoudelijk van elkaar gescheiden planningsniveaus. Deze beschikken enerzijds over zelfstandige juridische uitgangspunten, anderzijds zijn ze door het *Gegenstromprinzip* alsmede op grond van gecompliceerde informatie-, participatie-, afstemmings-, en verbintenisnormen met elkaar verbonden (ARL, 2003). Het zogeheten *Gegenstromprinzip*, wat erop neerkomt dat alle overheidslagen en -sectoren de bevoegdheid hebben om plannen te maken en ook de plannen van andere lagen en sectoren te beoordelen. Hierdoor is op allerlei niveaus veel overleg nodig, vaak zonder duidelijke hiërarchie en met veel mogelijkheden om elkaars plannen tegen te houden. Als er eenmaal consensus tussen de bestuurslagen is bereikt, is het bovendien heel moeilijk om een beslissing te veranderen of terug te draaien (De Vries & Evers, 2008). “Interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk zijn weinig bevorderlijk voor regionalisering. Net als in andere federale systemen bewaken lokale bestuurders hun eigen territorium en verzetten zij zich tegen ‘modieuze’ ideeën over herindeling (Hoogerbrugge 1999; Wegener, 1996). Hierin krijgen Duitse bestuurders vaak steun van de bevolking, die een sterke lokale identiteit kent en een representatiesysteem (via de burgemeester) zoals in de Verenigde Staten (Norton, 1994). Bovendien moeten Duitse gemeenten, anders dan Nederlandse, hun inkomsten voor een belangrijk deel binnen hun grenzen halen uit onroerend goed en bedrijfsbelasting (Heinz 2007: 94)” (De Vries & Evers, 2008). In Duitsland zijn er geen formele veranderingen in bestuurlijke aansturing, maar een tendens om te decentraliseren naar regionale planningsautoriteiten zoals beschreven in het eerder genoemde ESPON-rapport (Nadin, et al., 2018).

De federale wet op de ruimtelijke ordening (*Raumordnungsgesetz* ofwel *ROG*) bevat inhoudelijke richtlijnen voor de planningswetgeving van de 16 deelstaten. Het belangrijkste planningsinstrument op federaal niveau is het *Landesraumordnungsplan*, dat conceptuele en ruimtelijke doelstellingen formuleert voor ruimtelijke ontwikkeling in de betreffende federale staat. Elke deelstaat heeft een eigen *Landesentwicklungsplan* (zie bijvoorbeeld NRW⁶) waarin het sectorale ‘wat’ en het ‘hoe’ (zoals benoemd in hoofdstuk 3.3.3) wordt beschreven. De taak van *Regionalplanung*, die in de deelstaten verschillend geïnstitutionaliseerd is, is met name het coördineren van landgebruiksclaims op regionaal niveau in overeenstemming met het wederzijdse feedbackprincipe. Gemeenten zijn, evenals in Nederland, verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing over landgebruik op hun grondgebied.

Op gemeentelijk niveau wordt onderscheid gemaakt tussen het *Flächennutzungsplan* (§ 5 BauGB) en het niveau van het *Bebauungsplan* (§ 9 BauGB) (ARL, 2003). Deze zijn te vergelijken met respectievelijk de omgevingsvisie (voorheen structuurvisie) en het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) in Nederland. In tegenstelling tot het eerder genoemde deelstaatplan (*Landesentwicklungsplan*) zijn beide plannen in hoge mate concreet. “In een *Bebauungsplan* wordt de bestemming en invulling per perceel (kavel) gedetailleerd vastgelegd. Net als bij de ruimtelijke planning op deelstaatniveau moet bij de lokale plannen een procedure met veel tussenstappen worden doorlopen” (Münter & Reimer, 2020, p. 8). In onderstaande figuur (5.3) is het raamwerk van ruimtelijk -juridische structuur in Duitsland verbeeld.

⁶ <https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/20220915-lesefassung-lep.pdf>



Figuur 5.3 Raamwerk van ruimtelijk -juridische structuur in Duitsland

Bron: OECD (2017a)

Het lokale bestemmingsplan (*Bebauungsplan*) definieert het gebruik en de dekking van het gebouw (*Art und Maß der baulichen Nutzung*) op de betreffende bouwgrond. Dit gebeurt op basis van de nationale bouwverordening (*Baunutzungsverordnung*), die categorieën van landgebruik definieert met respectieve limieten voor de dekkingsgraad van gebouwen (*Grundflächenzahl*). Binnen deze grens staat het gemeenten vrij om de dekkingsgraad van het gebouw te herdefiniëren (Tennekes & Harbers, 2012).

Münter en Osterhage (2018) constateren dat ruimtelijke ontwikkelingsplannen in Duitsland niet uitsluitend gebaseerd zijn op één concept, maar op meerdere concepten of de basisgedachten van verschillende concepten die aan elkaar worden gekoppeld. Het wordt daarbij niet altijd expliciet als concept aangeduid of specifiek genoemd. “In de huidige ruimtelijke plannen zijn vooral het centrale locatieconcept en de concepten decentrale concentratie, binnenstedelijke en landelijke ontwikkeling en gebiedscategorieën van belang” (2018, p. 1192).

Op 23 juni 2021 is de *Baulandmobilisierungsgesetzes* (wet mobilisatie bouwgrond) in werking getreden (BMI, 2023). Het geeft invulling aan de afspraak in het regeerakkoord uit 2018 dat gemeenten ondersteund moeten worden bij het beschikbaar stellen van meer bouwgrond. De wet bevat een reeks van voorstellen, die met name bedoeld zijn om de wetgeving rond ruimtelijke wetgeving (*Baugesetzbuch ofwel BauGB*) te hervormen. Het betreft; (a) versterking van de binnenstedelijke woningbouw, (b) ontlasting voor het buitengebied, (c) uitbreiding van het voorkeursrecht en (d)

versterking van de bouwplicht. Volgens de aanbevelingen van de bouwgrondcommissie die de aanbevelingen voor de wet gaf, zouden de gemeenten instrumenten moeten krijgen om “bouwgrond gemakkelijker te mobiliseren en de mogelijkheden van landtoegang voor de gemeenten versterken” (Hengstermann & Hartmann, 2021).

Evenals in Nederlandse gemeenten zijn Duitse gemeenten het laagste bestuursniveau en verantwoordelijk voor de daadwerkelijke realisatie van woningen. Welke grondbeleidsinstrumenten Duitse gemeenten hierbij ter beschikking gesteld krijgt, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

5.3.3 Grondbeleidsinstrumentarium

Jehling en Hecht (2022) constateerden dat in Duitsland het beleid een gefragmenteerde, op eigendom gerichte ontwikkeling van woonwijken, bevordert. In de meeste gemeenten in Duitsland werd het gemeentelijk vastgoedbeleid de afgelopen decennia meer gekenmerkt door de verkoop van grond dan door grondaankopen. “Gezien het ontbreken van de beschikkingsbevoegdheid over gronden, kunnen de gestelde doelen noch in het kader van binnenstedelijke ontwikkeling, noch in het geval van stadsuitbreidingen uitsluitend via ruimtelijke ordening worden bereikt. Het is daarom noodzakelijk om aanvullende vastgoedbeleidsopties te gebruiken om een alomvattende grondbeleidsstrategie te ontwikkelen en uit te voeren.” (Adrian et al., 2021, p. 8).

Duitse gemeenten hebben met hun planningsbevoegdheid en het mandaat van zelfbestuur een grote verantwoordelijkheid en moeten het gebruik van de grond voorbereiden en beheren in overeenstemming met § 1 par. 5 *Baugezetsbuch* (hierna *BauGB*). “Door middel van ruimtelijke ordening moeten de gemeenten duurzame stedelijke ontwikkeling bevorderen die sociale, economische en milieubeschermingseisen verzoent, ook op een verantwoorde manier jegens toekomstige generaties waarbij sociaal en rechtvaardig gebruik van land het algemeen welzijn dient, rekening houdend met de woonbehoeften van de bevolking” (Adrian, Bunzel, Michalski, & Pätzold, 2021, p. 8).

Guhl (2018) onderscheidt in zijn kwantitatief onderzoek naar 30 jaar stedelijke woningbouw-ontwikkeling in verschillende planningsinstrumenten die sinds de jaren 90 in Duitsland zijn toegepast. Guhl heeft circa 150 stedelijke ontwikkelingen onderzocht. In figuur 5.4 zijn de planningsinstrumenten onderscheiden naar soort toepassingsgebied *Stadterneuerung* en *Stadterweiterung* ofwel stadsvernieuwing of stadsuitbreiding.

Planungsinstrument	Stadterneuerung		Stadterweiterung		Gesamt	
	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil
Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	10	10%	0	0%	10	7%
Stadtumbau (Ost- und West)	1	1%	0	0%	1	1%
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	29	30%	18	34%	47	32%
Städtebauliche Verträge	37	39%	9	17%	46	31%
Umlegung	3	3%	11	21%	14	9%
Vorhaben- und Erschließungsplan	4	4%	1	2%	5	3%
Angebotsplanung	12	13%	14	26%	26	17%
<i>Totaal</i>	96	100%	53	100%	149	100%

Figuur 5.4: Samenhang tussen planningsinstrument en soort ontwikkeling.

Bron: Guhl (2018)

Sommige instrumenten, zoals *Stadtumbau (Ost- und West)* zijn in werking getreden sinds de Duitse hereniging in 1990 en hadden tot enkele jaren terug tot doel met name de leefbaarheid van voornamelijk Oostduitse steden te verbeteren. De meest voorkomende instrumenten zijn, *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (32%), *Städtebauliche Verträge* (31%), *Angebotsplanung* (17%) en *Umlegung* (9%). Deze planningsinstrumenten worden nader betrokken in het onderzoek en zijn ingedeeld in de vier categorieën grondinstrumentarium zoals door Hengstermann en Hartmann (2018) onderscheiden.

Hoewel het Duitse stedenbouwkundig recht bepaalde grenzen en voorwaarden stelt aan het gebruik van individuele instrumenten, is de keuze van het instrument in een specifiek geval niet op technische en administratieve wijze vooraf bepaald, maar is het al een politieke en strategische beslissing van de betrokken actoren. Bovendien kunnen sommige instrumenten met elkaar worden gecombineerd

(Hengstermann & Hartmann, 2021). Guhl stelt bovendien dat het voor kan komen dat een “planningsinstrument gedurende de ontwikkeling verwisseld kan worden door een ander instrument” (2018, p. 131).

De in Duitsland gebruikte instrumenten worden hierna beschreven aan de hand van de vier hoofdcategorieën die Hengstermann en Hartmann (2018) onderscheiden, zoals beschreven in paragraaf 3.3.3. Daarbij zijn, evenals bij de beschouwing van het Nederlandse instrumentarium, instrumenten voor financiële ondersteuning toegevoegd en geschaard onder subcategorie ‘Fiscale instrumenten’ (A3). De subcategorie ‘Nationalization of land’ (D3) vervalt en wordt geschaard onder de subcategorie ‘onteigening’ (D2) vanwege het geringe verschil en het ontbreken van een daadwerkelijk onderscheid in de Duitse (en Nederlandse) situatie.

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

A1 Referentie (grond)waarden

In 1960 voerde Duitsland een systeem van openbare referentiegrondwaarden in om speculatie op de grondmarkt te voorkomen (Hengstermann & Hartmann, 2018). De (grond)markttransparantie wordt gecreëerd door *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte* ofwel (publieke) colleges van taxateurs die per stad waarden publiceren⁷. Een van hun taken is het bepalen en publiceren van referentie grondwaarden. Het online platform BORIS is opgericht door expertcomités voor vastgoedwaarden met als doel de vaste referentiewaarden te presenteren en iedereen toegang te geven (Voß & Bannert, 2018). “BORIS-D is een gezamenlijk project van verschillende deelstaten. Het doel van het project is om landreferentiewaarden van de expertcomités voor vastgoedwaarden over de grenzen heen op een uniforme, online en gemakkelijk toegankelijke manier voor het grote publiek te bieden. De applicatie wordt beheerd naast de officiële informatieportalen van de deelstaten en biedt initiële algemene informatie over de vastgoedmarkt” (BORIS, 2023). De deelstaten hebben hun eigen portaal waarin ook teruggekeken kan worden naar voorgaande waarderingsjaren. Ze beschrijven de relatieve grondwaarde en zijn landelijk beschikbaar. Deze referentie grondwaarden zijn belangrijke oriëntatiepunten voor deelnemers aan de vastgoedmarkt zoals gemeenten, ontwikkelaars, investeerders of particulieren. Desalniettemin zijn de referentiewaarden slechts een indicatie van de minimale prijs. Marktpartijen zien de referentiewaarden als de laagste drempel en voegen veelal minimaal het bedrag van hun winstoverslag toe aan de referentiegrondwaarde. Het begrotingsrecht staat geen verkoopprijzen toe die lager zijn dan de aangepaste referentiegrondwaarden. “Hoewel verbeteringen worden besproken, zijn de referentiegrondwaarden gevestigd en bewezen in Duitsland en staat het nut niet ter discussie” (Voß & Bannert, 2018, p. 47).

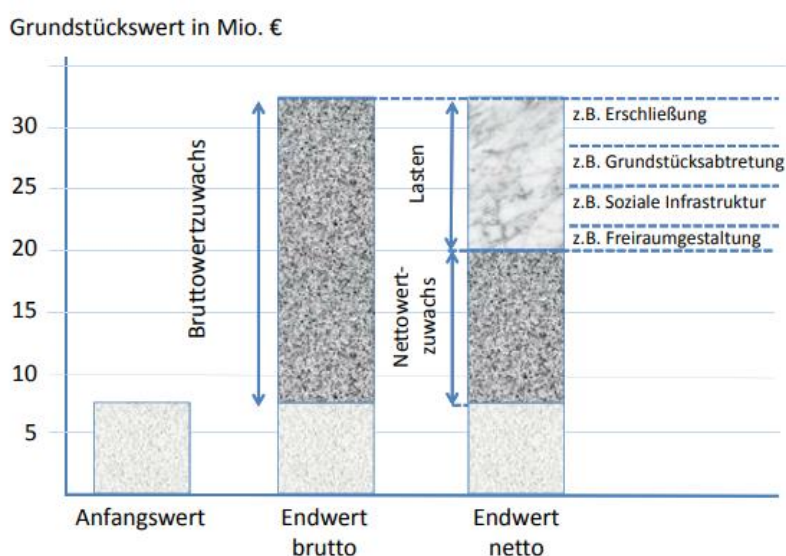
A2 Kostenverhaal en baatbelasting

Duitsland heeft een gemengd stelsel van kostenverhaal waarbij zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk is. “Privaatrechtelijk zijn twee overeenkomsten (*Verträge*) mogelijk, waarbij de tweede (het *Folgekostenvertrag*) verdergaande afspraken mogelijk maakt dan de eerste (het *Erschliessungsvertrag*). Bij gebreke aan een overeenkomst vindt verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal plaats via de *Erschliessungsbeitrag*. Eveneens publiekrechtelijk is de *Ausbaubeitrag* die kan worden geheven bij bestaande eigenaren van onroerende zake ingeval bestaande infrastructuur een upgrade nodig heeft.” (Hobma, 2020, p. 138). Bij overeenkomsten tussen gemeente en initiatiefnemer (zoals een *Städtebaulicher Vertrag*) kan de gemeente 100% van de werkelijke kosten worden verhaald. Indien sprake is van publiekrechtelijk kostenverhaal is sprake van een maximum van 90% waarbij de gemeente een eigen bijdrage doet van minimaal 10% (Hobma, 2014). Verschil met Nederland is dat bij een *Erschliessungsvertrag* de contractpartner de voorzieningen zelf aanlegt en bekostigt. Duitse gemeenten stellen bijvoorbeeld de realisatie van *Kita’s* ofwel *Kindertagesstätte* (kinderdagverblijven) verplicht, afhankelijk van de grootte van de ontwikkeling. Dergelijke opstallen zijn echter nauwelijks een kostenpost doordat dergelijk vastgoed “goed wordt afgenomen door veelal kleine lokale beleggers” aldus de geïnterviewde marktonderzoeker van BPD.

⁷ https://gutachterausschuesse.rlp.de/fileadmin/gutachterausschuesse.rlp.de/pdf/LGMB_2021_Kap_1_2.pdf

In Duitsland wordt onderscheid gemaakt tussen *Planungsmehrwert* en *Mehrwert*. In het laatste geval is alleen sprake van waardetoeename als gevolg van bijvoorbeeld nieuwe of verbeterde infrastructuur. Ook daarvoor kan een gemeente de belanghebbende een heffing opleggen. In Duitsland blijft het *Planungsvorteil* van de waardevermeerdering tot ‘ruw bouwland’ bij de eigenaar zoals ook uit figuur 5.5 blijkt (Scholl, 2018). Geconstateerd wordt echter dat wanneer de *Planungsmehrwert* is afgedragen nadat de bestemming is gewijzigd, dit ook kan leiden tot ongewenste ontwikkelingen. “De bouwgrond, eenmaal bestemd, wordt vaak opgepot, vooral in kleine en middelgrote gemeenten, hetzij in afwachting van verder stijgende prijzen, hetzij als kapitaalinvestering, hetzij als voorziening voor toekomstige generaties” (Scholl, 2018).

“Afroming van de ‘planningsgerelateerde’ waardestijging is voor kosten die voortvloeien uit de voorschriften volgens § 11 BauGB (red. *Städtebaulicher Vertrag*) volgens de heersende rechtsopvatting tot een hoogte van 50% toegestaan. De mogelijkheid van een extra belasting hangt af van het individuele geval. In de praktijk wordt tot tweederde van de waardestijging afgeroomd” (Hendricks, 2006). Dit betekent dat (alsnog) een aanzienlijk deel van de waardestijging die uitsluitend voortvloeit uit de planologische maatregelen voor de ontwikkeling van het gebied bij de ontwikkelaar blijft. Ook bij *Umlegung* is sprake van forse afroming van de waardestijging (Davy, 2018).



Figuur 5.5 Principe van meerwaardeafroming

Bron: Scholl (2018)

“Het vooruitzicht van ruimtelijke meerwaarde is een economische drijfveer voor ruimtelijke ordening en besluitvorming. Door vastgoedeigenaren in een vroeg stadium bij planningsprocessen te betrekken of zelfs te initiëren en mede te financieren, kunnen economische vraagstukken, waaronder ook het genereren van een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen, transparant worden gemaakt en worden meegenomen in het besluitvormingsproces” (Scholl, 2018, p. 1743).

Baatbelasting ofwel *Ausbaubeitrag* wordt in Duitsland door de gemeente toegepast. Het betreft hier regelgeving op het niveau van de *Länder*. De *Ausbaubeitrag* is een bijdrage ter (gedeeltelijke) dekking van infrastructurele kosten zoals vernieuwing, verbetering en uitbreiding van onder meer wegen, voetpaden en openbare ruimte. Net als bij publiekrechtelijke *Erschliessungsbeitrag* geldt hierbij een eigen gemeentelijke bijdrage. Het principe daarvan is dat hoe meer de infrastructuur gebruikt gaat worden door het algemene publiek, hoe groter de eigen gemeentelijke bijdrage.

Het Duitse *Ausbaubeitrag* problemen kent rond het vaststellen van de omvang van de eigen gemeentelijke bijdrage (Hobma, 2014). Belanghebbenden aan wie de gemeente een dergelijk bijdrage oplegt stappen regelmatig naar de rechtbank om onder de financiële verplichting uit te kunnen.

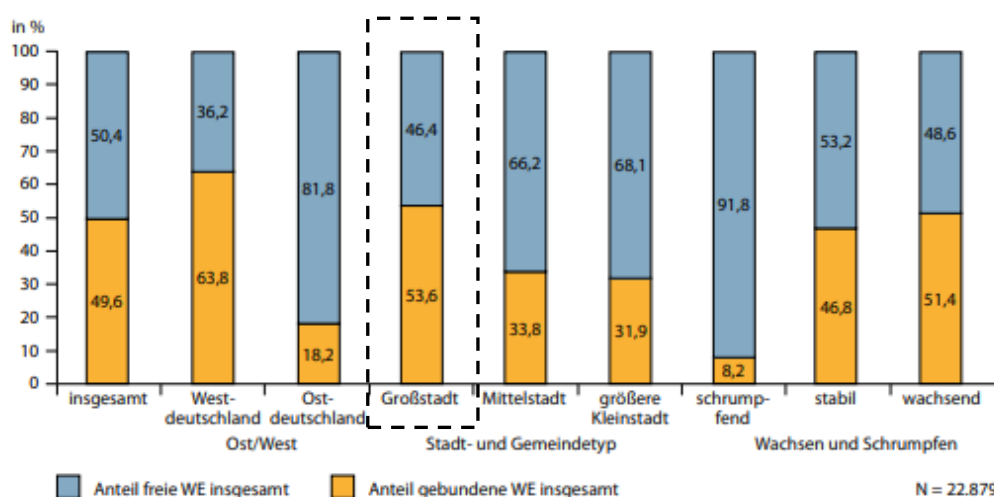
A3 Fiscale en financiële instrumenten.

Wanneer onroerend goed van eigenaar wisselt wordt ook in Duitsland overdrachtsbelasting geheven. “Het tarief van de Duitse overdrachtsbelasting (OZB) is per regio (*Bundesland*) verschillend en varieert tussen de 3,5% en 6,5%” (Dirkzwager, 2023). Op onroerend goed (percelen en gebouwen) wordt in Duitsland evenals in Nederland onroerendezaakbelasting geheven en dat wordt in principe betaald

door de eigenaren. Deze OZB is, nadrukkelijker dan in Nederland, een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor Duitse gemeenten.

“In 2018 verklaarde het Federaal Grondwettelijk Hof het systeem van aanslagen op de onroerende voorheffing ongrondwettelijk omdat het gelijksoortige eigendommen verschillend behandelt en dus in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling dat is vastgelegd in de grondwet” (Bundesministerium der Finanzen, 2022). De nieuwe waarderingsystematiek is gebaseerd op de eerder genoemde grond- en vastgoedwaardering *BORIS-D*, waarbij gemeenten hun grondslag aanpassen. Het merendeel van de deelstaten voert de nieuwe onroerendgoedbelasting per 1 januari 2025 in volgens het zogenaamde federale model waarbij drie typen heffingen zijn. *Grundsteuer A* heeft betrekking op land- en bosbouw. *Grundsteuer B* op eigendom grond en opstallen (Bundesministerium der Finanzen, 2022). Daarnaast krijgen Duitse gemeenten de mogelijkheid speculatieve bouwgrond zwaarder te belasten via *Grundsteuer C* waarbij zij een hoger aanslag-percentage kunnen vaststellen voor percelen die bouwrijp maar onbebouwd blijven. Kortom; de *Grundsteuer C* maakt speculatie duurder en creëert financiële prikkels om daadwerkelijk woonruimte te creëren (Bundesministerium der Finanzen, 2022). Andere fiscale maatregelen (dan de genoemde overdrachtsbelasting en ozb) blijven in het kader van het onderzoek buiten beschouwing.

De Duitse federale regering stelt voor het jaar 2023 ter bevordering van de realisatie van *Soziale Wohnraum* circa 2 miljard euro subsidie ter beschikking aan de verschillende *Länder* op basis van de *Königsteiner Schlüssel*, een in het federale Duitsland veelgebruikte verdeelsleutel voor (her)verdeling van middelen. “Relevant hierbij is het jaarlijks te sluiten bestuursakkoord over de stadsontwikkelingsfinanciering tussen de federale en de deelstaatregeringen” (BBSR, Nationaler Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda, 2021, p. 34). Met als doel betaalbare woningbouw te stimuleren, treffen de verschillende deelstaten een *Soziale Wohnraumförderung* ofwel een woonruimtesubsidie zoals al geïntroduceerd in paragraaf 4.2.3 over de Duitse woningmarkt. De realisatie van sociale huisvesting werd als onderdeel van *Föderalismusreform* in 2006 overgedragen van de federale overheid naar de deelstaten (Bulwiengesa, 2021). Begunstigden, bijvoorbeeld woningcorporaties, coöperaties en individuele bouwers, ontvangen leningen tegen gunstige voorwaarden of subsidies. Dergelijke *Wohnraumförderung* is dus bedoeld voor (a) investeerders die bereid zijn sociaal gebonden huurappartementen te bouwen of (b) bereid zijn bestaande woningen te kopen en vervolgens sociaal aan te bieden gedurende een langere periode (BMWSB, 2023).



Figuur 5.6 Nieuwbouwwoning met voorwaarden rond inkomen huurder en huurprijsdemping (periode 2015-2017)
 Bron: BBSR (2020)

Woningen die zijn gerealiseerd met middelen uit de *Wohnraumförderung* dienen gedurende een bepaalde periode, veelal 15 tot 30 jaar, goedkoper aangeboden te worden volgens de gehanteerde criteria. Ze vallen in de veelgenoemde *Sozialbindung* of kortweg *Bindung*. Na het verstrijken van deze periode veelal 15 tot 30 jaar, is de verhuurder niet langer verplicht om verlaagde huren aan te bieden. Dit kan leiden tot een ernstig tekort aan sociale woningen op gemeentelijk niveau (Shahab, Hartmann, & Jonkman, 2021). De huur kan immers, na het verstrijken van de *Bindung* direct met 15% worden verhoogd, tot drie jaar achter elkaar. Zoals blijkt uit figuur 5.6 is het aandeel woningen met een

Bindung in de grote steden, in West Duitsland en in groeigemeenten een stuk groter van in de andere delen van het land. In 2021 bedroeg het aantal van door de overheid gesubsidieerde appartementen op de totale woningmarkt in de Bondsrepubliek Duitsland ongeveer 1,1 miljoen appartementen (NRW, 2023). Zoals in hoofdstuk 4.2.3 toegelicht daalt het aantal sociale huurwoningen doordat er meer woningen uit de *Bindung* vallen dan er bijkomen. Daarom is er een enorme focus van Duitse gemeenten op het realiseren van nieuwe sociale woningbouw. Gemeenten hanteren hiertoe quota waarbij een bepaald percentage van het aantal nieuwbouwwoningen, bijvoorbeeld 35%, sociaal dient te worden geprogrammeerd. Gemeenten zijn vrij vastberaden over het gebruik van dergelijke quota. “Het vaststellen van quota voor gesubsidieerde woningbouw in nieuwbouwprojecten is in heel Duitsland gebruikelijk en schrikt geen enkele belegger af” (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2016, p. 127).

(B) Grondbeleidsinstrumenten i.r.t. scope en inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten

B1 Onderhandelbare grondgebruiksplannen.

Duitsland kent verschillende vormen van ‘onderhandelbare grondgebruiksplannen’. We onderscheiden de twee belangrijkste in stedelijke context welke in het kwantitatief onderzoek van Guhl (2018) zijn onderscheiden; te weten: (a) *Städtebauliche Verträge* en (b) *Angebotsplanung*.

(B1a) Städtebaulicher Vertrag

In een *Städtebaulicher Vertrag* (§ 11 BauGB) worden alle voorschriften voor gebiedsontwikkeling, organisatie en kostenberekening overeengekomen tussen de stad en de eigenaar van het onroerend goed. Daartoe kan de gemeente haar gemeentelijke planningssoevereiniteit gebruiken om contractueel bepaalde overwegingen vast te leggen om planningsrechten te verkrijgen voor een eigenaar van onroerend goed die bereid is te investeren. Hierdoor kan de gemeente haar verplichtingen bij de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel beperken tot het creëren van planologische rechten en de kosten voor de ontwikkeling van de nieuwe stadswijk geheel of gedeeltelijk overhevelen naar de investeerder. De *Bauträger* (ontwikkelaar) is dan contractueel verplicht om bepaalde stedenbouwkundige plannen te financieren of zelf op te stellen. Daarnaast profiteert hij van de planningszekerheid die hij heeft opgedaan en de waardeverhoging van zijn eigendommen als gevolg van de ontwikkeling. De private actor kan contractueel verplicht worden om de gebieden voor te bereiden, de ontwikkelingsfaciliteiten aan te leggen, de stedelijke ruimtelijke ordening op te stellen, de grond te ontwikkelen totdat deze bouwrijp is, de geplande ontwikkeling te realiseren en bepaalde vervolggkosten op zich te nemen (Guhl, 2018, p. 127).

