finance ideas

Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling

3 september 2024

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

1. Samenvatting en conclusies 5

2. Inleiding 7

3. Beschrijving gebiedsontwikkeling 8

3.1 Inleiding 8

3.2 Het juridisch kader voor gebiedsontwikkeling 8

3.3 De fasering bij gebiedsontwikkeling 10

3.4 Een globale schets van een GREX 11

3.5 De bestaande samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling, in het bijzonder PPS-modellen 12

3.6 De (veel) voorkomende knelpunten bij gebiedsontwikkeling 14

3.7 Gemeentelijke grondposities 15

4. Veranderde verantwoordelijkheid en rol van het Rijk 16

4.1 Inleiding 16

4.2 Grootschalige gebiedslocaties 16

4.3 Landelijke grondfaciliteit 17

4.4 IBO-rapport Woningbouw en grond 18

4.5 Tot slot 20

5. Noodzaak en mogelijkheden interventie van het Rijk 22

5.1 Inleiding 22

5.2 Verkenning noodzaak verdergaande rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling 22

5.3 Zienswijze van gebiedsontwikkelaars 24

5.4 Zienswijze van gemeenten 25

5.5 Vormen van participatie van het Rijk 26

6. Conclusie 28

7. Bijlagen 30

7.1 Kapitaalbehoefte NOVEX 30

7.2 Beleidskader Staatsdeelnemingen 31

7.3 Ervaringen van VINEX 34

7.4 Overzicht geïnterviewde gebiedsontwikkelaars en gemeenten 36

Voorwoord

Dit rapport hebben we opgesteld in opdracht van de Landelijke Versnellingstafel Woningbouw. De begeleidingscommissie bij de uitvoering van het onderzoek bestond uit Staf Depla, voorzitter van de Taskforce nieuwbouw woningcorporaties, Nicole Maarsen, voorzitter van de Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting, en Vincent van Dam, beleidsmedewerker Woningbouwimpuls van het ministerie van BZK. We willen onze begeleidingscommissie bedanken voor de plezierige en stimulerende samenwerking.

Verder hebben we gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling in Nederland. De bijlage geeft een overzicht van onze gesprekspartners. We hebben de open en informatieve gesprekken erg gewaardeerd.

Dit definitieve rapport komt uiteraard volledig voor onze eigen verantwoordelijkheid.
Johan Conijn en Thomas Heijdendael

1. Samenvatting en conclusies

Voortvarende ontwikkeling van de grootschalige NOVEX-locaties vereist actieve participatie van het Rijk in een publiek-private samenwerking, zoals een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Het kapitaal dat het Rijk daarbij inbrengt is noodzakelijk omdat gebiedsontwikkelaars en gemeenten over onvoldoende kapitaal beschikken om de omvangrijke woningbouwambitie te kunnen realiseren. Bovendien geeft participatie van het Rijk duidelijkheid en vertrouwen aan gebiedsontwikkelaars, waardoor zij ook meer kapitaal kunnen inbrengen.

De omvangrijke woningbouw die de komende jaren gerealiseerd zal moeten worden, zal voor een belangrijk deel op grootschalige gebiedslocaties tot stand dienen te komen. Het gaat dan met name om de 17 NOVEX-woningbouwlocaties waarin 45 plangebieden zijn aangewezen. Op deze locaties zijn tot 2040 in totaal 600.000 woningen voorzien, waarvan 300.000 tot en met 2030. Woningbouw realiseren op grootschalige gebieden is een langdurig proces met een groot kapitaalbeslag. Doordat omstandigheden tijdens de ontwikkeling sterk kunnen veranderen, is gebiedsontwikkeling bovendien risicovol en vergt het een lange adem.

Grootschalige gebiedsontwikkeling vergt flankerende publieke investeringen voor onder meer infrastructuur, water en natuur en energievoorziening. Deze investeringen kunnen niet of slechts in beperkte mate worden gedekt via de grondexploitatie van de gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkelingen kennen vaak een tekort dat uit publieke middelen gedekt dient te worden. Dat het ‘rendabele’ deel van de gebiedsontwikkeling ook inzet van kapitaal vergt krijgt onvoldoende aandacht. Gebiedsontwikkelingen kennen een financiële ‘badkuip’ waardoor het kapitaalsbeslag groot is. Het structurele kapitaalbeslag van de gebiedsontwikkeling van de 17 NOVEX-gebieden tezamen schatten we op circa € 12 miljard. De beschikbaarheid van dit benodigde kapitaal kan een knelpunt vormen bij de realisatie van grootschalige gebiedsontwikkelingen.

Van oudsher waren vooral gemeenten de verschaffers van kapitaal voor de ontwikkeling van woningbouwlocaties. De afgelopen jaren is actief grondbeleid bij gemeenten eerder uitzondering dan regel geworden. Gemeenten hebben daardoor aanmerkelijk minder grondposities. Bij veel grootschalige gebiedslocaties hebben markpartijen al grondposities verworven. Er zijn echter maar een beperkt aantal grote gebiedsontwikkelaars actief in Nederland. Deze grote gebiedsontwikkelaars beschikken over kapitaal, maar de omvang daarvan is volstrekt onvoldoende voor de grote kapitaalbehoefte van de grootschalige gebiedslocaties. Dat leidt er ook toe dat ze niet op alle locaties, waar ze posities hebben, daadwerkelijk tijdig de gebiedsontwikkeling kunnen oppakken. Daarvoor ontbreekt het benodigde kapitaal. Er is, naast de gemeente en de gebiedsontwikkelaar, een derde kapitaalverschaffer nodig en dat is het Rijk. Zonder de actieve participatie van het Rijk zullen veel grootschalige gebiedslocaties niet tijdig van de grond komen.

Uit gesprekken met de grote gebiedsontwikkelaars is gebleken dat zij deze analyse delen. Zij zijn van mening dat het Rijk een belangrijke sturende rol kan vervullen bij de realisatie van grootschalige gebiedsontwikkelingen. Niet alleen door de locaties aan te wijzen, maar ook door ‘aan tafel’ te zitten en daarmee betrokkenheid en commitment te tonen. Zichtbare aanwezigheid van het Rijk geeft de gebiedsontwikkelaars vertrouwen en vermindert de onzekerheid over de koers van het Rijk. De meerwaarde van het Rijk ten opzichte van de gemeente verschilt. Het zijn vooral de kleinere en middelgrote gemeenten die relatief weinig expertise en ervaring met gebiedsontwikkeling hebben. Ook zijn deze gemeenten minder actief met grondbeleid geweest en zijn de financiële mogelijkheden beperkter. Voor deze gemeenten is een actieve rol van het Rijk van groot belang.

De afgelopen jaren is onder de noemer ‘landelijke grondfaciliteit’ de mogelijke, actieve betrokkenheid van het Rijk bij

gebiedslocaties reeds verkend. In dat kader is een grondbank als mogelijkheid genoemd, waarbij het Rijk gronden verwerft en die doorlevert aan gemeenten op het moment dat de gemeente die gronden nodig heeft. Recent heeft het IBO Woningbouw en grond het voorstel geformuleerd dat het Rijk de helft van de grondaankopen van gemeenten financiert en voor dat deel ook risicodragend is. Door op deze wijze een deel van het risico over te nemen van de gemeente, ontstaat er ook een stimulans voor de gemeente om actief grondbeleid te gaan voeren.
Of een participatie van het Rijk zinvol is en de wijze waarop het Rijk die rol dan vervolgens invult, hangt van allerlei omstandigheden af. Er is geen 'one size fits all'. In dit onderzoek is gekeken naar de situatie dat:

- Er sprake is van een grootschalige gebiedsontwikkeling.
- De gemeente wil samenwerken met gebiedsontwikkelaars die al posities hebben in het betreffende gebied.
- De gemeente niet zelf beschikt over voldoende expertise en financiële slagkracht om haar rol in voldoende mate te vervullen.

