

Regionaal ontwikkelingsfonds

Ei van Columbus in crisistijd?

153 De economische crisis leidt in veel regio's buiten de Randstad, zoals bijvoorbeeld in Twente, tot felle concurrentie om de gunst van de woonconsument. Onrendabele binnenstedelijke locaties dreigen het kind van de rekening te worden. Dit probleem vraagt om een oplossing op regionaal niveau. Een publiekprivaat gebiedsontwikkelingsfonds biedt interessante perspectieven.

Dit artikel is een verkorte en bewerkte versie van de rede die de auteur heeft uitgesproken bij zijn installatie als lector aan Saxion Hogescholen te Deventer en Enschede.

dr. mr. G.J.J. van den Hof*

Afgezien van een lichte dip in de eerste jaren na de eeuwwisseling stond gebiedsontwikkeling de afgelopen 20 jaar garant voor solide rendementen en beperkte risico's. Althans voor de nieuwbouwlocaties. Marktpartijen zijn de afgelopen twee decennia, gesteund door de ruime kapitaalmarkt, belangrijke spelers geworden. Zij worden nu door de crisis op drie fronten getroffen. Er wordt aanzienlijk minder omzet gedraaid, grondposities en bouwclaims moeten worden afgewaardeerd of plannen worden duurder omdat ze opgeknipt en/of gefaseerd moeten worden. Er wordt onvoldoende rendement gemaakt op extern gefinancierde projecten en het is moeilijker en duurder geworden om vreemd vermogen aan te trekken voor nieuwe projecten.

Voor gemeenten betekent de crisis dat het financiële infuus, dat zo goed gevoed werd vanuit de grondexploitatie, in snel tempo is leeggelopen. De 'winst' uit grondexploitatie is in 2009 met naar schatting € 300 mln. teruggelopen en de legesinkomsten uit bouwvergunningen met tenminste € 150-200 mln'. Daarnaast zullen ook de grondprijzen dalen en worden gemeenten vanaf 2011 nominaal gekort op hun uitkering uit het gemeentefond. Naar verwachting zullen op termijn ook de inkomsten uit de OZB dalen vanwege de gedaalde huizenprijzen en is met het Kabinet afgesproken dat de lokale lastendruk niet verder mag toenemen. De OZB kan dus niet als melkkoe worden gebruikt. Behalve hopen op meer geld van de provincie of Den Haag zullen gemeenten vooral op regionale schaal de handen ineen moeten slaan.

Regionaal probleem

De woningmarkt is bij uitstek een regionale markt (Rigo, 2008 - De ruimte voor woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied. Een onderzoek naar de regionale ruimte voor binnenstedelijk bouwen). Op dat niveau ligt de sleutel voor effectieve oplossingen. De regio is steeds vaker het platform tussen provincie en gemeente waar pu-

blieke en private partijen elkaar ontmoeten. Dus daar moet de focus op gericht zijn.

Twente is één van die regio's buiten de randstad waarvan de bevolking nog maar beperkt groeit, stabiliseert en op een termijn van 10-20 jaar zal krimpen. Voor het stedelijke gebied van Twente, de Netwerkstad ligt er een uitdagende agenda voor gebiedsontwikkeling, zowel binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied. In de regio is al enige tijd sprake van een scheefgroei tussen de woningbehoefte en de plancapaciteit. Dat geldt zowel voor de afzonderlijke gemeenten als voor de Netwerkstad als geheel (ABF Research, 2008 - Regionale analyses woningmarkt 2010-2020. In opdracht van het ministerie van VROM/WWI).