(B1b) Angebotsplanung

Angebotsplanung (aanbodplanning) is een vorm van actief grondbeleid waarbij de gemeente gronden verwerft of gaat verwerven en waarbij (al of niet op voorhand) zorgdraagt voor de publiekrechtelijke titel op basis waarvan een (*Bauplan*) omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. “Een nadeel van traditionele aanbodplanning is dat de plannings-, ontwikkelings- en follow-upkosten worden gesocialiseerd, terwijl inkomsten en winsten worden geprivatiseerd. Naast de negatieve effecten op de gemeentelijke financiën is dit effect ook vanuit sociaal-politiek oogpunt onwenselijk.” Om deze nadelen tegen te gaan, wordt het niet alleen gebruikt, maar ook in combinatie met andere instrumenten zoals de beschreven *Städtebaulicher Verträge* of *Konzeptverfahren* (conceptaanbestedingsprocedures). “Beide flankeren de stedenbouwkundige planning van de gemeente en dienen om de planning en de overname van de plannings-, ontwikkelings- en opvolgkosten door de investeerder uit te voeren. “In het samenspel van de verschillende instrumenten krijgt de gemeente daarmee een effectieve invloed op de gewenste uitvoering van de ontwikkeling van bouwgronden, dus ook op de feitelijke ontwikkeling (bouwverplichting)” (DV, 2016).

Bij een *Konzeptverfahren* is de toewijzing van grond gekoppeld aan het bereiken van de doelstellingen van het stadsontwikkelingsbeleid. De kwaliteit van het concept is bepalend voor de gunningsbeslissing door de gemeente. “Met dit instrument kunnen steden hun land toewijzen op basis van de kwaliteit van het idee voor ontwikkeling en gebruik in plaats van prijsgebaseerd bieden” (Gennies, 2021).

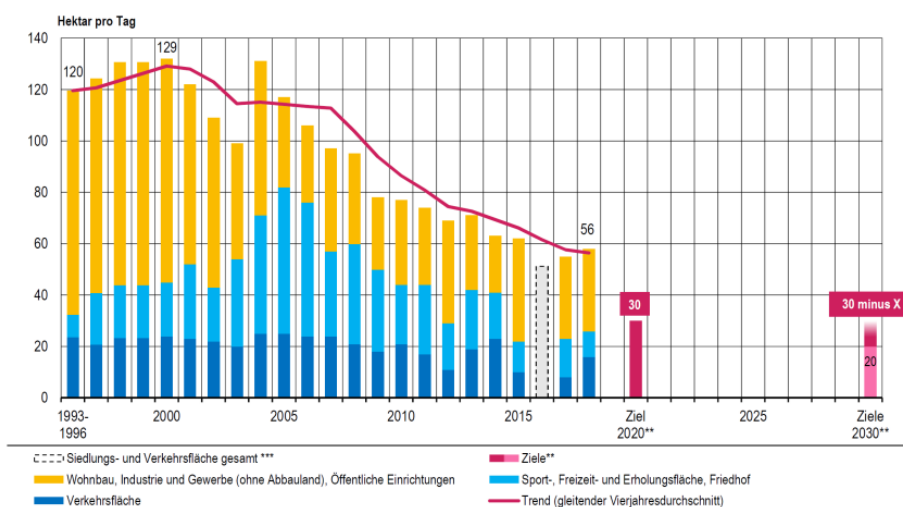
Voorwaarde is dat gemeenten moeten beschikken over de gronden door deze te verkopen of in erfpacht uit te geven. In de toekomst zullen conceptprocedures waarschijnlijk ook belangrijker worden voor grond die geen eigendom is van gemeenten (BBSR, 2020). Doelstelling is dat de sectorale eisen

c.q. ambities worden gedefinieerd door ze contextafhankelijk te maken in de betreffende situatie en dat (meestal) ontwikkelaars met behulp van verschillende adviseurs tot een planvoorstel komen dat moet worden beoordeeld, dus ongeacht de grondpositie.

B2 Bebouwingscontouren

Ook Duitsland kent beleid rond het beperken van stedelijke wildgroei, al doet het Roergebied anders vermoeden. De federale regering wil tegen 2030 het *Flächenverbrauch* (grondverbruik) terugbrengen tot ‘slechts’ minder dan 30 ha per dag, in plaats van de huidige 55 ha (BMUV, 2023).

Binnen- en buitenstedelijk (ofwel *Innenbereich* en *Außenbereich*) kunnen verschillend worden afgebakend en gedefinieerd. Naast de fundamentele vraag wanneer een gebied nog geldt als buitenruimte of wanneer het een binnenruimte is, spelen vragen over afbakening onder het bouwrecht en daarnaast vragen over de noodzakelijke ontwikkelingsinspanning een rol in de verschillende afbakeningsbenaderingen. Uiteindelijk komt de milieu-impact van grondgebruik niet voort uit (ruimtelijke) wetgeving, maar uit een structurele ingreep zelf (Schiller & Siedentop, 2009). Feit is wel dat de onduidelijkheid over de afbakening leidt tot veel discussie bij bouwautoriteiten, rechtbanken en onder juristen gespecialiseerd in bestuursrecht (Wandscher, 2023). Dit komt op zijn minst de efficiënte van de Duitse woningbouwproductie niet ten goede.



Figuur 5.7: Jaarlijkse uitbreiding van bebouwd oppervlak in Duitsland

Bron: Adrian, Bunzel, Michalski & Pätzold (2021)

B3 Stedelijke kavelruil

In Duitsland is, anders dan in andere landen, landbeheer via het formele instrument van *Umlegung* (§45t/m79 *BauGB*) prominent aanwezig (Hartmann en Spit, 2015). “Dit instrument maakt samenwerking mogelijk tussen grondeigenaren en gemeente bij het aanpassen van percelen aan een geplande ontwikkeling. Kenmerkend is dat de procedure de bestaande eigendomsstructuur behoudt en dat gemeenten geen grond hoeven aan te kopen en door te verkopen” (Jehling & Hecht, 2022, p. 117). Bij de *Umlegung* is er een verplichting om mee te doen aan het herverkavelen. Ondanks deze verplichting komt in Duitsland tachtig procent vrijwillig tot stand (BZK, 2019a). Na vaststelling en inwerkingtreding van *Umlegung* zijn de gronden onderworpen aan een vervreemdings- en wijzigingsverbod (§ 51 *BauGB*). Het basisidee van de procedure is de rekenkundige vereniging van alle percelen in het *Umlegungsgebiet* om de zogenaamde ‘herbestemmingsmassa’ te vormen. Van deze massa krijgt de gemeente vooraf het lokale verkeer en groen toegewezen. De overige oppervlakten (verdeelmassa) worden naar ligging, vorm en omvang aan de betrokken eigenaren toegewezen in de vorm van goed ingerichte bouwkavels (Stadt Frankfurt, 2023d).

Duitsland wordt beschouwd als een van de pionierslanden bij het doorvoeren van het instrument. *Umlegung* wordt met name toegepast door gemeenten met weinig openbare grondreserves (Shahab et al. , 2021) en het wordt aanzienlijk vaker aan de randen van steden toegepast dan in bestaand stedelijk gebied (Guhl, 2018). *Umlegung* kent een aantal voordelen; (1) de gemeente hoeft de grond niet aan te kopen, (2) onbereidwillende eigenaren worden in het proces ‘meegetrokken’, (3) tijdsbesparing door parallelle procedures, omdat de herverdeling al tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan kan worden geïnitieerd (Guhl, 2018).

B4 Bouwverplichting

Opmerkelijk is dat de Duitse wetgever onvoldoende instrumentarium biedt om een bouwplicht af te dwingen (Hengstermann & Hartmann, 2018). "In de praktijk is deze regeling tot nu toe een 'bot zwaard' gebleken", zegt algemeen directeur Gerd Landsberg (Zeit Online, 2019). Deze opinie wordt bevestigd door Kolocek en Hengstermann die de resultaten van een discoursanalyse in Duitsland via 300 krantenartikelen uit de afgelopen 25 jaar hebben onderzocht (2020, p. 559). Uit de analyse blijkt dat de gemeenten ook gebruik maken van de lokale media en zowel de bouwverplichting als de onteigening overwegen. "De daadwerkelijke toepassing van de instrumenten wordt vaak in hetzelfde artikel gerelativeerd door andere (bijvoorbeeld uit de oppositie) en onafhankelijke experts" (2020, p. 559). Het instrument wordt derhalve niet opgenomen empirisch onderzoek, maar komt wel terug in het vergelijk met het Nederlands mogelijkheden voor het afdwingen van een bouwverplichting.

C. Grondbeleidsinstrumenten i.r.t. reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten

C1a Voorkeursrecht

Duitse gemeenten kunnen gebruikmaken van twee typen *Vorkaufrecht*; (1) een algemeen voorkeursrecht (§24 *BauGB*) en een bijzonder voorkeursrecht (§25 *BauGB*). Bij een algemeen voorkeursrecht dient de grond concreet te zijn aangewezen voor een (her)bestemming van het gebied via onder andere een *Bebauungsplans*, *Umlegung* of zijn betrokken in een *Flächennutzungsplans* (omgevingsvisie) waarbij de gronden onbebouwd zijn maar voor woningbouw zijn beoogd. Een bijzonder voorkeursrecht, wat meer strategisch van aard, kan worden toegepast in gevallen waar de gemeente een stedenbouwkundige maatregelen overweegt en daar waar onbebouwde gronden betrokken zijn in een *Bebauungsplans* (omgevingsplan) met als doel woningbouw. In dit laatste geval moet de deelstaatregering via *BauGB 201a* de gemeente hebben betiteld als 'krappe woningmarkt'. Om het voorkeursrecht voor de gemeente actief te laten worden, moet er sprake zijn van een (concept) koopovereenkomst met een derde (potentiële) koper. Onder de hierin genoemde (prijs)condities is de gemeente gerechtigd middels het voorkeursrecht tot aankoop over te gaan.

(C1b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Een *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (§ 165 *BauGB*) geeft gemeenten het recht om een aanzienlijk deel van het gemeentelijk afgebakend gebied te ontwikkelen en stedenbouwkundig te reorganiseren. Een bijzonder element van deze bevoegdheid is de fundamentele "verplichting van de gemeente om de grond binnen het gebied te verwerven en te herprivatiseren" (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2020, p. 4). Zo treedt de gemeente op als mobilisator van bouwgronden die verder gaan dan haar stedenbouwkundige bevoegdheden in het conventionele stedenbouwkundige recht. De *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* genoot in de jaren 1990 grote populariteit (Guhl 2018). Vanwege de mogelijke inmenging in particuliere eigendomsrechten als gevolg van de mogelijkheid om eigenaren te onteigenen die niet bereid zijn om mee te werken, zijn er relatief hoge hindernissen voor dit instrument voor de invoering ervan. Het is een sterk instrument, maar stuit mede daardoor op de politieke bezwaren. Casestudies hebben bevestigd dat politieke mandaten van de lokale overheid niet vanzelfsprekend zijn. Bij gebrek aan ontwikkelalternatieven kan dit instrument worden ingezet als een minnelijke ontwikkeling niet kan worden gerealiseerd. "Toch lijken lokale politici dit instrument keer op keer te schuwen omdat het in politieke debatten vaak wordt geassocieerd met het begrip onteigening" (Adrian, Bunzel, Michalski, & Pätzold, 2021, p. 29).

"De terughoudendheid ten opzichte van dit instrumentarium, die in sommige gemeenten ook om andere redenen is toegenomen, moet echter worden weggenomen, omdat er in tegenstelling tot het gangbare beeld, kans is op snelheid van ontwikkeling" (Dürsch 2002, p. 1.13). Groot voordeel van het instrument is dat de gemeente de grond verwerft tegen de waarde die zou ontstaan zonder de inzet van het instrument. Hierbij worden de eerder genoemde referentiegrondwaarden gehanteerd. De bouwrijpe percelen worden na de ontwikkelmaatregel door de gemeente verkocht tegen de dan hogere marktwaarde. Eigenaars die hun grond houden, moeten een compenserend bedrag voor betalen dat gelijk is aan het verschil tussen de marktwaarde voor en nadat de maatregel werd ingevoerd. De anders gebruikelijke ontwikkelingsbijdragen (in het kader van kostenverhaal) blijven hier achterwege. Het is echter niet altijd zo dat het verschil in vastgoedprijzen voor en na de ontwikkelingsmaatregel voldoende is om deze te financieren, waardoor de stad een risico draagt.

(C2) Erfpacht

In Duitsland is het erfpachtrecht in 1947 afgeschaft. “Het werd gezien als een vorm van middeleeuws leengoed” (Deutscher Erbbaurechtsverband, 2023). Een zeer vergelijkbaar instrument is het *Erbbaurecht* ofwel een erfelijk opstalrecht. Het *Erbbaurecht* is een beperkt recht dat te vergelijken is met het Nederlandse opstalrecht. “Het doorbreekt de verticale natrekking van een gebouw door de grond en geeft de gerechtigde het recht een bouwwerk op of onder de oppervlakte van de grond te hebben (§1 *Erbbaurechtsgesetz*)” (Tweehuysen, 2016, p. 1). *Erbbaurecht* wordt voor lange tijd afgesloten waarbij de gebruiker van de grond veelal een jaarlijkse vergoeding betaalt.

D. Grondbeleidsinstrumenten i.r.t. herverdeling van eigendomsrechten

D1 Grondaankoop door gemeente

Een strategische benadering van grondaankoop (*Flächenbevorratung*) is een kostbare aangelegenheid voor ook Duitse gemeenten waarvoor veelal geen middelen voorhanden zijn. Duitse gemeenten betrekken hun inkomsten voor een relatief groot deel uit gemeentelijke belastingen (Tennekes & Harbers, 2012).

D2 Onteigening

De Duitse grondwet (artikel 14, lid 2) stelt dat: “Eigendom verplicht. Het gebruik ervan moet ook het algemeen belang dienen.” De vereisten voor een *Enteignung* (onteigening) zijn: (a) de onteigening dient het algemeen belang, (b) de onteigening geschiedt tegen een redelijke vergoeding en (c) onteigening is toegestaan op grond van een wet die de aard en omvang van de schadevergoeding regelt. Volgens het Duitse § 95 *BauGB* is de vergoeding voor het verlies van rechten als gevolg van de *Enteignung* gebaseerd op de marktwaarde (§ 194 *BauGB*) van het te onteigenen eigendom. Bepalend is de marktwaarde op het moment dat de ‘onteigeningsautoriteit’ beslist op het verzoek tot onteigening (Koch, 2023).

6. Casestudie

6.1 Inleiding

Het onderzoek heeft tot doel lessen te trekken uit de wijze waarop Duitse steden de woningbouwproductie organiseren. Daarmee tracht het inzicht te krijgen in gebeurtenissen die nu al daadwerkelijk plaatsvinden en zoeken naar het 'hoe' en 'waarom'. Volgens Van Tulder (2018) zijn casestudies hiervoor een geschikt instrument. De casestudie heeft in het kader van voorliggend onderzoek niet tot doel het betreffende grondbeleidsinstrument nader uit te lichten in technisch of juridisch opzicht. "Een casestudy is een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen binnen de context van het dagelijks leven plaatst, vooral wanneer de grenzen tussen fenomeen en context niet helder zijn" (Yin, 2003, p. 13).

De analyseschaal betreft het niveau van (groot)stedelijke gemeenten met een forse groeiopgave. De reden hiervoor is dat in zowel Nederland als Duitsland de vraag in stedelijke gebieden groot is waardoor hier een forse woningbouwopgave ligt. De complexiteit is bij dergelijke gebiedsontwikkelingen groot vanwege talloze tegengestelde (ruimtelijke)belangen en juridisch-/planologische (milieukundige) uitdagingen. Aan de hand van een selectie van een drietal Duitse steden wordt middels semi gestructureerde interviews beschouwd hoe deze Duitse steden invulling geven aan hun grondbeleid. De selectiecriteria worden hierna in hoofdstuk 6.2 toegelicht. Vanzelfsprekend is het tijdsgewricht van belang waarin woningbouw in Duitse steden tot stand komt. Zonder een harde grens te trekken, gebiedsontwikkelingen duren meestal vele jaren, wordt de periode *na* de financiële crisis (van 2008) beschouwd tot heden.

Het empirisch onderzoek is mede gebaseerd op de informatie verkregen bij een tweedaags seminar '*Aktive Bodenpolitik für neue Stadtquartiere*' aan het Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) in Berlijn in mei 2022. De interviews zijn voor een deel tot stand gekomen via de daar opgedane contacten.

De interviews zijn afgenomen van maart tot en met juni 2023. De meeste interviews zijn online (Teams) en telefonisch afgenomen in de voorkeurstal van de geïnterviewden. De interviews duurden minimaal 1 uur. Via een vooraf toegezonden vragenlijst (*Fragebogen*) zijn semigestructureerde interviews afgenomen, wat ruimte bood voor verdere duiding. In de interviews werden de (1) markt-omstandigheden, (2) de ervaringen met het gehanteerde grondbeleidsinstrumentarium en (3) de samenwerking met marktpartijen besproken.

6.2 Selectie(criteria) Duitse steden

Voor het casestudie-onderzoek op stedelijk niveau worden drie Duitse steden beschouwd. Dit aantal biedt een afwisselend beeld en is hanteerbaar in het kader van het onderzoek in termen van tijd en inzet. Voor de selectie van de drie Duitse steden worden de onderstaande criteria gebruikt:

- 1) Het inwoneraantal van de stad dient vergelijkbaar te zijn met de grote Nederlandse steden (G4). Het inwoneraantal dient daarbij te liggen tussen 822.600 (Amsterdam) en 362.000 inwoners (Utrecht) (CBS, 2023). Hierbij wordt niet verondersteld dat kleinere gemeente geen exemplarisch voorbeeld kunnen aandragen, maar de context i.r.t. woningbehoefte, druk op ruimtelijke overwegingen, wordt de omvang van een stad desalniettemin gewaardeerd. Bovendien is op voorhand veel keuze t.a.v. dergelijke grootte van verschillende steden.
- 2) De stad dient een grote kwantitatieve woningbouwopgave te hebben sinds 1990. Hierdoor is er voldoende ervaring opgedaan met de realisatie van nieuwe of te herontwikkelen woongebieden in de gemeente. Dergelijke 'recente' ervaringen kunnen bovendien onderdeel zijn van documenten c.q. literatuur. Dit aspect wordt gebaseerd op de bevolkingsontwikkeling;
- 3) De steden dienen te liggen in verschillende Duitse deelstaten, waaronder minimaal één in voormalig Oost-Duitsland. De invloed van deze deelstaten is, anders dan in Nederland met haar provincies als tweede bestuurslaag, immers groot op wijze waarin gemeenten hun woningopgave tot stand kunnen brengen. Met name ten aanzien van financiële ondersteuning van (betaalbare) woningbouw zijn er verschillen geconstateerd.

Hieronder wordt invulling gegeven aan deze drie selectiecriteria:

1. Inwoneraantal:

Rood gemarkeerde steden in figuur 6.1 passen op basis van hun inwoneraantal 2021 niet binnen selectiecriteria (te groot). De groen gemarkeerde steden passen op basis van hun inwoneraantal 2021 van 759.000 (Frankfurt am Main) en Duisburg (495.000) wel binnen de selectie.

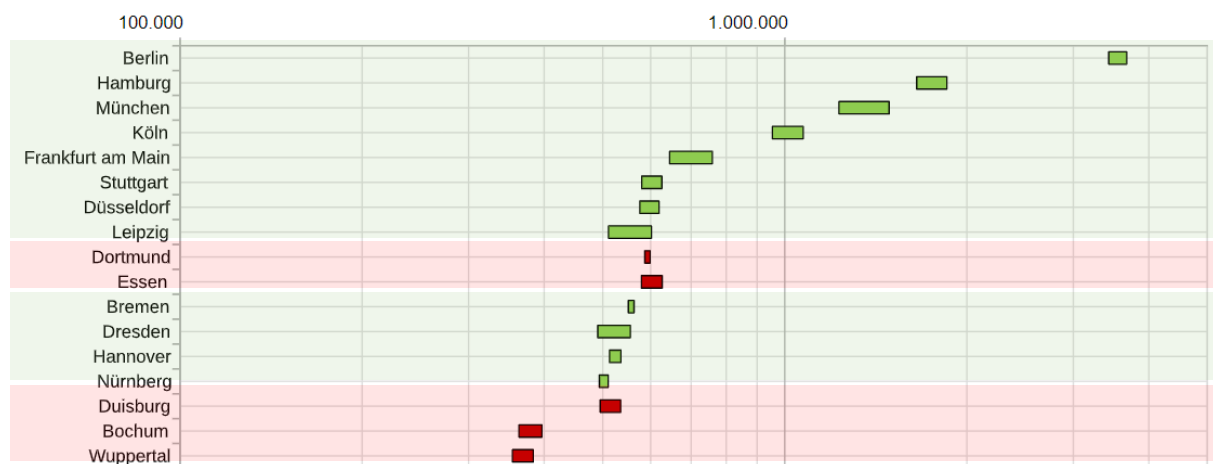
Rang	Name	1970	1980	1990	2000	2010	2021	Bundesland
1.	Berlin	3.208.719	3.048.759	3.433.695	3.382.169	3.460.725	3.677.472	Berlin
2.	Hamburg	1.793.640	1.645.095	1.652.363	1.715.392	1.786.448	1.853.935	Hamburg
3.	München	1.311.978	1.298.941	1.229.026	1.210.223	1.353.186	1.487.708	Bayern
4.	Köln	849.451	976.694	953.551	962.884	1.007.119	1.073.096	Nordrhein-Westfalen
5.	Frankfurt am Main	666.179	629.375	644.865	646.550	679.664	759.224	Hessen
6.	Stuttgart	634.202	580.648	579.988	583.874	606.588	626.275	Baden-Württemberg
7.	Düsseldorf	660.963	590.479	575.794	569.364	588.735	619.477	Nordrhein-Westfalen
8.	Leipzig	583.885	562.480	511.079	493.208	522.883	601.866	Sachsen
9.	Dortmund	640.642	608.297	599.055	588.994	580.444	586.852	Nordrhein-Westfalen
10.	Essen	696.419	647.643	626.973	595.243	574.635	579.432	Nordrhein-Westfalen
11.	Bremen	592.533	555.118	551.219	539.403	547.340	563.290	Bremen
12.	Dresden	502.432	516.225	490.571	477.807	523.058	555.351	Sachsen

Figuur 6.1: Top 15 Duitse grootste steden.

Bron: Wikipedia (2023)

2. Ervaring met kwantitatieve woningbouwopgave

Wanneer we kijken naar de bevolkingsontwikkeling sinds 1990 zien we dat meerdere grote steden, veelal gelegen in voormalig West-Duitsland, hard gegroeid zijn. Rood gemarkeerde steden in figuur 6.2 passen op basis van de bevolkingsontwikkeling sinds 1990 niet binnen de selectiecriteria (te groot). De groen gemarkeerde steden passen op basis hiervan binnen deze selectie.



Figuur 6.2: Bevolkingsontwikkeling van Duitse grote steden sinds de hereniging in 1990

Bron: Wikipedia (2023)

3. Verschillende deelstaten

Wanneer we beide voorgaande criteria hanteren blijven er 6 steden over die voldoen aan de eerste twee criteria, te weten: Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf, Leipzig en Bremen, Dresden (zie groen markering in figuur 6.3). Zoals vermeldt bij de criteria dienen de steden te liggen in verschillende deelstaten (*Bundeslander*). Alleen Dresden en Leipzig vallen in dezelfde deelstaat (Saksen ofwel *Sachsen*) die tevens de enige voormalige Oost-Duitse deelstaten vertegenwoordigt.

Rang ↕	Name ↕	1970 ↕	1980 ↕	1990 ↕	2000 ↕	2010 ↕	2021 ▼	Bundesland ↕
1.	Berlin	3.208.719	3.048.759	3.433.695	3.382.169	3.460.725	3.677.472	Berlin
2.	Hamburg	1.793.640	1.645.095	1.652.363	1.715.392	1.786.448	1.853.935	Hamburg
3.	München	1.311.978	1.298.941	1.229.026	1.210.223	1.353.186	1.487.708	Bayern
4.	Köln	849.451	976.694	953.551	962.884	1.007.119	1.073.096	Nordrhein-Westfalen
5.	Frankfurt am Main	666.179	629.375	644.865	646.550	679.664	759.224	Hessen
6.	Stuttgart	634.202	580.648	579.988	583.874	606.588	626.275	Baden-Württemberg
7.	Düsseldorf	660.963	590.479	575.794	569.364	588.735	619.477	Nordrhein-Westfalen
8.	Leipzig	583.885	562.480	511.079	493.208	522.883	601.866	Sachsen
9.	Dortmund	640.642	608.297	599.055	588.994	580.444	586.852	Nordrhein-Westfalen
10.	Essen	696.419	647.643	626.973	595.243	574.635	579.432	Nordrhein-Westfalen
11.	Bremen	592.533	555.118	551.219	539.403	547.340	563.290	Bremen
12.	Dresden	502.432	516.225	490.571	477.807	523.058	555.351	Sachsen

Figuur 6.3: Selectiecriteria in relatie verschillende deelstaten

Bron: Wikipedia (2023)

Conclusie

Op basis van de drie selectiecriteria resteerden 7 opties voor opname van de stad in het casestudie onderzoek. Vanwege enkele contacten, opgedaan gedurende een tweedaags seminar "*Aktive Bodenpolitik für neue Stadtquartiere*" op 16 en 17 mei 2022, zijn van de 7 geschikt geachte steden de onderstaande drie geselecteerd voor het doen van empirisch onderzoek naar de Duitse praktijk.

- Düsseldorf gelegen in de deelstaat Noordrijn-Westfalen;
- Frankfurt am Main gelegen in de deelstaat Hessen; en
- Leipzig gelegen in de deelstaat Saksen.

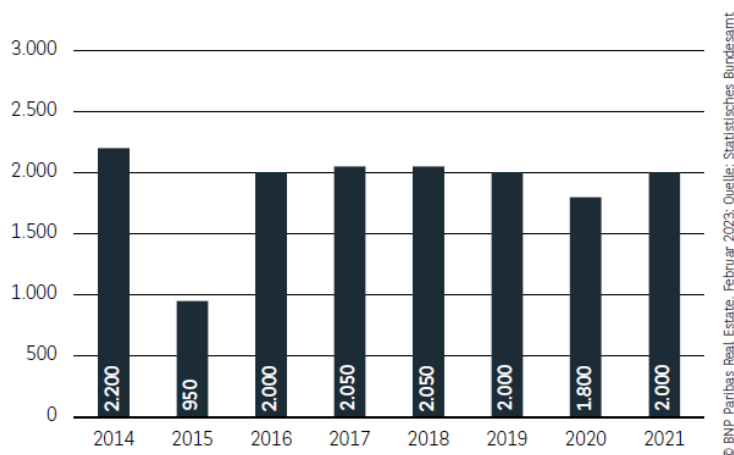
6.3 Introductie steden

6.3.1 Düsseldorf

Inleiding

Düsseldorf is de hoofdstad van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en gelegen aan de Rijn. De stad telde in 2022 759.224 inwoners (BNP, 2023) en is de zevende stad van Duitsland naar inwoner aantal. Düsseldorf maakt deel uit van het Metropoolgebied Rijn-Ruhr wat een van de grootste industriegebieden in Europa en het grootste in Duitsland is (Wikipedia, 2023).

In Düsseldorf is, net als in andere steden in Duitsland, een grote vraag op de woningmarkt. Sinds resulteert dat in stijgende koop- en huurprijsniveaus van woningen. In 2022 bedraagt de gemiddelde huurprijs voor bestaande woningbouw € 11,55 /m²/jr (+5% t.o.v. 2021), nieuwbouw huurprijs € 15,40 /m²/jr (+4%) en kooprijs van nieuwbouw € 7.500 /m² (+9%) (BNP, 2023). Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen bedraagt jaarlijks circa 2.000.