Onder deze omstandigheden is een actieve rol van het Rijk als kapitaalverschaffer van groot belang om een voortvarende ontwikkeling van het betreffende gebied mogelijk te maken. Het ligt voor de hand om dat in een PPS-constructie te doen, bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). In het verleden is veel ervaring met GEM's opgedaan. En ook leergeld betaald bij GEM's die door slechte marktontwikkelingen ontbonden werden. De animo voor een GEM als samenwerkingsvorm tussen overheid en markt bij de gebiedsontwikkeling is toegenomen. Als er gebalanceerde afspraken tussen overheid en markt gemaakt worden, is een GEM een goede samenwerkingsvorm waarbij van beider kennis, ervaring en competenties gebruik gemaakt kan worden.

Het Rijk kan op verschillende manieren financieel in een GEM participeren. Van belang is dat het Rijk meedeelt in het risico en direct of indirect kapitaal verschaft. Dat zal ook gepaard gaan met een vorm van zeggenschap. In een GEM zou het Rijk samen met de gemeente bijvoorbeeld 50% van de zeggenschap kunnen hebben en de gebiedsontwikkelaar(s) de andere 50%. Het verschaffen van kapitaal kan via inbreng van eigen vermogen of een lening aan de GEM. Er ontstaat een grotere hefboom als de GEM met Rijksgarantie leningen kan aantrekken. Daarmee worden ook de rentelasten verminderd. Om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, kan de GEM een risicopremie afdragen aan het Rijk. Er is bij participatie van het Rijk in een GEM sprake van een beleidsdeelneming waarvoor de toetsing op basis van Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid van belang is. De voortvarende ontwikkeling van de grootschalige gebiedsontwikkelingen is een zwaarwegend, nationaal belang. Zonder financiële participatie van het Rijk is dat niet verzekerd. Op basis daarvan zou gekozen kunnen worden voor een beleidsdeelneming in een GEM.

De hier beschreven invulling van de rol van het Rijk is niet voor alle locaties vereist. Er is per locatie maatwerk nodig, rekening houdend met de specifieke omstandigheden. Dit vereist een verdere uitwerking van verschillende, effectieve publiek-private constructies als uitvoeringsmodel voor de NOVEX-opgave. Mede op basis daarvan kan worden bezien waar en hoe het Rijk als actieve deelnemer/financier kan participeren.

2. Inleiding

Er is een grote woningbouwopgave om het woningtekort te verminderen en het groeiend aantal huishoudens een woning te bieden. Voor een belangrijk deel zal de woningbouw op grootschalige gebiedslocaties gerealiseerd moeten worden. De komende jaren tot en met 2030 gaat het om circa 300.000 nieuwbouwwoningen op grootschalige gebiedslocaties en in de periode daarna, tot 2040, nog eens 300.000 nieuwe woningen. Gebiedsontwikkeling kent een lange doorlooptijd. Als gevolg daarvan is er met name bij de grondexploitatie een langdurig en omvangrijk kapitaalbeslag. De jaren dat de grondexploitatie duurt voordat de grond bouw- en woonrijp opgeleverd kan worden voor de vastgoedexploitatiefase, zit het kapitaal 'vast' in de grond.

Beschikbaarheid van voldoende kapitaal voor de grootschalige gebiedsontwikkelingen kan een knelpunt vormen. Gemeenten hebben tegenwoordig relatief weinig grondposities. Bovendien hebben gemeenten beperkte financiële middelen voor actief grondbeleid. In de markt zijn er slechts een beperkt aantal grote gebiedsontwikkelaars die het zich kunnen veroorloven het beschikbare kapitaal langdurig vast te leggen in de te ontwikkelen grootschalige gebiedslocaties. De aandacht gaat wel uit naar het publieke tekort op de grondexploitatie, en terecht. De afgelopen jaren heeft het Rijk financieel bijgedragen via de woningbouwimpuls, de startbouwimpuls en de transformatiefaciliteit. Deze vormen van steunverlening hebben echter niet betrekking op de gebiedsontwikkeling. Of er voldoende kapitaal beschikbaar is voor het rendabele deel van de grondexploitatie, blijft ten onrechte veelal buiten beschouwing.

In dit onderzoek verkennen we de problematiek van de beschikbaarheid van het kapitaal voor de grondexploitatie van grootschalige gebiedslocaties. Hierbij staat de vraag centraal op welke wijze het Rijk een bijdrage zou kunnen leveren om, daar waar onvoldoende kapitaal beschikbaar is, in het benodigde kapitaal te voorzien. Het gaat hierbij om een verdere uitwerking van een landelijke grondfaciliteit zoals die al enige tijd ter discussie staat. Bij een landelijke grondfaciliteit is een landelijke grondbank genoemd of een risicodragende bijdrage van het Rijk aan gemeenten voor de aankoop van grond. Daarnaast worden de mogelijkheden van een beleidsdeelneming verkend als een alternatieve vorm van een grondfaciliteit. Daarbij komt ook aan de orde hoe bij een participatie van het Rijk, bij de samenwerking van het Rijk met gemeenten en gebiedsontwikkelaars, vormgegeven kan worden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt gebiedsontwikkeling beschreven aan de hand van een uiteenzetting van het juridisch kader, de fasering van gebiedsontwikkeling, een globale schets van de grondexploitatie, de bestaande samenwerkingsmodellen, de veel voorkomende knelpunten en de rol van gemeentelijke grondposities. Vervolgens staan de veranderde rol en verantwoordelijkheid van het Rijk centraal en wordt ingegaan op de noodzaak en mogelijkheden van interventies van het Rijk. Afsluitend zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. In de bijlage zijn een benadering van het kapitaalbeslag voor de NOVEX-gebieden, het beleidskader rijksdeelnemingen, de ervaringen van VINEX, de lessen uit bestaande GEM/PPS en het overzicht met geïnterviewde ontwikkelaars en gemeenten opgenomen

3. Beschrijving gebiedsontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf het juridisch kader beschreven dat relevant is bij gebiedsontwikkeling. In de tweede paragraaf wordt de fasering van gebiedsontwikkeling beschreven. In de derde paragraaf is een globale schets van een grondexploitatie opgenomen. De vierde en vijfde paragraaf beschrijven achtereenvolgend de bestaande samenwerkingsmodellen en veel voorkomende knelpunten bij gebiedsontwikkeling. De laatste paragraaf sluit af met een beschrijving van de rol van gemeentelijke grondposities.

3.2 Het juridisch kader voor gebiedsontwikkeling

In het boek 'Zo werkt gebiedsontwikkeling' van Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) wordt de essentie van gebiedsontwikkeling omschreven als "De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied". Gebiedsontwikkeling raakt, vanwege de omvang en het effect op de leefomgeving, verschillende rechtsgebieden. Het palet van rechtsgebieden waar gebiedsontwikkeling mee te maken heeft bestaat onder meer uit:

- omgevingsrecht (met name ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht);
- (grond)eigendomsrecht, inclusief Wet Voorkeursrecht gemeente;
- aanbestedingsrecht (privaatrecht);
- contractenrecht;
- fiscaal recht.

Omgevingsrecht

Het (publieke) omgevingsrecht staat met name centraal bij gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkeling veranderen zaken immers dusdanig dat bijvoorbeeld een oud bestemmingsplan dat voor een gebied is vastgesteld niet meer kan dienen als planologisch kader voor een nieuwe ontwikkeling. Er moet dan een wijziging worden doorgevoerd in het planologisch kader. Daarnaast zijn er voor gebiedsontwikkeling meerdere vergunningen nodig waar ook het omgevingsrecht betrekking op heeft. Het omgevingsrecht werd tot de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 ingevuld door de Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze wetten reikten de instrumenten en procedures aan voor de verschillende overheden. De nieuwe Omgevingswet voegt oude wetten samen en bevat regels voor wat buiten te zien, te horen en te ruiken is[1].

