

Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis

Een recessie met structurele consequenties

Den Haag, 26 oktober 2009

Auteurs: Paul van Joolingen en Roger Kersten (akro Consult) en Agnes Franzen (TU-Delft)

Status: Definitief

Kenmerk: 60-091026.1794

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Gevolgen van de kredietcrisis	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Gebiedsontwikkeling	6
2.3 Gevolgen voor de spelers op de markt	7
2.4 Lange termijn verschuivingen in de marktvraag	9
2.5 Conclusies van de quick scan	11
3. Oplossingsrichtingen	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Toekomstige gebiedsontwikkeling	13
3.3 Maatregelen om gebiedsontwikkeling gaande te houden	14
4. Voorstel voor vervolgonderzoek	18
Bijlage 1: Leren uit het buitenland	20
Bijlage 2: Lijst van deelnemers aan de verschillende gespreksronden	23

1. Inleiding

Het begint langzaam maar zeker door te dringen dat de kredietcrisis ingrijpende gevolgen heeft voor de vastgoedmarkt. Er worden op verschillende niveaus tal van maatregelen genomen om de gevolgen daarvan op korte termijn op te vangen. Op dit moment zien we aan private zijde dat ontwikkelaars, bouwers en corporaties op grote schaal maatregelen moeten treffen om te duur ontwikkelde voorraad kwijt te raken. Nieuwe plannen en zelfs aangegane verplichtingen worden uit- of afgesteld. Banken zijn op dit moment zeer beperkt bereid de rol als financier op zich te nemen. Ook bij overheden is de crisis duidelijk voelbaar. De reserves bij grondbedrijven staan onder druk. Er worden prioriteiten gesteld in de uitvoering van plannen en projecten worden kritisch tegen het licht gehouden op bezuinigingsmogelijkheden.

De eerste vraag die gesteld kan worden is of er sprake is van een kortlopende inzinking van de vraagmarkt, of dat er sprake is van een meer structurele wijziging van het speelveld voor de gebiedsontwikkeling. Met andere woorden: is er sprake van een marktcorrectie, of zijn de gevolgen van een meer structurele aard? En indien het antwoord hierop ja is, welke consequenties heeft dat op de gebiedsontwikkeling zoals die de laatste jaren is ontstaan in Nederland?

Het ministerie van VROM heeft ons bureau, samen met de TU-Delft opdracht gegeven de navolgende vraagstelling te onderzoeken in een quick scan:

- Wat zijn de gevolgen van de kredietcrisis voor de gebiedsontwikkeling in Nederland?
- Wat kan de overheid (VROM in het bijzonder) bijdragen om deze gevolgen te beperken?
- Zijn er voorbeelden uit het buitenland waarvan geleerd kan worden?

Bij het onderzoek zijn in een aantal ronden gesprekken gevoerd met belangenbehartigers en direct betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling van zowel private als publieke zijde (voor een overzicht van gesprekspartners zie bijlage 2).

Uit de gesprekken is ons het navolgende beeld gebleken: private partijen zijn ernstig getroffen door de kredietcrisis en werken koortsachtig aan de problemen voor de korte termijn. In de praktijk blijkt tevens dat het lange termijnperspectief van de partijen ernstig verstoord is. Het gevolg is dat de focus nu komt te liggen op: risicospreiding, fasering van projecten, daling van het aantal projecten in voorbereiding, samenwerking in plaats van selecteren en risicoafwenteling.

Bij overheden bestaat een ander beeld. Deze zijn volop bezig de huidige programmering verder uit te werken en hebben minder zicht op de lange termijngevolgen van de krediet- en vastgoedcrisis. Het probleem wordt herkend, maar de lange termijngevolgen overziet men in het algemeen niet. Veelal leeft het beeld dat het een korte vraaguitval betreft.

Dit leidt er ook toe dat er geen vastomlijnde oplossingsrichtingen zijn bedacht. Hoewel de vastgoedcrisis van de 80-er jaren niet te vergelijken is met de huidige crisis is er één parallel wel te trekken: de huidige crisis zal net als in de 80-er jaren een periode van minstens 5 à 10 jaar bevatten voordat er weer sprake is van een nieuw evenwicht in het vastgoedsegment. Dat evenwicht betekent niet dat oude tijden herleven, maar dat partijen zich pas dan hebben ingesteld op een nieuw en gecorrigeerd evenwicht.

In de uitgevoerde quickscan is de nadruk gelegd op de gevolgen van de kredietcrisis op de lange termijn en de daaruit voortvloeiende mogelijke maatregelen. Niet omdat de korte termijnmaatregelen niet van belang zijn, maar daar wordt in de praktijk al ruimschoots ervaring mee opgedaan. De aandacht voor de lange termijn is gerechtvaardigd omdat gedurende het onderzoek steeds duidelijker is geworden dat er gevolgen zijn voor de aanpak van de gebiedsontwikkeling en de verhouding tussen partijen die de korte termijn ver overstijgen en wat voor oplossingsrichting hierbij aan de orde zijn.

Bezien vanuit de lange termijn gevolgen en mogelijke oplossingsrichtingen is er nog een aantal onderwerpen dat het nieuwe evenwicht structureel zal beïnvloeden en daarmee kenmerkend is voor het huidige tijdsgewricht. Ze zijn niet direct het gevolg van de vastgoedcrisis, maar hebben wel invloed op het herstel van de markt.

1- marktgericht en lange termijn waardecreatie

Binnen de kantoren en woningbouw was al voor de crisis sprake van vraaguitval. Meer marktgericht bouwen met aandacht voor de eindgebruiker is noodzakelijk. Versterkt door de crisis zal het ontwikkelen van vastgoed in kleinere eenheden gebeuren. Voorliggende opgaven vragen om lange termijn investeringen. Vraag is hoe een kleinschalige aanpak gecombineerd kan worden met waardecreatie op de lange termijn. Dit betekent niet zo zeer minder overheidssturing, maar een andere overheidssturing en nieuwe alliantievormen. Een integrale aanpak is onverminderd actueel echter met nieuwe 'drivers' als infrastructuur, water, groen, energie en sociaal- economische investeringen. En gericht op flexibiliteit en reductie van complexiteit en risico's.

2- over- en onderdruk gebieden

De vastgoedcrisis in de jaren 80 ging ook gepaard met krimp, maar de huidige krimp zal door het afvlakken van de bevolkingsgroei veel omvangrijker gevolgen hebben voor het evenwicht op de vastgoedmarkt. Ervaringen in krimpgebieden leren dat het stoppen of opvangen van krimp alleen maar kan indien de bestaande voorraad kwalitatief wordt aangepakt. Kwaliteitsimpulsen zullen de voorzieningen in het verzorgingsgebied moeten verankeren. In het treffen van maatregelen moet meer dan voorheen rekening worden gehouden met regionale verschillen.

3- budgetair evenwicht Rijksbegroting

De verwachting is gerechtvaardigd dat de fiscale positie van het eigenwoningbezit, alsmede het huidige huurbeleid niet onverminderd gecontinueerd kunnen worden omdat de toenemende (financiële) druk van het eigenwoningbezit op enig moment gecorrigeerd zal moeten worden. In budgettaire termen is niet de vraag of, maar op welk moment en via welke stappen deze correctie nodig is. Risico's waarmee rekening moet worden gehouden zijn beperking van de vraag en prijs en hiermee daling van opbrengsten.