Figuur 6.4: Nieuwbouwopleveringen in Düsseldorf

Bron: BNP Paribas Real Estate (2023)

Grotere woningbouwprojecten in Düsseldorf worden voornamelijk uitgevoerd door klassieke projectontwikkelaars (Bulwiengesa, 2021, p. 20). In deze projecten wordt de planning herhaaldelijk uitgesteld zoals bij het project Glasmachervierviertel.

Circa 44 procent van de appartementen in het ontwikkel- en beleggingsegment is afkomstig van private actoren. Publieke actoren ontwikkelen 24 procent van de appartementen in Düsseldorf. De *Genossenschaften* (wooncoöperaties), die over het algemeen sterk vertegenwoordigd zijn in Düsseldorf, hebben een nieuwbouwaandeel van 26 procent, wat opvallend hoog is (Bulwiengesa, 2021, p. 20). De stad Düsseldorf is indirect met de *Städtische Wohnungsgesellschaft Düsseldorf* (SWD) een speler op de woningmarkt. SWD heeft een sociale woningvoorraad van 8.200 appartementen en is daarmee een van de grootste portefeuillehouders in Düsseldorf. Grotere projecten van SWD zijn het "New Urban Building" en de verdichting "Grünau". De Düsseldorfse Wohnungsgenossenschaft (DWG) staat op de tweede plaats. Een groot project is de herontwikkeling van het voormalige Rheinbahnterrain (waar onder meer BPD, Concepta en BNS ook actief zijn met verkoop ontwikkelingsprojecten) (Bulwiengesa, 2022, p. 18).

Grondbeleid

Met de inwerkingtreding van de NRW-Bouwgrondmobilisatieverordening staan de 95 gemeenten in NRW de volgende actiemiddelen ter beschikking voor de mobilisatie van bouwgrond: (1) Uitbreiding van het gemeentelijk voorkeursrecht van braakliggende percelen; (2) Vrijstellingen van de bepalingen van een ontwikkelingsplan waardoor in een gebied met een krappe woningmarkt ontheffing kan worden verleend van de bepalingen van een ontwikkelingsplan ten gunste van woningbouw; (3) opleggen van gemeentelijke bouwbedingen voor woningbouw in het geval van dringende huisvestingsbehoeften (NRW, 2023a).

In 2013 stelde de stad Düsseldorf het *Handlungskonzepts für den Wohnungsmarkt* (HKW) vast waarin de doelen en de mogelijkheden om dit te bereiken zijn geschetst. "Daarbij heeft de stad Düsseldorf,

naast de formele instrumenten zoals het planningsrecht, twee manieren om de woningmarkt te beïnvloeden: enerzijds door het sluiten van *städtebaulichen Verträgen* met investeerders of projectontwikkelaars in het kader van de ruimtelijke ordening en anderzijds door het opstellen van de koopovereenkomst in het geval van de verkoop van stedelijke grond” (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2016, p. 91). Düsseldorf zet hiermee beleidsmatig hoofdzakelijk in op twee instrumenten; (1) *Städtebaulichen Verträgen* en (2) *Angebotsplanung* (de verkoop van eigen grond).

De stad Düsseldorf overwoog een strategie voor gebiedsgerichte quota voor sociale woningen, maar voert nu generieke bindende vaste quota in. Hiermee wordt willekeur vermeden en weten ontwikkelaars waar ze aan toe zijn. “Het is echter van cruciaal belang dat er voor bijzondere situaties een andere beslissing per situatie bestaat” (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2016, p. 92). De vrees dat het quotasysteem zou kunnen leiden tot een vermindering, vertraging of stilstand van woningbouwprojecten met ontwikkelingsplanprocedures in Düsseldorf is niet bevestigd. “Een essentieel onderdeel van het quotamodel in Düsseldorf is de gelijke behandeling van beleggers en transparante regelgeving en documentatie over afwijkingen van de standaardprocedure” (DV, 2016, p. 72).

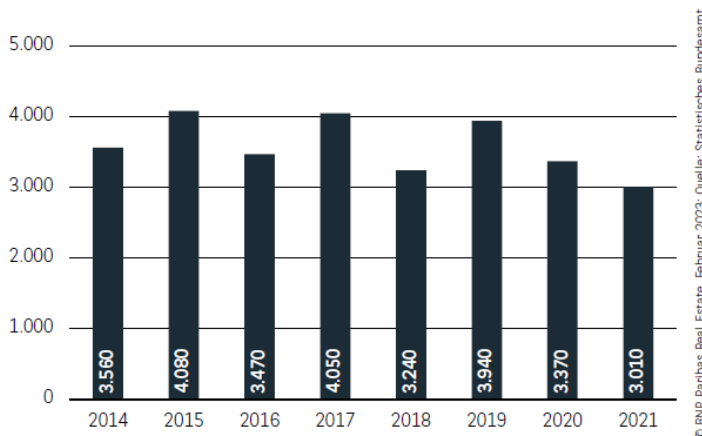
De geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1) stelt dat: “Dankzij ons *HKW* hebben we prijsregulering voor 50% van de nieuwbouwwoningen. In het segment van de sociale huurwoningen is er de grootste kans om invloed uit te oefenen op de woningmix”. Onder betaalbare woningbouw wordt in Düsseldorf verstaan aanbiedingen die worden verhuurd voor maximaal 9,80 euro/m² of verkocht voor maximaal 3.500 euro/m² woonoppervlak. Deze in 2020 vastgestelde uitgangswaarden worden geïndexeerd, rekening houdend met de landelijke bouwpijnsindex (Stadt Düsseldorf, 2023).

Op 15 december 2022 werd door de gemeente het *städtebauliches Entwicklungskonzept* (§ 176a BauGB) ‘Raumwerk Düsseldorf’ vastgesteld. Dit *Raumwerk-D* is bedoeld om overheden en politici te helpen niet elke beslissing over een bouwproject afzonderlijk te beoordelen, maar in grotere verbanden te denken. En het moet experts en burgers een beeld geven van hoe de stad er over 20 of 30 jaar uit zou kunnen zien. Dergelijke concepten zijn een veelgebruikt instrument in gemeenten (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2022).

6.3.2 Frankfurt am Main

Inleiding

In Frankfurt is, net als in andere steden in Duitsland, een grote vraag op de woningmarkt, wat sinds de 2015 resulteert in stijgende koop- en huurprijsniveaus van woningen. In 2022 bedraagt de gemiddelde huurprijs voor bestaande woningbouw € 14,55 /m² (-1 % t.o.v. 2021), nieuwbouw huurprijs € 17,30 /m² (+1%) en koopprijs van nieuwbouw € 7.840 /m² (+1%) (BNP, 2023). Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen bedroeg in 2021 ruim 3000 woningen.



© BNP Paribas Real Estate, Februar 2023. Quelle: Statistisches Bundesamt

Figuur 6.5: Nieuwbouwopleveringen in Frankfurt am Main

Bron: BNP Paribas Real Estate (2023)

Gemeten naar het aantal inwoners is Frankfurt met van zijn projectontwikkelingsactiviteit erg actief in vergelijking met andere A-steden, top-7 grootste Duitse steden (Bulwiengesa, 2021). De geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt (bijlage 1) stelt dat er momenteel 5.000 woningen in aanbouw zijn ondanks de hoge bouwrijzen maar dat met de huidige hoge grond- en bouwrijzen dat aantal niet gelijk blijft.

Wanneer we bij de ontwikkelaars naar woningaantallen kijken is ABG Frankfurt in 2021 veruit de grootste speler op afstand gevolgd door verschillende kleinere ontwikkelaars (Bulwiengesa, 2021). ABG Frankfurt-Holding is een gemeentelijke woning- en vastgoedgroep en de grootste woningcorporatie in Frankfurt am Main. Het bedrijf is eigendom van de stad Frankfurt. Samen met haar dochterondernemingen exploiteert ABG Frankfurt Holding meer dan 54.000 appartementen in Frankfurt. De kerntaken zijn de commerciële en technische ondersteuning van haar vastgoed, projectontwikkeling en de verdere ontwikkeling van de vastgoedportefeuille (ABG, 2023). Frankfurt heeft hiermee een eigen woning- en ontwikkelbedrijf dat concurreert op de markt.

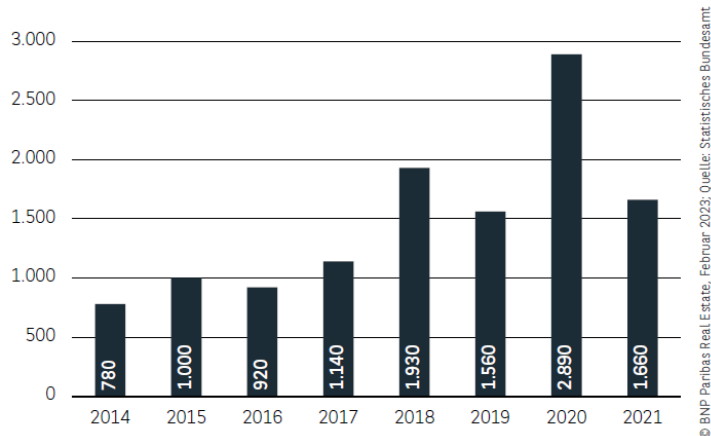
Grondbeleid

Op 7 mei 2020 keurden de gemeenteraadsleden het *Baulandbeschluss* (bouwgrondbesluit) voor de stedelijke ontwikkeling van Frankfurt goed. De stad Frankfurt am Main stelt daarmee een transparant kader voor de ontwikkeling van toekomstige woongebieden. “Als gevolg van het bouwgrondbesluit gelden in Frankfurt voor het eerst uniforme en transparante eisen voor de ontwikkeling van woningbouwgrond” (Stadtplanungamt Frankfurt am Main, 2022). Dit zijn veelal eisen aan de opgave voor betaalbare woningbouw en andere kwalitatieve eisen.

De geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt (bijlage 1) stelt dat *Gnossenschaften* bij voorkeur meer ruimte krijgen vanwege hun lange termijn perspectief. De stad probeert hen meer ruimte te geven omdat zij niet in de markt kunnen concurreren met marktpartijen. Het is alleen ingewikkeld omdat het de stad veel geld en ambtelijke inzet kost.

6.3.3 Leipzig

Leipzig is een van de snelst groeiende steden in Duitsland (Stadt Leipzig, 2021). In Leipzig is, net als in andere steden in Duitsland, een grote vraag op de woningmarkt, wat sinds 2015 resulteert in stijgende koop- en huurprijsniveaus van woningen. In 2022 bedraagt de gemiddelde huurprijs voor bestaande woningbouw € 8,00 /m² (+10 % t.o.v. 2021), nieuwbouw huurprijs € 12,05 /m² (+9%) en kooprijs van nieuwbouw € 5.160 /m² (+1%) (BNP, 2023). Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen bedroeg in 2021 ruim 1600 woningen.



Figuur 6.6: Nieuwbouwopleveringen in Leipzig

Bron: BNP Paribas Real Estate (2023)

De aanhoudend sterke bevolkingsgroei, wat ook een duidelijke erkenning is van de aantrekkelijkheid en de kwaliteit van het wonen in de stad, vertaalt zich al enkele jaren in veranderingen in een krappere wordende woningmarkt en de daaruit voortvloeiende eisen aan het specialistische woonconcept. De leegstand in de stad is de afgelopen jaren sterk gedaald. De stad prognosticeert een extra vraag naar circa 51.000-78.000 woningen tot 2030, waardoor er een forse bouwopgave ligt. Leipzig hanteert een 'monitoringsrapport huisvesting' die om het jaar wordt geactualiseerd. Het doel van dit rapport is ontwikkelingen voor een selectie van woonbeleidsdoelstellingen te schetsen op basis van de momenteel beschikbare gegevens (Stadt Leipzig, 2021).

Grondbeleid (instrumenten)

Het 'Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Leipzig 2030' is de toekomststrategie voor de ontwikkeling van Leipzig voor de komende 10 tot 15 jaar. Het brengt alle onderwerpen samen die van belang zijn voor de stedelijke ontwikkeling van de stad. Interdisciplinair werken binnen het stadsbestuur is net zo belangrijk als de betrokkenheid van alle actoren in de stedelijke samenleving (Stadt Leipzig, 2021). "De stad maakt volop gebruik van de mogelijkheden die haar ter beschikking staan om invloed uit te oefenen op voldoende en betaalbare woonruimte" aldus Dorothee Dubrau, Bürgermeisterin für Stadtentwicklung und Bau. "Maar de mogelijkheden voor gemeentelijke invloed zijn beperkt. We zullen de huur- en grondprijsontwikkeling niet stoppen, maar in het beste geval wel kunnen dempen. Onze mogelijkheden liggen vooral op het gebied van stedenbouw, vastgoedbeleid en wijkontwikkeling en projecten. We zetten in op nog sterkere huisvestingssubsidies door de Vrijstaat afgestemd op de noden van de gemeenten" (Stadt Leipzig, 2018).

De geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1) van de stad Leipzig stelt: "Leipzig was juist lange tijd een krimpende stad waarin juist genoeg ruimte was. Momenteel wordt een '*Wohnpolitisches Konzept*' voorbereid waarin enerzijds woondoelen worden gedefinieerd en anderzijds ook de locaties worden aangewezen".

6.4 Grondbeleidsinstrumenten in de praktijk

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

(A1) Referentie (grond)waarden

Zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 5.3 maakte de Duitse nationale wetgeving het sinds 1960 verplicht dat de *Bundesländer* een *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte* introduceerde. Met de publicatie van de *Markttrichtwertkarte* marktbenchmarkkaart in 1998, die destijds uniek was in Duitsland, zette Düsseldorf de standaard. (Gutachterausschuss Düsseldorf, 2011). In aanvulling op deze waarderingssystematiek van de deelstaat NRW kent Düsseldorf sinds 2013 een *Gesellschaft zur Ermittlung von Wohnungsmarktdaten* (GEWD). Het doel van de vereniging is het ondersteunen van de woningmarkt door transparantie te creëren en trends in de vastgoedbranche te signaleren. In samenwerking met de gemeente worden vastgoedprijzen en huurprijzen van de respectievelijke betrokken bedrijven verzameld, vergeleken en gepubliceerd. De leden van de GEWD klagen dat de financiering van projecten momenteel nog “met de gieter” wordt gedaan (GEWD, 2023). Klaus Franken, voorzitter van de GEWD, pleit voor “de Rijnlandse consensus in plaats van de Berlijnse agressiviteit”, doelend op de huidige gebeurtenissen in de hoofdstad. (Polis, 2019). Ook Frankfurt en Leipzig kennen via hun deelstaat een *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte*. Geïnterviewde ambtenaar van de stad Leipzig (bijlage 1) stelt dat het instrument van *Grundstückswerte* slechts een richtprijs formuleert en niet het vertrekpunt is voor een marktwaardebepaling voor het geval een gemeente grond in het kader van een voorkeursrecht, *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* of onteigening wenst te verwerven. “Daarvoor is een *Verkehrswertgutachten* (marktwaardebepaling) volgens § 194 *BauGB* nodig waarbij de geldigheid slechts een jaar is” aldus geïnterviewde ambtenaar uit Leipzig.

(A2) Kostenverhaal en baatbelasting

Kostenverhaal is in Duitsland, zoals beschreven in hoofdstuk 5.3.3 goed af te dwingen. “Het beleid (*red.* in NRW) is gericht op het vermijden van nieuwe investeringen, die veel minder dan in Nederland via vereveningsconstructies worden gefinancierd” (Tennekes & Harbers, 2012, p. 12). De geïnterviewde ambtenaar uit Düsseldorf (bijlage 1) stelt dat er in het kader van kostenverhaal “goede ervaringen zijn met *Städtebauliche Verträge*, met name met betrekking tot de overname van kosten door de investeerder in openbare infrastructuur (bijv. Kinderdagverblijven, scholen, enz.) en om te zorgen voor de uitvoering van het actieplan voor huisvesting”. Ook de geïnterviewde ambtenaar van de stad Leipzig (bijlage 1) stelt dat kostenverhaal vanzelfsprekend is bij de ontwikkelingen in de stad goed zijn af te dwingen via met name *Städtebauliche Verträge*.

Frankfurt stelt via het in 2020 vastgestelde *Baulandbeschluss* dat tot tweederde van de planologische waardeverhoging ten bate komt aan de publieke functies in het gebied. “Op die manier dragen de projectontwikkelaars bij aan de ontwikkeling van grond, voor gebiedsgerichte sociale infrastructuur zoals kinderdagverblijven, basisscholen of jeugdhuizen, voor klimaatbescherming, klimaatadaptatie en de aanleg van openbaar groen, voor compensatie in het kader van de natuurbeschermingswet en de vervulling van de plankosten. Dit zorgt ook voor een goed aanbod van groen. Een derde van de planologische waardeverhoging blijft bij de plangerechtigde” (Stadtplanungamt Frankfurt am Main, 2022). De methode voor het bepalen van de waarde van de planologische stijging van de grondwaarde en daarmee het kader voor kostendeling is uniform en bindend gedefinieerd (Stadtplanungamt Frankfurt am Main, 2022).

Baatbelasting (*Ausbaubeitrag*) wordt in de steden toegepast ter dekking van met name infrastructurele kosten. Leipzig heeft in 2017 belanghebbenden geïnformeerd over de herinrichting van de Karl-Heine-Straße en daarbij aangegeven dat het om een bijdrage-plichtige herinrichting gaat. De totale kosten bedroegen 13,4 miljoen euro, waarvan een beperkt deel (€ 288.000) door direct belanghebbende grondeigenaren moet worden bekostigd (Stadt Leipzig, 2017).

(A3) Fiscale en financiële instrumenten

NRW telde eind 2021 een portefeuille 441.871 prijsgereguleerde huurappartementen, wat inhoudt dat 40 procent van alle Duitse prijsgecontroleerde huurappartementen (1,1 miljoen) in NRW staat (NRW, 2023). NRW hanteert evenals andere deelstaten een meerjarig *Wohnraumförderungsprogramm*

waarin de plafonds van huur- en koopprijsniveau en de bijbehorende minimale kwaliteitseisen met betrekking tot woninggrootte beschreven zijn (Stadt Düsseldorf, 2023). De geïnterviewde ambtenaar uit Düsseldorf (bijlage 1) stelt dat de financieringsprogramma's van hogere overheden niet zozeer het probleem (of de oplossing) zijn voor de kwantitatieve woningbouwopgave in Düsseldorf. "Geactualiseerde wetgeving en steunprogramma's op hoger niveau hebben de laatste tijd zeer weinig effect gehad op de woningbouwontwikkeling. Lokale factoren zoals beschikbaarheid van grond en de grondprijsniveaus wegen veel zwaarder" aldus geïnterviewde (bijlage 1).

In het *Wohnraumförderungsprogramm 2023-2027* van NRW is 9 miljard euro beschikbaar. "Financieringstoezeggingen worden toegekend aan kredietwaardige bouwers (natuurlijke en rechtspersonen zoals particuliere investeerders, huisvestingsmaatschappijen, non-profitorganisaties en coöperaties) in het kader van de beschikbare middelen. Beleggers krijgen lage rentes en verhoogde aflossingskortingen (gedeeltelijke schuldkijschelding). Als het bouwproject in aanmerking komt, controleert de NRW.BANK de kredietwaardigheid van de opdrachtgever. Als de kredietwaardigheid wordt bevestigd, geeft de gemeentelijke goedkeuringsinstantie een financieringstoezegging af en sluit de NRW.BANK een overeenkomstige leningsovereenkomst af" (NRW, 2023b). Nieuw is dat onder bepaalde voorwaarden op in de stedenbouw geïntegreerde locaties ook hogere gebouwen (meer dan 4 bouwlagen) kunnen worden gesubsidieerd. "Dit geeft ons meer vrijheid van handelen op locatie. Maar we promoten geen hoogbouwgetto's", aldus NRW-minister van Bouw Michael Groschek (NRW, 2016). Het aandeel *geforderte Mietwohnungen* in de nieuwbouw in Düsseldorf is echter beperkt met nog geen 250 opgeleverde huurwoningen in 2021 (Bulwiengesa, 2022).

De geïnterviewde medewerker van SWD (bijlage 1) stelt dat de aanvraag voor een *Wohnungsbauförderung* in NRW moet worden ingediend bij de bevoegde goedkeuringsinstantie, het stads- of districtsbestuur dat verantwoordelijk is voor het gebied waarin het te subsidiëren onroerend goed zich bevindt. "Die instantie legt het verzoek tot *Förderung* voor aan het ministerie van Bouw die de *Förderung* toekent of afwijst. Bovendien wil het ministerie altijd een mix van prijsniveaus waardoor een gebouw met alleen 200 sociale huurappartementen slechts ten dele in aanmerking komt voor goedkope leningen. Er zal altijd een groot gedeelte van een ontwikkeling gewoon via de markt vrij gefinancierd moeten zijn". De geïnterviewde medewerker van SWD (bijlage 1) stelt voorts dat "Na de regeringswissel in Berlijn (red. nov. 2021) was het hele *Wohnungsbauförderung* een tijdlang een enorme chaos. Projectsubsidies van SWD waren gelukkig al geaccordeerd waardoor SWD geen problemen had. Het maakte dat veel ontwikkelaars niet wisten waar ze aan toe waren en dat ontwikkelingen stil kwamen te liggen". Daarnaast stelt hij dat de goedkope leningen in 2019 en 2020 alsnog duur bleken doordat de markttrente toen bijzonder laag lag, in tegenstelling tot de rente behorend bij de financieringsregeling.

Inmiddels zijn, vanwege de stijgende markttrentes, de goedkope leningen daadwerkelijk goedkoper geworden en is het daarmee weer een effectief instrument.

De geïnterviewde ambtenaar van Frankfurt (bijlage 1) stelt dat via de deelstaat Hessen renteloze bouwleningen en subsidies beschikbaar zijn voor het creëren van sociale huurappartementen. Het verloopt afhankelijk van de behoefte via twee subsidiestromen. "*Förderweg 1*, waarvan de woningen zijn bestemd voor de laagste inkomens. Voor de bouw van nieuwe woningen voor huishoudens met middeninkomens, zoals verpleegsters, politiemensen, verstrekt de stad Frankfurt ook renteloze bouwleningen en subsidies dit verloopt via *Förderweg 2*. Doel van dergelijke subsidies is dat de nieuwe woningen 30 jaar een huurkorting hebben. Deze termijn lijkt laag geven het geld wat we de ontwikkelaars geven als overheid. Het bestel met *Gnossenschaften* daarentegen lijkt meer duurzaam sociaal."

Ook de deelstaat Saksen verleent subsidie voor bouwers van sociale huurwoningen indien de woonruimte minimaal 15 jaar en maximaal 20 jaar wordt verhuurd aan sociale huurders. Het doel is een huurverlaging tot 40% (max. € 4,80) per vierkante meter. De subsidie komt overeen met de berekende huurverlaging over de gebruiksverplichting van 15 tot 20 jaar, maar wordt al tijdens de bouwfase uitbetaald als een niet-terugvorderbare subsidie (Sachsen, 2023). Sinds 2017 zijn in de steden Dresden en Leipzig 2.593 nieuwe appartementen met huur- en bezettingsbeperkingen gefinancierd. "Volgens de huidige begroting zijn dit en volgend jaar goedkeuringen van meer dan 170 miljoen euro mogelijk voor subsidies voor sociale huisvesting volgens de subsidierichtlijnen voor huurwoningen", legt staatsminister Thomas Schmidt uit. "Op deze manier kan de Vrijstaat een verdere

belangrijke impuls geven aan het kalmeren van de gespannen huizenmarkten in Dresden en Leipzig." (Sachsen, 2023).

De drie deelstaten hanteren allen, weliswaar in beperkte mate, andere voorwaarden voor het beschikbaar stellen van financiering voor betaalbare huisvesting. Het beschikbare budget is anders, de eisen voor de huurkorting zijn verschillend en daarnaast zijn de eisen aan de woning anders. In NRW (Düsseldorf) is een woning minimaal 50 m² groot en bij elke extra huurder komt er telkens 15 m² bij (NRW, 2023). Hessen (Frankfurt a/M) start ook met 50 m² maar voor respectievelijk een twee- en driepersoonshuishouden geldt er een minimale oppervlakte van 60 en 72 m² (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 2023c). Het *Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung* (Leipzig) stelt de laagste minimale eis aan de woninggrootte bij sociale woningbouw. Een eenpersoonshuishouden heeft recht op minimaal 45 m² (Sachsen, 2023).

(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(B1a) Städtebauliche Verträge

Düsseldorf sluit jaarlijks vele *Städtebauliche Verträge*. "De bouwer/belegger moet bereid en in staat zijn om zich met dit contract te kunnen committeren aan de ontwikkeling en de ontwikkeling veilig te stellen." De geïnterviewde ambtenaar uit Düsseldorf stelt dat er "goede ervaringen met *Städtebauliche Verträge* zijn, met name met betrekking tot de overname van kosten door de investeerder in openbare infrastructuur en om te zorgen voor de uitvoering van het actieplan voor huisvesting (bijlage 1). Bij private gronden die tot ontwikkeling worden gebracht stellen Duitse gemeenten de realisatie van *Kita's* ofwel *Kindertagesstätte* (kinderdagverblijven) verplicht, afhankelijk van de grootte van de ontwikkeling. Dergelijke opstellen zijn echter nauwelijks een kostenpost doordat dergelijk vastgoed "goed wordt afgenomen door veelal kleine lokale beleggers" aldus de geïnterviewde gebiedsontwikkelaar.

In Frankfurt is het *Städtebaulicher Vertrag* het meest voorkomend instrument voor samenwerking met een ontwikkelaar aldus de geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt (bijlage 1). "Vanwege het in 2020 vastgestelde *Baulandbeschluss* is er een meer transparant systeem ontstaan waaraan marktpartijen moeten voldoen. Daarvoor werden veelal situationeel eisen overeengekomen". Voorafgaand aan de ondertekening van een *Städtebaulicher Vertrag* wordt in een vroeg stadium van de planontwikkeling op gronden van grondeigenaren conform het in 2020 vastgestelde *Baulandbeschluss* een overeenkomst met de stad gesloten waarin de eisen met betrekking tot de ontwikkeling worden onderkend (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 2022).

Ook in Leipzig is het *Städtebaulicher Vertrag* een veelvoorkomend instrument. De geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1) stelt dat het om een zorgvuldige belangenafweging gaat. "Wanneer we de ontwikkelaar via een *Städtebaulicher Vertrag* 'overvragen' met ambities dan wordt het contract min of meer illegaal. We werken daarom als stad ook aan een *Kooperative Baulandentwicklung* zoals München en Frankfurt a/M dat hebben. Maximaal tweederde van de waarde stijging mag worden gebruikt voor maatschappelijke doelen die ten dienste staan aan de ontwikkeling. Dit is nog in voorbereiding, maar nog niet besloten door de stadsraad."

(B1b) Angebotsplanung

Angebotsplanung is in Düsseldorf eerder uitzondering dan regel mede vanwege het gebrek aan eigen grond van de gemeente. Indien er toch sprake van is verloopt de verkoop veelal via een *Wettbewerbsverfahren* (ontwerpwedstrijd). De geïnterviewde medewerker van SWD (bijlage 1) geeft aan dat de ervaring is dat de winnende aanbieder veelal duur is vanwege de vele wensen (red. uit de beleidsstukken) die zijn vertaald in het plan. Kortom; een stapeling van vele 'kleine wensen' is vaak te veel voor een plot. Het sociale huurprogramma dient wel te voldoen aan de eisen van het ministerie. Als je daar niet aan voldoet wordt er geen financiering verstrekt.

Frankfurt heeft via haar gemeentelijk woning- en grondbedrijf ABG Frankfurt een grote rol in het uitgeven van grond en met name het zelf realiseren van betaalbare huurwoningen. Via verschillende projecten van serieuze omvang realiseert ABG voor eigen portefeuille nieuwe appartementen en krijgen andere (opstal) ontwikkelaars de ruimte om nieuwbouw te plegen (ABG, 2023).