Voor gebiedsontwikkeling zijn juridisch-planologische instrumenten van belang die beschikbaar zijn op alle bestuursniveaus (Rijk, provincie en gemeente)[2]. De Omgevingswet rijkt de verschillende bestuurslagen de volgende instrumenten aan[3]:

- omgevingsvisie (onder Wro structuurvisie);
- omgevingsplan (onder Wro bestemmingsplan);
- omgevingsvergunning.

De Omgevingswet schrijft voor dat het Rijk, de provincies en de gemeenten elk één omgevingsvisie vaststellen. In de omgevingsvisie leggen de drie overheidslagen hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast voor de lange termijn[4]. De omgevingsvisies bieden een vertrekpunt voor de randvoorwaarden van de overheid voorafgaand aan

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet
[2] Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019.
[3] https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/
[4] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/

de selectie of aanbesteding en/of voor de eerste contacten met marktpartijen. De omgevingsvisies zijn bindend voor de bestuurslaag die deze heeft opgesteld, wat betekent dat zo'n visie bedrijven en burgers niet rechtstreeks bindt. De Nationale Omgevingsvisie van het Rijk werkt niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de provincies en de gemeenten, maar Provinciale Staten en de gemeenteraad dienen uiteraard wel rekening te houden met de Nationale Omgevingsvisie.

De keuzes die worden meegegeven vanuit de omgevingsvisies worden op gemeentelijk niveau uitgewerkt in het omgevingsplan, dat het geldende bestemmingsplan uit de Wro vervangt. Het omgevingsplan bevat daarmee de regels voor de fysieke leefomgeving en schept de kaders voor gebiedsontwikkeling. De gemeente hoeft echter niet specifiek te bepalen wat er in een gebied komt en kan voor ontwikkelingsgebieden kiezen voor een algemene beschrijving met randvoorwaarden[5]. Als een ontwikkeling niet of deels niet mogelijk is op basis van het omgevingsplan, kan de initiatiefnemer een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aanvragen. Het bevoegd gezag kan de BOPA verlenen als de activiteit voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en aan de instructieregels van het Rijk en de provincie. ETFAL betekent dat er een balans moet zijn tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied vervullen. Denk bij functies aan netwerkfuncties (kabels en leidingen) of een waterbergende functie (milieu)[6]. De Omgevingswet heeft als doel om meer ruimte voor maatwerk te creëren bij gebiedsontwikkelingen. Met name gemeenten krijgen binnen bepaalde bandbreedtes meer ruimte om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Dit kan via de bovengenoemde BOPA of wijziging van het omgevingsplan.

Milieuwetgeving

De complexiteit van het juridisch kader neemt met de jaren toe. Met name de milieuwetgeving vergroot het totaalpakket van wet- en regelgeving aanzienlijk. De cluster van milieuwetgeving bestaat onder andere uit[7]:

- natuurbescherming;
- luchtkwaliteit;
- erfgoed en archeologie;
- externe veiligheid;
- bodemsanering en -bescherming;
- geluidshinder;
- water (kwaliteit en kwantiteit);
- geur.

De toename laat zich verklaren uit maatschappelijke ontwikkelingen, rampen, milieudruk in een dichtbevolkt land en de ontdekking van causaliteit tussen stoffen en ziekten[9]. Hoewel de bedoelingen van de regelgeving vaak legitiem zijn leveren de bijkomende procedures en kwaliteitsnormen spanning op met het maatwerk dat inherent is aan gebiedsontwikkeling[7].

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt bij gebiedsontwikkeling met name ingeperkt door de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze wet bepaalt dat grondeigenaren verplicht kunnen worden om bij verkoop van gronden de gemeente het 'recht van eerste koop' te geven[8]. De gemeente, maar ook het Rijk en provincies, hebben daarmee de mogelijkheid om gronden aan te kopen voordat deze op de grondmarkt komen[9]. De Wvg verstevigt de positie van de overheid op de grondmarkt

[5] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/omgevingsplan-hoofdlijnen/
[6] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/nieuwe-regels-opstellen-omgevingsplan/instructieregels-evenwichtige-toedeling-functies
[7] Zo werkt gebiedsontwikkeling – Friso de Zeeuw.
[8] https://www.metafoorro.nl/producten-en-diensten/ruimtelijk-juridisch-advies/privaatrechtelijk-advies/wet-voorkeursrecht
[9] https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/voorkeursrecht/

en kan een middel zijn om grondspeculaties tegen te gaan. Met de verkregen grond kan de overheid publieke doelen uitvoeren. Om een gebied onder het voorkeursrecht te laten vallen is het van belang dat dit gebied op voorhand is aangewezen en dat daarmee het voorkeursrecht op het gebied is gevestigd. Dat kan alleen als er een ruimtelijke grondslag is, bijvoorbeeld een omgevingsvisie of omgevingsplan[8].

Privaatrecht

Naast het omgevingsrecht en het eigendomsrecht is ook het privaatrecht, met name het aanbestedingsrecht, van belang bij gebiedsontwikkeling. Aanbesteding heeft betrekking op het proces waarin de overheid als opdrachtgever de markt opdrachten verstrekt. Bij gebiedsontwikkeling betreft dit vrijwel altijd de gemeente. Deze rol verschilt van de andere rol die de gemeente bij gebiedsontwikkeling inneemt, waarbij de bovengenoemde publiekrechtelijke instrumenten worden gehanteerd om sturing te geven aan gebiedsontwikkeling.

3.3 De fasering bij gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een complex proces waarbij verschillende partijen samenwerken om een gebied opnieuw geheel of gedeeltelijk in te vullen of van nieuwe functies te voorzien. Een paar zaken zijn kenmerkend voor gebiedsontwikkeling:

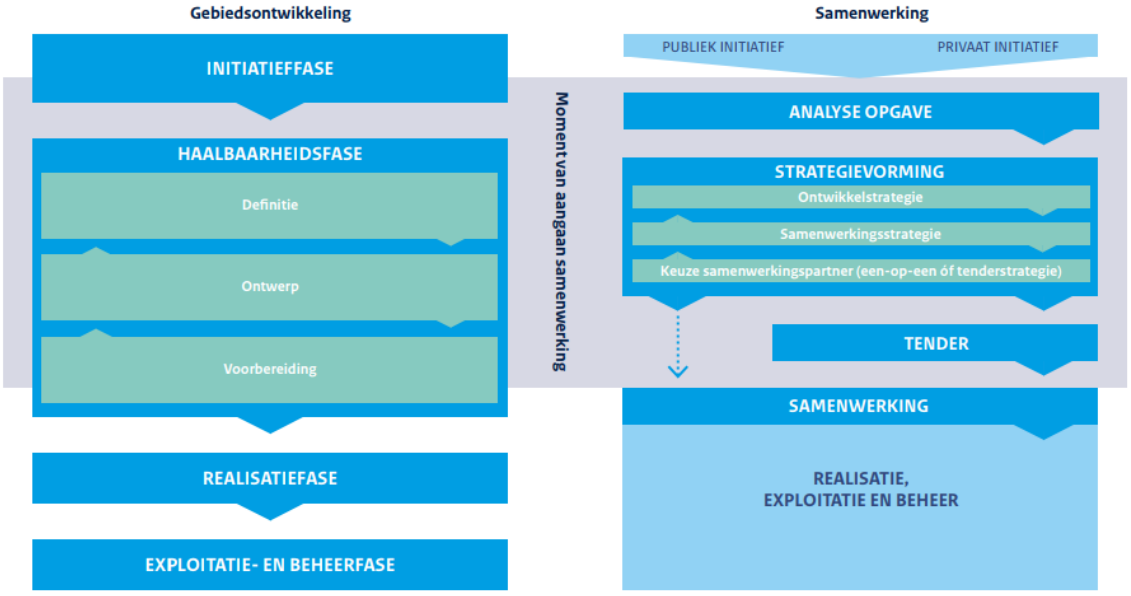
- Er zijn veel verschillende partijen betrokken: overheden, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, bewoners en omwonenden.
- Het gaat vaak gaat om een combinatie van publieke en private belangen.
- Samenwerking tussen overheden en marktpartijen is onvermijdelijk. Denk aan benodigde grondtransacties, publiekrechtelijke kaders en planuitwerkingen.
- Er is sprake van een lange looptijd en er is een significante financiële polsstok nodig om tot realisatie te komen.