Tot slot moet worden vermeld dat partijen het erover eens zijn dat niet eenzijdig kan worden gekeken naar de overheid als het gaat om het opvangen van de gevolgen van de kredietcrisis. In de sfeer van de oplossingsrichtingen zullen we daarom ook voorstellen doen over:

- noodzaak voor andere ontwikkelingsstrategieën en financieringsconstructies (Trefwoorden: condities binnenstedelijke locaties, kwaliteit publiek programma van eisen,

- meer eigen vermogen, heldere condities financiering, aanboren nieuwe financieringsbronnen en flexibele en gefaseerde uitvoering);
- noodzaak voor nieuwe allianties (Motieven: spreiding risico's, kostenreductie, productinnovatie (ketenintegratie en consument-/gebruikergericht bouwen).
- Wel constateren partijen gezamenlijk dat urgente onrendabele investeringen in met name de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en in de krimpgebieden niet of nauwelijks met een andere werkwijze kunnen worden opgelost. Van de (rijks)overheid wordt nog steeds een bijdrage verwacht in gebieden die hiervoor zelfstandig geen mogelijkheid hebben.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een analyse van gevolgen van de kredietcrisis voor zowel de betrokken partijen als voor de verschillende werkvelden binnen het kader van de gebiedsontwikkeling.

In hoofdstuk 3 worden oplossingsrichtingen verkend en in hoofdstuk 4 worden voorstellen gedaan om nieuw beleid bij de gebiedsontwikkeling te implementeren.

De bijlagen bevatten een overzicht van een quickscan naar buitenlandse voorbeelden (bijlage 1) en de deelnemers in de verschillende gespreksronden (bijlage 2).

2. Gevolgen van de kredietcrisis

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de gevolgen van de kredietcrisis voor de verschillende partijen die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling en de korte en lange termijn effecten in de markt vraag. Vervolgens wordt een aantal structurele gevolgen geschetst. Om hieraan richting te geven wordt eerst het begrip gebiedsontwikkeling toegelicht.

2.2 Gebiedsontwikkeling

Integrale gebiedsgerichte aanpak

Gebiedsontwikkeling is gericht op de (her)ontwikkeling van een gebied. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, recreatie, parkeren, groen en water gecombineerd. Het bouw- en woonrijp maken van een gebied, de verwerving en verkoop van grond, wordt gevat in de grondexploitatie. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet commercieel of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie. Daarnaast vindt planontwikkeling plaats ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed.

De opbrengsten van de verschillende functies dienen in het algemeen de kosten van de grondexploitatie te vergoeden. Hiervoor is het nodig dat de inrichting en kwaliteit van het openbaar gebied zo optimaal mogelijk worden afgestemd op de manier waarop het vastgoed wordt gepositioneerd. Dit leidt tot een hogere verkoop- of beleggingswaarde van het vastgoed, dat daardoor op haar beurt een hogere bijdrage aan de grondexploitatie kan leveren. Gebiedsontwikkeling wordt daarmee ook een integraal en voortdurend proces van 'rekenen en tekenen', in samenwerking tussen de verschillende betrokkenen. Zeker in complexe binnenstedelijke projecten kan dit het verschil maken tussen een haalbaar of een niet-haalbaar plan. De grond- en de opstalexploitatie zijn hierdoor geen gescheiden grootheden, maar moeten in het proces op elkaar worden afgestemd, het stokje kan niet zomaar worden overgedragen en samenwerking is het devies. Het resultaat van deze samenwerking is enerzijds een versnelling van de uitvoering van de verstedelijkingsopgave en anderzijds een kwalitatief hoogwaardigere inrichting (bijvoorbeeld met gebouwde parkeervoorzieningen en met investeringen in duurzaamheid).

De werkwijze bij gebiedsontwikkeling is gericht op de lange termijn. Een voorbereidings-tijd van 7 jaar is heel gebruikelijk, de uitvoering kan 10 jaar en langer duren. De voorinvesteringen zijn hoog en het risicoprofiel is door de lange looptijd over het algemeen ook erg hoog.

Publiek – private samenwerking bij gebiedsontwikkeling

De rol van de overheid beperkt zich bij gebiedsontwikkeling, naast de publiekrechtelijke taken, in de eerste plaats tot de grondexploitatie. Daarnaast kan de gemeente in de opstalexploitatie opdrachtgever zijn van eigen voorzieningen, zoals parkeergarages en gemeentehuizen, en van maatschappelijk vastgoed: gebouwen voor gesubsidieerde instellingen op cultureel en maatschappelijk gebied. De overige functies worden ontwikkeld door marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties. Zij doen dat voor eigen rekening en risico of in opdracht van een gebruiker of belegger. Tot voor kort was hiervoor zeker in uitleglocaties vrij gemakkelijk financiering te vinden, met een zeer be-

perkt beslag op het eigen vermogen. Hierdoor waren marktpartijen in staat vroegtijdig gronden te verwerven. In stedelijke gebieden sprong de overheid bij en konden via bijdragen vanuit de gemeentelijke kas de nieuwe functies door de private partijen gefinancierd worden.

Het betrekken van marktpartijen gebeurt tegenwoordig al in de fase waarin de grondexploitatie vorm krijgt. De overheid zoekt dus niet alleen een marktpartij voor de realisatie van het commerciële vastgoed. Zij zoekt veeleer partijen die invulling weten te geven aan het totale gebied. Van de marktpartijen wordt dan ook een visie of plan voor de ontwikkeling van het gebied en daarin te realiseren programma verwacht, met uitspraken over het ruimtelijke kader, woonsegmenten, fasering, proces- en risicobeheersing, et cetera. Voor de grond wordt een bieding verwacht op basis van de residuele grondwaarde. In veel gevallen participeren marktpartijen ook in de uitvoering van de grondexploitatie, ofwel omdat ze zich dat toe eigenen als eigenaar van de grond, dan wel omdat de overheid de risico's van de grondexploitatie wil delen met of zelfs overdragen aan de marktpartij. De overheid kan hierbij voor het private deel kaders stellen, maar slechts met de nodige terughoudendheid. Het zijn immers de private partijen die hiervoor het afzetrisico lopen; zij kennen de afzetmarkt beter. Ook de aanbestedingsregelgeving verzet zich tegen strakke overheidskaders voor het private deel door het aanbrengen van een heldere scheiding tussen wat mag op grond van publiekrechtelijke kaders en anderzijds het exclusief door marktpartijen voor eigen rekening en risico te realiseren vastgoed. De deelname van marktpartijen in de gebiedsontwikkeling leidt tot een lange termijn commitment en vragen doorgaans zeer grote voorinvesteringen die pas langzaam of laat worden terugverdiend. Daar staat tegenover een versnelling van de productie en een kwalitatief betere woonomgeving. Bovenstaand kader vormt de basis voor de nadere uiteenzetting van de gevolgen van de kredietcrisis. We gaan hierbij vooral in op positie van de betrokken partijen en de actuele en toekomstige marktsituatie in de verschillende segmenten.

2.3 Gevolgen voor de spelers op de markt

De eerste klappen vallen bij de *ontwikkelaars*. Hun producten worden niet meer afgezet. Voorgecalculeerde rendementen verdwijnen als sneeuw voor de zon. Zeker bij kapitaalintensieve goederen. Er ontstaat een stuwmeer van onverkochte woningen, die wel is ingekocht bij de bouwers, maar waar geen kopers voor zijn. De banken stoppen vervolgens met de voorfinanciering, waardoor nieuwe projecten niet meer gestart kunnen worden. De productie daalt snel en de ontwikkelaars zijn gedwongen hun nieuwe productie stil te leggen, of te temporiseren, en personeel te ontslaan. De verkoopcijfers voor de ontwikkelaars dalen in één jaar met 50 procent. Er ontstaat nog een tweede financieel probleem voor de ontwikkelaars. Hun grondposities, die traditioneel door de banken gefinancierd worden, worden door de banken geherwaardeerd. De financieringsruimte wordt snel verkleind en de ontwikkelaars moeten hun grondposities herwaarderen. Dit leidt tot het aanbieden van die grondposities, maar in een dalende markt zit niemand te wachten op gronden. Natuurlijk zijn er ook lichtpuntjes. Echter de hier beschreven effecten zijn niet overdreven en worden door de ontwikkelaars her- en erkend.