Woningbehoefte en 'harde' plancapaciteit Netwerkstad (ruwe prognose 2010-2020)

bron	Woningbehoefte	Harde plancapaciteit
Regio Twente	10.000	12.000*
VROM (ABF)	12.000	14.500

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

De economische crisis in combinatie met de scheefgroei tussen behoefte en capaciteit is een voedingsbodem voor ongewenste concurrentie om nieuwbouwlocaties. Voor de woonconsument op korte termijn een voordeel, voor de regio als geheel op langere termijn een ongewenste ontwikkeling. Immers, gemeenten met verhoudingsgewijs veel plancapaciteit voor uitbreidingslocaties zullen uit financiële overwegingen deze capaciteit in stand willen houden in afwachting van het weer aantrekken van de vraag. Marktpartijen zullen, uit angst de boot te missen, in hun grondverwervingsstrategie de overheidsplannen te volgen en dragen aldus bij aan versterking van het effect. Over de ontwikkeling van die locaties zijn bovendien vaak al overeenkomsten gesloten. Daarentegen zijn gemeenten met verhoudingsgewijs grote binnenstedelijke opgave uit financiële overwegingen genoodzaakt plannen te versoberen, te temporiseren of te schrappen. Dit zal zeker gevolgen hebben voor de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving in die gemeenten. Zonder een vorm van regionale verevening zullen de kwaliteitsverschillen groter worden.

Reductie plancapaciteit en verevening

De noodzaak van samenwerking bij regionale gebiedsontwikkeling wordt door de Twentse bestuurders onderkend. In november 2005 is met het verschijnen van de Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente een stap gezet naar regionale regie op een aantal grotere gebieds-

* DHV Juristen en Saxion Hogescholen

ontwikkelingen. Het doel van nota is (uiteindelijk) te komen tot één integraal en gezamenlijk grondbeleid, waaronder het maken van gezamenlijke afspraken over het genereren van financiële middelen, een verdergaande intergemeentelijke verevening en het gronduitgifte- en grondprijsbeleid. Er worden in de nota enkele specifieke "Netwerkstadprojecten" benoemd³. Het gezamenlijke grondbeleid is op deze projecten toegespitst. Tot nu toe is dat voor woningbouw niet gelukt. Weliswaar hebben in 2004 de partners in de Netwerkstad bij de voorbereiding van een Regionale Structuurvisie 2030 voor Twente afgesproken gezamenlijk financieel te participeren in de ontwikkeling van het plan Waterrijk (4000 woningen) bij Almelo, maar van dat voornemen is tot op heden niets terecht gekomen. Nu onder de nieuwe Wro het opstellen van een regionale structuurvisie niet (meer) verplicht is, heeft de regio Twente in maart 2008 besloten er een punt achter te zetten.

De huidige situatie maakt het vinden van een oplossing echter (opnieuw) urgent. Ook de private sector is zich meer dan voorheen bewust van de noodzaak van een regionale aanpak. Alle grondeigenaren, publiek en privaats, zullen bereid moeten zijn om mee te werken aan een reductie van plancapaciteit, herverkaveling en verevening op een regionale schaal. Eén van de belangrijkste obstakels op de weg naar dat doel zijn de ingenomen grondposities. Op lokaal niveau wordt dit probleem vaak opgelost via een contractvorm waarin ontwikkelingsrechten (tijdelijk) worden afgesplitst van grondeigendom: de bouwclaimovereenkomst. De bouwclaim wordt echter primair ingezet als herverkavelingsinstrument, niet voor verevening tussen winstgevende en verlieslijdende locaties.

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

De vraag is of het Amerikaanse systeem ook in Nederland ingang zou kunnen vinden. Waarschijnlijk wel, zij het in beperkte mate (Dieperink, 2009 - Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een Amerikaans instrument in Nederlands perspectief. In: Tijdschrift voor Bouwrecht, 2006/26). Het essentiële verschil met de VS is dat daar gebiedsontwikkeling in beginsel altijd mogelijk is, tenzij expliciet verboden, terwijl in Nederland het omgekeerde geldt. Een model dat wel in de Nederlandse context zou passen gaat uit van het bouwclaimprincipe. Door de opbrengsten van de verkoop van rechten in een fonds onder te brengen kan de verplaatsing van ontwikkelingsrechten ook als vereveningsinstrument tussen winstgevende en verlieslijdende locaties worden ingezet.