In Leipzig komt *Angebotsplanung* bij gebrek aan gemeentelijk grond niet veel voor. De geïnterviewde ambtenaar stelt dat Leipzig nauwelijks gronden in eigendom heeft (bijlage 1). Aankoop is vooralsnog vrijwel onmogelijk gebleken vanwege de enorme grondprijzen.

(B2) Bebouwingscontouren

De geïnterviewde ambtenaar van de stad Leipzig (bijlage 1) stelt dat de lokale politiek veelal sceptisch tegenover verdichting staan, ondanks de nationale doelstellingen daarvoor. Het komt voort uit het beeld dat in Hochhauser (hoge woongebouwen) sociale spanningen optreden. Daarnaast vindt er discussie in de stad plaats of de nu groene tussenruimten tussen de hoogbouw, waar overigens vroeger veelal kleine werkplaatsen stonden, nu verdicht kan worden met woningbouw.

(B3) Stedelijke kavelruil (*Umlegung*)

Düsseldorf heeft op meerdere plaatsten *Umlegung* toegepast. In figuur 6.7 zijn de *Umlegungsgebiete* in oranje weergegeven. Geconstateerd is dat bij verschillende gebieden het proces al decennia geleden is vastgesteld zonder te zijn beëindigd. De uitvoering ervan is ondergebracht bij een *Umlegungsausschuss* (kavelruilcommissie) welke autonoom los van de politiek opereert (Landeshauptstadt Düsseldorf, 2023).

Frankfurt heeft zoals de geïnterviewde ambtenaar stelt een lange traditie van *Umlegung*. De stad heeft er een aparte ambtelijke afdeling voor ingericht die succesvol opereert. “We hebben het hard nodig vanwege de vele smalle grondstukken die kunnen c.q. moeten worden herverkaveld. Veelal verkopen de eigenaren via *Umlegung* de grond aan de gemeente. Het is geen snel instrument. Er is veel coöperatie nodig en dat kan erg lang duren. De prijsstelling is vrij complex, maar ligt grofweg tussen de bestaande situatie en de nieuwe waarde. De waardesprong wordt voor een deel afgeroomd door de gemeente. Eigenaren hebben het recht evenveel grond terug te krijgen met de nieuwe bestemmingsplantitel, maar hebben veelal de middelen niet omdat daarvoor de nieuwe prijs betaald moet worden. Hierdoor kan de stad de grond opkopen en deze later uitgeven”. In Leipzig wordt *Umlegung* zeer beperkt toegepast. De afgelopen 10 jaar slechts drie maal. De laatste keer maakte het op 1,3 ha grond de bouw van een basisschool mogelijk. In 2017 hebben de betrokken landeigenaren overeenstemming bereikt over grondruil en zijn zij een herverdelingsproces gestart om ontwikkeling mogelijk te maken. Nadat het bestemmingsplan was vastgesteld, kon in 2018 worden begonnen met de bouw van de basisschool op basis van de nieuwe wettelijk bindende eigendomsstructuren (Stadt Leipzig, 2023).

(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(C1a) Voorkeursrecht

Düsseldorf treft met regelmaat een *Vorkaufsrecht*. In de onderstaande figuur (6.7) zijn de verschillende gebieden aangewezen waar het voorkeursrecht is gevestigd. Het betreft *Besonderes Vorkaufsrechte* ofwel bijzonder voorkeursrecht (§25 BauGB) en is (zeer) strategisch van aard. Geconstateerd is dat de meeste gebieden waar het voorkeursrecht is gevestigd dit op 12 maart 2022 is bekrachtigd in Düsseldorf. Opvallend is tevens dat voor het uitontwikkelde woningbouwplan 'Glasmacherviertel' per september 2022 eveneens een voorkeursrecht is gevestigd om te voorkomen dat de tot woningbouw bestemde grond wordt verkocht.



Figuur 6.7: Kaart Düsseldorf met gebieden betiteld met *Besonderes Vorkaufsrecht* (blauw) en *Umlegung* (oranje).
Bron: maps.duesseldorf.de

De geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt (bijlage 1) stelt dat in Duitsland twee soorten *Vorkaufsrechte* bestaan. Eén voor een specifiek object en een voor een gebiedsaanwijzing (red. *Besonderes Vorkaufsrecht*, § 25 BauGB). Die laatste is na een recente nieuwe gerechtelijke uitspraak moeilijker geworden zeker daar waar het ook om (deels) bestaande woningen in het gebied gaat. De werking is nagenoeg ineffectief omdat het veelal niet kan worden geëffectueerd.

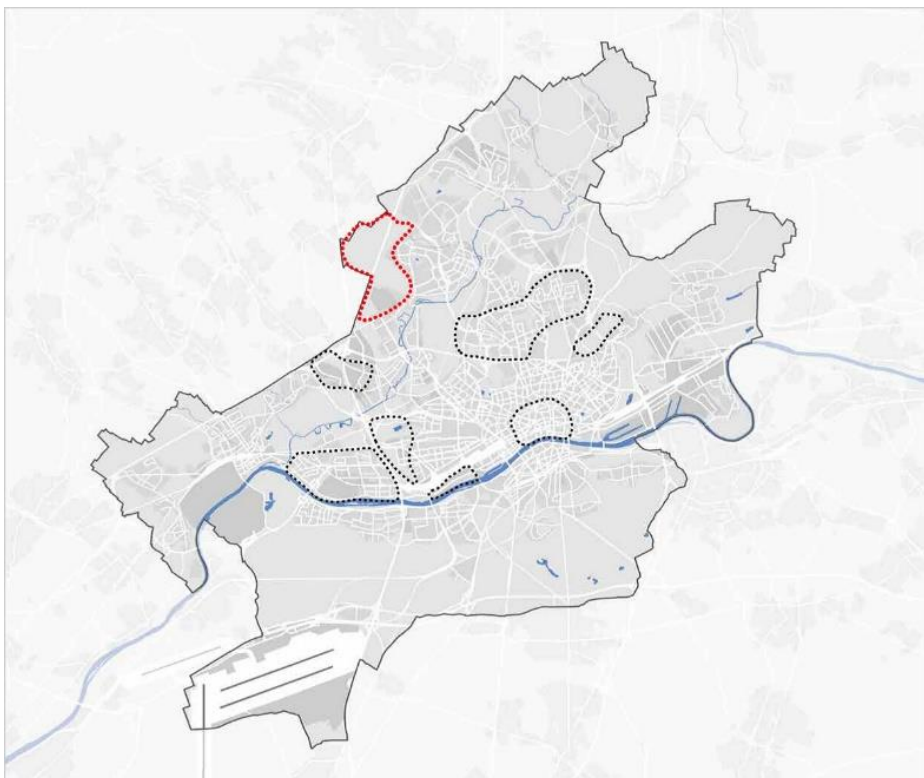
De geïnterviewde ambtenaar uit Leipzig (bijlage 1) stelt dat de stad geen voorkeursrecht voor de realisatie van woningbouw hanteert. "De kosten zijn hoog. Voor de condities en met name de prijs waarvoor de verkoper het aan een (private) koper kan verkopen kan de stad niet betalen".

Een stad als Bremen richt hiervoor, zoals toegelicht tijdens het Difu-symposium, een grondfonds voor in. "We zullen de gemeentelijke strategische grondbevoorrading aanzienlijk uitbreiden, ook door intensiever gebruik te maken van voorkeursrecht. We zullen een bijbehorend fonds opzetten voor een actiever aankoopbeleid in de toekomst" (Löwer, 2022).

(C1b) *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*

Düsseldorf heeft geen recente ervaringen met *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. In de lokale pers wordt het instrument genoemd als drukmiddel om de beoogde woningbouwontwikkeling van het *Glasmacherviertel* van de Adler Gruppe in beweging te krijgen, waarvoor overigens ook al een *Vorkaufsrecht* is gevestigd zoals benoemd. Op dit *brownfield* zijn honderden woningen geprogrammeerd en bestemd, maar de realisatie komt niet op gang. Via een *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* zou de stad de grip terug kunnen krijgen op de ontwikkeling (Herrendorf, 2022). Meer dan dreiging met het instrument is het in Düsseldorf tot dusver niet.

In Frankfurt am Main is wel ervaring met de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. Tot nu toe zijn de projecten ‘Am Riedberg’ om woningbouw mogelijk te maken en ‘Am Martinsteiten’ om kantoorruimte mogelijk te maken, uitgevoerd. Meest prominente een grootschalige project waarvoor het instrument wordt ingezet is ‘Frankfurt-Nordwest’, waarvoor de gemeenteraad in 2017 instemde (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 2023a). In figuur 6.8 is het gebied aangegeven. Vanwege de omvang van het project en de aansluiting op bestaande gemeenschappen is de naam gewijzigd naar ‘Neuer Stadtteil der Quartiere’. Het idee dat er niet een wijk, maar meerdere buurten gaan ontstaan, lag prettiger in de aanpalende omgeving, aldus de geïnterviewde (bijlage 1). Het onderzoek naar de toepassing van het instrument bij een grote nieuwbouwoontwikkeling in ‘Neuer Stadtteil der Quartiere’ wordt naar verwachting eind 2023 opgeleverd. In het studiegebied moet onder meer gekeken worden naar juridische, stedenbouwkundige en ecologische aspecten. Als uit de onderzoeken blijkt dat aan alle randvoorwaarden is voldaan, kunnen volgens de huidige planologische planning tot 6.800 woningen worden gerealiseerd. (Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, 2023b). De geïnterviewde ambtenaar van Frankfurt (bijlage 1) stelt dat de stad met de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* gronden relatief goedkoop kan aankopen, dicht bij de huidige waarde. Vanaf het begin van de inzet van dit instrument kunnen de grondprijzen worden bevroren in plaats van de situatie waarin de stad de grondprijs moet betalen naar de potentie van de gronden. In het geval van ‘Nordwest’ heeft de stad daar al delen van de grond in bezit. Desalniettemin gaat het hier om afstemming met ruim 300 eigenaren” aldus ambtenaar (bijlage 1).



Figuur 6.8: Kaart Frankfurt met rode markering van Frankfurt Nord-West

Bron: Stadtplanungsamt Frankfurt

Leipzig hanteert het instrument van *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* evenals Düsseldorf niet zoals de geïnterviewde ambtenaar stelt (bijlage 1). “Daarvoor hebben we de capaciteit niet, het is immers zeer bewerkelijk vanwege alle procesbegeleiding, waardebepalingen, communicatie enzovoort. Bovendien ontbreken in Leipzig de middelen om de gronden na inwerkingtreding te verwerven, ook al wordt de waarde bepaald op basis van het huidig gebruik.” Desalniettemin geeft geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1) aan dat Leipzig zich desalniettemin oriënteert op het instrument *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*.

(C2) Erfpacht (Erbbaurechte)

De geïnterviewde medewerker van SWD (bijlage 1) stelt dat Düsseldorf sinds drie jaar het beleid heeft gemeentelijke grond niet meer te verkopen, maar in erfpacht uit te geven. SDW ontvangt grond wel in bloot eigendom, omdat het toch in eigendom is van de gemeente zelf. Indien SWD eigendom wil

verkopen, dan moet de grond ook in erfpacht worden uitgeven aan de nieuwe eigenaar. SWD krijgt overigens nooit de beste stukken grond, omdat de stad die voorbehoudt aan marktpartijen die meer betalen. Frankfurt heeft weinig eigen gronden naast hetgeen bij ABG Frankfurt is ondergebracht. Stedelijke gronden worden via erfpacht uitgegeven, aldus geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1).

De stad Frankfurt am Main bezit momenteel ongeveer 4.500 gronden met *Erbbaurechte*. Gemeentelijke gronden worden nu veelal via de totstandkoming van nieuwe *Erbbaurechte* uitgegeven, waardoor het aantal gemeentelijke erfpachten zal blijven stijgen (Stadt Frankfurt am Main, 2023).

Ook andere partijen dan de gemeente geven grond uit in erfpacht. Zo heeft ABG Frankfurt recent een nieuwbouwproject met 153 appartementen gekocht van Instone Real Estate, waarbij sprake was van 30% betaalbare woningbouw via *Wohnugsbauforderung*. Deze woningen zijn voornamelijk bestemd voor ziekenhuismedewerkers. "De financiering door de stad Frankfurt en het 101-jarig erfelijk opstalrechtcontract met de grondeigenaar, *Stiftung Hospital zum Heiligen Geist*, zorgen ervoor dat hier op termijn betaalbare woningen kunnen worden gerealiseerd", vervolgt Junker namens ABG (ABG Frankfurt, 2023).

Leipzig zet het instrument in om grond goedkoop aan te bieden aan gezinnen die een eengezinswoning willen laten bouwen. "In de komende twee jaar zullen ongeveer 50 individuele percelen uit bestaande eengezinswoningen in verschillende tranches op de markt worden gebracht. De beschikbare percelen grond werden vooraf bepaald door het vastgoedkantoor. Naast sociale criteria dienen ook ecologische aspecten als energiezuinig bouwen en klimaatvriendelijke daken te worden meegenomen in het selectieproces" (Stadt Leipzig, 2021).

(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

(D1) Strategische grondaankoop (*Flachtenbevoratung*)

Flachtenbevoratung is voor gemeenten een kostbare aangelegenheid. De mogelijkheden daartoe zijn in de onderzochte steden verschillend. In het verlengde van het *Vorkaufsrecht* (voorkeursrecht) ligt grotendeels een strategische verwerving in het vooruitzicht. De omvang van de aangewezen gebieden in Düsseldorf zoals verbeeld in figuur 6.7 geven aan dat de stad voorbereidingen treft om meer grip te krijgen op de wijze waarop deze gebieden naar de toekomst worden gebruikt. De geïnterviewde uit Düsseldorf (bijlage 1) stelt dat hij verwacht dat grote ontwikkelingen veelal zullen gaan plaatsvinden op te herontwikkelen gronden. Het betreft hier veelal de locaties waarvoor de gemeente inmiddels een voorkeursrecht heeft gevestigd. Hier ligt dus een strategische aankoop, hetzij naar verwachting gefragmenteerd, in het vooruitzicht. "De aankoop van grond door de gemeente zelf wordt echter maar in beperkte mate gebruikt, vanwege beperkte financiële middelen van de gemeente en omdat potentiële verkopers (te) hoge bedragen vragen of niet bereid zijn te verkopen" aldus ambtenaar (bijlage 1). Frankfurt heeft via een eigen private onderneming meer grip op gronden en verwerft gronden voor stedelijke ontwikkeling. "ABG Frankfurt is de grootste ontwikkelaar binnen de gemeente en is eigendom van de stad. Het heeft een eigen bestuur. Er zou politieke invloed moeten zijn, maar ABG heeft een focus op geld verdienen. ABG is sterk georiënteerd op nieuwe locaties. Desalniettemin krijgen commerciële ontwikkelaars voldoende ruimte om te ontwikkelen in tegenstelling tot in Wenen. Ontwikkelaars kunnen in samenspraak met de gemeente desalniettemin voldoende ontwikkelpotentieel organiseren" aldus de geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1). Zij stelt tevens dat in Frankfurt via *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen* hetzelfde wordt beoogd. Steden als Freiburg en Ulm doen al wel langer aan *Flächenbevorratung*. We proberen het bestuur te overtuigen van de mogelijkheden van *Flächenbevorratung* voor bijvoorbeeld het mogelijk maken van nieuwe woningbouw voor *Gnossenschaften*. In Leipzig ontbreekt het aan middelen om tot *Flachtenbevoratung* over te gaan. "Leipzig heeft nauwelijks gronden in eigendom. Aankoop is voornamelijk vrijwel onmogelijk gebleken vanwege de enorme grondprijzen" aldus geïnterviewde ambtenaar (bijlage 1).

(D2) Onteigening

Onteigening voor een (woning)bouwontwikkeling ligt in Duitsland gevoelig. Het instrument wordt in Düsseldorf, Frankfurt en Leipzig, afgezien van enkele infrastructurele projecten, niet toegepast voor de realisatie van woningbouwontwikkeling.

7. Vergelijk grondbeleidsinstrumentarium

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is het grondbeleid en in het bijzonder de grondbeleidsinstrumentarium wat Nederlandse en Duitse gemeenten ter hand staat exploratief beschouwd. In hoofdstuk 6 is de praktijk van het Duitse grondbeleidsinstrumentarium nader beschreven aan de hand van de casestudie waarin drie steden zijn onderzocht. In dit hoofdstuk wordt het grondbeleidsinstrumentarium van beide landen vergeleken. Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 2.

7.2 Analyse

Duitsland kent een vergelijkbare bestuurlijke gelaagdheid als Nederland waarbij de *Bund* het hoogste (nationale) bestuursniveau is. Evenals Nederland kent Duitsland nationale wetgeving op het gebied van planologie en de daarbij behorende verplichtingen van lagere overheden om tot visies te komen. Ook het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium is gebaseerd op nationale wetgeving.

In de onderstaande analyse, gebaseerd op het analysekader van Hengsterman en Hartmann (2018), wordt het grondbeleidsinstrumentarium van beide landen vergeleken. Enerzijds aan de hand van het exploratief onderzoek (hoofdstuk 5) waarbij vanuit documentenstudie het grondbeleidsinstrumentarium van beide landen zijn vergeleken en door inpassing van de Duitse (praktijk)bevindingen welke zijn opgedaan via het empirisch deel van het onderzoek (hoofdstuk 6). Per type grondbeleidsinstrumentarium wordt tevens geïdentificeerd welke type sturingsinstrument het betreft naar de indeling van Tiesdell & Allmendinger (2005).

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

(A1) Referentie (grond)waarden

In 1960 voerde Duitsland een systeem van openbare referentiegrondwaarden in om speculatie op de grondmarkt te voorkomen (Hengstermann & Hartmann, 2018). De (grond)markttransparantie wordt gecreëerd door *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte* ofwel (publieke) colleges van taxateurs die per stad waarden publiceren. Deze referentie grondwaarden zijn belangrijke oriëntatiepunten voor deelnemers aan de vastgoedmarkt zoals gemeenten, ontwikkelaars, investeerders of particulieren. Het biedt tot op zekere hoogte de markttransparantie op de grondmarkt die noodzakelijk is voor een goede marktwerking zoals door Adams en Tiesdell (2013) en Van der Krabben is onderschreven (2021) en toegelicht in paragraaf 3.2.3. De referentie grondwaarde betreft slechts een vertrekpunt, zoals ook is aangegeven door de geïnterviewde ambtenaar uit Leipzig (bijlage 1). Een actuele aanvullende taxatie blijft nodig indien grond wordt onteigend of bijvoorbeeld indien er sprake is van verwerving via een *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. Nederland kent 'slechts' een systeem van gemeentelijke WOZ-waarden waarin verschillende type opstallen (waaronder woningen) jaarlijks systematisch worden getaxteerd.

Het (Duitse) grondbeleidsinstrument van openbare vaststelling van grondwaarden is te typeren als een instrument voor capaciteitsopbouw. Het stelt de markt, door het bieden van grondprijstransparantie, in staat om effectiever te opereren binnen hun beslissingsomgevingen.

(A2) Kostenverhaal en baatbelasting

Bij particuliere initiatieven is in beide landen kostenverhaal mogelijk. In Nederland wordt het kostenverhaal via de Wro verplicht gesteld voor gemeenten. Het kostenverhaal kent in Nederland echter z'n beperkingen indien de grond (de inbrengwaarde in een grondexploitatie) 'te duur' is ingekocht door de ontwikkelaar (macro aftopping). De ontwikkelaar wordt in casu gekort op zijn bijdrage in de publieke voorzieningen waardoor de gemeente (c.q. gemeenschap) alsnog kosten maakt. In die zin worden ontwikkelaars (in geval zij aan te merken zijn als koper van de grond) in Nederland onvoldoende 'gestraft' voor het nemen van aankooprisico's i.r.t. de prijs.

Duitsland kent verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal bij gebreke van een overeenkomst en Nederland ook. De Duitse variant van het publiekrechtelijk kostenverhaal (*Erschliessungsbeitrag*) is

veel minder complex dan de Nederlandse variant van kostenverhaal op grond van het exploitatieplan. De Duitse regeling in het *BauGB* is dan ook veel eenvoudiger dan de Nederlandse in de Wro en het Bro. Die gaat immers uit van de fictie van gemeentelijk actief grondbeleid met bijbehorende complexe berekeningen.

In Duitsland wordt kostenverhaal bij particuliere initiatieven geregeld via *Städtebauliche Verträge*. Daarbij bestaat het risico op ‘overvragen’ van de gemeente jegens de ontwikkelaar. Te hoge ambities opleggen kan leiden tot een rechtelijke uitspraak die leidt tot vernietiging van het contract. Over het algemeen wordt maximaal twee derde van de waardestijging gebruikt voor maatschappelijke doelen die ten dienste staan aan de ontwikkeling.

Het instrument kostenverhaal is te typeren als een regulerend sturingsinstrument. Het probeert bepaalde activiteiten of aspecten van die activiteiten af te dwingen, te beheersen of uit te roeien (in dit geval financiële verplichtingen), waardoor de ruimte voor autonoom handelen van actoren wordt beperkt. Via contracten bijvoorbeeld via een *Städtebaulicher Vertrag* worden de vereisten rond kostenverhaal opgelegd waarmee grond is gecreëerd voor naleving ervan.

Anders dan Nederland, waar het wettelijk mogelijk is maar niet in de praktijk wordt toegepast, kent Duitsland een breed toegepast systeem van baatbelasting ofwel *Ausbaubeitrag*. Dit instrument staat los van planologische wijzigingen zoals het geval is bij kostenverhaal. Baatbelasting wat door gemeente kan worden opgelegd wordt in Duitsland via de wetgever mogelijk gemaakt waarmee tevens een afdwingbaar karakter ontstaat. Het grondbeleidsinstrument *Ausbaubeitrag* is eveneens te typeren als een regulerend sturingsinstrument.

(A3) Fiscale en financiële instrumenten

Duitse gemeenten krijgen de mogelijkheid speculatieve bouwgrond zwaarder te belasten via de OZB belasting via ‘*Grundsteuer C*’ waarbij zij een hogere aanslag kunnen vaststellen voor percelen die bouwrijp maar onbebouwd blijven. Kortom; de *Grundsteuer C* maakt speculatie duurder en creëert financiële prikkels om daadwerkelijk woonruimte te creëren (Bundesministerium der Finanzen, 2022). Nederlandse gemeenten kunnen hierin geen onderscheid maken. Het grondbeleidsinstrument *Grundsteuer-C* is te typeren als een marktstimulerend sturingsinstrument. Het herstructureert immers de contouren van de beslissingsomgeving van actoren.

In zowel Nederland als Duitsland wordt betaalbare huisvesting bij nieuwbouw financieel ondersteund. Nederland kent zoals Ebskamp et al. (2022) stellen een traditie van financiële ondersteuning van woningbouw. De laatste grote maatregel is de Woningbouwimpuls waarbij middelen worden verstrekt aan gemeenten en is gericht op tekorten in grondexploitaties. Het realiseren van nieuwe betaalbare woningbouw wordt in Nederland door woningcorporaties uitgevoerd die, na jarenlange afdracht van middelen aan het Rijk, beperkt worden ondersteund. Gemeenten hanteren eigen uitgangspunten voor het vaststellen van (lagere) grondprijzen voor sociale woningbouw waardoor er grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Corporaties in Nederland staan via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) garant voor elkaars leningen, waardoor zij goedkoper ‘geborgde’ leningen aantrekken. Het is een efficiënt systeem. “Individuele corporaties hoeven immers niet zelfstandig te onderhandelen over contracten. Dit beperkt ook de juridische risico’s en het risico dat uiteenlopende financieringsvoorwaarden conflicteren” (Eerste Kamer, 2015, p. 7). Deze risico’s lijken in Duitsland, gegeven het systeem van individuele projectfinanciering via het beschreven *Wohnungsbauförderung* uitgevoerd door de deelstaten in Duitsland wel aan de orde. Duitsland telt via dit programma 1,1 miljoen prijsgeruleerde huurappartementen waarbij er momenteel meer uit de *Binding* vallen dan er bij worden gebouwd. De duur van de *Binding* is inmiddels bij nieuwbouw verhoogd naar 30 jaar bij de onderzochte steden en er wordt bij de programmering van nieuwbouw fors ingezet op de realisatie van betaalbare huurwoningen bij nieuwbouw. Via een nationaal programma wordt er jaarlijk 1 miljard euro beschikbaar gesteld.

Het grondbeleidsinstrument *Wohnungsbauförderung* is te typeren als een stimulerend sturingsinstrument. Middels gunstige financieringsvoorwaarden worden marktpartijen gestimuleerd te realiseren wat zij zonder dit instrument niet zouden doen.

(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen

Onderhandelbare grondgebruiksplannen zijn er in twee soorten in beide landen. Een waarbij de gemeente eigenaar is van de gronden en deze verkoopt ten behoeve van een woningbouwontwikkeling (*Angebotsplanung*). Daarbij verkoopt de gemeente de grond onder vooraf vastgestelde prijs- en/of kwaliteitsvoorwaarden. Daarnaast is er de situatie dat de grond voor de beoogde ontwikkeling in handen is van marktpartijen. In beide landen kan via minnelijk overleg tot overeenstemming worden gekomen over een beoogd bouwplan. Gemeente en initiatiefnemer (veelal een ontwikkelaar) leggen via een overeenkomst afspraken vast. De afspraken bevatten kwalitatieve aspecten (zoals o.a. het (sociaal) woonprogramma, duurzaamheidsdoelstellingen en de vereiste minimale parkeeropgave). Daarnaast worden afspraken vastgelegd over het eerder genoemde kostenverhaal en in de Duitse context ook over baatafoming. In Duitsland is het *Städtebauliche Vertrag* hiertoe het geëigende instrument. In Nederland is veelal sprake van een anterieure overeenkomst. In beide landen dient eerst het contract te worden ondertekend alvorens de bestemmingsplanwijziging wordt bekrachtigd door de gemeente. Onderhandelbare grondgebruiksplannen via *Städtebauliche Verträge* zijn te typeren als regulerend.

(B2) Bebouwingscontouren

In Nederland worden de bebouwingscontouren gedictieerd door provincie. Daarbij worden 'rode contouren' getrokken om de bestaande stad waarbuiten de betreffende gemeente geen woningbouw mag bestemmen. Ook in Duitsland is sprake van het voorkomen van stedelijke wildgroei waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt in binnen- en buitenstedelijk (ofwel *Innenbereich* en *Außenbereich*). Doel vrijwel hetzelfde; het grondgebruik reduceren (*Flächenverbrauch reduzieren*). Het gaat in beide landen niet om daadwerkelijk absolute reducering ten opzichte van reeds bestaand areaal, maar om de uitbreiding te remmen en te sturen. Naast de fundamentele vraag waar een gebied invalt spelen in Duitsland vragen over afbakening onder het bouwrecht (*BauGB*) en daarnaast vragen over de noodzakelijke ontwikkelingsinspanning een rol in de verschillende afbakeningsbenaderingen. Uiteindelijk komt de milieu-impact van grondgebruik niet voort uit (ruimtelijke) wetgeving, maar uit een structurele ingreep zelf (Schiller & Siedentop, 2009). Feit is wel dat de onduidelijkheid over de afbakening leidt tot veel discussie bij bouwautoriteiten, rechtbanken en de gespecialiseerde juristen bestuursrecht (Wandscher, 2023). Dit komt op zijn minst de efficiëntie van de Duitse woningbouwproductie niet ten goede. Het grondbeleidsinstrument bebouwingscontouren is te typeren als een vormgevend sturingsinstrument (*shaping*). Het komt immers voort uit nationale ruimtelijke visie.