De *bouwers* merken de gevolgen later. In eerste instantie moet de bestaande voorraad afgebouwd worden. In dit segment van de markt zit de vertraging. De eerste die de klappen voelen zijn de architecten en de adviseurs. Hun portefeuilles en hun opdrachten raken leeg. Bij de bouwondernemingen zullen de grote gevolgen dit najaar komen. De productie zal sterk dalen en de bouwers zullen hun personeelsbestand sterk moeten inkrimpen. De zzpr's gaan er als eerste uit en vervolgens zullen de onderaannemers volgen. Het *lange termijn* antwoord van de bouwers is investeren in een andere aanpak. Bijvoorbeeld via verkorting en integratie van de productiekolom en nieuwe producten voor de markt, die beter zullen aansluiten op de wensen van de consumenten.

De *beleggers* merken in het commerciële vastgoed en met name de retail nog weinig. Er is sprake van een marktcorrectie, maar het bestaande vastgoed staat nog niet extreem onder druk. Wel stijgen de aanbiedingen aan de beleggers. Waar men in het verleden alles moest doen om nieuwe projecten te verwerven, worden ze nu op grote schaal aangeboden. Met als gevolg stijgende aanvangsrendementen. Niet alleen door het stijgende aanbod, maar ook omdat risicoanalyses beleggers voorzichtiger maken. Hierdoor komt in dit segment ook nog een correctie. Selecties doen we niet meer aan. Zo stelt een directeur van een van de grote beleggers in dit land. We gaan downsizen en het aantal nieuwe te ontwikkelen projecten wordt onherroepelijk kleiner dan wel sterker gefaseerd. De lange voorbereidingstijden van 10 jaar kunnen we niet 'up front' financieren (balansverkorting) en in plaats van te concurreren gaan we samenwerken met andere beleggers om de risico's te spreiden.

Corporaties worden slechts op beperkte schaal geconfronteerd met de vastgoedcrisis. Daar waar zij zelf koopwoningen realiseren en optreden als financier zien zij de gevolgen. En in sommige wijken, waar de vernieuwingen betaald moeten worden uit de meeropbrengsten van de koopwoningen treden verliezen op. De grootste problemen ontstaan echter door andere oorzaken. Allereerst is de groei en het in stand houden van de bedrijfsreserve gebaseerd op verkoop van bestaande huurwoningen. De te verkopen voorraad stagneert doordat de mutaties dalen en de geschatte verkoopopbrengsten dalen ook. Belangrijker is de stelselwijziging in de corporatiesector. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting heeft de solvabiliteitseisen (verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal) aangescherpt tot 30 procent. Behalve dat dit percentage hoog is zorgt het er ook voor dat veel corporaties geen nieuwbouw meer kunnen realiseren omdat men te weinig eigen vermogen heeft en nieuwe woningen een extra beroep doen op het eigen vermogen. Per saldo zal een groot aantal plannen worden teruggedraaid of opgeknipt, en zullen corporaties massaal kiezen voor onderhoud van de bestaande voorraad. Ook verwachten wij dat corporaties meer in samenwerking met andere partijen zullen doen. Terzijde zij opgemerkt dat de gemiddelde huurwaarde niet hoog is en dat dit langzaam maar zeker een factor van belang wordt bij de kosten van beheer en onderhoud. Een verouderende voorraad zal meer kosten voor in stand houding vragen. Per saldo leidt dit tot financiële problemen voor het beheer. Menig corporatie is niet meer in staat haar rol te vervullen in de aanpak van de stedelijke vernieuwing.

De *banken* benaderen de vastgoed sector anders. Traditionele verstrekkers van financieringen treden terug zowel voor grond als opstallen. Een van de markante oorzaken is dat doorlenen tot het verleden behoort en de zorg voor de opbouw van risicoreserves in het kader van de bancaire tests leiden tot het op grote schaal terug halen van leningen. Niet

alleen voor huizenkopers, maar ook voor beleggers, ontwikkelaars en gemeenten. In de gesprekken met banken is onmiskenbaar de breuklijn ingezet dat financiering niet een korte maar lange termijn issue is.

De *gemeenten* onderkennen weliswaar de problemen maar bij gesprekken over gebiedsontwikkeling zijn nog niet alle spelers binnen de lokale overheid geïnformeerd over de gevolgen. Kennelijk lopen plannen nog door en hoopt men op betere berichten. In een aantal grote gemeenten, waar de problematiek wel wordt erkend, stelt men dat investeringen in gebiedsontwikkeling moeizamer zal verlopen en rekent men op grondbedrijven die per saldo een bijdrage leveren aan de begroting omdraaien naar een kostenpost op de begroting.

Dat de volle omvang nog niet geheel is doorgedrongen kan ook veroorzaakt worden door andere problemen. De lokale overheid staan voor omvangrijke bezuinigingen. Zowel op de korte termijn, veel gemeenten kampen met acute aanpassingen van de begrotingen als gevolg van het uitblijven van grondverkopen, als op lange termijn. De gemeenten realiseren zich dat de bezuinigingen de gemeenten de komende jaren niet ongemoeid zullen laten.

De *provincies* zijn betrokken bij een aantal grote regionale projecten. Deze hebben een lange doorlooptijd en vragen grote voorinvesteringen. Hoewel men bij deze projecten ook over de crisis heen probeert te kijken, stagneren momenteel de afspraken met marktpartijen. De impact van een stagnerende afzet en correcties van de grondprijzen is door de schaal van de ontwikkeling meteen groot te noemen. Partijen zijn druk doende hun programmering en fasering te herijken.

De *centrale overheid* en met name het *ministerie van VROM* onderkent de problemen terdege. Zonder het treffen van maatregelen zal er sprake zijn van langdurige stagnatie. Het consumentenvertrouwen is hierbij een cruciale factor. Terecht wordt op Rijksniveau op dit moment binnen het woningbouw dossier studie gedaan naar de fiscalisering van het eigenwoningbezit, de liberalisatie van de huurmarkt en de toekomstige rol van de corporaties. En zijn er een zestal concrete casussen benoemd om in beeld te brengen welke maatregelen substantiële effecten hebben.

2.4 Lange termijn verschuivingen in de marktvraag

Is de crisis in het vastgoed een rechtstreeks gevolg van de kredietcrisis? Het antwoord luidt hierop ontkennend. Natuurlijk zijn de gevolgen van de kredietcrisis hard ingeslagen bij partijen, maar er zijn al eerdere voortekenen. Gesteld moet worden dat de effecten in aanvang aanwezig waren en dat de kredietcrisis deze versneld aan het licht hebben gebracht.

De *kantorenmarkt* verkeert al langere tijd in een dip. Nu hoort het op en neer gaan van de vraag en het aanbod bij deze markt, maar de laatste conjuncturele dip, die veroorzaakt werd door het instorten van de IT markt zijn we nooit te boven gekomen. De varkenscyclus van 5 jaar in de kantorenmarkt is al lang voorbij en de markt trekt niet aan. Hier is sprake van een structureel overaanbod, dat simpelweg niet verholpen kan worden door een paar kantoren om te bouwen tot woningen. Daarenboven, kantoren hebben een belangrijke functie gespeeld bij het afschermen van geluid voor woonwijken. Op grond van

dit gegeven staan ze dus op een verkeerde plek voor woningbouw. Nog afgezien van de waardedaling bij ombouw tot woningen en het gegeven dat kantoren a priori niet geschikt zijn om tegen geringe kosten omgebouwd te worden tot appartementen, een markt die de komende periode meer dan verzadigd zal blijken te zijn.