Een systeem van overdraagbare ontwikkelingsrechten biedt mijns

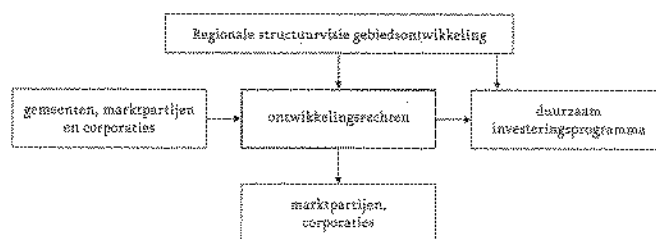
inziens een aantal voordelen waaraan juist nu in de praktijk behoefte bestaat. Ik zal niet ontkennen dat het op regionale schaal opzetten van een dergelijk systeem een juridisch en bestuurlijk uitdagende klus is, maar bijzondere omstandigheden vragen om onorthodoxe maatregelen.

Regionaal gebiedsontwikkelingsfonds

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

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

Hoe zou zo'n fonds er in de praktijk concreet uit kunnen zien? Naar analogie van het systeem in de VS zou het fonds kunnen optreden als een bank door ontwikkelingsrechten in te nemen en uit te geven. Alle grondeigenaren van wie de ontwikkelingsrechten op basis van vastgestelde plannen of contracten voldoende concreet bepaalbaar zijn⁴, kunnen participeren. Een onafhankelijke commissie bepaalt de in- en (minimale) verkoopwaarde van de ontwikkelingsrechten, gedifferentieerd naar woningbouwcategorieën. De door partijen ingebrachte ontwikkelingsrechten worden gefaseerd weer aan hen uitgegeven.



Model regionaal gebiedsontwikkelingsfonds

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

Onder normale marktomstandigheden (gezonde vraag, geen overcapaciteit) zal de bereidheid van partijen om in zo'n fonds te participeren naar mijn inschatting niet bijzonder groot zijn. Maar in de huidige situatie ligt dat anders. Grond en bouwclaims zijn sinds vorig jaar flink in waarde gedaald en een stijging zit er op korte termijn niet in. Alle partijen met een grondpositie of bouwclaim hebben er belang bij dat de plancapaciteit wordt gereduceerd en tegelijkertijd de vraag wordt gestimuleerd. Voor de gemeenten is het belangrijk dat zij de komende jaren kunnen blijven investeren in de kwaliteit van de (binnen)stedelijke leefomgeving. Dat kan door de rechten die zij hebben op basis van hun eigen grondpositie via het fonds op de markt te brengen en daarmee inkomsten te genereren.

Voor private partijen is het belangrijk dat de vraag weer aantrekt en dat zij verzekerd zijn van hun ontwikkelingsrechten, ook als die losgekoppeld zijn van hun grondpositie. Een extra stimulans kan worden gecreëerd door private partijen (naar rato) recht te geven op een bonus in de vorm van (een optie op) een deel van de

door de gemeenten ingebrachte rechten. De overige gemeentelijke rechten kunnen in open concurrentie worden gegund aan de hoogsteieder.

Om het vertrouwen tussen partijen te versterken en strategisch gedrag te voorkomen dienen de gemeenten voor de oprichting van het fonds een level playing field te creëren. Smpel gezegd, de bestaande plannen die binnen de scope van het fonds vallen en zich nog niet in de realisatie-/verkoopfase bevinden, worden voor bepaalde tijd 'bevroren'. Een deel van de plancapaciteit wordt gesaneerd¹. Alle partijen bevinden zich dan in dezelfde uitgangspositie en kunnen hun ontwikkelrechten aanbieden aan het fonds. In een nog vast te stellen structuurvisie wordt pas aangegeven welke van de bevroren plannen worden uitgevoerd en welke niet. Dit om de plancapaciteit en de behoefte weer met elkaar in balans te brengen.