Een gebiedsontwikkeling doorloopt vaak, maar uiteraard niet standaard, vier verschillende fasen:

- initiatieffase;
- haalbaarheidsfase;
- realisatiefase ;
- exploitatie- en beheerfase.

Samenwerking tussen verschillende partijen wordt gestart tijdens de initiatieffase en krijgt met name vorm tijdens de haalbaarheidsfase, waarin de financiële uitgangspunten worden bepaald. In de initiatieffase vindt de eerste inschatting plaats van de samenwerkingsmogelijkheden op basis van het grondbeleid en kennis en interesse vanuit de markt. Deze fase heeft als doel om tot een plan te komen waarin doelen worden uitgewerkt, evenals de partijen die een aandeel kunnen hebben in de ontwikkeling. In dit plan is vaak de grondexploitatie uitgewerkt, maar soms is ook de opstalexploitatie al beschreven. Grondexploitatie betreft de verwerving, het bouw- en woonrijp maken en de verkoop van grond. Opstalexploitatie bevat de ontwikkeling van het vastgoed dat op de grond wordt gerealiseerd.

Na het vaststellen van het plan in de initiatieffase wordt tijdens de haalbaarheidsfase door de verschillende betrokken partijen gerekend om de business case op te stellen. Tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase komt de samenwerking tussen publieke en private partijen op gang. Dit processchema is weergegeven in onderstaande figuur.



Bron: Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2019)

Met name de haalbaarheidsfase is een complex proces waarbij de voorwaarden voor de ontwikkeling worden geschetst. De overheid werkt met name beleidsmatige, planologische en andere publieksrechtelijke randvoorwaarden uit. Andere publieke onderdelen zoals het stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan of programma van eisen voor de openbare ruimte worden ook door de overheid uitgewerkt. De marktpartijen werken het ontwerp uit dat binnen deze kaders van de overheid past. Deze fase is een iteratief proces waarbij uitgangpunten moeten worden herzien als ambities of plannen niet realistisch of haalbaar blijken[10].

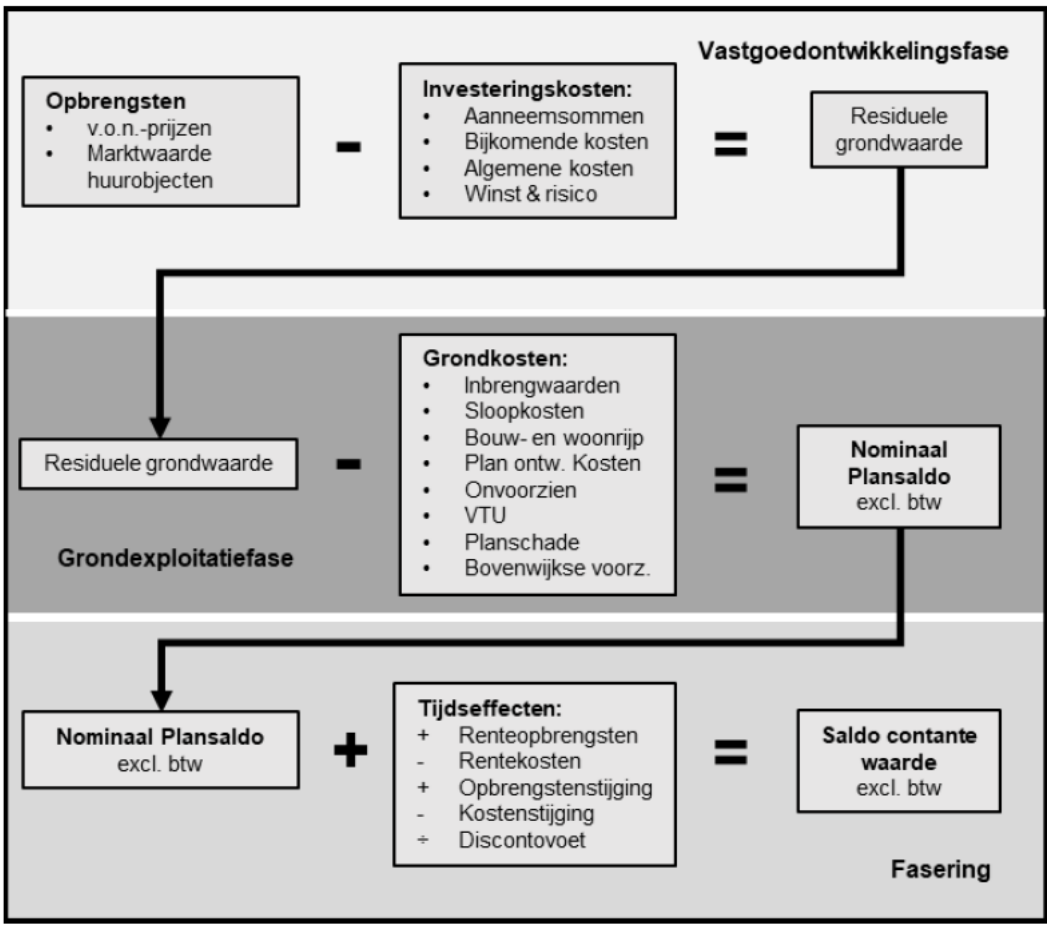
3.4 Een globale schets van een GREX

De grondexploitatie bestaat uit verschillende kosten, waaronder die voor het bouw- en woonrijp maken van de grond enerzijds en de opbrengsten die deze grond opleveren in de vastgoedontwikkelfase anderzijds. Onderstaande figuur geeft schematisch de samenhang weer tussen de grondexploitatiefase en de vastgoedontwikkelfase.

Het bovenste deel van de figuur laat zien dat de opbrengst van de grond gelijk is aan de verkoopopbrengst van de woningen minus de aanneemsommen en overige kosten. Dit wordt de residuele grondwaarde genoemd. Het saldo van de grondexploitatie is dan gelijk aan de opbrengst van de grond (de residuele grondwaarde) minus de kosten die gemaakt moeten worden om de grond beschikbaar te maken voor woningbouw.

Het onderste deel van de figuur houdt rekening met de tijdsperiode waarin de grondexploitatie zich afspeelt. Bedragen worden geïndexeerd om een gelijke prijspeildatum te krijgen, en met een discontovoet wordt de netto contante waarde (NCW) van de grondexploitatie berekend. Een negatieve NCW impliceert dat er een verlies is op de grondexploitatie; bij een positieve NCW is er sprake van een winst op de grondexploitatie.

[10] Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019.



De opbouw van de grondexploitatie en de relatie met de vastgoedontwikkeling

Bron: Stad Kwadraat en Fakton (2021): Grondexploitaties. Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling, p. 10

De hoogte van de afzonderlijke kostenposten bij de grondexploitatie loopt sterk uiteen tussen verschillende gebiedsontwikkelingen. Met name de relatieve omvang van de verwervingskosten van de grond, de inbrengwaarde, verschilt sterk en is afhankelijk van allerlei factoren. De verwervingskosten zijn sterk gestegen, mede doordat gemeenten de afgelopen decennia geen actief grondbeleid meer hebben gevoerd. Ook speelt het type locatie een grote rol; bij binnenstedelijke ontwikkelingen is het vaak nodig bestaand vastgoed aan te kopen, wat kan leiden tot verwervingskosten die oplopen tot 50% van alle kosten van de grondexploitatie. Grondexploitaties zijn anno 2020 over het algemeen negatief.