(B3) Stedelijke kavelruil

Het instrument van stedelijke kavelruil komt in Nederland, in tegenstelling tot Duitsland, niet tot zijn recht. "Hoewel dit instrument is bedoeld om privaat-private samenwerking te vergemakkelijken, blijkt in de praktijk dat de overheid een belangrijke rol heeft als initiator en procesbegeleider" (Rli, 2017, p. 50). In Duitsland wordt het instrument (*Umlegung*) relatief veel gebruikt zoals ook blijkt uit de kwantitatieve studie naar 30 jaar stadontwikkeling van Guhl. Zeker bij stadsuitbreiding wordt *Umlegung* veelvuldig toegepast (21%) in tegenstelling tot stadsvernieuwing (3%) (Guhl, 2018). De door De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) geduide belangrijke rol die de gemeente heeft als procesbegeleider wordt in Duitsland, in tegenstelling tot Nederland wél als zodanig ingevuld zoals de geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt aangeeft (bijlage 1). "De stad heeft er (red. voor *Umlegung*) een aparte ambtelijke afdeling voor ingericht die succesvol opereert. We hebben het hard nodig vanwege de vele smalle grondstukken die kunnen c.q. moeten worden herverkaveld." In tegenstelling tot het herverkavelingsinstrument voor het landelijk gebied en de evenknie *Umlegung* in Duitsland beschikt de regeling in Nederland niet over afdwingbaarheid (BZK, 2019a, p. 79). Het Duitse grondbeleidsinstrument stedelijke kavelruil (*Umlegung*) is te typeren als een capaciteitsopbouw (*capacity building*) sturingsinstrument. De activerende rol die gemeenten in Duitsland hierin nemen maakt dat marktpartijen (de grondeigenaren) tot handelen overgaan en tevens gedwongen kunnen worden (wat veelal niet aan de orde is).

(B4) Bouwverplichting

De Duitse wetgever geeft evenals de Nederlandse geen publiekrechtelijke mogelijkheden om de realisatie van een vergund bouwplan af te dwingen. In privaatrechtelijke contracten kan een gemeente in Nederland meer afdwingen dan een Duitse. Een bouwvergunning in Duitsland kan lang ongebruikt blijven alvorens tot realisatie wordt overgegaan, terwijl deze in Nederland in de regel na een jaar vervalt. Dit maakt dat een nieuwe aanvraag in Nederland aan vigerende wetgeving zal moeten voldoen en er bovendien opnieuw leges moeten worden afgedragen.

Het grondbeleidsinstrument bouwverplichting is te typeren als een regulerend sturingsinstrument.

(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(C1a) Voorkeursrecht (*Vorkaufsrecht*)

Zowel Nederlandse als Duitse gemeenten kunnen voorkeursrecht vestigen. Na inwerkingtreding van de Wro in 2008 zijn gemeenten in Nederland minder voorkeursrechten gaan vestigen, mede vanwege het feit dat het kostenverhaal sindsdien beter is geregeld.

Duitse gemeenten kunnen twee type voorkeursrecht hanteren; algemeen en bijzonder voorkeursrecht.

Laatst genoemden wordt veelal strategisch ingezet, zoals in Düsseldorf, maar kent zijn beperkingen zoals blijkt uit de interviews. “De werking is nagenoeg ineffectief omdat het veelal niet kan worden geëffectueerd” aldus de geïnterviewde ambtenaar uit Frankfurt (bijlage 1). Een voorkeursrecht vestigen leidt niet tot een aankoopverplichting. Desalniettemin moet de gemeente voldoende middelen hebben om tot aankoop over te gaan indien de grondeigenaar de grond aanbiedt. Leipzig heeft hiertoe momenteel onvoldoende middelen en past het derhalve nauwelijks toe.

Het grondbeleidsinstrument Voorkeursrecht (*Vorkaufsrecht*) is te typeren als een vormgevend (*shaping*) sturingsinstrument vanwege het feit dat het de beslissingsomgeving van de marktpartijen middels hun gronden (her)vormt.

(C1b) *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*

Het Duitse instrument zoals de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (stedebouwkundige ontwikkelmaatregel) kent in Nederland geen gelijkenis. Het geeft Duitse gemeenten de mogelijkheid grote gebieden aan te wijzen voor woningbouw. Daarbij worden de grondprijzen bevroren en wordt een voorkeursrecht gevestigd. Het grondbeleidsinstrument *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* is te typeren als een vormgevend (*shaping*) sturingsinstrument vanwege het feit dat het evenals bij het voorkeurrecht de beslissingsomgeving van de marktpartijen middels hun gronden (her)vormt.

(C2) Erfpacht (*Erbbaurechte*)

In zowel Nederland als Duitsland wordt erfpacht door gemeenten gebruikt waarmee zij invloed hebben op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten. In Rotterdam wordt het stelsel grofweg afgebouwd en in Amsterdam is per 1 juli 2016 het eeuwigdurende erfpachtstelsel ingevoerd. Sommige Duitse steden waaronder Düsseldorf geven gronden die de stad verkoopt alleen nog uit in erfpacht met als doel op lange termijn beschikking te hebben over de betreffende grond. Leipzig zet het kleinschalig in ter bevordering van de betaalbaarheid, waarbij het grond in erfpacht aanbiedt aan gezinnen die een eengezinswoning willen laten bouwen.

Het grondbeleidsinstrument gronduitgifte via erfpacht (*Erbbaurechte*) is te typeren als een regulerend sturingsinstrument. Anderzijds is het instrument te typeren als stimulerend vanwege het feit dat de gronden ‘goedkoop’ kunnen worden gebruikt teven veelal een jaarlijks canon in tegenstelling tot eigendom van de grond.

(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

(D1) Strategische grondaankoop (*Flächenbevorratung*)

Strategische grondaankoop is voor zowel Nederlandse als Duitse gemeenten mogelijk.

Het kan op zichzelf staan of voortkomen uit een voorkeursrecht en in Duitsland via een *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. Gemeenten in zowel Nederland als Duitsland zijn over het algemeen terughoudend in het aankopen van gronden vanwege de hoge verwervingskosten. Daarbij concurreren

ze met de markt. Steden als Frankfurt (met ABG Frankfurt) en Mannheim (met MWSP) hebben een eigen *Projectentwicklungsgesellschaft* ofwel een ontwikkelbedrijf waarmee de stad indirect een grote marktspeeler wordt die eveneens gronden verwerft.

Het grondbeleidsinstrument strategische grondaankoop (*Flächenbevorratung*) is niet eenvoudig te typeren onder een van de vier sturingsinstrumenten. Door actieve grondvererving komt een gewenste ruimtelijke ontwikkeling ingevolge een toekomstige bestemmingswijziging (vanwege visie op een locatie) over het algemeen sneller tot ontwikkeling. In die zin is het ook een vormgevend sturingsinstrument. Het vergroot de kans op een gewenste gebeurtenis die plaatsvindt door bepaalde acties meer lonend te maken voor bepaalde ontwikkelingsactoren; dus direct van invloed op financiële beoordelingen.

(D2) Onteigening (*Enteignung*)

In beide landen bestaan instrumenten voor onteigening. Voor infrastructurele werken hebben hogere overheden onteigeningsinstrumenten tot hun beschikking die effectief zijn. Op gemeentelijk niveau ligt onteigening een stuk complexer, met name in Duitsland. Het instrument wordt in Düsseldorf, Frankfurt en Leipzig niet toegepast voor de realisatie van woningbouwontwikkeling.

“Onteigening is in vergelijking met Noordrijn-Westfalen juridisch makkelijker haalbaar, maar gaat gepaard met hoge vergoedingen. In plaats van mee te werken, liggen particuliere grondeigenaren om die reden vaak dwars en sturen aan op een hoge uitkoopsom” (Tennekes & Harbers, 2012, p. 12).

Het ‘zelfrealisatieverweer’ maakt onteigening in Nederland soms bijzonder complex. Dergelijke onderhandelingsprocessen maken dat (snelle) ontwikkeling van een gebied dan lastig is. Het grondbeleidsinstrument onteigening (*Enteignung*) is te typeren als een regulerend sturingsinstrument. Via dit instrument wordt controle over de grond immers afgedwongen.

Samenvattend verbeeldt de onderstaande tabel (figuur 7.1) de verschillende soorten van Duitse grondbeleidsinstrumenten naar hun sturingsmechanisme.

Type instrument	Sturingsinstrument			
	Shaping	Regulating	Stimulating	Capacity building
(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.				
(A1) Referentie (grond)waarden (<i>Gutachterausschüsse für Grundstückswerte</i>)				X
(A2) Kostenverhaal (<i>Beiträge</i>) en baatbelasting (<i>Ausbaubeitrag</i>)		X		
(A3) Fiscale en financiële instrumenten			X	
(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen		X		
(B2) Bebouwingscontouren	X			
(B3) Stedelijke kavelruil (<i>Umlegung</i>)				X
(B4) Bouwverplichting		X		
(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(C1a) Voorkeursrecht (<i>Vorkaufsrecht</i>)	X			
(C1b) <i>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme</i>	X			
(C2) Erfpacht		X	X	
(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.				
(D1) Strategische grondaankoop (<i>Flächenbevorratung</i>)	X			X
(D2) Onteigening (<i>Enteignung</i>)		X		

Figuur 7.1: Categorisering van grondbeleidsinstrument i.c.m. sturingsprincipe

Bron: Eigen bewerking; naar Hengsterman en Hartmann (2018) in rijen en Tiesdell & Allmendinger (2005) in kolommen.

8. Lessen trekken

8.1 Inleiding

Zoals blijkt uit het voorgaand hoofdstuk (7) zijn er vele overeenkomst en verschillen in het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium voor beide landen geïdentificeerd. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd en gemotiveerd in hoeverre de onderscheidende Duitse grondbeleidsinstrumenten (mogelijk) bruikbaar zijn voor de Nederlandse situatie. Hierbij wordt mede naar een belangrijk contextueel aspect gekeken, namelijk de markt voor woningbouwontwikkeling, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Hiermee wordt invulling gegeven aan deelvraag 3. *In hoeverre zijn verschillende Duitse grondbeleidsinstrumenten bruikbaar voor beleidsoverdracht?*

8.2 Waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht

Spaans en Louw (2009) definiëren, zoals geïntroduceerd in de methodologie (hoofdstuk 2) drie niveaus van 'lessen trekken' welke worden afgezet tegen de transfereerbaarheid binnen een land, tussen landen met een vergelijkbaar systeem en tussen landen met een onvergelijkbaar systeem. In figuur 8.1 is dit verbeeld in de kolommen. De mate van waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht kent drie niveaus; (1) inspireren, (2) leren en (3) transplanteren. Deze zijn in de rijen opgenomen.

	Transfer within one country	Transfer between countries with similar system/ model	Transfer between countries with different systems/ models
Inspiration	Less likely		Very likely
Learning			
Transplantation	Very likely		Less likely

The table is a 3x3 grid. The columns represent transfer types: 'Transfer within one country', 'Transfer between countries with similar system/ model', and 'Transfer between countries with different systems/ models'. The rows represent levels of learning: 'Inspiration', 'Learning', and 'Transplantation'. A dashed diagonal line runs from the bottom-left cell (Transplantation, within one country) to the top-right cell (Inspiration, different systems). Solid arrows point from the top-left cell to the top-right cell, from the top-right cell to the bottom-right cell, and from the bottom-right cell to the bottom-left cell. A solid arrow also points from the top-left cell down to the bottom-left cell.

Figuur 8.1: Conceptueel kader voor de waarschijnlijkheid van overdracht tussen landen.

Bron: Spaans & Louw (2009)

Nederland en Duitsland zijn aan te merken als landen met een vergelijkbaar bestuurlijk en juridisch systeem. Niet hetzelfde, verre van dat, maar veel meer vergelijkbaar dan met andere landen van buiten de EU. De markt voor woningbouwontwikkeling kent, zoals geconstateerd in hoofdstuk 4, overeenkomsten en verschillen. Op basis van deze marktanalyse (hoofdstuk 4) en de geconstateerde verschillen in het grondbeleidsinstrumentarium (hoofdstuk 7) worden de (onderscheidende) Duitse grondbeleidsinstrumenten geanalyseerd met het oog op mate van waarschijnlijkheid van beleidsoverdracht.

(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.

(A1) Referentie (grond)waarden

Het Duitse systeem van *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte* ofwel (publieke) colleges van taxateurs die grondwaarden publiceren, kan worden getransplanteerd. Het biedt in potentie een aanvulling op het Nederlandse systeem van WOZ-waarden, complementeert dit met grondwaarden onder deze opstallen. Het stelt de markt, door het bieden van grondprijstransparantie, in staat om effectiever te opereren binnen hun beslissingsomgevingen.

(A2) Kostenverhaal en baatbelasting

De Duitse variant van het publiekrechtelijk kostenverhaal (*Erschliessungsbeitrag*) is veel minder complex dan de Nederlandse variant van kostenverhaal op grond van het exploitatieplan. Derhalve zijn hiermee lessen te trekken op het niveau van 'leren'. Het kostenverhaal rond private initiatieven in Nederland en Duitsland vergelijkbaar geregeld via contracten.

Het heffen van baatbelasting (*Ausbaubeitrag*) is in beide landen mogelijk, maar wordt in Duitsland veel meer toegepast door gemeenten. In Nederland zijn de mogelijkheden daartoe beperkt gebleken en wordt het derhalve niet toegepast. Daarom kunnen lessen worden getrokken uit het Duitse instrument van baatbelasting. Het niveau van 'leren' is gegeven de grote overeenkomst het meest passend. Naast verdere bestudering van de juridische mogelijkheden is daarbij een analyse van de maatschappelijk acceptatie van de inzet van het instrument gewenst.

(A3) Fiscale en financiële instrumenten

Het Duitse fiscale instrument '*Grundsteuer C*' kent in Nederland geen evenknie. De aanleiding om het instrument in Duitsland (her) in te voeren komt voort uit situaties waarbij niet gebouwd wordt ondanks de bouwtitel die gronden hebben. Die situatie komt in Nederland veel minder voor. In die zin is *Grundsteuer C* hooguit aan te merken als een inspirerend instrument.

Het belangrijkste financiële instrument rond het betaalbaar maken van nieuwe betaalbare huisvesting is in Duitsland de *Wohnungsbauförderung*. Doordat de woningmarkten rond betaalbaarheid van wonen anders zijn, zoals blijkt uit hoofdstuk 4.4, kent Nederland een dergelijke financieringsarrangement aan marktpartijen niet. Desalniettemin is het instrument aan te merken als inspirerend, al is het maar om te beseffen hoeveel middelen vanuit hogere overheden nodig zijn om de nieuwbouwpoging van betaalbare huisvesting te kunnen realiseren.

(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen

Zoals benoemd in hoofdstuk 7 kan in beide landen kan via minnelijk overleg tot overeenstemming gekomen over een beoogd bouwplan indien de grond niet in eigendom is van de gemeente.

In Duitsland is het *Städtebauliche Vertrag* hiertoe het geëigende instrument. In Nederland is veelal sprake van een anterieure overeenkomst. Nadere bestudering van de mogelijkheden en beperkingen van een *Städtebauliche Vertrag* kan als inspirerend worden geduid.

(B2) Bebouwingscontouren

De doelstelling van de Duitse nationale overheid om de snelheid van stedelijke uitbreiding te temporiseren tot 30 hectare per dag kan als inspirerend worden beschouwd. Zeker tegen de achtergrond van de eerder benoemde en betreuenswaardige Nederlandse nummer één positie binnen Europa als het gaat om stedelijk wildgroei (European Environment Agency, 2016).

(B3) Stedelijke kavelruil

De wijze waarop Duitse gemeenten in staat zijn om via *Umlegung* gronden te activeren voor nieuwbouw van woningen is op zijn minst inspirerend. Zeker bij stadsuitbreiding kan het daadwerkelijk effectief zijn zoals blijkt uit het in hoofdstuk 7 beschreven vergelijk. De Nederlandse evenknie 'stedelijke kavelruil' komt tot op heden niet uit de verf en daarom zijn er lessen te trekken uit de wijze

waarop de Duitse wetgever het instrument heeft vormgegeven. In aanvulling op de juridische mogelijkheden die de Duitse wetgever geeft moet ook lering worden getrokken uit de wijze waarop (sommige) Duitse gemeenten *Umlegung* begeleiden zoals onderkend in de casestudie. In het onderzoek naar de marktkenmerken zijn vooralsnog geen verschillen tussen beide landen geconstateerd in de rechtspositie van marktpartijen. Desalniettemin zal dat aspect mede onderdeel moeten zijn van nadere bestudering van het instrument.

(B4) Bouwverplichting

Duitse gemeenten worden anders dan Nederlandse vaker geconfronteerd met het uitblijven van realisatie ondanks een vastgesteld *Bebauungsplan* en vergund *Bauplan*. Hierdoor zijn rond de bouwverplichting geen lessen te trekken voor de Nederlandse context. Hooguit kan nader worden onderzocht hoe het kan dat Duitse marktpartijen niet tot realisatie overgaan om dergelijke (juridische) condities voor Nederland in beeld te krijgen. Kortom; leren hoe het niet moet.

(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op bereikbaarheid en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.

(C1a) Voorkeursrecht

Duitse gemeenten kunnen gebruikmaken van twee typen *Vorkaufrecht*; (1) een algemeen voorkeursrecht (§24 *BauGB*) en een bijzonder voorkeursrecht (§25 *BauGB*). Het bijzonder voorkeursrecht 'claimt' grote gebieden, maar de werking is twijfelachtig gebleken. Het Duitse instrumentarium van voorkeursrecht is derhalve niet relevant voor het trekken van lessen.

(C1b) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Het Duitse instrument zoals de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (stedebouwkundige ontwikkelmaatregel) kent in Nederland geen gelijkend en kan zeer effectief zijn bij met name stadsuitbreiding zoals geconstateerd door Guhl (2018). Het is derhalve te duiden als (zeer) inspirerend. In relatie tot de enorme opgave in Nederland rond de uitkoop van (veeteelt) boeren in combinatie van met de potentie van sommige van dergelijke gronden kan het in het maatschappelijk belang zijn hiervoor een dergelijk instrument in het leven te roepen.

(C2) Erfpacht

In beide landen bestaat de mogelijkheid grond in erfpacht uit te geven. In juridisch opzicht zijn geen verschillen geconstateerd die aanleiding geven voor het trekken van lessen. Het al of niet toepassen van erfpacht is voor beide landen meer een (lokaal) politiek vraagstuk.

(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.

(D1) Strategische grondaankoop

Strategische grondaankopen zijn voor zowel Nederlandse als Duitse gemeenten mogelijk. In juridisch opzicht zijn geen verschillen geconstateerd die aanleiding geven voor het trekken van lessen. Het al of niet toepassen van strategische grondaankoop is voor beide landen een (lokaal) politiek vraagstuk en sterk ingegeven door de financiële middelen die de stad voorhanden heeft.

(D2) Onteigening

Zoals benoemd in hoofdstuk 7 is onteigening door Nederlandse gemeenten juridisch makkelijker haalbaar gebleken. Daarom geeft de Duitse variant *Enteignung* geen aanleiding voor het trekken van lessen.

Samenvattend zijn in de onderstaande tabel de verschillende Duitse beleidsinstrumenten ingedeeld naar het niveau van beleidsoverdracht (figuur 8.2).

Type instrument	Niveau van beleidsoverdracht			
	Inspireren	Leren	Transplanteren	Niet te duiden
(A) Grondbeleidsinstrumenten die het gebruik beïnvloeden zonder invloed op eigendomsrechten.				
(A1) Referentie (grond)waarden (<i>Gutachterausschüsse für Grundstückswerte</i>)			X	
(A2a) Kostenverhaal (<i>Beiträge</i>)		X		
(A2b) Baatbelasting (<i>Ausbaubeitrag</i>)		X		
(A3a) <i>Grundsteuer-C</i>	X			
(A3b) <i>Wohnungsbauförderung</i>	X			
(B) Grondbeleidsinstrumenten die van invloed zijn op het toepassingsgebied en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(B1) Onderhandelbare grondgebruiksplannen	X			
(B2) Bebouwingscontouren	X			
(B3) Stedelijke kavelruil (<i>Umlegung</i>)		X		
(B4) Bouwverplichting				X
(C) Grondbeleidsinstrumenten die (eigendoms)rechten herijken en die van invloed zijn op de reikwijdte en de inhoud van gebruiks- of beschikkingsrechten.				
(C1a) Voorkeursrecht (<i>Vorkaufsrecht</i>)				X
(C1b) <i>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme</i>	X			
(C2) Erfpacht				X
(D) Grondbeleidsinstrumenten voor de herverdeling van eigendomsrechten.				
(D1) Strategische grondaankoop (<i>Flächenbevorratung</i>)				X
(D2) Onteigening (<i>Enteignung</i>)				X

Figuur 8.2: Niveau van mate van beleidsoverdracht van Duitse grondbeleidsinstrumentarium

Bron: Eigen bewerking

9. Conclusie en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag “*Wat kunnen we in Nederland leren van het Duits grondbeleidsinstrumentarium voor de realisatie van woningbouw in stedelijke gebiedsontwikkeling?*” beantwoord. De beantwoording van de drie deelvragen ligt hieraan ten grondslag. Daarnaast worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

9.2 Conclusie

In het onderzoek is een breed palet grondbeleidsinstrumentarium uiteengezet middels de vier hoofdcategorieën zoals door Hengsterman en Hartmann (2018) zijn onderscheiden. In hoofdstuk 8 (lessen trekken) zijn deze instrumenten beoordeeld op het niveau van potentiële beleidsoverdracht. Het niveau van beleidsoverdracht zegt nog niets over de mate waarin een (Duits) instrument potentieel kan bijdragen aan de versnelling van de Nederlandse woningbouwopgave. Hieronder wordt dat per categorie nader toegelicht.

Sommige grondbeleidsinstrumenten lenen zich niet voor beleidsoverdracht omdat ze, zoals beschreven, nauwelijks verschillen van hun Nederlandse evenknie. Daarnaast geven sommige instrumenten (of gebrek daaraan) überhaupt geen reden tot inspiratie. Een voorbeeld daarvan is het gebrek instrumenten in Duitsland om bouw af te dwingen nadat een bouwtitel is verkregen.

Het enige instrument in de categorie ‘transplanteren’ betreft de referentie grondwaarden. Dit instrument heeft in Duitsland een veel bredere toepassing en kent samenhang met andere instrumenten zoals met *Grundsteuer-C*, *Umlegung* en met de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. Desalniettemin kan een openbaar grondwaarderegister in Nederland wel maatschappelijke meerwaarde bieden bij het voorkomen van problemen rond marco-aftopping. Dit is tweeledig. Enerzijds kan hiermee discussie over de hoogte van inbrengwaarden worden voorkomen (tijd). Anderzijds is de hoogte van inbrengwaarde duidelijk(er) vast te stellen waarbij een te dure grondaankoop daadwerkelijk het risico is van een private initiatiefnemer in plaats van de lokale overheid (geld).

Op het niveau van ‘leren’ zijn een drietal Duitse instrumenten (of afwijkende werking ervan) geïdentificeerd die potentieel bijdragen aan de Nederlandse praktijk. De Duitse variant van het publiekrechtelijk kostenverhaal (*Erschliessungsbeitrag*) is veel minder complex dan de Nederlandse variant van kostenverhaal op grond van het exploitatieplan. Minder complex betekent veelal minder ambtelijke overhead en minder afstemming met initiatiefnemers rond het kostenverhaal wat de efficiëntie en daarmee in potentie ook snelheid ten goede komt. Een initiatiefnemer weet sneller waar het aan toe is. Ten tweede kan lering worden getrokken uit de Duitse *Ausbaubeitrag*, een meer volwassen variant van de Nederlandse baatbelasting. Het lijkt overigens onwaarschijnlijk dat dit instrument van enige invloed is op de versnelling van de woningbouwopgave omdat het veelal betrekking heeft op infrastructuur buiten een plangebied voor (nieuwe) opstalontwikkeling. Het derde instrument waar lering uit te trekken is *Umlegung*. Dit is de meer volwassen variant van de Nederlandse stedelijke kavelruil. Met dit instrument weten verschillende Duitse gemeenten, waaronder Frankfurt a/M, flinke plancapaciteit te maken. Het is geen ‘snel’ instrument, zoals Guhl (2018) betoogd. Het uiteindelijk dwingende karakter van het instrument maakt dat verschillend private initiatiefnemers druk voelen om tot overeenstemming te moeten komen. Die juridische doorzettingsmacht ontbreekt in de Nederlandse praktijk waardoor een enkele private partij alsnog dwars kan liggen.

Op het niveau van ‘inspireren’ zijn een vijftal Duitse instrumenten geïdentificeerd (of afwijkende werking ervan) die potentieel kunnen bijdragen aan het Nederlandse planologisch instrumentarium. Slecht drie daarvan licht ik hieronder toe omdat de Duitse varianten van (a) de wijze onderhandelbare grondgebruiksplannen en (b) bebouwingscontouren in beperkte mate lijken te kunnen bijdragen aan de snelheid van woningbouwontwikkeling in Nederland.

Ten eerste *Grundsteuer-C* waarmee de (Duitse) overheid het mogelijk maakt een hogere belasting te heffen op gronden die bestemd zijn voor woningbouw, maar niet bebouwd worden. Dit instrument komt voort uit de wens dat er gebouwd wordt indien een bouwtitel is afgegeven (bouwverplichting). Wanneer we het principe van differentiatie in fiscale heffing doortrekken naar meer visievormende planologie (bijvoorbeeld een omgevingsvisie) kan een dergelijk instrument het speelveld van actoren beïnvloeden. Het is dan ook te duiden als marktstimulerend instrument (zoals benoemd in hoofdstuk 7) wat mogelijk snelheid kan brengen in de woningbouwontwikkeling.

Ten tweede is de wijze waarop Duitsland sociale c.q. sociale woningbouw financieel ondersteund via de *Wohnungsbauförderung* als inspirerend te typeren. Het is echter een zeer bewerkelijke stimuleringsmaatregel die in tijden van lage rente volledig zijn doel voorbij schiet. Het idee dat niet alleen woningbouwcorporaties profiteren van ‘geborgde’ leningen kan zeker in tijden van hoge rente uitkomst bieden. Mogelijk is hiermee de gewenste en veelal noodzakelijk programma-mix in woningbouwontwikkeling te beleggen bij minder actoren wat snelheid in planontwikkeling kan bevorderen. Ten slotte is uit de Duitse *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* veel inspiratie te halen voor de Nederlandse context. Het instrument kent in Nederland geen gelijke en maar kan zeer effectief en efficiënt zijn bij met name stadsuitbreiding zoals geconstateerd door Guhl (2018). In relatie tot de enorme opgave in Nederland rond de uitkoop van (veeteelt) boeren in combinatie van met de potentie van sommige van dergelijke gronden kan het in het maatschappelijk belang zijn hiervoor een dergelijk instrument in het leven te roepen. De invloed op grondeigenaren in het aangewezen gebied is echter groot waardoor het om nadere bestudering vraagt.

Generiek kan worden geconcludeerd dat de invloed Duitse lokale overheid via sommige instrumenten groter en daarmee meer afdwingbaar is dan in Nederland (via *Umlegung* of *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*), terwijl in andere situaties de lokale overheid vleugellam lijkt (bouwplicht). Vleugellam lijken de Duitse steden ook bij de terugloop sociale woningvoorraad (door vervallen *Bindung*) waardoor die bij nieuwbouw moet worden gecompenseerd. Het grote aandeel sociale nieuwbouwappartementen in een willekeurige stedelijke ontwikkeling is onvergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Onderdeel van de sterke kaderstelling en regelgeving is de grote invloed van publieke (advies)commissies in Duitsland. Denk hierbij aan de taxatiecommissies en kwaliteitscommissies. Met name die laatste dicteren in veel gevallen de keuze van stedenbouwkundige bureaus, terwijl de grond in private handen is. Verschillende bureaus concurreren met uiteenlopende plannen die aansluitend om beoordeling en gunning vragen. De initiatiefnemer heeft daar een beperkte rol. Stedenbouwkundig advies wordt gezien als publieke taak. Wanneer we naar de drempelbedragen kijken van het Europees aanbestedingsbeleid dan is dat niet onlogisch. De uitwerking van dergelijk advies lijkt zoals geconstateerd meer dan alleen stedenbouw te bevatten. Het schuurt onder andere met architectuur en landschapsinrichting. Gevolg is dat de haalbaarheid van plannen in het geding kan komen door een stapeling van ambities. Het tekent het delicate evenwicht tussen overheidssturing en marktwerking.