Bij de uitgifte van ontwikkelingsrechten wordt een marktconform prijsbeleid gehanteerd, rekening houdend met de opbrengstpotentie van het gebied. Het verschil tussen de inbreng- en verkoopwaarde van de ontwikkelingsrechten wordt na aftrek van de kosten voor grondexploitatie aan het investeringsfonds toegevoegd om duurzame stedelijke (her)ontwikkeling en transformatie te financieren. Met alle partijen die ontwikkelingsrechten aan het fonds verkopen wordt overeengekomen dat zij hun grondpositie alleen mogen overdragen aan een partij die beschikt over aan hem uitgegeven ontwikkelingsrechten voor die specifieke locatie. De prijs voor grondtransacties wordt vooraf vastgesteld. Voorwaarde is ook dat de gemeenten gebiedsontwikkeling planologisch niet eerder mogelijk maken dan nadat de betreffende gronden zijn overgedragen aan de partij die daarvoor de ontwikkelingsrechten heeft verworven én dat de gemeente met die partij een anterieure overeenkomst in de zin van de Wro gesloten heeft. De feitelijke grond- en gebiedsontwikkeling blijft daarmee dus een lokale aangelegenheid, terwijl de financiële en juridische regie op regionaal niveau komt te liggen. De uitgifte van ontwikkelingsrechten biedt ook een uitgelezen kans om op regionale schaal duurzame gebiedsontwikkeling te bevorderen door de uitgiftevoorwaarden daarop af te stemmen. Naast algemene voorwaarden inzake duurzaamheid (zoals energie-eisen) kunnen per gebied ook specifieke voorwaarden worden opgenomen.

Voordelen

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

Zij ontvangen daarvoor immers een financiële compensatie. Dus eerst saneren, dan hervreiden, stimuleren en faseren. Door alleen de regie over de allocatie van gebiedsontwikkelingen op een regionaal niveau te brengen en dus niet de regie over de grondontwikkeling zelf, is het model bovendien sneller en goedkoper in te voeren. Het fonds is in essentie te beschouwen als een regionaal stelsel van bouwclaimovereenkomsten. Dat betekent lagere transactiekosten en fiscale voordelen. Hierdoor en door het investeringsfonds mede te voeden met middelen uit de verkoop van ontwikkelingsrechten komt meer geld beschikbaar voor uitvoering van het duurzame investeringsprogramma in het stedelijke gebied. Zo kan het voor marktpartijen en corporaties weer aantrekkelijk worden ontwikkelingsrechten te verwerven voor dure binnenstedelijke transformatieprojecten in de wetenschap dat de onrendabele top wordt gedragen door het fonds.

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

Conclusie

In regio's met een plancapaciteit voor nieuwbouw die structureel te hoog is en regionaal onevenwichtig verdeeld dreigt een ongewenste concurrentiestrijd te ontstaan. Gemeenten met een relatief grotere binnenstedelijke opgave krijgen de rekening gepresenteerd. Een vorm van regionale verevening is daarom wenselijk. Een model gebaseerd op overdracht van ontwikkelingsrechten naar een regionaal fonds, die deze rechten vervolgens gefaseerd weer uitgeeft, biedt wellicht perspectief. Om het voor marktpartijen interessant te maken in zo'n fonds te participeren zou met een bonussysteem kunnen worden gewerkt.

Noten

1. Op basis van cijfers uit 2005 (Korthals Altes, 2008) en een halvering van het aantal (nieuw)bouwaanvragen bij een daling van gemiddelde bouwsoni met 20% (goedkope woningen).
2. ABF maakt geen uitsplitsing tussen de Netwerktad en landelijk Twente, maar uitgaande van de kengetallen als opgenomen in de Twentse Woningmarktmonitor 2009 is een inschatting gemaakt.
3. Hart van Zuid (Hengelo) Kennispark Twente (Enschede) Regionaal Bedrijventerrein (Almelo), Waterrijk (Almelo) en Revitalisering Bedrijventerreinen Twentekanaal (Almelo, Hengelo, Enschede).
4. Daarbij denk ik niet alleen aan een bestemmingsplan, maar ook een structuurvisie, woonvisie of ander ruimtelijk plandocument, zolang er maar sprake is van een concreet gekwantificeerd voornemen tot gebiedsontwikkeling voor woningbouw. De rechten moeten op het niveau van prijscategorieën bepaalbaar zijn.
5. Denk daarbij aan beleidsvoornemens die nog niet zijn geconcretiseerd in een plan en waarvoor ook nog geen programma bekend is.