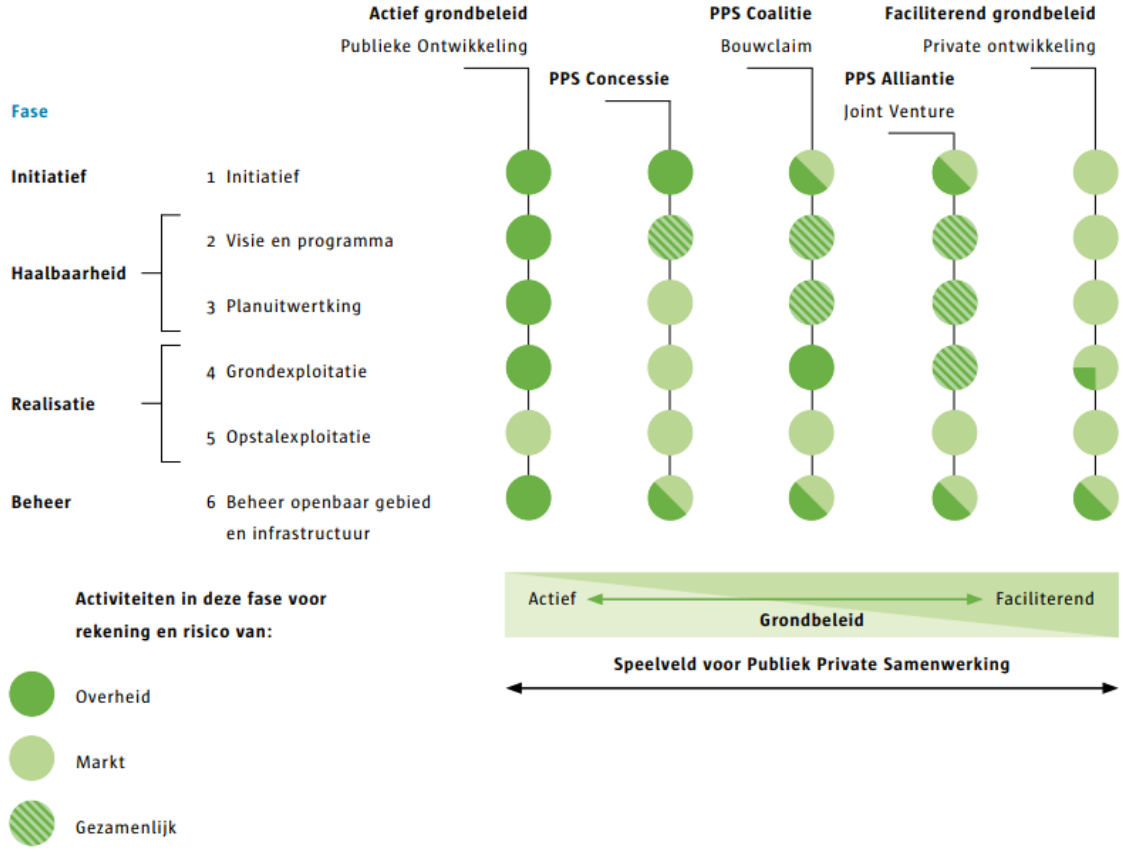
3.5 De bestaande samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling, in het bijzonder PPS-modellen

Bij gebiedsontwikkeling kunnen verschillende vormen van samenwerking plaatsvinden tussen overheden en marktpartijen. Als overheden en de markt samenwerken, spreken we van een publiek-private samenwerking, oftewel PPS. De definitie van een PPS[11] is het gezamenlijk ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren van gebieden vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geraamde) kosten en (verwachte) opbrengsten. Kenmerkend voor

[11] Deloitte et al. (2008): *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling.*

PPS gebiedsontwikkeling is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld, maar worden gedeeld.

In de praktijk zijn er vele variaties van samenwerking mogelijk binnen gebiedsontwikkeling. Gezien de complexiteit van gebiedsontwikkeling is er geen one-size-fits-all oplossing. De kaders van gebiedsontwikkeling worden onder andere bepaald door het grondbeleid, de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling, risicoverdeling en wet- en regelgeving. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende vormen van PPS.



Bron: Deloitte – Publieke-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: sneller, beter en goedkoper

Zoals weergegeven in de figuur, speelt het grondbeleid een belangrijke rol bij de bepaling van de mate van samenwerking tussen publieke en private partijen. Een actief grondbeleid houdt in dat de overheid zelf grond verwerft, ontwikkelt en uitgeeft, terwijl een faciliterend grondbeleid juist gericht is op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor private partijen om grond te ontwikkelen. Uiteraard zijn er tussenvormen mogelijk waarbij verschillende typen PPS tot stand komen.

In het verleden stond de 'joint venture' veelal centraal. Dit type PPS gaat uit van het gezamenlijk delen van winst en risico, maar deze worden niet van tevoren verdeeld. De samenwerking wordt veelal opgezet in de vorm van een aparte juridische entiteit (CV/BV) of ook wel een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Een belangrijk aspect van de GEM is dat planontwikkeling en grondexploitatie gezamenlijk worden uitgevoerd[12].

[12] Deloitte (2017): *Publieke-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: sneller, beter en goedkoper.*

De overige vormen van samenwerking betreffen het bouwclaimmodel en het concessiemodel. Bij het bouwclaimmodel dragen private partijen hun gronden over aan gemeenten, die deze vervolgens bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft[13]. Bij het concessiemodel (dat minder vaak voorkomt in de praktijk) worden (deel)plannen aan marktpartijen aanbesteed, soms inclusief de aanleg van infrastructuur en een bouwplicht. Deze vormen zijn minder geschikt voor grootschalige gebiedsontwikkelingen. Het bouwclaimmodel zou passen in de situatie dat de gemeente het bouw- en woonrijp maken zelf ter hand kan nemen. Bij een grootschalige gebiedsontwikkeling zal dit veelal niet het geval zijn. Het concessiemodel kan bruikbaar zijn bij relatief eenvoudige, kleinschalige gebiedsontwikkeling. Als er sprak is van een grootschalige gebiedsontwikkeling is het vooraf in de concessie vastleggen van de rechten en verplichtingen van de concessiehouder veelal te gecompliceerd en houdt onvoldoende rekening met veranderende omstandigheden tijdens de lange doorloop-tijd van de gebiedsontwikkeling. Vanwege deze overwegingen staat de GEM in het vervolg centraal.

3.6 De (veel) voorkomende knelpunten bij gebiedsontwikkeling

Gezien de complexiteit en intensiteit van gebiedsontwikkeling zijn er ook belemmeringen en onzekerheden in de praktijk die de realisatie van gebiedsontwikkeling kunnen bemoeilijken. Tijdens interviews met vijf grote gebiedsontwikkelaars zijn knelpunten uit de praktijk opgehaald. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste punten die zijn benoemd.

Ontbreken van regie en kennis

De complexiteit van gebiedsontwikkeling is in de loop der tijd toegenomen, maar provincies en gemeenten zijn hier niet altijd in meegegroeid. Hierdoor kunnen tegenstrijdige belangen ontstaan tussen verschillende overheden. Bij grootschalige gebiedsontwikkelingen spelen gemeenten, provincies en het Rijk een cruciale rol. Onderwerpen zoals mobiliteit, water, energie en klimaat moeten integraal worden behandeld. Het Rijk speelt een belangrijke rol bij afwegingen en besluitvorming, mede door zijn beschikbaarheid van infrastructuur- en mobiliteitsbudgetten. Infrastructuur en het ontbreken van nutsvoorzieningen zijn veelvoorkomende redenen waarom gebiedsontwikkelingen vertraging oplopen of niet doorgaan.