9.3 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft aangetoond dat verschillende (soorten) lessen te trekken zijn uit het Duitse grondbeleidsinstrumentarium en dat geeft aanleiding voor het doen van vervolgonderzoek. Nader onderzoek naar de werking van het instrument *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* biedt meer inzicht in de toepassing van dit instrument. Met name de rechtmatigheid van het instrument vraagt om nadere analyse die helpt bij een nadere beoordeling van de potentie voor Nederland.

De *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* kent in Nederland geen evenknie, maar zou met name bij stadsuitbreiding uitkomst bieden tegen grondspeculatie. Juist die speculatie is een doorn in het oog van de politiek en levert zoals geconstateerd bij dure aankoop (en daarmee hoge inbrengwaarden) een mogelijk tekort bij het kostenverhaal. Het leidt tot marktmacht en zoals aangegeven in het onderzoek tot kans op vertragingen. Bovendien maakt het dat kleinere marktspelers (ontwikkelaars) minder in staat zijn invulling te geven aan de woningbouwopgave. Vanwege het grote effect van stadsuitbreiding op de regio, is nader onderzoek naar de (inter)regionale samenwerking in Duitsland bij de toepassing van het instrument, gewenst.

Vergelijkbaar met de *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* is ook *Umlegung* in Duitsland sterk afdwingbaar. In Duitsland wringt de rechtmatigheid ook hier kennelijk niet, of veel minder, waardoor sommige gemeenten (en private partijen) het instrument omarmen. Nader onderzoek naar de

verschillen in wetgeving en toepassing in de praktijk tussen beide landen draagt bij aan meer begripvorming rond (onze) beperkingen bij stedelijke kavelruil.

10. Discussie en reflectie

Beperkingen

De verschillende type instrumenten zoals zijn onderscheiden en waarvan de ervaringen in het empirisch deel van het onderzoek zijn belicht kennen ongetwijfeld meer en daarmee niet beschreven facetten. De mate van transfereerbaarheid is dan ook gebaseerd op de opgedane kennis die in beperkte tijd voorhanden was. Per type instrument kan diepgaand vergelijkend onderzoek worden uitgevoerd wat zal leiden tot meer nuance dan in voorliggend onderzoek is gepresenteerd.

De verschillende Duitse grondinstrumenten hadden (met name) een planologisch-juridisch karakter waarvan de mate van gebruik en de werking is toegelicht. De vermeende toepassing ervan in Nederland valt of staat bij de mate waarin ze in de praktijk toepasbaar zijn. Een voorkeursrecht vestigen om vervolgens niet in staat te zijn om binnen de wettelijke termijnen opvolging te geven aan een aankoopoverweging is een organisatorische aanfluiting. De kans op bezwaren op (publiekrechtelijke) ruimtelijke procedures is mogelijk aanleiding voor actoren (ontwikkelaar of gemeente) om zich al of niet risicomijdend op te stellen, ondanks het feit dat iets juridisch 'kan'. Het instrument strategische grondaankoop (*Flächenbevorratung*) bijvoorbeeld, is zonder financiële ruimte geen optie voor een gemeente (zoals bijvoorbeeld Leipzig). Vanuit het empirische deel van het onderzoek zijn dergelijke aspecten belicht en zijn er verschillen tussen de steden te zien. Dergelijke verschillen geven op zichzelf al aanleiding voor verder naar onderzoek, maar dat viel buiten de scope van het onderzoek.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de verhoudingen tussen overheid, markt en maatschappij altijd aan verandering onderhevig zijn. Dit vertaald zich terug in (politiek) debat en opinie, vraag en aanbod en wijzigingen in wet- en regelgeving en andere mechanismen om tot een nieuwe verdeling c.q. orde(ning) te komen. Gebiedsontwikkeling 'ondergaat' vanwege de lange looptijd, in meer of mindere mate, dergelijke wijzigingen. Elke ontwikkeling zou op dezelfde locatie en in een ander tijdsgewricht anders tot stand komen *en* er anders uitzien. "Wat in de ene gemeenschap goed werkt, kan in een andere gemeenschap ineffectief zijn omdat het niet voortbouwt op wat al bestaat en er een gebrek is aan relevante ervaring en vaardigheden" (Difu, 2022, p. 8). Dat geldt voor verschillende bestuurlijke schaalniveaus en daarmee ook tussen landen onderling. De conclusie van het onderzoek zal volgend jaar nog wel dezelfde zijn, maar zal de komende jaren devalueren al naar gelang aanpassingen van het grondbeleidsinstrumentarium in beide landen en de toepassing ervan.

Methodologie

Korsten et al. (2008) signaleerde, zoals eerder benoemd, vier algemene problemen bij internationaal vergelijkend onderzoek: (a) onduidelijkheid over te vergelijken eenheden, (b) ethnocentrisme, (c) de beschikbaarheid van gegevens en (d) de voor- en nadelen van onderzoek naar gelijke gevallen. Deze soorten beperkingen zijn gedurende het onderzoek allemaal geconstateerd.

Het in het onderzoek gehanteerde analysemodel voor grondbeleidsinstrumentarium van Hengstermann en Hartmann (2018) bood een hanteerbaar kader voor het maken van een vergelijking. Het vergelijk werd echter vrij juridisch van aard. Wat stelt het ene land ter beschikking en wat het andere? Het op basis van het analysekader beschrijven van de gehanteerde instrumenten voor beide landen gaf een goed vertrekpunt voor een structureel vergelijk, maar het beschrijven zelf vraagt zeker daar waar een confrontatie plaatsvindt met het te vergelijken land uitdagingen op. Twee losstaande beschrijvingen van weliswaar een redelijk specifiek type instrument levert desalniettemin een grote kans op bias op. Kwalitatieve (en kwantitatieve) informatie die voor beide landen (en de drie Duitse steden) beschikbaar was bleek veelal niet afkomstig van een en dezelfde bron. Dat maakt statistische informatie, nog afgezien van ongelijke jaartallen, of regionale indelingen, beperkt toepasbaar. Toevalligerwijs stuitte ik op een rapport van BNP Parisbas waarmee dergelijke informatie over de drie steden meer presentabel werd. Daarnaast ligt enige willekeur bij het beschrijven van de markt en het grondbeleid voor beide landen op de loer. Indien benodigde literatuur en/of een systematische vergelijking van de markt en het grondbeleid ontbreekt moet het zelf worden geproduceerd met de kans

op bias en extra tijdsinzet. Beleidsstukken over bijvoorbeeld de ‘woningbouwaapak’ van de onderzochte steden kennen een verschillende inhoud, zwaarte en looptijd. Ook dit maakt een vergelijking met als doel overeenkomsten en verschillen op te merken al ingewikkeld en nooit ‘af’. Het onderscheid in het beschikbare instrumentarium tussen de drie Duitse steden bleek klein, want het instrumentarium wordt nationaal bepaald, zoals in Nederland. Het empirisch deel van het onderzoek tekende zich toch enkele verschillen af rond tot de toepassing van de grondbeleidsinstrumenten. Een voorbeeld is de toepassing van het instrument *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*. Dankzij het empirisch deel heeft het onderzoek meer lading gekregen dan sec een juridische beschouwing.

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag roept de vraag op vanuit welk perspectief de vraag wordt beantwoord. In het kader van het onderzoek was dat het perspectief van de gemeente die, gegeven het nationale wetgevende kader, al of niet in staat is om via het beschikbare instrumentarium tot sturing te komen om woningbouw te bevorderen.

Leerervaring

Het vinden van passend analysekader voor het vergelijken van het grondbeleidsinstrumentarium heeft behoorlijk veel tijd gekost, mede vanwege de vele perspectieven op grondbeleid die in de literatuur te vinden zijn. De literatuur spreekt zich ook uit over het gebrek aan een ‘alomvattend kader’ waarmee een dergelijk vergelijk kan worden gemaakt. Anders dan de beantwoording van een ‘plattere’ onderzoeksvraag, waarbij de praktijk via empirisch onderzoek wordt gespiegeld aan de theorie, was bij dit onderzoek een bredere benadering nodig zoals toegelicht in hoofdstuk 2 (methodologie). De assumptie dat de (lands)kenmerken van de markt (mede) bepalend zijn voor de totstandkoming en werking van grondbeleidsinstrumentarium bleek gegrond, zeker ten aanzien de totstandkoming van betaalbare c.q. sociale huurwoningen. Bij sommige grondbeleidsinstrumenten bleek de context van de markt kleiner.

Ik heb ervaren dat een vergelijk maken tussen twee typen grondbeleid bijzonder complex is. Het vergelijk en daarmee de duiding van overeenkomsten en verschillen is nooit compleet of zuiver te maken. Daarbij spelen zoals ook geconstateerd door Spaans en Louw (2009) verschillende factoren een rol bij het bepalen of er sprake kan zijn van inspirerende ideeën voor beleidsoverdracht.

Het ‘lenende land’ heeft mogelijk onvoldoende informatie over het beleid en hoe het functioneert in het ‘donorland’. Daarnaast kunnen cruciale elementen van wat het beleid of de institutionele structuur tot een succes maakte in het donorland mogelijk niet worden overgedragen. En tenslotte kan sprake zijn van ongepaste overdracht. Er kan onvoldoende aandacht zijn besteed aan de verschillen tussen de economische, sociale, politieke en ideologische context in het ontvangende en het donorland. “Deze factoren impliceren dat het voor een succesvolle beleidsoverdracht en het trekken van internationale lessen noodzakelijk is om een grensoverschrijdende vergelijking te maken over de voorwaarden en context van het beleid dat moet worden overgedragen om het leereffect te vergroten” (Spaans & Louw, 2009, p. 11). Dat geconstateerd hebbend, begrijp ik dat de omvang van het onderzoek beperkt is en dat mede daardoor de conclusie ook in dat licht moet worden geïnterpreteerd.

Ten tweede wil ik stilstaan bij het tijdsgewricht van het onderzoek in een (nu) overspannen woningmarkt. Deze veranderende omstandigheden hebben op zowel de publieke opinie als de wetenschap effect. Natuurlijk is achteraf gezien de stelling, zoals benoemd in hoofdstuk 4.3.2, van de toenmalige Rijksbouwmeester, dat Nederland ‘af’ was beperkt houdbaar. Enkele jaren later werd organische gebiedsontwikkeling het toverwoord, zoals ook door Buitelaar en Bregman omarmd: “Organische vormen van stedelijke landinrichting, met een open bestemmingsplan, een grotere rol voor kleinere private actoren en een faciliterende rol voor de overheid, zijn beter in staat om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden” (2016, p. 1281). De omstandigheden zijn inmiddels (opnieuw) flink veranderd maar de markt levert momenteel onvoldoende. Er is in Nederland een grote roep ontstaan voor juist meer sturing door de overheid, mede door de benodigde integratie van verschillende maatschappelijke doelen die zich ruimtelijke moeten vertalen. Het instrumentarium in zowel Nederland als Duitsland komt voort uit wetgeving. Dergelijke planologisch- juridische wetgeving is minder flexibele dan de marktomstandigheden waarin ze van toepassing zijn. In beide landen zoekt de overheid naar mogelijkheden in te spelen op veranderende omstandigheden, hetgeen juist vanwege die wettelijke borging niet eenvoudig is.

Ten derde bleken de taalissues, die een internationale vergelijking met zich meebrengen, groter dan gedacht. Algemene en vaktermen in de Engelse en met name Duitse taal waren nieuw en moesten eigen worden gemaakt alvorens een beeld te kunnen vormen van de literatuur en de Duitse context. Woorden als *Verfahren* (proces) en *Wohnungsbauförderung* (woningbouwfinanciering), en zo waren er vele, vragen om een goede vertaling naar het Nederlands. Dit had mede tot gevolg dat het afnemen van interviews bij voorkeur in het Engels plaatsvond, met inbegrip van Duitse termen, waarbij de geïnterviewde (wel) in het Duits kon antwoorden.

Ook de beperkte bereidheid voor het afnemen van interviews bleek eveneens een uitdaging, maar vanuit het perspectief van Duitse zijde begrijpelijk. Iedereen leeft in de waan van de dag en heeft het druk, en denkt; 'wat heb ik er aan'? Daarnaast is, zoals door geïnterviewde gebiedsontwikkelaar aangegeven, dat "een Duitser minder bereid is tot het doen van uitspraken op terreinen die niet van hem of haar zijn". Kortom; als je van 'ruimtelijke ordening' bent, spreek je je niet uit over 'financiële ondersteuning'. Gegeven de veelheid aan (beleids)onderwerpen volgend uit het gehanteerde analysekader van Hengstermann en Hartmann (2018) bleek een *one size fits all* benadering voor interviews niet altijd werkbaar. Mede daarom zijn verschillende bronnen gebruikt voor het empirisch deel van het onderzoek, waarbij de werking van het betreffende Duitse grondbeleidsinstrument daarmee alsnog kon worden begrepen. Het empirisch onderzoek is, zoals eerder benoemd mede gebaseerd op de informatie verkregen bij een tweedaags seminar 'Aktive Bodenpolitik für neue Stadtquartiere' aan het Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) in Berlijn in mei 2022. Indien ik nu, ruim een jaar later en bij afronding van het onderzoek, zou deelnemen aan het seminar vallen meer puzzelstukken van het Duits instrumentarium op hun plek. Desalniettemin bleek het een goed vertrekpunt om de Duitse context eigen te maken.

Verwijzingen

- ABG. (2023, 06 10). *ABG FRANKFURT HOLDING GmbH*. Opgehaald van abg.de: <https://www.abg.de/unternehmen/>
- ABG. (2023, 07 01). *Aktuelle Neubauprojekte der ABG FRANKFURT HOLDING*. Opgehaald van abg.de: <https://www.abg.de/projekte/Aktuelle-Projekte.php>
- ABG Frankfurt. (2023, 05 31). *Spatenstich für 153 Wohnungen in Frankfurt-Praunheim*. Opgehaald van abg.de: <https://www.abg.de/presse/?document=6101>
- Actieagenda Wonen. (2021). Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/actieagenda-wonen-17-februari-2021.pdf>
- Adams, D. (2008, 12). Mapping out the regulatory environment and its interaction with land and property markets. *Energy Policy*, 36, pp. 4570-4574. doi:<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.09.009>
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). *Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property*. Londen en New York: Routledge. doi:<https://doi.org/10.1080/14649351003759631>
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places*. Abingdon: Routledge.
- Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D., & Pätzold, R. (2021). *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*. Berlijn: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Alterman, R. (2007). More than land assembly: land readjustment for the supply of urban public services. In Y. Hong, & B. Needham, *Analyzing land readjustment : economics, law, and collective action* (pp. 57-88). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Amsterdam. (2023, 07 07). *Eeuwigdurende erfpacht voor nieuwbouw en zelfbouw*. Opgehaald van amsterdam.nl: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht/eeuwigdurende/>
- ARL. (2003). *Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe*. Hannover: Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.
- BBSR. (2020). *Baukultur für das Quartier - Prozesskultur durch Konzeptvergabe*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Opgehaald van https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/konzeptvergabe-langfassung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BBSR. (2020). *Kommunale Wohnungsbestände: Mietengestaltung - Ausweitung - Investitionen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- BBSR. (2021). *Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland*. Bonn: Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Binnenlands Bestuur. (2023, 01 26). *Gemeenten: 12,2 miljard aan heffingsopbrengsten in 2023*. Opgehaald van binnenlandsbestuur.nl: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/gemeenten-innen-miljarden-meer-aan-ozb>
- BMI. (2021). *Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt 2021*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BMI. (2021a). *50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland*. Berlijn: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Opgehaald van <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/staedtebaufoerderung-50-jahre-sammelband.html>
- BMI. (2023, 05 18). *So erleichtert das Baulandmobilisierungsgesetz den Wohnungsbau*. Opgehaald van [www.bmwsb.bund.de](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/baulandmobilisierung/baulandmobilisierung-node.html): <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/baulandmobilisierung/baulandmobilisierung-node.html>
- BMUV. (2023, 04 25). *Flächenverbrauch - Worum geht es?* Opgehaald van [bmuv.de](https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es): <https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es>
- BMWSB. (2023, 01 15). *Soziale Wohnraumförderung*. Opgehaald van [www.bmwsb.bund.de](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html): <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html>
- BNP. (2023). *RESIDENTIAL REPORT Deutschland*. Düsseldorf: BNP Paribas Real Estate GmbH.
- Boelens, L. (2010). Theorizing Practice and Practising Theory: Outlines for an Actor-Relational-Approach in Planning. 9, pp. 28-62. doi:<https://doi.org/10.1177/1473095209346499>
- BORIS. (2023). *BORIS-D, Bodenrichtwertinformationssystem für Deutschland*. Opgehaald van [bodenrichtwerte-boris.de](https://www.bodenrichtwerte-boris.de/): <https://www.bodenrichtwerte-boris.de/>
- Box, E. P. (1976). Science and Statistics. *Journal of the American Statistical Association*(356), pp. 791-799. Opgehaald van <https://www.sop.inria.fr/members/Ian.Jermyn/philosophy/writings/Boxonmaths.pdf>
- bpb. (2018, 07 09). *Die Etablierung großer Wohnungskonzerne und deren Folgen für die Stadtentwicklung*. Opgehaald van [bpb.de](https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216870/die-etablierung-grosser-wohnungskonzerne-und-deren-folgen-fuer-die-stadtentwicklung/): <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216870/die-etablierung-grosser-wohnungskonzerne-und-deren-folgen-fuer-die-stadtentwicklung/>
- BPD. (2023, 03 04). *bpd.nl*. Opgehaald van BPD Woningfonds: <https://www.bpd.nl/bpd-woningfonds/>
- Brill, F. (2022). Governing investors and developers: Analysing the role of risk allocation in urban development. *Urban Studies*, 59(7), pp. 1499-1517. doi:<https://doi.org/10.1177/00420980211017826>
- Bruinsma, F., & Koomen, E. (2022). *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Opgehaald van <https://www.pbl.nl/publicaties/de-werking-van-de-grondmarkt-en-de-rol-van-de-overheid-verkenning-en-reflectie>
- Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 24(7), pp. 1281-1294. doi:[10.1080/09654313.2016.1168785](https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1168785)
- Buitelaar, E., & Meijer, R. (2022). Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen: Naar een andere behandeling van grond en opstal? In E. Buitelaar, R. Meijer, R. Bregman, & T. Nijmeijer, *Het woningtekort voorbij*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht. Opgehaald van <https://dSPACE.library.uu.nl/handle/1874/421586>

- Buitelaar, E., & Van der Krabben, E. (2022). *Woningbouw en marktconcentratie: een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/vooral-middelgrote-gemeenten-hebben-te-maken-met-marktconcentratie-bij-nieuwbouw-van-woningen>
- Bulwiengesa. (2021). *DEVELOP-AND-HOLD-STUDIE 2021 Wonungsneubau in Zeiten von niedrigens und sozialer Stadtentwicklung*. Berlijn: Bulwiengesa & Emperia. Opgehaald van <https://www.empira-invest.com/files/empira/pdf/Studien/Empira-Develop-and-Hold-2021-Web.pdf>
- Bulwiengesa. (2021, 03 21). *Geförderter Mietwohnungsbestand sinkt trotz Neubau*. Opgehaald van [bulwiengesa.de: https://bulwiengesa.de/de/magazin/geforderter-mietwohnungsbestand-sinkt-trotz-neubau](https://bulwiengesa.de/de/magazin/geforderter-mietwohnungsbestand-sinkt-trotz-neubau)
- Bulwiengesa. (2022). *Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt*. Berlijn: bulwiengesa AG. Opgehaald van <https://bulwiengesa.de/de/publikationen/studie-baulandmodelle-und-deren-auswirkungen-auf-den-wohnungsmarkt>
- Bundesministerium der Finanzen. (2022, 10 13). *Reform der Grundsteuer*. Opgehaald van [bundesfinanzministerium.de: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html)
- Burger, A., & Dekker, P. (2001). *Noch markt, noch staat*. Den Haag: SCP. doi:<http://dx.doi.org/10.48592/1155>
- BZK. (2019a). *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2019b). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2020). *Nationale Omgevingsvisie, Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald van <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380>
- BZK. (2021a). *Het WoonOnderzoek Nederland 2021*. Opgehaald van [woononderzoek.nl/: https://www.woononderzoek.nl/](https://www.woononderzoek.nl/)
- BZK. (2021b). *Staat van de Woningmarkt: Jaarrapport 2021*. Den Haag: Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2022a). *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/03/11/nationale-woon-en-bouwagenda>
- Capital Value. (2023, 03 10). *De woning(beleggings)markt in beeld 2023*. Opgehaald van [research.capitalvalue.nl: https://research.capitalvalue.nl/pages/woningmarkt-en-regelgeving](https://research.capitalvalue.nl/)
- CBS. (2022, 1 26). *Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921*. Opgehaald van CBS.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82235NED?dl=4A213>
- Cobouw. (2021, 06 09). *Dit zijn de twintig grootste projectontwikkelaars van Nederland*. Opgehaald van [cobouw.nl: https://www.cobouw.nl/296131/dit-zijn-de-twintig-grootste-projectontwikkelaars-van-nederland](https://www.cobouw.nl/296131/dit-zijn-de-twintig-grootste-projectontwikkelaars-van-nederland)
- Colliers. (2021). *European residential, On the rise*. Opgehaald van Colliers.com: <https://www.colliers.com/en-xe/research/202106-european-residential-on-the-rise>
- CP. (2020). *Kansrijk woonbeleid 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau. Opgehaald van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-KR-woonbeleid-2020-addendum-differentiatie-overdrachtsbelasting.pdf>
- CPB. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Den Haag: Centraal Planbureau. Opgehaald van <https://www.cpb.nl/bouwproces-van-nieuwe-woningen>
- Daamen, T. A. (2010). *Strategy as Force*. Amsterdam: IOS Press.
- Davy, B. (2018). Bodenmarkt/Bodenpolitik. In ARL, *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (pp. 267-278). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- De Magalhães, C. S. (2001, 06). International property consultants and the transformation of local markets. *Journal of Property Research*(2), pp. 99-121. doi:DOI: 10.1080/09599910110014156.
- De Magalhães, C., Freire Trigo, S., Gallent, N., Scanlon, K., & Whitehead, C. (2018). *Planning risk and development: How greater planning certainty would affect residential development*. Londen: Royal Town Planning Institute RTPi.
- De Vries, J., & Evers, D. (2008). *Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau. Opgehaald van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Bestuur_en_ruimte_de_randstad_in_internationaal_perspectief.pdf
- De Zeeuw, F., Verdaas, C., & Daamen, T. (2020). *Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film*. Delft: Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling/ TU Delft.
- Destatis. (2021). *Datenreport 2021 - Kapitel 7: Wohnen*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Destatis). Opgehaald van <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-7.html>
- Deutscher Erbbauerechtsverband. (2023, 07 01). *Häufig gestellte Fragen ...* Opgehaald van [erbbauerechtsverband.de: https://www.erbbauerechtsverband.de/fragen-amp-antworten/](https://www.erbbauerechtsverband.de/fragen-amp-antworten/)
- Difu. (2022). *Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau*. Berlijn: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH.
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. (1992). The markets for Real Estate Assets and Space, A conceptual Framework. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*(1), pp. 181-197.
- Dirkzwager. (2023, 06 10). *De Duitse overdrachtsbelasting: Jetzt geht's los?* Opgehaald van [dirkzwager.nl: https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/de-duitse-overdrachtsbelasting-jetzt-gehts-los/](https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/de-duitse-overdrachtsbelasting-jetzt-gehts-los/)
- DMB. (2022, 09 24). *Mietpreisbremse*. Opgehaald van Deutscher Mieterbund: <https://www.mieterbund.de/politik/mietpreisbremse.html>
- DNB. (2020, 06 16). *Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort*. Opgehaald van De Nederlandse Bank: <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2020/huizenprijs-hangt-meer-samen-met-financieringsruimte-koper-dan-met-woningtekort/>
- DNB. (2023, 05 29). *De woningmarkt*. Opgehaald van [dnb.nl: https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/](https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/)

- DV. (2016). *Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau*. Berlin: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
- Ebskamp, B., Weber, K., & Visser, R. (2022). *Financiële ondersteuning vanuit het Rijk voor betaalbare woningbouw*. Amsterdam: De Argumentenfabriek. Opgehaald van <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2022/05/24/financiele-ondersteuning-vanuit-het-rijk-voor-betaalbare-woningbouw>
- Ecorys. (2021). *Europees onderzoek naar wooncoöperaties*. Rotterdam: Ecorys. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/01/rapport-europees-onderzoek-naar-wooncooperaties>
- Eerste Kamer. (2015). *Verdiepende analyse WSW*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal. Opgehaald van https://www.eerstekamer.nl/overig/20150601/verdiepende_analyse_wsw/meta
- EMF. (2021). *HYPOSTAT 2021*. Brussel: European Mortgage Federation.
- European Environment Agency. (2016). *Urban sprawl in Europe*. Copenhagen (DK): European Environment Agency. doi:doi:10.2800/143470
- FD. (2022, 05 19). *'Rigoureuze ingreep' kabinet: maximum aan huren in vrije sector*. Opgehaald van FD.nl: <https://fd.nl/politiek/1439698/kabinet-wil-puntenstelsel-opleggen-voor-huurhuizen-in-vrije-sector-nxi2caBhsHI4>
- Ferm, J., & Raco, M. (2020). Viability Planning, Value Capture and the Geographies of Market-Led Planning Reform in England. *Planning Theory & Practice*, 21(2), 218-235. doi:10.1080/14649357.2020.1754446
- Fischer, A. (2023, 06 10). *Wohnbauförderung, staatlich geförderter Mietwohnungsbau und Eigentumserwerb*. Opgehaald van alex-fischer-duesseldorf.de: <https://alex-fischer-duesseldorf.de/blog/wohnbauforderung-staatlich-geforderter-mietwohnungsbau-eigentumserwerb/>
- Frissen, P. (2021, 05 21). 'De markt is een amorele institutie'. *De Groene*. Opgehaald van <https://www.groene.nl/artikel/de-markt-is-een-amorele-institutie>
- Gennies, M. (2021). *Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung*. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin. doi:DOI 10.14279/depositonce-10398
- Gerber, J.-D., Hengstermann, A., & Viallon, F.-X. (2018). Land policy, How to deal with scarcity of land. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann, *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land* (pp. 8-26). London en New York: Routledge.
- Getimis, P. (2012). Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. *Planning Practice & Research*, 25-40. doi:DOI: 10.1080/02697459.2012.659520
- GEWD. (2023, 02 05). *Wir über uns*. Opgehaald van gewd.de: <https://www.gewd.de/wir-ueber-uns>
- Groenemeijer, L., Gopal, K., Omtzigt, D., & Van Leeuwen, G. (2020). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt; Prognose en Scenario's 2020-2035*. Delft: ABF Research.
- Guhl, P. (2018). *Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht*. Dortmund: TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Institut für Raumplanung.
- Gutachterausschuss Düsseldorf. (2011). *50 Jahre Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Landeshauptstadt Düsseldorf*. Düsseldorf: Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte n der Landeshauptstadt Düsseldorf.
- Hartmann, T., & Gerber, J. (2018). Land, scarcity, and property rights. In J. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann, *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land* (pp. 3-7). New York: Routledge.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active(Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 729-737. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>
- Hendricks, A. (2006). *Einsatz von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB bei der Baulandbereitstellung – eine interdisziplinäre theoretische Analyse und Ableitung eines integrierten Handlungskonzeptes für die Praxis*. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt. Opgehaald van https://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/771/1/Dissertation_Hendricks_online_13.pdf
- Hengstermann, A., & Hartmann, T. (2018). Instruments of land policy, Four types of intervention. In J. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann, *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land*. New York: Routledge.
- Herrendorf, C. (2022, 05 20). *Wann im Glasmacherviertel endlich gebaut wird*. Opgehaald van www.viernull.de: <https://www.viernull.de/wirtschaft-und-wohnen/wann-im-glasmacherviertel-endlich-gebaut-wird/>
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects, Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*. Delft: Architecture ant the Build environment.
- Hobma, F. (2014, 11 17). *Hoe vindt kostenverhaal plaats in andere landen?* Opgehaald van gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoe-vindt-kostenverhaal-plaats-in-andere-landen/>
- Hobma, F. (2020, 07 01). *Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen*. Opgehaald van gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gemeentelijke-strategieën-voor-private-bijdragen-aan-publieke-voorzieningen/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2022). *Kernbegrippen van de Ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgehaald van <https://iplo.nl>: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/ladder/kernbegrippen/>
- ING. (2007). *ing.com*. Opgehaald van 2007 Annual Report: <https://www.ing.com/Newsroom/News/Features/Feature/2007-Annual-Report-1.htm>
- Jehling, M., & Hecht, R. (2022). Do land policies make a difference? A data-driven approach to trace effects on urban form in France and Germany. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 49(1), 114-130. doi:<https://doi.org/10.1177/2399808321995818>
- Jonkman, A., Meijer, R., & Hartmann, T. (2022). Land for housing: Quantitative targets and qualitative ambitions in Dutch housing development. *Land Use Policy*, 114(3). doi:<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105957>
- Kaltenbrunner, R. (2023, 03 20). *Telepolis*. Opgehaald van Ist das noch Krisenmodus oder schon Transformation?: <https://telepolis.de/-7549029>
- Keogh, G. (1994). Use and investment markets in British real estate. *Journal of Property Valuation and Investment*, 12(4), 58-72. doi:<https://doi.org/10.1108/14635789410069980>