De *retailmarkt* verloopt nog voorspoedig. De koopkracht blijkt in stand te blijven, ondanks de slechte vooruitzichten. Binnen de winkelmarkt treden wel verschuivingen op. Supermarkten groeien ten koste van de enkelzijdige food aanbieders, zoals slagers, groenteboeren en bakkers. En in het non food segment is een groei waarneembaar van goedkopere formules. Per saldo is de retailmarkt wel geconfronteerd met een waardedaling van 5 à 7 procent. Op de langere termijn zal de retailmarkt zeker niet zo omvangrijk stijgen als de afgelopen periode van 15 jaar waarin het aanbod verdubbeld is. De verwachting is dat de retailmarkt meer geconcentreerd wordt in wijken, stadsdeelcentra en steden. De trek naar buiten, a la Tilburg is minder realistisch, omdat deze tendens in het buitenland sterk onder druk staat en het dpo (distributief planologisch onderzoek) beleid zorgt voor het tegengaan van overaanbod. Zeker de winkelbedrijven stellen in ruimtelijke orderingsprocedures het overaanbod aan de orde.

De *woningmarkt* verkeerde voor de kredietcrisis in een uitzinnige hype. Prijzen stegen ongemeen hard. De stijging van de markt voor bestaande woningen leidde voor ontwikkelaars, bouwers en banken tot prachtige resultaten. De lage rente, de stijging van inkomens en het grenzeloze vertrouwen in de toekomst droegen hieraan bij. Opmerkelijk was wel dat de wijze waarop starters hun woningen financieren sterk afwijkt van de financieringswijze in het verleden. De angst voor renteaftrek leidt ertoe dat de hypotheekvormen aflossingsvrij worden aangeboden. Aflossingen leiden tot beperking van toekomstige renteaftrek en dus bedenken banken constructies die dit vermijden. De eerste tekenen van het haperen van de markt liggen voor de kredietcrisis, menen een aantal ontwikkelaars en bouwers. De markt had duidelijk zijn hoogtepunt gepasseerd. Na aanvang van de kredietcrisis sloeg in dit segment van het vastgoed de paniek en de gevolgen van de crisis het sterkst toe. Wat onopgemerkt wellicht is dat de huurmarkt zich anticyclisch ontwikkelt. In tegenstelling tot de stijgingen uit de koopmarkt dalen de huren relatief, dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie. Huurverhogingen tot 1 procent betekent dat huren goedkoper wordt. Gedurende het jaar 2008 stort de markt van koopwoningen volledig in. De prijzen van bestaande woningen waren te hoog, er volgde een ernstige correctie met als gevolg het stagneren van de productie van nieuwbouwwoningen. Niet meer eerst kopen en dan verkopen, maar omgekeerd. De markt valt stil. De banken corrigeren hun acceptatiebeleid voor hypotheekleningen. Niet het kopen van een woning, maar het verkrijgen van een financiering en onzekerheid over de ontwikkeling van de economie/markt is nu het centrale issue bij kopers en verkopers

Bij de *bedrijventerreinen* is recent nieuw beleid geïntroduceerd. De herstructurering van bedrijventerreinen is landelijk en provinciaal een actief beleidsterrein. De wildgroei van snelweglocaties en het verpauperen van bestaande terreinen zorgt hiervoor. Menig provinciaal bestuur stelt paal en perk aan nieuwe locaties en formuleert herstructurering om verspilling van nieuwe uitleggebieden tegen te gaan en de bestaande terreinen op te waarderen door hier de investeringen te laten plaatsvinden. Lastig is wel dat er sprake is van een redelijk omvangrijk aanbod van verouderde en niet functionerende bedrijfspanden, die voor redelijk weinig geld op te kopen zijn, maar dat door de afzet van nieuwe bedrijfsterreinen stagneert. Dit laatste effect, de stagnerende markt is zeker een gevolg

van de kredietcrisis, waarbij nieuwe huisvesting een te grote risicopost is voor de ondernemers.

In gesprekken met de BNG over hun dominante rol in de financiering van bedrijventerreinen stelt men een tweetal problemen aan de orde die gevolgen hebben voor hun financiële acceptatiebeleid. Ten eerste stelt men dat het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen omvangrijk is. Dit komt omdat er te weinig wordt gereguleerd in het aanbod van bedrijventerreinen. De vragers hebben daardoor een grote keuze en kunnen belangrijke eisen stellen. Het gevolg is een neerwaartse druk op de uitgifteprijs en -termijnen.

Tegelijkertijd neemt de herstructureringsopgave in rap tempo toe. Noord-Brabant, Zuid- en Noord-Holland kennen omvangrijke bedrijventerreinen waar de verpaupering toe slaat en die om ingrijpen door de overheid vragen. Bancaire instellingen zien af van financieringen of stellen dat de afzetrisico's door de gemeente of regio moeten worden gedragen. Een goede grondexploitatie, een uitvoerige afzetanalyse, alsmede een risicoanalyse zullen de markt van bedrijventerreinen in de toekomst meer gaan regeren.

De vraag moet gesteld worden of de overheid en private partijen ook voor andere markten er verstandig aan doet om het aanbod meer in relatie tot de vraag te ontwikkelen zodat onnodige kapitaalsvernietiging kan worden voorkomen. Aanhangers van de vrije markteconomie zullen zich afvragen of dit aan de markt kan worden overgelaten. Maar gezien de schaarste aan grond en de dichte opeenstapeling van functies zouden moeten of kunnen pleiten voor een regulering van het aanbod.

2.5 Conclusies van de quickscan

Als algemene conclusie van quick scan constateren wij het volgende: door vraaguitval, afnemende financiële ruimte bij marktpartijen én overheden (reserves staan onder druk en het financieringsaanbod is beperkt) en hiermee groei van risico's komt de gebiedsontwikkeling onder druk te staan. Ontwikkelaars en corporaties zullen nog steeds grote opgaven oppakken, maar met minder eigen vermogen. Ze zullen andere eisen stellen aan de afspraken voor het hele traject. Dit kan gevolgen hebben voor het tempo, de kwaliteit en de integraliteit van de gebiedsontwikkeling als daar geen andere samenwerkingsafspraken, beleid of ontwikkelstrategieën tegenover worden gesteld.

Meer specifiek zien we aan de private kant structureel minder investeringen in grond (balansverkorting), financiering op (bescheiden) projectniveau, ontwikkeling in kleinere eenheden, selectief en in wisselende allianties. En aan de publieke kant afname van publieke middelen en dalende reserves bij de grondbedrijven (minder inkomsten uit grondexploitaties) met grote onderlinge verschillen tussen regio's.

Daarnaast is er sprake van korte termijn ontwikkelingen op de markt, die hun effect zullen hebben op de lange termijn. Enkele voorbeelden. Een effect wat momenteel omvangrijk aan de orde is op de woningmarkt is het aanbieden van starterswoningen. Een woning die qua stichtingskosten onder de € 150.000,- uitkomt en een oppervlakte heeft van 50-60 m². Voor deze woningen is zeker vraag, omdat de kopers geen bestaande woning hoeven te verkopen. Alleen als iedereen dit product op de markt brengt zal de verzadiging gauw bereikt zijn.

Bij de kantorenmarkt speelt de gedachte om tot herontwikkeling over te gaan. Lastig hierbij is dat de voorraad daar technisch nauwelijks voor geschikt is en veelal op de verkeerde plek staat.

De bedrijventerreinen worden geconfronteerd met uitgestelde investeringen en extra veel aanbod van bouwlocaties. Een extra inzet voor de herstructureringsopgave kan, als deze niet gepaard gaat met een rem op uitbreidingslocaties de markt voor bedrijvenlocaties onder druk zetten.

Op de retailmarkt is momenteel nog enige beweging in met name food en goedkope non food formules, maar nieuwe initiatieven komen niet snel van de grond. De doorgaans gebruikelijke 'dynamiek', het verhandelen van winkelportefeuilles als gevolg van heroriëntatie op de beleggingsstrategieën, is vrijwel stilgevallen.