De rol en verantwoordelijkheid van betrokken partijen verschillen per locatie en per geval. Er is geen one-size-fits-all oplossing voor gebiedsontwikkeling, daarom is kruisbestuiving van kennis en expertise belangrijk. Door te leren van successen en mislukkingen bij andere gebiedsontwikkelingen en deze kennis toe te passen bij nieuwe projecten, kan het proces versneld worden. Op die manier hoeft niet telkens het wiel opnieuw uitgevonden te worden. Het Rijk kan hier een duidelijke rol in spelen door bij meerdere projecten financieel betrokken te zijn.

Gebrek aan bouwlocaties

In het verleden beschikten gemeenten en gebiedsontwikkelaars over bouwlocaties. Het voeren van een actief grondbeleid door lokale overheden is echter afgenomen, terwijl dit in het verleden juist resulteerde in succesvolle samenwerkingen. Voorbeelden die worden genoemd door de geïnterviewde personen zijn Strijp-S in Eindhoven en het Paleiskwartier in ‘s-Hertogenbosch. Bij deze gebiedsontwikkelingen was de gemeente risicodragend betrokken. Het Rijk zou zelf grond en/of bestaande posities kunnen inbrengen in samenwerkingen om het tekort aan bouwlocaties te verminderen, met name daar waar het Rijk reeds grondposities heeft zoals in Lelystad en de Flevopolder.

Financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid is vaak een uitdaging, omdat gebiedsontwikkeling een lange adem vergt met significante voorinvesteringen. Strengere wet- en regelgeving als gevolg van klimaatverandering brengt bijvoorbeeld hogere kosten

[13] Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019.

met zich mee, zoals voor bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast is er vaak onduidelijkheid over het volledige programma. Door al deze verschillende eisen kan de waarde van woninggrond in sommige gevallen zelfs lager zijn dan die van bedrijfslocaties. Financiële middelen voor gebiedsontwikkeling, zoals bankfinanciering, zijn momenteel schaars en duur, wat het financieel zeer lastig maakt om grootschalige gebiedsontwikkelingen te realiseren. Ook gemeenten beschikken over onvoldoende middelen.

De betaalbaarheid van woningbouw heeft daarbij een grote invloed op de grondwaarde. Het plan en programma moeten vanaf het begin duidelijk en consistent zijn, wat momenteel niet altijd het geval is. Het is dus cruciaal om de financiële spelregels vanaf het begin scherp te hebben.

Procedures

Een van de grootste knelpunten bij gebiedsontwikkeling zijn de procedures die doorlopen moeten worden, gecombineerd met de vele bezwaarprocedures. In sommige gevallen worden hele bestemmingsplannen vernietigd vanwege relatief kleine kwesties, wat leidt tot aanzienlijke vertragingen.

Het zou beter zijn om één grondige Raad van State-procedure toe te staan. Een belangrijk verschil met het verleden is dat vroeger het algemeen belang voorrang kreeg boven het individuele belang, terwijl nu soms het algemeen en volkshuisvestingsbelang ondergeschikt zijn. Bovendien is de capaciteit binnen de Raad van State vaak niet voldoende om bezwaren snel te verwerken, wat verdere vertraging kan veroorzaken.

Ook de natuurbeschermingswet vormt een belemmering. Als voorbeeld wordt een gebiedsontwikkeling in Weesp genoemd die vastliep vanwege deze wet, waarbij 72 rechtszaken werden gevoerd. Het Rijk kan hier een rol spelen door de wetgeving te verbeteren.

3.7 Gemeentelijke grondposities

De afgelopen jaren is de omvang van de grondposities bij gemeenten sterk verminderd. Ten opzichte van 10 jaar geleden is de bouwgrond in exploitatie op de balans gehalveerd[14]. Gemeenten hebben relatief veel grond verkocht en relatief weinig grond aangekocht. Dit heeft ook een significant negatief effect gehad op het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen. Voor deze ontwikkeling zijn er verschillende verklaringen. De crisis op de Nederlandse woningmarkt na 2008 tot 2013 met een forse daling van de woningbouw heeft bij veel gemeenten geleid tot (grote) verliezen op grondposities. Dat heeft gemeenten terughoudend gemaakt om nieuwe grondposities in te nemen. Daarbij is van belang dat in samenhang hiermee de financiële verantwoording is aangescherpt (Besluit begroting en verantwoording)[15]. Bij de financiële beoordeling van de gemeente wordt ook de grondexploitatie meegenomen. Het daarbij gebruikte kengetal is de totale baten van de gemeente ten opzichte van de waarde van de grond. Hoe lager dit kengetal, des te beter de gemeentelijke financiën. Dat kengetal is na 2013 voortdurend gedaald.

De vraag is of de terughoudendheid terecht was. De woningbouwmarkt is cyclisch. Verliezen op de grondexploitatie worden afgewisseld door winsten. Actief gemeentelijk grondbeleid zou weer het uitgangspunt kunnen zijn. Hierbij past wel de kanttekening dat ontwikkelaars al veel grondposities hebben ingenomen. Actief grondbeleid verandert dat niet. Pas op de langere termijn zal actief gemeentelijk grondbeleid effect ressorteren.

[14] Deloitte (2021): *Actief grondbeleid en woningbouwproductie*, p. 7.
[15] IBO Wooningbouw en grond, p. 28.

4. Veranderde verantwoordelijkheid en rol van het Rijk

4.1 Inleiding

Het opgelopen woningtekort en de grote woningbouwopgave hebben ertoe geleid dat het Rijk, in casu het Ministerie van BZK, een grotere verantwoordelijkheid en rol heeft genomen om ervoor te zorgen dat er voldoende nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd. Het vorige kabinet heeft de Nationale Woon- en Bouwagenda als leidraad voor zijn beleid geformuleerd. Regie met meer centrale sturing is het devies van deze agenda. “De overheid herneemt de regie op de volkshuisvesting, waarbij het Rijk vaker dan voorheen de lijnen uitzet en de normen stelt.”[16]. Het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting is hiervan de bestuurlijke uitwerking. Ook biedt het Rijk, meer dan in voorgaande jaren het geval was, met verschillende subsidieregelingen een stimulans om de woningbouw mogelijk te maken en te versnellen.

Het Programma Woningbouw geeft een nadere uitwerking van de Nationale Woon- en Bouwagenda wat betreft de woningbouw. Eén van de actielijnen van dit programma heeft betrekking op grootschalige woningbouw, die met name op grote locaties gerealiseerd dient te worden. Grootschalige woningbouw heeft een grote complexiteit, vergt omvangrijke aanpassing van de infrastructuur en vraagt om een integrale aanpak waar ook andere ministeries en medeoverheden bij betrokken zijn. Op grond van deze kenmerken is een grotere betrokkenheid en ondersteuning van het Rijk nodig om knelpunten op te lossen.

In dit hoofdstuk komen drie onderwerpen aan de orde die betrekking hebben op de veranderde verantwoordelijkheid van het Rijk:

- Het overheidsbeleid met betrekking tot grootschalige gebiedslocaties, waaronder de zeventien NOVEX-woningbouwgebieden;
- De beleidsdiscussie over een landelijke grondfaciliteit, die ook voortvloeit uit de vraag hoe de grond in gebiedslocaties gefinancierd zou kunnen worden;
- Het recent gepubliceerde IBO-rapport over woningbouw en grond, waarin ook aanbevelingen zijn gedaan over een mogelijke, verdergaande rol van het Rijk bij grootschalige gebiedsontwikkelingen.