- Koch. (2023, 03 19). *Wertermittlung*. Opgehaald van dr-koch-immo.de/wertermittlung: <https://dr-koch-immo.de/wertermittlung>
- Koch, T., & Neumann, M. (2019). *Wer baut Deutschland?* Berlijn: Verbändebündnis Wohnungsbau.
- Kolocek, M., & Hengstermann, A. (2020). Der Mythos der Drohkulisse. Eine diskursanalytische Untersuchung der Instrumente Baugebot und städtebauliche Enteignung in der responsiven Bodenpolitik. *Raumforschung und Raumordnung*, 6, pp. 559-573. doi:doi.org/10.2478/rara-2020-0031
- Korsten, A., Bertrand, A., De Jong, P., & Soeters, J. (2008). *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Landeshauptstadt Düsseldorf . (2016). *ZUKUNFT WOHNEN.DÜSSELDORF Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt*. Düsseldorf: Landeshauptstadt Düsseldorf.
- Landeshauptstadt Düsseldorf. (2022). *Raumwerk-D, Phasen-1 und 0*. Düsseldorf: Landeshauptstadt Düsseldorf. Opgehaald van <https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/raumwerk-d>
- Landeshauptstadt Düsseldorf. (2023, 07 01). *Umlegungsausschuss*. Opgehaald van <https://www.duesseldorf.de/vermessung/umlegungsausschuss>
- Löhr, D. (2021). *SOZIALE WOHNUNGSPOLITIK, Zeitgemäße Konzepte und Instrumente*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Löwer, M. (2022). VON DER SOZIALEN STADTTEILENTWICKLUNG ZUR „BREMER QUARTIERSSTRATEGIE“. *Aktive Bodenpolitik für neue Stadtquartiere* (p. 17). Berlijn: Difu.
- Maas, M. (2021). *Ollongren schuift Rijnenburg naar volgend kabinet*. Opgehaald van Binnenlands bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/minister-schuift-rijnenburg-naar-volgend-kabinet>
- Montanari, G., & Wiest, K. (2014, 03 25). Kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbestände in Deutschland. *Nationalatlas aktuell*.
- Münter, A., & Osterhage, F. (2018). *Konzepte der Raumordnung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Münter, A., & Reimer, M. (2020). Planning Systems on the Move? Persistence and Change of the German Planning System. *Planning Practice & Research*. doi:<https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1832362>
- Nadin, V., & Stead, D. (2012). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *disP - The Planning Review*, 44, 35-47. doi:DOI: 10.1080/02513625.2008.10557001
- Nadin, V., Fernández Maldonado, A. M., Zonneveld, W., Stead, D., Dabrowski, M., Piskorek, K., & Münter, A. (2018). *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*. Luxemburg: ESPON EGTC.
- NOS. (2023, 06 19). *Kabinet wil met nieuw grondbeleid woningbouw sneller en goedkoper maken*. Opgehaald van nos.nl: <https://nos.nl/artikel/2479530-kabinet-wil-met-nieuw-grondbeleid-woningbouw-sneller-en-goedkoper-maken>
- NRW. (2016, 01 21). *Wohnungsbau: Neue Förderbestimmungen gelten ab heute*. Opgehaald van land.nrw: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/wohnungsbau-neue-foerderbestimmungen-gelten-ab-heute>
- NRW. (2023). *Bau von Mietwohnungen*. Opgehaald van mhkbd.nrw: <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/oeffentliche-wohnraumfoerderung/bau-von-mietwohnungen>
- NRW. (2023a, 06 10). *Baulandmobilisierungs-Verordnung*. Opgehaald van mhkbd.nrw: <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/baulandmobilisierungs-verordnung>
- NRW. (2023b, 06 10). *Wohnraumförderung für den Bau von Mietwohnungen*. Opgehaald van mhkbd.nrw: <https://www.mhkbd.nrw/foerderprogramme/wohnraumfoerderung-fuer-den-bau-von-mietwohnungen>
- OECD. (2017a). *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*. Parijs: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/fa744789-en>
- OECD. (2017b). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. Parijs: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/fa744789-en>
- Overheid.nl. (2023). *Beleidsregels intrekken omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen 2018*. Opgehaald van lokaleregelgeving.overheid.nl: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR616913>
- PBL. (2019, 10 16). *Putting Dutch 'urban sprawl' in a European perspective*. Opgehaald van pbl.nl: <https://www.pbl.nl/en/blogs/putting-dutch-urban-sprawl-in-a-european-perspective>
- Polis. (2019, 12 11). *HAND IN HAND ODER FAUST IN DER TASCHE?* Opgehaald van polis-magazin.com: <https://polis-magazin.com/2019/12/hand-in-hand-oder-faust-in-der-tasche/>
- Ragetlie, F. (2019). *Het effect van erfpacht op de huizenprijzen in de vier grootste Nederlandse steden*. Groningen: RUG. Opgehaald van https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/128/1/Thesis_versie_20190315.pdf
- Renes, G., Thissen, M., & Segeren, A. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers. Opgehaald van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Betaalbaarheid_van_koopwoningen_en_het_ruimtelijk_k_beleid.pdf
- Rijksoverheid. (2021, 06 09). *Nationale Woningbouwkaart*. Opgehaald van ijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kaarten/2021/06/09/nationale-woningbouwkaart>
- Rijksoverheid. (2022, 01 14). *Vanaf 2024 meeste huurwoningen onder de €1000*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/14/vanaf-2024-meeste-huurwoningen-onder-de-%E2%82%AC1000>
- Rijksoverheid. (2023). *Grondbeleid*. Opgehaald van rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid>
- Rijnmond. (2023, 02 23). *Rotterdam loopt achter op eigen bouwplannen, vooral met 'betaalbare' woningen die juist nu zo nodig zijn*. Opgehaald van Rijnmond.nl: <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1619949/rotterdam-loopt-achter-op-eigen-bouwplannen-vooral-met-betaalbare-woningen-die-juist-nu-zo-nodig-zijn>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*(2), pp. 155-169. Opgehaald van <https://www.jstor.org/stable/4531523>
- Rli. (2017). *Grond voor gebiedsontwikkeling, Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving. Opgehaald van https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_grond_voor_gebiedsontwikkeling_def.pdf
- Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House.

- Rotterdam. (2023, 07 07). *Erfpacht*. Opgehaald van rotterdam.nl: <https://www.rotterdam.nl/erfpacht>
- Sachsen. (2023, 05 29). *Mietwohnungsförderung*. Opgehaald van bauen-wohnen.sachsen.de: <https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/mietwohnungsforderung-5975.html>
- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., van der Staak, & Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: PBL.
- Schiller, G., & Siedentop, S. (2009). *Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Scholl, B. (2018). *Planungsmehrwert*. Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Opgehaald van <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Planungsmehrwert.pdf>
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Rotterdam: Nai Uitgevers. Opgehaald van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/De_grondmarkt_voor_woningbouwlocaties.pdf
- Segeren, A., Needham, B., & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond | Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Shahab, S., Hartmann, T., & Jonkman, A. (2021). Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. *European Planning Studies*, 29, 1132-1150. doi:<https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867>
- Spaans, M., & Louw, E. (2009). Crossing borders with planners and developers and the limits of lesson-drawing. *City Futures* (pp. 1-21). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Squires, G., & Heurkens, E. (2015). *International Approaches to Real Estate Development*. Oxon: Routledge.
- Stadt Düsseldorf. (2023, 06 01). *Maßnahme 6.1.1 des Handlungskonzeptes für den Wohnungsmarkt - "Quotierungsregelung", Stand 2022*. Opgehaald van duesseldorf.de: <https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/handlungskonzept-wohnungsmarkt/massnahme-611-des-hkw-stand-2022/>
- Stadt Frankfurt. (2023d, 07 01). *Umlegung nach dem BauGB*. Opgehaald van frankfurt.de: <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/planen/bodenordnung/umlegung>
- Stadt Frankfurt am Main. (2023, 07 07). *Erbbaurechte*. Opgehaald van frankfurt.de: <https://frankfurt.de/leistungen/Bauen-8958316/Sonstiges-8958334/Erbbaurechte>
- Stadt Leipzig. (2017). Informationsveranstaltung am 14.11.2017 zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in der Karl-Heine-Straße. Leipzig: Stadt Leipzig Dezernat Stadtentwicklung und Bau Verkehrs- und Tiefbauamt. Opgehaald van https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Deiz6_Stadtentwicklung_Bau/66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/Karl-Heine-Stra%C3%9Fe/Strassenausbaubeitrage_Karl_Heine_Strasse.pdf
- Stadt Leipzig. (2018, 05 29). *Wohnungspolitisches Konzept: Instrumente und Maßnahmen fortgeschrieben*. Opgehaald van leipzig.de: <https://www.leipzig.de/news/news/wohnungspolitisches%20konzept:%20instrumente%20und%20ma%C3%9Fnahmen%20fortgeschrieben>
- Stadt Leipzig. (2021, 10 29). *Leipzig will Eigenheimgrundstücke im Erbbaurecht anbieten*. Opgehaald van leipzig.de: <https://www.leipzig.de/news/news/leipzig%20will%20eigenheimgrundst%C3%BCcke%20im%20erbbaurecht%20anbieten>
- Stadt Leipzig. (2021). *Monitoringbericht Wohnen 2019 / 2020*. Leipzig: Stadtplanungsamt.
- Stadt Leipzig. (2023, 07 01). *Umlegung nach dem Baugesetzbuch*. Opgehaald van leipzig.de: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/bauen/bodenordnung/umlegung>
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main. (2022, 11 20). *Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung*. Opgehaald van stadtplanungsamt-frankfurt.de: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/baulandbeschluss_f_r_die_frankfurter_stadtentwicklung_19650.html
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main. (2023b, 07 01). *Frankfurt Nordwest - Neuer Stadtteil der Quartiere*. Opgehaald van stadtplanungsamt-frankfurt.de: <https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/index.php?id=18798&psid=68a5npp0pfkn4poaeh3oo47la3>
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main. (2023a, 06 01). *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*. Opgehaald van stadtplanungsamt-frankfurt.de: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/st_dtebauliche_entwicklungsma_nahmen_5331.html?psid=60p9bt62iuk7976n7bhrfaj667
- Stadtplanungsamt Frankfurt am Main. (2023c, 06 01). *Frankfurt-programma voor de bouw van nieuwe betaalbare huurappartementen: Förderweg 1*. Opgehaald van stadtplanungsamt-frankfurt.de: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/F%C3%B6rderweg1_17695.html?psid=8jd5lvh8ovk87naj7tacllko90
- Stauttner, T. (2022, 11 24). *Herziening grondbeleid is acute noodzaak*. Opgehaald van Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/herzienen-grondbeleid-is-acute-noodzaak/>
- Stauttner, T., & Boelman, A. (2021). *Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Stadkwadraat.
- Stec Groep. (2022). *Ongebruikte grondposities Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen*. Arnhem: Stec Groep. Opgehaald van https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/rapporten/2022/04/01/ongebruikte_grondposities_onderzoek_naar_de_benutting_van_braakliggende_terreinen
- Stec Groep. (2022a). *Benchmark gemeentelijke grondprijzen 2022-2023*. Arnhem: Stec Groep.
- Stedelijke Transformatie. (2022, 07). *Factsheet Capaciteitstekort*. Opgehaald van stedelijketransformatie.nl: <https://www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/factsheet-capaciteitstekort>
- Tennekes, J. (2018). Negotiated land use plans in the Netherlands: a central instrument in Dutch 'active' and 'passive' land policy. In J. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann, *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land* (pp. 101-113). Abingdon: Routledge.
- Tennekes, J., & Harbers, A. (2012). *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Opgehaald van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2012_Groot_kleinschalige_verstedelijking_550059001_0.pdf

- Tiesdell, S., & Allmendinger, P. (2005). Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualisation. In D. Adams, C. Watkins, & M. White, *Planning, Public Policy & Property Markets* (pp. 37-55). Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Titman, S. (1985, 03). The Effect of Forward Markets on the Debt-Equity Mix of Investor Portfolios and the Optimal Capital Structure of Firms. *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, pp. 19-27. Opgehaald van <https://www.jstor.org/stable/2330675>
- Tweede Kamer. (2001). *Grondbeleid*. Opgehaald van [officielebekendmakingen.nl: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27581-2.pdf](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27581-2.pdf)
- Tweehuysen, V. (2016, 01 16). Samenvoeging en splitsing in het Duitse recht en het Gesamterbbaurecht. *Ondernemig & Recht*, pp. 1-3.
- Van Dam, F., & Eskinasi, M. (2013, 04 03). *Woningprijzen: bepalende factoren en actoren*. Opgehaald van PBL: <https://www.pbl.nl/publicaties/woningprijzen-bepalende-factoren-en-actoren>
- Van der Heijden, H., Dol, K., & Oxley, M. (2011, 06 10). Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 26, pp. 295-313. doi:<https://doi.org/10.1007/s10901-011-9230-0>
- Van der Heijden, J., Van der Poll, P., & Torbijn, L. (2015). *Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten*. Sira Consulting. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/voorkeursrecht/>
- Van der Kooij, R. (2022, 09 28). *Kostenverhaal en de macroaftopping, is deze altijd terecht?* Opgehaald van [omgevingsweb.nl: https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/kostenverhaal-en-de-macroaftopping-is-deze-altijd-terecht/](https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/kostenverhaal-en-de-macroaftopping-is-deze-altijd-terecht/)
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: ACM.
- Van Tulder, R. (2018). *Skill Sheets, An integrated approach to research, study and management*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Vejchodská, E., Shahab, S., & Hartmann, T. (2022). Revisiting the Purpose of Land Policy: Efficiency and Equity. *Journal of Planning Literature*, 1-14. doi:<https://doi.org/10.1177/08854122221112667>
- Verheul, W., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformaties; Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van Stedelijke transformatie: <https://www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>
- VNG. (2018). *Grondbeleid voor raadsleden*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Opgehaald van https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf
- Voß, W., & Bannert, J. (2018). Reference land values in Germany. In J.-D. Gerber, T. Hartmann, & A. Hengstermann, *Instruments of Land Policy* (pp. 35-48). Londen en New York: Routledge.
- Waarderingskamer. (2023, 06 10). *Staat van de WOZ 2022*. Den Haag: Waarderingskamer. Opgehaald van [rijksoverheid.nl: https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportaal/documents/public/Waarderingskamer/Staat_van_de_WOZ/DEF_Staat_van_de_WOZ_2022-E.pdf](https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportaal/documents/public/Waarderingskamer/Staat_van_de_WOZ/DEF_Staat_van_de_WOZ_2022-E.pdf)
- Wandscher. (2023, 04 25). *In oder Out? – Die Linie zwischen Innen- und Außenbereich*. Opgehaald van [rae-wandscher.de: https://www.rae-wandscher.de/rechtstipps/in-oder-out-die-linie-zwischen-innen-und-aussenbereich/](https://www.rae-wandscher.de/rechtstipps/in-oder-out-die-linie-zwischen-innen-und-aussenbereich/)
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 14, pp. 3159-3177. doi:<https://doi.org/10.1177/0042098017711649>
- Wikipedia. (2023, 02 10). *Königsteiner Schlüssel*. Opgehaald van [wikipedia.org: https://de.wikipedia.org/wiki/Königsteiner_Schlüssel](https://de.wikipedia.org/wiki/Königsteiner_Schlüssel)
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag. (2020). *Verschiedene Parameter städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen*. Berlijn: Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag. Opgehaald van <https://www.bundestag.de/resource/blob/706688/854e6bc101707bc69aeaff19836fb55/WD-7-068-20-pdf-data.pdf>
- Woestenburg, A., Van der Krabben, E., & Spit, T. (2019). Legitimacy Dilemmas in Direct Government Intervention: The Case of Public Land Development, an Example from the Netherlands. *Land*, 8(7), 110. doi:[doi:10.3390/land8070110](https://doi.org/10.3390/land8070110)
- Woningbouwers.nl. (2023, 04 07). *Corporaties vs beleggers nieuwbouwwoningen 2021*. Opgehaald van [Woningbouwers.nl: https://woningbouwers.nl/corporaties-vs-beleggers-nieuwbouwwoningen-2021/](https://woningbouwers.nl/corporaties-vs-beleggers-nieuwbouwwoningen-2021/)
- Yin, R. K. (2003). *Designing case studies. Qualitative research methods*. Londen: Sage Publications.
- ZDF (Regisseur). (2019, 6 12). *Das Drama um die Sozialwohnungen* [Film]. Opgehaald van <https://www.youtube.com/watch?v=Z52r4IBEJ3M>
- Zeit Online. (2019, 07 03). *Deutscher Städte- und Gemeindebund lehnt Baupflicht ab*. Opgehaald van [ZeitOnline.de: https://www.zeit.de/news/2019-07/03/deutscher-staedte-und-gemeindebund-lehnt-baupflicht-ab-190703-99-900189](https://www.zeit.de/news/2019-07/03/deutscher-staedte-und-gemeindebund-lehnt-baupflicht-ab-190703-99-900189)

Bijlage 1A

Interviewverslag

Naam : Joosten
Voornaam : Han
Functie : Leitung Gebietsentwicklung & Marktforschung, BPD Immobilienentwicklung GmbH
Datum & tijd : 15-06-2023 | 14:00 – 15:30 uur
Vorm : Fysiek gesprek (Amsterdam)

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?

In Duitsland zijn slechts een handvol partijen als BPD die enkele duizenden per jaar ontwikkelen. Deze 5 tot 7 grootste bedrijven pakken circa 5% van de markt (2021). De markt wordt compleet overheerst door kleine en middelgrote ontwikkelaars (100-300/ jaar) die veelal regionaal werken. Het zijn van oorsprong veelal bouwbedrijven. BPD heeft als enige grote ontwikkelaar kantoren in de verschillende steden.

2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Bijzonder dat gemeenten geen eigen woningmarktonderzoek doen. Doelgroepgericht ontwikkelen zit niet in het vocabulaire. Profielen van doelgroepen vinden ze spannend. Door BPD opgestelde marktonderzoeken werden met bewondering ontvangen. Sommige vinden dergelijke conclusies spannend, mede omdat ze er geen controle over hebben.

Eigendomsopbouw is, zelfs bij de liberalen, geen politiek speerpunt. Huidig nationaal woonbeleid spreekt zich alleen uit over huurbeleid. Hele sector ligt momenteel plat. De politieke reactie op een voorstel om ook particuliere woningeigenaren goedkope leningen te faciliteren (evenals bij sociale huur) zit er niet in. Politieke reactie is veelal "we gaan geen eigenaren stimuleren".

In de grote metropolen is nauwelijks grond beschikbaar. Je zult dus binnenstedelijk moeten herontwikkelen, maar ook in regionaal verband aan de randen van de steden moeten bouwen.

Aan de rand van steden bouwen wordt in Nederland al bediscussieerd. Dus het principe van de "Ladder van stedelijke ontwikkeling" een beetje laten vieren. In Duitsland is dat nog onbespreekbaar, ondanks de grante woningbehoefte.

In de regio Hamburg is recent de politieke uitspraak gedaan; "het is verboden om nog rijtjeshuizen te bouwen" vanwege het grote grondbeslag in het kader van stedelijke verdichting.

Vakwereld, universiteiten, architecten zijn allemaal tegen lage dichtheden.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

Er is nauwelijks en nationale Wohnbauplanung. De Raumplanungen zijn globaal van karakter, veelal niet bindend, behalve bij infrastructuur. Indien een gemeente een deel van een haventerrein naar woningbouw wil transformeren, dan zal het dat eerst regionaal, moeten afstemmen.

Kwaliteit van de regionale samenwerking verschilt sterk. In het 'Rhein-Main gebied' (red. Frankfurt a/M en omgeving) zijn de gemeenten goed met elkaar verbonden via het 'Regionalverband'. Er wordt daar wel goed gezocht naar (politiek) compromis, het is geen wettelijk kader. Vaak is de regionale samenwerking ook matig.

2. Welke van de onderstaande planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

Städtebauliche Verträge

Gemeente mag in het kader van 'Baurechtschaffung' aan een initiatiefnemer een stedenbouwkundige prijsvraag opleggen (Wetbewerb / Konzeptverfahren). De wijze waarop dit plaats moet vinden wordt vastgelegd in een Städtebauliche Vertrag. Het aantal stedenbouwkundige bureaus wordt bepaald, het prijzengeld, mogelijk zelfs verschillende architecten voor de woningtypen.

Vaak kan je in goed overleg met een gemeente tot een voorstel om te komen tot de selectie van de bureaus waarbij zij er twee voortellen en wij ook. Veel gemeente gaan daar op in. Voor cruciale plekken in de stad, bijvoorbeeld een plein, wil de gemeente de selectie in eigen hand houden mede onder druk van de Architektenkammer die in Duitsland erg machtig is.

Het programma van eisen komt eigenlijk altijd van de gemeente. Je moet dus van te voren regelen dat wij jij wil in dat pve zit.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Zwaar instrument waarbij grond door de gemeente wordt opgekocht. Waarbij wordt dan getaxeerd door een externe taxateur. De gemeente draait hierbij een grondexploitatie. Sommige van dergelijke trajecten duren enkele decennia. Het ambtenarenapparaat op een Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ingesteld zijn.

Angebotsplanung

Gemeenten hebben beperkt grondposities. Steeds minder voormalige militaire of spoorlocaties beschikbaar. Deze grote binnenstedelijke gronden zijn en worden veelal via een 'Wetbewerb' in de markt gezet en waarbij het grondbod mede bepalend is in de beoordeling.

Verschillende posities in Duitsland, met name voormalige militaire terreinen, worden via het rijk aangeboden, waarbij het hoogste bod geldt (via opbod). Het Bima (red. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben), vergelijkbaar met het Rijksvastgoedbedrijf brengt gronden van het rijk op de markt, in overleg met de gemeente. Zo heeft BPD de Fritsch-kazerne in Koblenz verworven waar momenteel 900 woningen worden gebouwd.

Andere...

Paragraaf 34 BauGB (red. Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) is ook een goed instrument waarbij je zonder bestemmingsplan een plan kunt maken wat past binnen de omgeving, veelal omdat het bestaande contouren volgt. De procedure duurt circa een half jaar tot een jaar. Het lijkt op de voormalige nederlandse artikel 19-procedure.

3. Kan de stad drukmiddelen inzetten om (potentiele) initiatiefnemers in beweging te brengen? Zo ja; welke?

Duitse gemeenten zijn sceptisch over verhouding de met ontwikkelaars. Veel plannen zijn door intensieve samenwerking uitontwikkeld en het komt regelmatig voor dat dergelijke plannen dan worden doorverkocht en dat er daarna nog lang niet gebeurt. Gemeenten hebben weinig drukmiddelen. In Nederland zijn we beter in de contractvorming waarbij de uitvoering wordt geregeld. Daarnaast is het in Nederland niet de cultuur van ontwikkelaars.

Samenwerking

1. Hoe worden (a) initiatieven aangedragen (b) beoordeeld uw gemeente dergelijke initiatieven en (c) hoe vindt (voorlopige) acceptatie of afwijzing plaats?

Verschillend. Twee voorbeelden vanuit eigen acquisitie BPD.

Via een makelaar geweest op een mogelijkheid een akker te kopen voor de potentiële ontwikkeling ca. 2000 woningen, aan einde metrostation in gemeente B. 'Flachnutzungsplan' gaf nog agrarische functie aan. Met circa zeven eigenaren een intentieverklaring gesloten. Vervolgens naar de dienst stadontwikkeling van de betreffende stedelijke randgemeente. Ambtenaar was erg blij met het schetsplan; het was immers de enige plek nog binnen de gemeente waar een nieuwe wijk kon ontstaan. De volgende stap werd een gesprek met de burgemeester. Die vond het interessant, maar wilde wat verdere uitwerking. Nadat die was georganiseerd en uitgewerkt is het opnieuw voorgelgd aan de burgemeester, die toen 180 graden draaide. Hij had navraag gedaan bij verschillende fracties. 2000 woningen zou te groot zijn en bovendien stedelingen aantrekken uit de naastgelegen grote stad. Voorgesteld werd het plan maar toe te lichten in de bouwcommissie van de gemeente. Daar werd het plan negatief beoordeeld vanwege de grote kans op komst van 'onkerkelijke' stedelingen.

Op een ander plan, waarbij ook van twee boeren is gekocht, in gemeente L kwam direct een positieve eerste reactie. Daar spraken we de betreffende Amtsleiterin Stadtplanung Stadt L op de Mipim (beurs in Cannes). Zij reageerde gelijk positief en zag uit naar de samenwerking met een Nederlands bedrijf.

2. Hoe verloopt de samenwerking met ontwikkelaars in de stad en wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor samenwerking?
 - *Samenwerking tussen markt en gemeente is matig. Samenwerking a la PSS of joint ventures (zoals in NL) is niet mogelijk. Geen risicospreiding met de markt.*
 - *Relatie tussen gemeente en lokale ontwikkelaar is van groot belang om vergunningen e.d. geregeld te krijgen.*
3. Op welke wijze probeert uw gemeente capaciteiten op te bouwen om de kwantitatieve woningbouwopgave te realiseren? Bijvoorbeeld; door netwerken, procesafspraken, druk op grondbezitters.
 -

-
- *Veel privépersonen met een of meer woningbeleggingen zijn door hun financieel adviseur of bank gewezen op de rendementsgroei. Zeker vanaf 2014 werd vastgoed, mede a.g.v. de druk op andere beleggingsproducten, interessant.*
 - *Anders dan in Nederland heb je als Duitse privé verhuurder fiscale voordelen, die je als woningeigenaar dan weer niet hebt in tegenstelling tot Nederland, zoals de hypotheekrenteaftrek.*
 - *Sommige deelstaten hebben attractieve subsidiemogelijkheden waardoor nieuwe partijen intreden omdat zij een zeker/ gegarandeerd rendement zien op hun investering.*
 - *Kita's worden veelal afgedwongen in een zijn een ontwikkeling. Ze worden veelal door investeerders gekocht als beleggingsobject.*

Bijlage 1B

Interviewverslag

Naam : Altmann
Voornaam : Nicole
Functie : Adviseur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (Stadt Frankfurt am Main)
Datum & tijd : 23-02-2023 | 12:00 – 12:45 uur
Vorm : Online (Teams)

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?

In de regel zijn het enkele grotere woningbouwbedrijven waaronder ABG Frankfurt. In enkele gevallen zijn er ook ontwikkelingen met 3 tot 4 kleinere spelers in een gebied.

2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Door de toegenomen eisen op het gebied van klimaat en mobiliteit, de conflicten tussen kwaliteit en betaalbaarheid en de toenemende maatschappelijke en politieke weerstand, wordt het aanbod van woongrond veel complexer en langduriger gezien het ruimtelijk beperkte stedelijke gebied.