De vraag is in hoeverre niets doen helpt. In de economie is het een probaat middel. In recessies is het wachten op betere tijden een bekend adagium. En natuurlijk leidt dit tot kapitaalsvernietiging, maar ook zullen nieuwe partijen de uitdaging opnemen en zorgen voor nieuwe groei. Bij de kantorenmarkt is dit nog niet gebleken. Misschien omdat er sprake is van kapitaalgoederen met een lange levensduur, die niet op eenvoudige wijze in aanmerking komen voor kapitaalsvernietiging. De gevolgen hiervan kunnen wel eens groter zijn dan we op voorhand vermoeden.

Daarnaast realiseren wij ons dat er nog een omvangrijk programma te realiseren is. De woningvraag is onverminderd actueel, en de behoefte aan een integrale venzeer. Tijdelijk wachten zal uiteindelijk schaarste opleveren, die gevolgd wordt door extra prijsstijgingen. Nu is de roep om goedkope starterwoningen het antwoord van ontwikkelend Nederland. Hoe snel zullen we deze markt overvoeren met woningen?

Er is daarbij een ander uitgangspunt. Nederland is naar oppervlakte gemeten dichtbevolkt. Grond is dus schaars en bij schaarste passen andere instrumenten dan in de situatie van een vrije economie. Regulering door de overheid is gewenst. Niet in de laatste plaats omdat de consument nu, of we het willen of niet, afhankelijk zijn van een relatief klein aantal partijen en de voorinvesteringen een lange termijn horizon vragen. Kortom we zullen binnen het Nederlandse bestel genoodzaakt zijn afspraken te maken tussen publiek en privaat.

Gentrification, de opwaardering van verouderde stadsdelen zal, zonder ingrijpen in het marktmechanisme, voor sommige gebieden opgaan, maar andere gebieden zullen daar niet mee gered worden en wellicht belanden in een ander scenario. Grond is in Nederland schaars, we kunnen het ons niet permitteren om slordig met de ruimte om te gaan. Schaarste betekent een gezamenlijk optreden en samenwerking van publiek en privaat. Gebiedsontwikkeling zal daarom op een andere manier benaderd moeten worden.

Met andere ontwikkelingsstrategieën en financieringsconstructies, en met nieuwe allianties en een andere risicodeling. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met een groter onderscheid tussen regio's.

3. Oplossingsrichtingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat enkele oplossingsrichtingen die tijdens de verschillende gespreksrondes zijn verkend.

Op dit moment heerst er vooral nog onzekerheid. Onduidelijk is wanneer en in welke mate zich het herstel zal ontwikkelen. Het herstel van het consumentenvertrouwen kan niet los worden gezien van de koopkrachtontwikkeling. Vraag is ook wanneer het herstel van private investeringen zich zal voor doen. En hoe de inflatie zich ontwikkelt? Of de rente die op korte termijn kunstmatig op een te laag niveau wordt gehandhaafd?

Wij hebben geconstateerd dat, los van deze onzekerheden, marktpartijen zich terdege realiseren dat gebiedsontwikkeling anders aangepakt moet worden. Zij tonen zich bereid om energie te stoppen in andere vormen van samenwerking. Op het vlak van lokale en regionale overheid wordt de problematiek weliswaar erkend, maar men is nog onvoldoende doordrongen van de effecten en men heeft te weinig zicht op de veranderende rol van de overheid. Om deze reden is het wenselijk dat VROM een aantal projecten initieert waarbij markt en overheden nieuwe vormen van samenwerking ontwikkelen en waarbij op onderdelen mogelijke experimenteren worden uitgevoerd op het gebied van beleidsvorming en regelgeving die de nieuwe samenwerking kunnen ondersteunen.

3.2 Toekomstige gebiedsontwikkeling

De algemene verwachting van private partijen is een 'downsizing' van nieuwe verplichtingen. Dit betekent dat projecten kleiner worden, meer gefaseerd en selectiever tot stand zullen komen. De integrale aanpak, die mogelijkheden bood voor verevening van functies en locaties kan hierdoor onder druk komen te staan.

Aanvullend hierop zou de oplossing van het vastgoedprobleem wel eens kunnen liggen in een andere aanpak. Deze zou nog steeds gebaseerd moeten zijn op een lange termijnvisie, maar tegelijkertijd gericht moeten zijn op risicobeperking. Dit vraagt om een flexibele en gefaseerde voorbereiding en uitvoering van projecten.

Aanvullend hierop zou gebiedsontwikkeling zich in de komende decennia niet moeten kenmerken door een te ver doorgezette functiescheiding, maar zal zich veel meer moeten richten op een proces waarbij de integrale kwaliteit van dat wat aangeboden wordt veel sterker wordt benadrukt (creatie meerwaarde). De kredietcrisis leert ons dat we veel kleinschaliger en gefaseerd zullen moeten omgaan met de integrale gebiedsontwikkeling. Het mengen van wonen, werken en recreëren in het stedelijke gebied in al haar onderdelen: alle functies. Bij voorkeur met prioriteit daar waar infrastructuur en voorzieningen aanwezig zijn. Het huidige gevaar is dat men op korte termijn juist de gebouwde omgeving ontvlucht en vooral projecten realiseert in het groen: goedkoper, makkelijker, sneller en beter beïnvloedbaar. Op lange termijn kan dit ten nadele werken van het leefklimaat in de binnenstedelijke gebieden, wat op lange termijn tot hoge 'sociale kosten' zal leiden.

3.3 Maatregelen om gebiedsontwikkeling gaande te houden

De oplossingsrichtingen die partijen tijdens de gesprekrondes hebben verkend bouwen voort op de eerder geformuleerde algemene conclusie: de overheid gaat in de komende 10 jaar zwaar bezuinigen, marktpartijen brengen hun risicoprofielen naar beneden en verkorten hun balans, de financiële markten zien er structureel anders uit en corporaties blijven dicht bij hun kerntaak (sociale huisvesting).

De besproken maatregelen vallen uiteen in maatregelen die door marktpartijen, publieke partijen en partijen gezamenlijk kunnen worden ingezet. Tot slot gaan we in op de specifieke positie van de rijksoverheid en het ministerie van VROM in het bijzonder.

Marktpartijen

1. Meer marktgerichte programma's en ontwerpen, met respect voor de wensen van eindgebruikers. Dit heeft consequenties voor de schaal van de ontwikkeling. Bij binnenstedelijke projecten zal bestaand vastgoed vaker in stand worden gehouden. Er is meer flexibiliteit nodig in de plannen om daaraan tegemoet te komen.
2. Efficiencyslag in het ontwikkelings- en bouwproces. Het kostprijsbewustzijn is nu vaak laag evenals de productiviteit in de Nederlandse bouw. Met behoud van zinvolle duurzaamheidsambities.
3. Transparantie in algemene kosten, winst(doelstelling) en risico van ontwikkelaars. Kan wantrouwen bij de overheid en publiek wegnemen en het ontwikkelingsproces vervlotten.
4. De beleggers zijn van oudsher niet op grote schaal ingesprongen in de markt van huurwoningen. Hun verklaring hiervoor is simpel. De Nederlandse huurmarkt is niet inflatiebestendig en de corporaties zorgen in samenwerking met de overheid voor het in stand houden van een te goedkope voorraad. Het systeem is concurrerend voor markthuren en dus worden de posities van beleggers in de huurmarkt, die al niet omvangrijk is verder afgebouwd. Eén segment is wel interessant en dat betreft de zorggerelateerde huurwoningen. Hier zijn de marktbeperkingen niet aanwezig en beleggers zien in deze markt een stevige groeipotentie.