4.2 Grootschalige gebiedslocaties

Een aanzienlijk deel van de woningbouw zal plaatsvinden op grootschalige gebiedslocaties. Het Programma woningbouw benadrukt dan ook het belang van de realisatie van deze locaties[17]. Het aantal van deze locaties is in de loop der tijd aangepast. De actuele stand is in een recente Kamerbrief weergegeven[18]. In het voorjaar van 2022 zijn er 17 grootschalige NOVEX-woningmarktgebieden aangewezen. Binnen deze 17 NOVEX-gebieden worden 45 afzonderlijke plangebieden onderscheiden. In de periode tot en met 2040 gaat het in deze gebieden om 600.000 woningen, waarvan een kleine 300.000 tot en met 2030. Verder zijn er buiten de NOVEX-gebieden nog 12 woningbouwlocatie met meer dan 3.000 woningen tot en met 2030. Hierover zijn afspraken gemaakt in het kader van de woondeals. In totaal zijn er daarmee 56 grootschalige woningbouwlocaties. In aanvulling hierop zijn in de Kamerbrief nieuwe zoekgebieden genoemd voor grootschalige woningbouw na 2030. Vooralsnog zijn zes nieuwe verstedelijkingsgebieden geselecteerd.

De mate waarin betrokkenheid van het Rijk nodig is bij de woningbouw op grootschalige gebiedslocaties, verschilt. De Kamerbrief maakt het volgende onderscheid:

[16] Ministerie van BZK (2022): *Nationale woon- en bouwagenda*, p. 23.
[17] Ministerie van BZK (2022): *Programma woningbouw*.
[18] Ministerie van BZK (2024): *Voortgang grootschalige woningbouw*. Tweede Kamer, 5 juni.

- Het actief monitoren van de voortgang van de afspraken die bij de woondeals zijn gemaakt.
- Een extra interventie van het Rijk bij complexe gebiedsontwikkelingen om bestuurlijke dilemma's te doorbreken of om publieke investeringen in grondexploitaties mede te dekken.
- Bij gebiedsontwikkelingen met een zwaar belang, uitzonderlijke risico's of een structureel tekort aan uitvoeringskracht kan het Rijk overwegen om "structureel en langjarig en al dan niet ook risicodragende verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering.".

Medio 2021 is een doorrekening gepubliceerd van de business case van de 14 grootschalige woningbouwgebieden[19]. Voor de periode 2021 – 2040 is rekening gehouden met 436.000 woningen die in deze 14 gebieden gerealiseerd gaan worden. In dit rapport gaat het met name om de kosten en opbrengsten van publieke maatregelen, die nodig zijn voor de realisatie van de betreffende woningbouwgebieden. Deels zijn de kosten toerekenbaar aan de vastgoedontwikkeling, deels is dat niet het geval, met name waar het bovenlokale, grootschalige infrastructurele voorzieningen betreft. De kosten, die aan de vastgoedontwikkeling toerekenbaar zijn, worden voor een deel gedekt door publieke opbrengsten. Na aftrek van deze opbrengsten blijft er een publieke onrendabele top over van gemiddeld € 15.046 per woning. De rol van marktpartijen komt in deze publicatie zijdelings aan de orde. Bezien vanuit de vastgoedexploitatie bedraagt de private investering van de eindgebruikers voor de woningbouw in de 14 gebieden in totaal € 133 miljard. Het deel van deze investeringen dat ten laste komt van de grondexploitatie (GREX) is niet gespecificeerd. Uitgaand van een gemiddeld bedrag van € 75.000 per woning, komt er in totaal € 32,7 miljard voor rekening van de grondexploitatie.

Recent is de doorrekening van de business cases geactualiseerd[20]. Deze actualisatie is mede ten behoeve van de kabinetsformatie uitgevoerd. Verder is in deze actualisatie ook aandacht besteed aan de grondexploitatie (GREX). In de 17 NOVEX-gebieden is de omvang van de woningbouw 296.000 tot en met 2030. Het rapport becijferd een resterende publieke opgave van € 6,8 miljard. Hiervan is € 3,2 miljard het gevolg van een nog ongedekt negatief saldo op de grondexploitaties. Verder geeft het rapport aan dat er diverse belemmeringen zijn die in de praktijk de woningbouw in de weg staan. In dit verband is van belang dat gemeenten aangeven dat hun rol bij de gebiedsontwikkeling zijn grenzen kent. Deze grenzen hebben te maken met de complexiteit van de gebiedsontwikkeling, met het onder druk staan van de gemeentelijke begroting en met een tekort aan gemeentelijke capaciteit.

4.3 Landelijke grondfaciliteit

De mogelijkheid van het invoeren van een grondfaciliteit voor de grote woningbouwopgaven werd besproken in de brief aan de Tweede Kamer, waarin ook de opties voor actief grondbeleid werden verkend[21]. Actief grondbeleid houdt in dat de overheid grond verwerft, deze behoudt en later verkoopt nadat de gewenste functieverandering is gerealiseerd. De brief benadrukt de voordelen van actief grondbeleid, maar constateert dat gemeenten en provincies terughoudend zijn om dit beleid te voeren. Dit wordt toegeschreven aan verschillende factoren, waaronder beperkte financiële middelen en tekort aan ambtelijke capaciteit en kennis bij sommige lokale en regionale overheden. Deze beperkingen hebben invloed op de rol die gemeenten en provincies kunnen spelen bij grootschalige gebiedsontwikkelingen. Een landelijke grondfaciliteit, zoals een grondbank, zou kunnen helpen bij het oplossen van deze problemen door het Rijk.

[19] Rebel, samen met Stad[2], Fakton en Decisio (2021): *Business case aanpak 14 grootschalige gebieden.*
[20] Fakton (2024): *Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. Actualisatie businesscases.*
[21] Ministerie van BZK (2021): *Verkenning van actief grondbeleid*. Tweede Kamer, 9 juli.

De mogelijkheid van een landelijke grondfaciliteit is nader uitgewerkt in een verkenning, die ten behoeve van de Kamerbrief is opgesteld[22]. De verkenning richt zich vooral op de oprichting van een landelijke grondbank. Deze grondbank zou gevuld kunnen worden met verschillende soorten grondposities:

1. Bestaande grondposities van het Rijk.
2. Gronden die worden opgekocht van stoppende agrarische bedrijven.
3. Gronden die gemeenten en provincies hebben aangekocht voor bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling, maar die nog niet direct nodig zijn[23].

Wanneer gemeenten en provincies deze geparkeerde gronden uit de grondbank nodig hebben, kunnen ze deze gronden uitnemen. Voor gemeenten en provincies met beperkte financiële mogelijkheden biedt een landelijke grondbank uitkomst, omdat de aangekochte gronden niet op hun eigen balans komen te staan. Hierdoor wordt de beperkte financiële slagkracht van deze overheden niet belast. Vooral bij grootschalige en complexe gebiedsontwikkelingen kan een landelijke grondbank daarom een oplossing bieden.

In een ander onderzoek van Deloitte, dat in dezelfde tijd is uitgevoerd, is een relatie gelegd tussen actief grondbeleid en woningbouwproductie[24]. Uit een kwantitatieve analyse is gebleken dat er een beperkt, maar significant verband bestaat tussen het actieve grondbeleid van gemeenten en de omvang van de woningbouwproductie. Interviews met deskundigen, voornamelijk afkomstig van gemeenten en marktpartijen, tonen aan dat er veel interesse is voor actief grondbeleid. Daarnaast is uit deze gesprekken naar voren gekomen dat (grootschalige) gebiedsontwikkeling als complex en risicovol wordt ervaren. De financiële mogelijkheden voor zowel gemeenten als marktpartijen om de benodigde voorinvesteringen te doen zijn beperkt. De geïnterviewden hebben de indruk dat gemeenten en marktpartijen bij voorkeur gezamenlijk de voorinvesteringen en de daaraan verbonden risico's oppakken.

Nadien zijn nog enkele uitwerkingen van een landelijk grondfaciliteit opgesteld[25]. Bovendien zien meerdere geïnterviewden een grondbank of (grond)financieringsfaciliteit van het Rijk als een bruikbaar instrument om gemeenten te ondersteunen bij actief grondbeleid, vooral om grote of complexe gebiedslocaties tot ontwikkeling te brengen.