De belangrijkste succesfactor is een continue en betrouwbare samenwerking met marktpartijen. Door de omvang van de gemeente zijn de onderhandelings- en besluitvormingsprocessen niet altijd duidelijk, waardoor misverstanden en vertragingen kunnen ontstaan. De ambtelijke capaciteit is grotendeels uitgeput en er zijn knelpunten op veel raakvlakken met gespecialiseerde afdelingen.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

Actuele wetgeving en steunprogramma's op hoger niveau hebben de laatste tijd zeer weinig effect gehad op de woningbouwontwikkeling. Lokale factoren zoals grondbeschikbaarheid en grondprijsniveaus wegen veel zwaarder.

2. Welke planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

De gemeente maakt proactief gebruik van de middelen van de Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zoals momenteel bij Frankfurt Nord-West.

Via het in mei 2020 vastgestelde Baulandbeschluss starten marktinitiatieven met het ondertekenen van een overeenkomst. In een heel vroeg stadium van hun initiatief, nog voor de beslissing of de gemeente bereid is al of niet medewerking te verlenen voor het beoogd bouwplan wordt een overeenkomst met de stad tekenend. Hierdoor is voor de initiatiefnemer het beleid duidelijk en wordt willekeur van gemeentelijke ambities voorkomen rond het definitieve besluit wat leidt tot een Städtebaulicher Vertrag.

Bijlage 1C

Interviewverslag

Naam : Wagner
Voornaam : Katharina
Functie : Adviseur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (Stadt Frankfurt am Main)
Datum & tijd : 23-06-2023 | 11:00 – 12:00 uur
Vorm : Online (Teams)

Mevrouw Wagner is sinds 2018 adviseur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting treedt in die rol ook publiekelijk op.

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?

ABG Frankfurt is de grootste ontwikkelaar in Frankfurt en is eigendom van de stad. Het heeft een eigen bestuur. Er zou politieke invloed moeten zijn, maar ABG heeft een focus op geld verdienen. ABG is sterk georiënteerd op nieuwe locaties. Desalniettemin krijgen commerciële ontwikkelaars voldoende ruimte om te ontwikkelen in tegenstelling tot in Wenen. Ontwikkelaars kunnen in samenspraak met de gemeente desalniettemin voldoende ontwikkelpotentieel organiseren.

Verschillende 'Rentebanken' proberen nu veel gronden op te komen en dat is een nieuwe ontwikkeling. Dat is een nieuwe ontwikkeling.

2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Momenteel zijn er in Frankfurt 5.000 woningen in aanbouw ondanks de hoge bouwprijzen. Met de huidige hoge grond- en bouwprijzen zal dat aantal niet gestand blijven.

De Gnossenschaften hebben grote invloed op de woningmarkt vanwege het lange termijn perspectief en de lage huurprijzen die zij nodig hebben. Bij voorkeur krijgen zij meer ruimte. De stad probeert hen meer ruimte te geven omdat zij niet in de markt kunnen concurreren met marktpartijen. Het is alleen ingewikkeld omdat het de stad veel geld en ambtelijke inzet kost. Frankfurt heeft een toenemend aantal sociale woningen in de stad.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

Negatief is de idee dat Frankfurt niet mag groeien, met name ingegeven door omliggende gemeenten. Positief werk het sinds 2020 vastgestelde Baulandbeschluss waarmee voor het eerst transparante eisen gelden voor de ontwikkeling van woningbouwgrond. Deze omvatten bindende quota van 30 procent voor sociale woningbouw, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar twee sociale prijs-segmenten. Daarnaast is er een aandeel van 15 procent volgens conceptprocedures voor gemeentelijke en coöperatieve woningbouwprojecten (Gnossenschaften), een quotum van 15 procent voor privaat gefinancierde huurwoningbouw en een aandeel van 10 procent voor in prijsverlaagde koopwoningen. Tot nu toe was er in Frankfurt slechts een quotum van 30 procent voor sociale woningbouw.

Negatief werkt ook de veelheid aan regulering op nationaal en bundesland-niveau op thema's als ecologie en brandveiligheid. We zetten in op complexe technische oplossingen terwijl we meer moeten dereguleren om het bouwen makkelijker en goedkoper te maken. Dat kunnen we als stad echter niet zelf bepalen, maar hebben we wetswijzigingen op nationale en bundeslander-niveau nodig.

2. Welke planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

Wohnraumförderung

Via de deelstaat Hessen worden renteloze bouwleningen en subsidies voor het creëren van sociale huurappartementen verstrekt via 'Förderweg 1' waarvan de woningen zijn bestemd voor de laagste inkomens. Voor de bouw van nieuwe woningen voor huishoudens met middeninkomens, zoals verpleegsters, politiemensen, verstrekt de stad Frankfurt ook renteloze bouwleningen en subsidies dit verloopt via 'Förderweg

2'. Doel van dergelijke subsidies is dat de nieuwe woningen 30 jaar sociaal blijven. Deze termijn lijkt laag geven het geld wat de ontwikkelaars geven. Het bestel met Gnossenschaften daarentegen lijkt meer duurzaam sociaal.

Erbbaurecht

Frankfurt heeft weinig eigen gronden naast hetgeen bij ABG Frankfurt is ondergebracht. Een klein deel van de beschikbare stedelijke gronden wordt via erfpacht uitgegeven.

Vorkaufsrechte

In Duitsland bestaan twee soorten Vorkaufsrechte. Eén voor een specifiek object en een voor een gebiedsaanwijzing. Die laatste is na een recente nieuwe gerechtelijke uitspraak moeilijker geworden zeker daar waar het ook om (deels) bestaande woningen in het gebied gaat. De werking is nagenoeg ineffectief omdat het veelal niet kan worden geëffectueerd.

Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge is het meest voorkomend instrument voor samenwerking met een ontwikkelaar. Vanwege het in 2020 vastgestelde Baulandbeschluss is er een meer transparant systeem ontstaan waaraan partijen moeten voldoen. Daarvoor werden veelal situationeel eisen overeengekomen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

In Duitsland wordt het instrument beperkt ingezet. Het is vrij bewerkelijk. Frankfurt past het beperkt toe, bij grote stadsuitbreidingen. In de uitbreiding 'Frankfurt Nordwest - Neuer Stadtteil der Quartiere' wordt het momenteel toegepast. Elke buurt krijgt een eigen identiteit vandaar de naam. Tevens moet het enigszins organische worden ingepast om aansluiting te vinden bij de randbebouwing van de stad en aanpalende gemeenten.

Met de Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kan de stad gronden relatief goedkoop aankopen, dicht bij de huidige waarde. Vanaf het begin van de inzet van dit instrument kunnen de grondprijzen worden bevroren in plaats van de situatie waarin de stad de grondprijs moet betalen naar de potentie van de gronden. In het geval van Nordwest heeft de stad daar al delen van de grond in bezit. Desalniettemin gaat het hier om afstemming met ruim 300 eigenaren.

Flächenbevorratung

Voor actieve grondaankopen heeft de stad geen middelen. Via Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen wordt hetzelfde beoogd. Steden als Freiburg en Ulm doen het al wel voor lange periode.

We proberen het bestuur te overtuigen van de wens c.q. Flächenbevorratung zeker ook om nieuwe woningen middels Gnossenschaften te voorzien van gronden.

Umlegung

Frankfurt heeft een lange traditie van Umlegung en er ook een ambtelijke afdeling voor ingericht die succesvol opereert. We hebben het hard nodig vanwege de vele smalle grondstukken die kunnen c.q. moeten worden herverkaveld. Veelal verkopen de eigenaren via Umlegung de grond aan de gemeente. Het is geen snel instrument. Er is veel coöperatie nodig en dat kan erg lang duren.

De prijsstelling is vrij complex, maar ligt grofweg tussen de bestaande situatie en de nieuwe waarde.

De waardesprong wordt voor een deel afgeroomd door de gemeente. Eigenaren hebben het recht evenveel grond terug te krijgen met de nieuwe bestemmingsplantitel, maar hebben veelal de middelen niet omdat daarvoor de nieuwe prijs betaald moet worden. Hierdoor kan de stad de grond opkopen en later uitgeven.

Bijlage 1D

Interviewverslag

Naam : Koczy
Voornaam : Oliver
Functie : Teamleiter wohnungspolitische und städtebauliche Maßnahmen (Stadt Leipzig)
Datum & tijd : 02-06-2023 | 13:00 – 14:00 uur
Vorm : Online (Teams)

De heer Dr. Koczy is sinds 2018 teamleider huisvestingsbeleid en stadsontwikkeling.

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?

Lindenauer Hafen, was een van de weinige projecten die door de stad geïnitieerd zijn. Sinds 1990 in ontwikkeling en het biedt ruimte aan circa 450 appartementen. Het is nagenoeg uitontwikkeld. De laatste jaren zijn de gronden verkocht, niet op basis van een grondprijs, maar op basis van het behalen van een mix aan kwaliteitsdoelstellingen.

Het merendeel van de grote locaties in Leipzig is in handen van een handvol grote ontwikkelaars.

2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Leipzig nauwelijks eigen gronden waardoor de stad grotendeels afhankelijk is van marktpartijen. De bouwkosten zijn hoog evenals in de rest van Duitsland wat maakt dat de bouwproductie zal stilvallen zolang de bouwkosten en tevens de rente niet dalen.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

De 'Wohnungsbauförderung' op nationaal niveau en vervolgens het niveau van de deelstaten is een belangrijk instrument om de doelstelling t.a.v. sociale huisvesting te realiseren. Zonder deze programma's is sociale huisvesting vrijwel niet te realiseren.

Daarnaast bestaat een financieringsarrangement voor de revitalisering van stadsdelen waaronder Brachflächen (red. brownfields) dat heet 'Städtebauförderung'.

2. Welke planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

Städtebauliche Verträge

De meeste ontwikkelingen komen tot stand via een Städtebauliche Vertrag waarin een ontwikkelaar zich committeert aan de kwalitatieve en ruimtelijke eisen die de gemeente oplegt. Vanzelfsprekend leiden dit soort afspraken tot onderhandeling waarbij de stad slechts in beperkte mate eisen laat vallen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Leipzig hanteert het instrument van Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme niet. Daarvoor hebben we de capaciteit niet, het is immers zeer bewerkelijk vanwege alle procesbegeleiding, waardebepalingen, communicatie enz. Bovendien ontbreken in Leipzig de middelen om de gronden na inwerkingtreding te verwerven, ook al wordt de waarde bepaald op basis van het huidig gebruik.

Angebotsplanung

Leipzig heeft nauwelijks gronden in eigendom. Aankoop is voorsnog vrijwel onmogelijk gebleken vanwege de enorme grondprijzen.

Vorkaufsrechte

We hanteren geen voorkeursrecht voor de realisatie van woningbouw. De kosten zijn hoog. Voor de condities en met name de prijs waarvoor de verkoper het aan een (private) koper kan verkopen kan de stad niet betalen.

3. Kan de stad drukmiddelen inzetten om (potentiele) initiatiefnemers in beweging te brengen? Zo ja; welke?

Helaas niet, maar dat kunnen we in Duitsland allemaal niet.

Samenwerking

1. Hoe worden (a) initiatieven aangedragen (b) beoordeeld uw gemeente dergelijke initiatieven en (c) hoe vindt (voorlopige) acceptatie of afwijzing plaats?

*Er dienen zich vele grote en met name kleine projecten aan. We proberen dat zo min mogelijk politiek te laten landen, maar voorkomen lukt niet. Voor de beoordeling wordt eerst gekeken naar de context. Veelal is de grond in eigendom van de initiatiefnemer. Daarvoor geldt een *Bebauungsplanverfahren* (procedure voor planontwikkeling). Het stedelijk beleid wordt op het plan toegesneden en er vinden*

*Een *Bebauungsplanverfahren* (red. inrichtingsplanprocedure) begint met het aannemen van een besluit over de voorbereiding van een bestemmingsplan door de gemeenteraad. Hieruit blijkt dat de gemeente de procedure voor een bestemmingsplan wil starten. Met de eerste ontwerpplannen wordt al snel duidelijk welke publieke belangen door het ontwikkelingsplan kunnen worden geraakt. In deze planningsfase moeten dan het publiek en de autoriteiten worden betrokken voor vroegtijdige burger- en overheidsparticipatie. Hoe de participatie wordt ingericht verschilt per project. Er zijn geen vormeisen voor. Nadat het concept van het ontwikkelplan is uitgewerkt en alle benodigde deskundigenadviezen zijn opgesteld, wordt het ontwikkelplan openbaar gemaakt.*

2. Hoe verloopt de samenwerking met ontwikkelaars in de stad en wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor samenwerking?

*Over het algemeen verloopt de samenwerking goed. Via *Städtebauliche Verträge* weten ontwikkelaars echt waar ze aan toe zijn, zolang we geen extra of gewijzigde eisen opleggen.*

3. Op welke wijze probeert uw gemeente capaciteiten op te bouwen om de kwantitatieve woningbouwopgave te realiseren? Bijvoorbeeld; door netwerken, procesafspraken, druk op grondbezitters.

--

Bijlage 1E

Interviewverslag

Naam : Ziegenbein
Voornaam : Brigitta
Functie : Amtsleiterin Stadtplanung (Stadt Leipzig)
Datum & tijd : 23-02-2023 | 09:00 – 10:00 uur
Vorm : Online (Teams)

Mevrouw Dr. Ziegenbein (1977) is sinds 1 augustus 2021 hoofd van het stadsplanningsbureau van Leipzig. De taken en diensten van het stedenbouwkundig bureau zijn divers en variëren van het opstellen van bestemmingsplannen en stedenbouwkundige plannen tot groenaanleg en stedenbouw. Stedelijke planning en stedelijke ontwikkeling vinden plaats met de actieve deelname van de burgers van de stad. Dit resulteert in concepten en plannen op basis waarvan beslissingen voor de duurzame ontwikkeling van Leipzig kunnen worden genomen. Het stadsplanningsbureau heeft momenteel ongeveer 100 medewerkers.

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?

Er zijn verschillende type ontwikkelaars. Anders dan in kleinere steden hebben wij zeer grote ontwikkelaars. In drie grote ontwikkelingen, met 800 tot 3000 woningen, zijn drie grote ontwikkelaars actief. Dat maakt het voor de stad ook gemakkelijker om in dergelijke projecten om Städtebauliche Verträge te sluiten, anders dan dat er meerdere actoren bij betrokken waren.

Er is altijd een spanningsveld tussen winst van de ontwikkeling en het belang van de stad (bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelstellingen) wat het soms moeilijk maakt. Ze zeggen altijd 'zo streng is het alleen in Leipzig'. Vanzelfsprekend zeggen ze dat ook in Frankfurt.

2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Leipzig was juist lange tijd (anders dan nu) een krimpende stad waarin juist genoeg ruimte was. Momenteel wordt een 'Wohnpolitisches Konzept' voorbereid waarin enerzijds woondoelen worden gedefinieerd en anderzijds ook de locaties worden aangewezen. Veel van de grote ontwikkelingen zijn nog in voorbereiding of er wordt een eerste fase gebouwd. Het gaat dus traag.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

Positief is dat de deelstaat (Saksen) opgelegd dat 30% van de nieuwbouwontwikkeling sociaal moet zijn en daarvoor financiering ter beschikking stelt. Probleem is veelal dat toegewezen projecten ook binnen een bepaalde termijn moeten worden gerealiseerd omdat anders het financieringsarrangement vervalt.

De verwachting van de ontwikkelaars is dat vanwege de forse woningbouwopgave in Saksen van 400.000 woningen, dat de Wohnungsforderung wordt verhoogd. Saksen zal naar alle waarschijnlijkheid boven de nationale middelen extra middelen beschikbaar gaan maken. De stad Leipzig heeft zelf geen middelen voor nieuwbouw. Er is slechts een beperkt budget om leegstand tegen te gaan.

Negatief is uiteraard de prijsstijgingen van grond- en bouwrijzen. Grondstukken die te duur zijn gekocht komen niet tot ontwikkeling, mede vanwege de hoge bouwrijzen.

Bijzonder is dat politiek veelal sceptisch tegenover verdichting staat, ondanks de nationale doelstellingen daarvoor. Het komt voort uit het beeld dat in Hochhauser (hoge woongebouwen) sociale spanningen optreden. Daarnaast vindt er discussie in de stad plaats of de nu groene tussenruimten tussen de hoogbouw, waar overigens vroeger veelal kleine werkplaatsen stonden, nu verdicht kan worden met woningbouw.

Kleingarten (moestuintjes in de stad) zijn veilig. Daar zal niet worden gebouwd. Het bijzondere is dat ze openbaar toegankelijk zouden moeten zijn, maar dat veelal niet zijn.

2. Welke planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

Städtebauliche Verträge

Het instrument Städtebauliche Vertrag wordt heel veel gebruikt waarbij het Bebauungsplanverfahren (procedure voor planontwikkeling) leidend is. Daarbij zal de ontwikkeling alle beleidsregels moeten opvolgen, anders kan de gemeente het Bauwunplan (red. bestemmingsplan) niet goedkeuren.

Wanneer we de ontwikkelaar via een Städtebaulicher Vertrag overvragen dan wordt het contract min of meer illegaal. We werken daarom als stad ook aan een "cooperatieve Baulandentwicklung" zoals Munchen en Frankfurt a/M dat hebben. Maximaal tweederde van de waardeverhoging mag worden gebruikt voor maatschappelijke doelen die ten dienste staan aan de ontwikkeling. Dit is nog in voorbereiding, maar nog niet besloten door de stadsraad.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Leipzig oriënteert zich op Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, maar hanteert het instrument nu niet. Het is een dure ingreep vanwege de benodigde voorfinanciering en de lange looptijd van de ontwikkeling.

Angebotsplanung

De stad probeert land te kopen, maar dat is duur waardoor het budget ontbreekt. Aan de rand van de stad heeft Leipzig nog wel twee grote locaties in eigendom die ontwikkeld kunnen worden. Daarvoor zal een Städtebauliche Wettbewerb worden toegepast. Over 10 jaar zijn die gronden allemaal bebouwd is de verwachting waarmee de grondreserve op is.

Vorkaufsrechte

Leipzig past Vorkaufsrechte toe, maar alleen voor openbare doelen, niet voor woningbouw. Bovendien is er onvoldoende geld om gronden van derden te kopen.

3. Kan de stad drukmiddelen inzetten om (potentiele) initiatiefnemers in beweging te brengen? Zo ja; welke?
Als lokale overheid hebben we geen drukmiddelen om een vergunninghouder te dwingen om te gaan bouwen. Een bouwvergunning is drie jaar geldig, maar de leges zijn kennelijk niet hoog genoeg om het opnieuw aan te vragen.

Samenwerking

1. Hoe worden (a) initiatieven aangedragen (b) beoordeeld uw gemeente dergelijke initiatieven en (c) hoe vindt (voorlopige) acceptatie of afwijzing plaats?

In een grote stad als Leipzig is dit een uitdaging. Grote projecten zijn goed georganiseerd.

Via het Bebauungsplanverfahren (procedure voor planontwikkeling) bestaande uit verschillende stappen waarin consultatie (rondes) plaatsvinden.

2. Hoe verloopt de samenwerking met ontwikkelaars in de stad en wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor samenwerking?

Aanvullende kwalitatieve eisen zijn voor ontwikkelaars problematisch. We trachten hierin meer voorzienbaar te zijn, mede via het in de maak zijnde "cooperatieve Baulandentwicklung".

3. Op welke wijze probeert uw gemeente capaciteiten op te bouwen om de kwantitatieve woningbouwopgave te realiseren? Bijvoorbeeld; door netwerken, procesafspraken, druk op grondbezitters.

De stad werkt nog aan een Stadtentwicklungsgesellschaft. Een voor bedrijven en een voor sociale huisvesting, maar beide zijn erg klein. De 'gewone' sociale verhuurder in de stad verhuurt, bouwt op eigen grond, maar ontwikkelt niet.

-
- Als gemeente kunnen wij alleen de sociale woningbouw afdwingen. De ontwikkelaars hebben allen een eigen beeld van de markt. We adviseren hier wel in.

Bijlage 1F

Interviewverslag

Naam : Von der Wiesche
Voornaam : Roman
Functie : Hoofd communicatie SWD Städt. Wohnungsgesellschaft Düsseldorf mbH & Co. KG
Datum & tijd : 13-06-2023 | 11:00 – 12:00 uur
Vorm : Online (Teams)

De SWD Group staat voor goed en betaalbaar wonen in Düsseldorf en heeft momenteel ruim 8.500 appartementen in portefeuille. Het is geheel eigendom van de stad Düsseldorf.

Marktomstandigheden

1. Welke type actoren (ontwikkelaars) zijn bij de bouw van grotere woningenbouwprojecten (>200) betrokken? Zijn het bijvoorbeeld vele grote vastgoedontwikkelaars of zijn het vele klein?
2. Welke verwachtingen heeft u m.b.t. de nieuwbouwontwikkelingen in uw gemeente voor de komende 10 jaar i.r.t. beschikbare gronden, actieve houding van actoren?

Düsseldorf heeft weinig grond om de uit te breiden terwijl er een grote uitbreiding nodig is. Daarnaast zijn de bouwkosten zo hoog gestegen dat veel projecten nu stil liggen. Nieuwe gronden aankopen is veelal nog niet te doen vanwege de toch nog hoge prijs van bestaand onroerend goed.

Partijen als Vonovia (red. 549.000 appartementen in Duitsland) hebben enorme problemen momenteel vanwege de grote leningenportefeuille en stijgende c.q. niet te dragen rentelasten. Zij proberen nu in Düsseldorf appartementen te verkopen sinds september 2022, maar vooralsnog zonder veel animo.

Duitsland is “overgereguleerd op een bizarre manier” waardoor zaken lang duren.

SWD start met een aantal kleine projecten met voor 2023 in totaal 150 appartementen.

Planningsinstrumenten

1. Welke nationaal en/of regionaal beleid i.r.t. wonen en/of ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wetgeving of financiële ondersteuning) werken positief of negatief voor de woningbouwontwikkeling in uw gemeente?

Wohnungsbauförderung is voor SWD altijd nodig, ondanks dat de grond bij uitbreiding veelal goedkoop van de stad wordt overgedragen. Na de regeringswissel in Berlijn (red. nov. 2021) was het hele Wohnungsbauförderung een tijdlang een enorme chaos. Projectsubsidies van SWD waren gelukkig al geaccordeerd waardoor SWD geen problemen had. Het maakte dat veel ontwikkelaars niet wisten waar ze aan toe waren en dat ontwikkelingen stil kwamen te liggen. In combinatie met stijgende bouwrijzen wordt er nu nauwelijks meer gebouwd waardoor de schatkist ook veel inkomsten mist doordat geeft btw-woordt afgedragen.

De deelstaat NRW verhoogd het budget Wohnungsbauförderung wat ze vanuit Berlijn krijgen. De aanvraag voor een Wohnungsbauförderung in Noordrijn-Westfalen moet worden ingediend bij de bevoegde goedkeuringsinstantie, het stads- of districtsbestuur dat verantwoordelijk is voor het gebied waarin het te subsidiëren onroerend goed zich bevindt. Die instantie legt het verzoek tot förderung aan het ministerie van Bouw (red. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung) welke de förderung toekent of afwijst. Degene die betaalt bepaald. Bovendien wil het ministerie altijd een mix van prijsniveaus waardoor een gebouw met alleen 200 sociale huurappartementen slechts ten dele in aanmerking komt voor goedkope leningen. Er zal altijd een groot gedeelte van een ontwikkeling gewoon via de markt vrij gefinancierd moeten zijn. Sociale huur getto's moeten zeker voorkomen worden is de lijn van NRW. Echter sommige lokale politieke partijen doen net alsof er geen ministerie is dat de finale goedkeuring geeft en geven soms richting aan een (te zwaar) sociaal woonprogramma wat niet goedgekeurd zal worden door het ministerie. Dit terwijl ze beter moeten weten en ongetwijfeld ook weten. Dat leidt dat weer tot politieke beroering voor aanwending van dergelijke leningen.

De Wohnungsbauförderung zijn veelal goedkope leningen en vrijwel geen daadwerkelijk subsidies meer. Het gekke was dat de rentepercentages van de 'goedkope' leningen veelal 2% tot 2,5% bedroegen, maar de marktrente was soms nog veel lager, dus het was gedurende enkele jaren een rare manier van bevorderen van sociale woningbouw. Met de oplopende marktrente is het echter weer effectief.

Een voorlopige toekenning van Wohnungsbauförderung door het ministerie geldt veelal voor 3 jaar. Dan moet de bouw zijn begonnen. Voor SWD verloopt die procedure goed omdat er binnen die periode kan worden gebouwd.

2. Welke planningsinstrumenten worden het meest gebruikt en hoe functioneren ze (en waarom)?

Städtebauliche Verträge

Als een marktpartij gronden heeft en er wordt een Städtebauliche Vertrag gesloten dan is het sociaal woonprogramma gedecteerd volgens de quoteringsregeling van het Handlungskonzept Wohnungsmarkt (HKW). Inmiddels dient 40% 'Öffentlich gefördert' (publiek gefinancierd) te zijn.

Angebotsplanung

Indien er sprake is van een Wettbewerbsverfahren (ontwerpwedstrijd) dan is de ervaring dat de winnende aanbieder veelal duur is vanwege de vele wensen (red. uit de beleidsstukken) zijn vertaald in het plan. Kortom; een stapeling van vele 'kleine wensen' is vaak te veel voor een plot. Het sociale huurprogramma dient wel te voldoen aan de eisen van het ministerie. Als je daar niet aan voldoet wordt er geen financiering verstrekt.

Erbbaurechte

Düsseldorf heeft sinds drie jaar het beleid gemeentelijke grond niet meer te verkopen maar in erfpacht uit te geven. SDW ontvangt wel grond in bloot eigendom, omdat het toch in eigendom is van de gemeente zelf. Indien SWD eigendom wil verkopen dat moet de grond ook in erfpacht worden uitgeven aan de nieuwe eigenaar. SWD krijgt overigens nooit de beste stukken grond, omdat de stad die voorbehoud aan marktpartijen die meer betalen.

3. Kan de stad drukmiddelen inzetten om (potentiele) initiatiefnemers in beweging te brengen? Zo ja; welke?

-

Samenwerking

1. Hoe worden (a) initiatieven aangedragen (b) beoordeeld uw gemeente dergelijke initiatieven en (c) hoe vindt (voorlopige) acceptatie of afwijzing plaats?

-

2. Hoe verloopt de samenwerking met ontwikkelaars in de stad en wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor samenwerking?

-

3. Op welke wijze probeert uw gemeente capaciteiten op te bouwen om de kwantitatieve woningbouwopgave te realiseren? Bijvoorbeeld; door netwerken, procesafspraken, druk op grondbezitters.

-

Teilnahmebescheinigung

Diderik Lock

hat am Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik

Aktive Bodenpolitik für neue Stadtquartiere - Kommunale Liegenschaften in der Pole-Position

vom 16. bis 17.05.2022 in Berlin teilgenommen.

Im Seminar wurden die Stellschrauben der Quartiersentwicklung mit der Bodenpolitik verknüpft. Folgenden Themen wurden dabei näher betrachtet:

- **Neue Stadtquartiere als Entwicklungsaufgabe**
Wie werden neue Quartiere geplant? Welche Akteure werden eingebunden, und was leistet das städtebaurechtliche Instrumentarium?
- **Strategien der Stadtentwicklung und die Rolle des Bodens**
Wie greifen bodenpolitische Instrumente und kommunale Vorstellungen der Stadtentwicklung ineinander? Welche Rolle übernehmen neue Quartiere in der Stadt? Welchen Erwartungen sollen sie gerecht werden?
- **Rolle und Aufgaben kommunaler Gesellschaften**
Für die Aufgabe der Flächenentwicklung (Ankauf und Verkauf bzw. Vergabe) bedienen sich viele Kommunen städtischer Tochtergesellschaften. Wie sind die Gesellschaften aufgestellt, welche Ziele werden definiert, und wie verläuft die Abstimmung mit der Kommunalverwaltung?



Prof. Dr. Carsten Kühl
Geschäftsführer

Berlin, 17.05.2022