Publieke partijen

1. De grondexploitatie gaat in veel gevallen terug naar de overheid. Niet zoals vroeger waarbij de overheid de plannen voorschrijft, maar in een vroeg stadium afstemming zoeken met marktpartijen voor een marktconforme positionering van het vastgoed.
2. Herijking van de ambities en stapeling van beleid. Met het huidige beleid komt de haalbaarheid van projecten door de marktcorrectie onder druk te staan.
3. Nagaan of een garantstelling op rendement kan worden georganiseerd om nieuwe financieringsbronnen aan te boren. Het is niet ondenkbaar dat pensioenfondsen een bijdrage kunnen leveren aan de gebiedsontwikkeling op lange termijn. Als voorwaarden stellen zij inflatiebestendige leningen en deze voorwaarde is gezien de huidige pensioenproblematiek goed voorstelbaar. Aan de andere kant kunnen we ons ook voorstellen dat het inzetten van middelen op lange termijn in de gebiedsontwikkeling rendement ook voldoende rendement oplevert. Recente studie in Rotterdam over de wijze waarop Hoogvliet zich na de ingrepen heeft hersteld spreekt boekdelen. Gemeente en corporaties zullen zich wellicht onder leiding het ministerie van VROM actief moeten richten op een structurele lange termijn samenwerking met pensioenfondsen.

4. Voor binnenstedelijke herstructurerings- en transformatieprojecten zijn overheidsbijdragen nog steeds noodzakelijk. De sociale problematiek in achterstands- en krimpgebieden kan niet op zijn beloop worden gelaten. Gemeenten stellen hierbij dat de aanpak van de stedelijke vernieuwing niet geheel betaald kan worden door de lokale overheden zelf. Ook de vereveningen door de nieuwe uitleggebieden kan geen bijdrage meer leveren aan de stadsvernieuwing en de grondexploitatiewet helpt hier evenmin voor.
5. Stroomlijning en vereenvoudiging van relevante wet- en regelgeving. Met de Crisis- en Herstelwet als lichtend voorbeeld. De huidige besluitvorming is te stroperig als gevolg van de stapeling en opeenvolging van procedures.
6. Om binnenstedelijke herontwikkeling met gecompliceerde eigendomssituaties te vergemakkelijken, verdient invoering van een vorm van wettelijke "stedelijke herverkaveling" aanbeveling. Daarnaast leiden de huidige verwervingsinstrumenten (WvG en onteigening) in veel gevallen tot hoge verwervingsprijzen.
7. Inzet op geleidelijke en evenwichtige hervorming van wettelijke regelingen rond huurtoeslag, huurverhoging, hypotheekrente-af trek. De adviezen van SER en CPB over deze gevoelige onderwerpen kunnen we begin volgend jaar verwachten. Allereerst is er het stelsel van de fiscalisering van het eigen woningbezit. Hoewel niet langer onbespreekbaar menen wij dat het ministerie van Financiën zich over een ander probleem buigt. Hoe lang is de aftrekbaarheid van de financiering van het eigen woningbezit nog binnen de staatsbegroting te financieren? De omvang van deze begrotingspost stijgt snel en is structureel, zeker als de aflossingsvrije hypotheek massaal wordt doorgezet. Over links of over rechts zullen hier maatregelen getroffen moeten worden, los van de vraag in hoeverre het vastgoedbedrijf, in de brede zin van het woord, hier om maatregelen vraagt. Indien en voor zover deze vraag actueel is op termijn, dan is het uit oogpunt van zekerheid voor de sector beter om dit probleem in de neergaande conjunctuur bespreekbaar te maken en een regeling te treffen waarbij een dip over een aantal jaren nu kan worden vermeden.
8. Misschien geldt dit ook wel voor het huurbeleid. Liberalisering van het huurbeleid in combinatie met een fiscale herziening van het eigen woningbezit kan evenwicht brengen in het vastgoed en in de positie van corporaties. We bedoelen dat het huidige huurbeleid de markt op slot zet, terwijl het ook had kunnen bijdragen aan een oplossing. Indien het ministerie van VROM beter kan sturen in de financiën van corporaties is het wenselijk te experimenteren met inkomenshuren en inflatiebestendige huren, indien de vrijkomende middelen ingezet kunnen worden in investeringsprogramma's om gebiedsontwikkeling in achterstandswijken te kunnen aanpakken.
9. Verlaging grondprijzen bouwrijpe grond. Het residuele systeem brengt dat "automatisch" met zich mee, maar je kan er ook op sturen. Grondquotes van 30% en meer zijn vaak niet meer houdbaar.

Samenwerking marktpartijen en publieke partijen

1. Regionale afstemming en prioritering van programma's. Nu is in veel regio's sprake van over-programmering. Overigens is hierbij een nadere typering van gebieden van belang gezien de regionale verschillen in groei-krimp en in ontwikkelcondities.
2. Herbezinning op en fasering van "dure" bouwlocaties met hoge tekorten op de grondexploitatie. Bij kostbare binnenstedelijke transformaties eerst verdere waarde-daling afwachten. Zorgvuldige planning van alternatieve (uitleg)locaties, voor zover die al nodig zijn.

3. Selectieve, gebundelde, meerjarige inzet van resterende subsidies. Relatie met infra, water en groene investeringen versterken (vergelijk de MIRT-systematiek).
4. Verbreding publiek-private samenwerkingsrepertoire met vernieuwde samenwerkingsmodellen die kennis en kunde marktpartijen en corporaties (blijven) benutten (bouwclaim nieuwe stijl, joint venture light en alliantiemodel) binnen de kaders van de regelgeving op het gebied van Staatssteun en aanbesteding. Hierbij dient ook de mogelijkheid onderzocht te worden voor winstdeling of winstafroming achteraf.

Positie Rijksoverheid en ministerie van VROM in het bijzonder

De positie van VROM in dit dossier is niet eenvoudig. In de 80-er jaren vond de bestrijding van de crisis plaats door omvangrijke overheidbijdragen. Binnen de huidige kaders zijn de financiële mogelijkheden echter zeer beperkt. Naast deze constatering is het te vroeg om binnen het ministerie van VROM panaklare oplossingen aan te dragen. Feitelijk staan we pas aan het begin van het probleem en kan nieuw beleid pas effectief worden ingezet als alle partijen hierover overeenstemming hebben bereikt.

Er zijn meerdere suggesties geformuleerd, maar daarmee is nog geen wijziging tot stand gebracht. Bovendien vraagt het probleem van Parkstad (Heerlen) een andere oplossing dan de Binckhorst of Rotterdam Zuid.

Er kunnen verschillende schaalniveaus worden onderscheiden:

1- nationaal

Nationaal gaat het om een afgewogen meerjarig integraal investeringsprogramma met als basis de nieuwe drivers bij gebiedsontwikkeling: infrastructuur, water, groen, energie en sociaal-economische investeringen. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van het gewenste (gestapelde) beleid om de haalbaarheid van projecten niet uit het oog te verliezen. Daarnaast moeten er keuzes worden gemaakt voor welke projecten wel en niet uitvoerbaar zijn. Voorkomen moet worden dat er te veel projecten worden opgepakt en dat tegelijkertijd moet kritisch gekeken worden naar de vraag welke projecten in dit tijdsgewricht nog wel uitvoerbaar zijn. Projecten die te complex zijn, en daardoor te duur in voorbereiding en uitvoering, en projecten die niet optimaal gelegen zijn moeten opnieuw op hun haalbaarheid worden getoetst. De markttechnische uitvoerbaarheid dient hierbij een belangrijke rol te spelen. Evenals reductie van complexiteit en risico's. Hoe kunnen meer zekerheden worden ingebouwd?

Binnen de rijksoverheid functioneert het RVOB op initiatief van 6 ministeries die in de gebiedsontwikkeling rechtstreeks participeren. Om een tweetal redenen. Ten eerste wil men invloed hebben op de invulling van gebieden, om vanuit meerdere ministeries rijksdoelstellingen te realiseren. Ten tweede, men wenst een optimale opbrengst vanuit het RVOB voor de opbrengst van ingebrachte gronden. Op dit moment loopt er binnen het RVOB een aantal projecten en bouwt men kennis op met de complexe projecten. Indien en voor zover de grondposities in toenemende mate vanuit de overheid worden aangestuurd is het wenselijk dat transformatieprojecten op een centraal niveau worden uitgewerkt of zou het RVOB kunnen samenwerken met provincies/regio's en gemeenten om voor de gebiedsontwikkeling kennis ter beschikking te stellen. Met name daar waar complexe overheidsdoelstellingen aan de orde zijn zou het RVOB als verbindende schakel tussen de verschillende overheden een rol kunnen spelen.

De rol van VROM ligt verder voornamelijk in het faciliteren van partijen: op het vlak van de wetgeving en mogelijk op het initiëren van stelselwijzigingen. De verwachting is gerechtvaardigd dat stelselwijzigingen, zoals de fiscale positie van de eigen woning, alsmede de wijze waarop op de lange termijn omgegaan wordt met het huurbeleid problemen zijn die niet binnen het tijdsbestek van 1 a 2 jaar opgelost kunnen worden.

De noodzaak om op het vlak van gebiedsontwikkeling wel met initiatieven te komen is essentieel. Een aantal achterstandswijken kan niet aan hun lot overgelaten worden. Ook de krimpregio's vragen om een aanpak. Indien op deze beleidsterreinen geen maatregelen getroffen worden zal de recessie een uitdiepende werking hebben op de samenleving in die gebieden en zullen de kosten op termijn vele malen hoger zijn. Tevens dient op het vlak van de transformatieopgaven in de stedelijke gebieden actie te worden ondernomen. Die transformaties zijn nodig om de werkgelegenheid en de leefbaarheid op de middenlange termijn zeker te stellen.

2- Regionaal

Het stimuleren en faciliteren van regionale afstemming en prioritering van programma's. Nu is in veel regio's sprake van over-programmering. Overigens is hierbij een nadere typering van gebieden van belang gezien de regionale verschillen in groei-krimp en in ontwikkelcondities.

In dit kader moet bezien worden of de overheid en private partijen ook voor andere markten er verstandig aan doet om het aanbod meer in relatie tot de vraag te ontwikkelen zodat onnodige kapitaalsvernietiging kan worden voorkomen. Aanhangers van de vrije markteconomie zullen zich afvragen of dit aan de markt kan worden overgelaten. Maar de schaarste aan grond, voorliggende kwalitatieve opgave en de gewenste combinatie van functies mede om meerwaarde te creëren zouden moeten of kunnen pleiten voor een regulering van het aanbod.

3- Lokaal

Het ministerie VROM zou een actieve rol kunnen spelen bij de ondersteuning van de verschillende lokale overheden die de kennis en kunde missen om een sparringspartner te zijn voor marktpartijen. De inspanning hier zou gericht moeten zijn op prioritering en fase-ring van ontwikkelingen gericht op kwaliteit enerzijds en risicoreductie anderzijds.

4. Voorstel voor vervolgonderzoek

Op basis van de uitkomsten van het overleg publiek privaat menen wij er goed aan te doen een aantal projecten te definiëren tussen publiek en privaat en hiervoor nieuw beleid te formuleren, nieuwe ontwikkelingsstrategieën te bedenken, nieuwe financieringsvormen te onderzoeken en met nieuwe samenwerkingsvormen te experimenteren. Dit om op nieuwe kennis op te doen die op vergelijkbare gebieden kan worden ingezet. We hebben voorkeur voor een aantal experimenten voor verschillende opgaven:

1. Vele (kleinere) gemeenten kampen op dit moment met vergelijkbare problemen. Snel strategisch in grijpen komt zowel de kwaliteit van de bebouwde omgeving als het voorkomen van het oplopen van kosten ten goede. Door vanuit VROM samen met een aantal gemeenten een analyse kader te ontwikkelen om prioriteiten te stellen en slim te faseren kan dit noodzakelijke proces beter en effectiever worden. Reductie van complexiteit en risico's zou hierin centraal moeten staan.
2. Nader inzicht verwerven in de voorwaarden en voor- en nadelen van het ontwikkelen via grootschalige grondeigendom versus kleinschaligere initiatieven. Te denken valt aan de Wijnhaven in Rotterdam of meer recent het Hart van Zuid en de Waalhavenstrip. Hierbij kan zeker geleerd worden van buitenlandse 'zoning' voorbeelden, waarbij het anticiperen op waardecreatie op lange termijn vaak een belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie is.
3. Hoe om te gaan met een krachtwijk. Spelers corporatie, ontwikkelaar, belegger, gemeente en financier lange termijn. Doel van de opgave. Het ontwikkelen van een lange termijn perspectief voor de wijk, waarbij de corporatie de mogelijkheid wordt geboden via het middel van markthuren te komen tot een geliberaliseerd beleid, waarbij middelen worden gegenereerd voor de aanpak van de krachtwijk. Hierbij kan tevens geëxperimenteerd worden met nieuwe ontwerprocessen en samenwerkingsverbanden publiek-privaat.
4. Evaluatie van de voor- nadelen van een regionale/lokale grondbank (voorbeeld Zuidplaspolder). Hoe samen te werken binnen een strategische locatie, die voor de ontwikkeling van een regio van vitaal belang kan zijn voor de positionering van de regio. Partijen gemeente, ontwikkelaar en wellicht RVOB als partner om samen met de gemeente te komen tot een grondbank. Bij deze ontwikkeling is het van belang de eindgebruiker van meet af aan te betrekken en een faseringsplan op te zetten om op deze wijze de voorinvesteringen te beperken. Een bijkomende eis zou moeten zijn dat de transparantie ertoe kan leiden dat de revenuen na realisatie aan de initiatiefnemers worden vergoed.
5. Het bundelen van kennis over krimp gebieden. In het buitenland heeft men langer ervaring met dit fenomeen. En binnen Nederland zijn er bijvoorbeeld binnen de opleidingsinstituten verschillende onderzoeken gedaan. Nederland kent een aantal krimpende regio's met grote onderlinge verschillen. Deze verschillen zouden centraal moeten staan.

In het behandelen van deze projecten zou het goed zijn als een aantal simulaties gedaan kan worden met maatregelen die onderzoek zijn van interdepartementale studies. Te denken valt aan fiscale maatregelen op het vlak van fiscalisering eigen woningbezit en huurprijzen. Tevens kan gesimuleerd worden hoe wijziging in regelgeving kan leiden tot betere resultaten op het vlak van de gebiedsontwikkeling.

Relevant is bij de uitwerking dat de projecten door de partijen ter hand genomen worden en dat VROM procesgeld ter beschikking stelt. Tevens verdient het aanbeveling de projecten te laten begeleiden en modellen af te spreken over de wijze waarop de resultaten van de projecten gemeten kunnen worden en bruikbaar zijn op het niveau van VROM om naast het volgen van andere samenwerkingsvormen inzicht te verkrijgen in nieuwe methoden en technieken.

Bijlage 1: Leren uit het buitenland

De effecten van de crisis op gebiedsontwikkeling in het buitenland zijn vergelijkbaar met die in Nederland (Duitsland, Frankrijk, Spanje en Engeland). Ook in deze landen is sprake van vraaguitval en stagnatie in private investeringen. Met name in Spanje en Engeland is er, deels noodgedwongen (continuïteit Olympische Spelen) op dit moment sprake van sterke overheidsstimulering. De toekomstige opgaven van de Nederlandse gebiedsontwikkeling kennen een aantal onderwerpen waarbij we kunnen leren van het buitenland:

a- Inzicht in de condities van financiering

Een van de structurele veranderingen betreft de financiering van projecten. Onduidelijk is wat de exacte omvang in afname van middelen is. Wel is duidelijk dat de eisen voor inbreng van eigen vermogen hoger zijn geworden (60%), de publieke middelen zullen dalen en er een potentieel ligt aan kleinschalige private investeringen. Grotere instellingen zullen nog scherper dan voorheen de condities voor financiering in beeld willen hebben. Tijdens een rondetafel gesprek met experts uit het buitenland kwam naar voren dat in landen als Frankrijk en Duitsland er voor grote publieke werken veel vaker sprake is van meerjarige financiële zekerheid. Ook is er in die landen een breder inzicht in de condities die grote instellingen stellen voor de financiering van projecten. Dit verdient nader onderzoek.

b- Onderscheid groei en krimpregio's

In landen als Frankrijk, Duitsland en Engeland is er al veel langer sprake van een onderscheid tussen groei- en krimpregio's. De verwachting is dat door de crisis het contrast tussen demografische krimp en groeigebieden in Nederland sterker wordt.

Wat kunnen we leren uit het buitenland? Twee voorbeelden die inzicht geven in mogelijke strategieën en de effecten¹.

Liverpool

Liverpool is een havenstad in het westen van Engeland. Tussen 1900 en 1930 heeft deze stad zijn grootste groei doorgemaakt. In dertig jaar groeide de stad met 300.000 nieuwe inwoners naar 800.000. Vooral de vaart op Amerika vanuit Engeland (en in mindere mate Europa) heeft hier aan bijgedragen. Met de komst van vliegtuigen en een meer centrale Europese markt verdween Liverpool als één van de belangrijkste havensteden. In een relatief korte periode liep het werkloosheidspercentage op naar 33%. De echte terugloop van het aantal inwoners begon na de tweede wereldoorlog. Nu heeft Liverpool nog 400.000 inwoners. Om vat te krijgen op de problemen in Liverpool is er gekozen voor een sterke overheidssturing op de woningmarkt. Veel huurwoningen zijn bijvoorbeeld omgezet naar koopwoningen. Verder zijn er ca. 17.000 gesloopt en is een groot deel getransformeerd naar grondgebonden woningen. De economische impulsen zijn gedurende dezelfde periode vooral gestuurd vanuit de markt. Er is een verschuiving opgetreden van havenstad naar diensten, petrochemische en auto industrie. Dit heeft geleid tot een vergaande concurrentie tussen Liverpool en de omliggende steden en regio's in de nabijheid die allen op hetzelfde profiel mikken. Kijkend naar de voorzieningen in Liverpool lijkt het

¹ Bron afstuderen Emiel Arends, Academie van Bouwkunst Rotterdam 2009.

erop dat de voorzieningen de dichtheid volgen. In 1961 was er in een stedelijk gebied van ca. 0,8km² minimaal 1 basisschool aanwezig. Met de krimp en het toevoegen van grondgebonden woningen (ruimtebeslag) is dit voor Liverpool nu ca. 1,4km². Verder is er te zien dat door de wildgroei van suburbs het gemiddelde autobezit in Liverpool hoger is dan het Engels gemiddelde. De toename van het autogebruik en de afstand tot het centrum heeft geleid tot grote shoppingmalls in de periferie. Deze zuigen een deel van het aanbod die voorheen in het centrum zat weg. Hierdoor is er aan de randen van het centrum in de oude stadswijken sprake van een grotere krimp dan het gemiddelde in Liverpool. Om het stadscentrum te versterken is bij de herontwikkeling van het havengebied gekozen voor een accent op cultuur en muziek. Doel is hiermee toerisme als een van de dragers voor de economie te maken.

Halle

Halle is één van de steden die het hardst getroffen wordt door krimp in Oost Duitsland. De gemeente heeft het initiatief genomen in het herstructureren van het stedelijk weefsel door grootschalige sloop (gemeente is de grootste eigenaar van woningen in Halle) en werkt nauw samen met de markt. De strategie waar Halle voor gekozen heeft is het specifiek aanwijzen van woningen om te slopen. De ruimte die vrijkomt wordt gebruikt om een betere leefomgeving te creëren voor de overige woningen. Hierbij worden ook bestaande woningen die blijven gerenoveerd en vergroot (bijvoorbeeld door samenvoeging). Dit heeft tot het gevolg dat 80% van het totale budget naar sloop en aanleg van de buitenruimte gaat. De vrijgekomen ruimte wordt meestal omgevormd tot uitloopgebieden/groen. Bij de sloop van woningen wordt meestal een groot aaneensluitend gebied aangepakt. Hierdoor wordt er groene ruimte toegevoegd, maar blijven de voorzieningen in de overige wijken overeind. Door de herhuisvesting van de mensen uit de gesloopte wijken naar de wijken die aangewezen zijn voor renovatie is er zelfs sprake van een kleine stijging van voorzieningen. Er is in Halle een focus op de woningmarkt, maar economisch wordt er niet actief gewerkt aan het aanboren van nieuwe werkgelegenheid. De regio waar Halle toe behoort heeft een concentratie van industrie en technologie. Ongeveer 40% van de mensen in Halle werkt in dit cluster.

c- Woningbouwdossier

Naar de fiscalisering van het eigenwoningbezit en de omvorming van de huurmarkt wordt op dit moment gekeken. Wat kan hierbij geleerd worden uit het buitenland? Voorbeelden die de revue zijn gepasseerd tijdens het ronde tafel debat: regionale of lokale aanpak en het eenvoudiger maken van doorverhuur (Frankrijk). Dit wordt daar gezien als pensioeninvestering. Een voorbeeld uit Denemarken is het stimuleren van (duurzame) woningverbetering.

d- Regionale samenwerking

De crisis maakt het maken van keuzes nog belangrijker. Hierbij is Nederland te klein en de grond te schaars om niet aan enige vorm van regulering te doen. Gezien voorliggende opgaven is de regionale schaal hiervoor bij uitstek geschikt. Nederland kent enkele voorbeelden van regionale samenwerking. Voorbeelden zijn de samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen in de regio Amsterdam. En de recent opgerichte BOM in Brabant. In Engeland is al veel langer ervaring met publiek-private regionale programmering. Binnen de TU Delft loopt een Randstad onderzoeksprogramma. Hierbinnen wordt o.a. in

samenwerking met de vereniging Deltametropool onderzoek gedaan naar deze vorm van programmering.

e- Nieuwe strategieën binnenstedelijke herstructurering

Een groot deel van de toekomstige Nederlandse opgave betreft binnenstedelijke herstructurering. Dit betreffen veelal kleinschaligere locaties. Als gevolg van de crisis staan grondprijzen onder druk, herbezinning en fasering van 'dure' en grootschalige locaties liggen voor de hand. Enkele buitenlandse voorbeelden. In Duitsland bestond een groot deel van de productie de afgelopen jaren al uit kleinschalige (50-100) woningbouw projecten. Deze wordt mede mogelijk gemaakt door de zogenaamde wet 'herverkaveling' (verwerving tegen gebruikswaarde). Niet kleinschalig, maar wellicht ook bruikbaar is de flexibiliteit en modaliteit in gronduitgifte in Havencity (Hamburg). Doormiddel van het nemen van een optie krijgen private partijen 'tijd' om de financiering en verdere inrichting van het project rond te krijgen, zonder direct hoge kosten. In Nederland is dit alleen toegepast bij particulier opdrachtgeverschap (Katendrecht Rotterdam). Havencity is ook interessant vanwege de innovatieve omgang met de wateropgave (klimaatcrisis). Een derde punt dat nader onderzoek verdient zijn de kansen en beperkingen van 'zoning en property rights' (bestaand Nederlands voorbeeld: Wijnhaven Rotterdam).

f- Meer aandacht voor de eindgebruiker

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er al voor de crisis sprake was van vraaguitval. Een belangrijke opgave is de aansluiting van vraag en aanbod (gerelateerd aan prijs en kwaliteit). Wat kunnen we hierbij leren van andere landen, die hier een langere traditie in hebben? En hoe verhoudt dit zich tot de opgave van kostprijsbeheersing?

Bijlage 2: Lijst van deelnemers aan de verschillende gespreksronden

NB: wordt nagezonden.