In het Programma woningbouw van 2022 wordt ook de grondfaciliteit besproken. Er wordt aangekondigd dat er onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijkheid of de participatie van het Rijk bij het verwerven van strategische grondposities een bijdrage kan leveren, en hoe dit vormgegeven zou moeten worden[26]. Het doel van dit onderzoek is om te bekijken of een grondfaciliteit kan helpen bij het versnellen van gebiedsontwikkelingen. Hierbij wordt ook het Rijksvastgoedbedrijf genoemd als een entiteit met bestaande kennis en expertise die een grotere rol kan spelen in dit proces.

4.4 IBO-rapport Woningbouw en grond

Recent is het eindrapport van de IBO-werkgroep Woningbouw en grond gepubliceerd[27]. De interdepartementale werkgroep heeft zich gericht op de vraag wat effectieve instrumenten zijn om woningbouw zowel op korte als lange termijn te stimuleren. Hierbij zijn vier onderling samenhangende invalshoeken geanalyseerd: de ruimte, de grond, de

[22] Deloitte (2021a): *Grond voor transities. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen.*
[23] Een grondbank kan behalve voor de woningbouwopgave ook ingezet worden voor de landbouwtransitie en de energietransitie. Deze laatste twee doelen blijven in dit verband buiten beschouwing.
[24] Deloitte (2021b): *Actief grondbeleid en woningbouwproductie.*
[25] Vereniging van grondbedrijven (2021): *Voorstel voor mogelijke deling verwervingsrisico's Rijk-Gemeente*; Deloitte (2022): *Analyse grondfaciliteit woningbouw*.
[26] Ministerie van BZK (2022): *Programma woningbouw*, p. 24.
[27] Rijksoverheid (2024): *Op grond kun je bouwen*, IBO Woningbouw en grond.

bouw en de afnemer. Voor elke invalshoek zijn knelpunten geïdentificeerd en zijn oplossingen voorgesteld. Deze samenvatting richt zich specifiek op de invalshoeken ruimte en grond, omdat deze cruciaal zijn voor gebiedsontwikkeling. De beschikbaarheid van ruimte en grond vormt immers een essentiële voorwaarde voor succesvolle gebiedsontwikkeling.

De interdepartementale werkgroep heeft twee belangrijke knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot ruimte en grond in relatie tot woningbouw:

Knelpunten met betrekking tot ruimte

- **Onvoldoende beschikbare locaties:** Woningbouw moet concurreren met andere ruimte-eisende activiteiten zoals duurzame energie, landbouw, mobiliteit en natuur. Hierdoor zijn locaties voor woningbouw niet altijd beschikbaar of komen ze met vertraging beschikbaar.
- **Grote discrepantie tussen geplande en gerealiseerde woningen:** Er bestaat een significant verschil tussen het aantal woningen dat wordt gepland en wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Soms ontbreken zelfs concrete locaties in de plannen, waardoor effectieve regie op de realisatie ontbreekt. Ambities uit woondeals blijken in de praktijk niet altijd haalbaar te zijn.

Knelpunten met betrekking tot de grond

- **Waardeverhoging bij bestemmingswijziging:** Wanneer grond van bestemming verandert naar woningbouw, stijgt de grondwaarde sterk. Dit leidt tot hoge grondprijzen, vooral wanneer de woningprijzen ook stijgen. Dit kan leiden tot een publiek tekort bij gebiedsontwikkeling, waar gemeenten mee geconfronteerd worden.
- **Strategische grondposities van marktpartijen:** Marktpartijen nemen vaak al vroeg strategische grondposities in, terwijl gemeenten de afgelopen decennia vaak geen actief grondbeleid hebben gevoerd. Hierdoor hebben gemeenten minder controle over de grondposities, wat de grip op gebiedsontwikkeling beperkt.

Deze knelpunten benadrukken de complexiteit en uitdagingen rondom ruimte en grond bij het stimuleren van woningbouw in Nederland. Effectieve oplossingen vereisen coördinatie tussen verschillende beleidsgebieden en betrokken partijen om een evenwicht te vinden tussen diverse ruimte-eisende activiteiten en de behoefte aan woningbouw.

Op basis van de geïdentificeerde knelpunten formuleert de interdepartementale werkgroep verschillende aanbevelingen:

- **Actiever gebruik maken van juridische instrumenten:** Gemeenten worden geadviseerd om publiekrechtelijke instrumenten in te zetten om de regie op gebiedsontwikkeling te versterken. Dit omvat het publiekrechtelijk vastleggen van plannen, het vestigen van voorkeursrecht met het eerste recht van koop van grond, het opnemen van fasering in het omgevingsplan en als laatste redmiddel het starten van een onteigeningsprocedure.
- **Versnelling van procedures:** Initiatieven worden voorgesteld om procedures te versnellen, wat mogelijk wetswijzigingen vereist. Dit moet de snelheid en efficiëntie van gebiedsontwikkeling ten goede komen.
- **Modernisering van het grondbeleid:** Er wordt voorgesteld om het taxeren van grondwaarde aan te passen en de inbrengwaarde van grond te wijzigen. Deze maatregelen zullen gemeenten een betere basis bieden voor kostenverhaal, waardoor publieke kosten gedekt kunnen worden en gebiedsontwikkeling beter gefaciliteerd kan worden.

De werkgroep doet concrete aanbevelingen om de gesignaleerde knelpunten bij ruimte en grond op te lossen of te verminderen:

- **Ruimte:** Het gebrek aan beschikbare locaties kan worden aangepakt door heldere keuzes te maken. De werkgroep wijst daarbij op de aanstaande Omgevingswet (Nota Ruimte) en de reeds aangewezen 17 NOVEX-gebieden als belangrijke instrumenten om ruimte te creëren voor woningbouw.
- **Grond:** Om de hoge grondprijzen te beteugelen, worden verschillende maatregelen voorgesteld:
  - Aanpassing van de inbrengwaarde van grond.
  - Invoering van een planbatenheffing, waarbij gemeenten een deel van de waardestijging van grond kunnen heffen die ontstaat door bestemmingswijziging.
  - Belasting op de bouwgrond zelf, om speculatie tegen te gaan.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan om de grip op gebiedsontwikkeling te versterken door de introductie van een grondfaciliteit. Deze grondfaciliteit kan verschillende vormen aannemen, zoals een grondbank of een financieringsfaciliteit, om gemeenten te ondersteunen bij het actieve grondbeleid en bij complexe gebiedsontwikkelingen. De aanbevelingen van de werkgroep, met name gericht op de grondfaciliteit en publiek-private samenwerking, zijn cruciaal om de knelpunten bij ruimte en grond aan te pakken en zo de woningbouwproductie te stimuleren.

Het IBO-rapport "Woningbouw en grond" richt zich niet op een landelijke grondbank zoals beschreven in de Kamerbrief van 2021, maar op een Rijksinvestering ter ondersteuning van gemeentelijke grondverwerving. Met deze risicodragende Rijksinvestering zouden gemeenten eerder geneigd zijn om in een vroeg stadium grond aan te kopen. Ter illustratie suggereert het rapport dat het Rijk 50% van de grondaankoop financiert, terwijl de gemeente de andere 50% voor haar rekening neemt. Vervolgens deelt het Rijk ook voor 50% in zowel de winst als het verlies van de gebiedsontwikkeling. Het beleidskader om te bepalen onder welke omstandigheden gemeenten van deze faciliteit gebruik kunnen maken en voor hoelang, moet nog verder worden uitgewerkt. De werkgroep stelt verder dat een landelijk expertisecentrum ter ondersteuning van gemeenten bij actief grondbeleid van toegevoegde waarde kan zijn.

De meerwaarde van publiek-private samenwerking ziet de werkgroep vooral bij grootschalige NOVEX-gebiedslocaties. De gecombineerde menskracht en middelen van Rijk, gemeenten en ontwikkelaars kunnen worden ingezet om woningbouwplannen te realiseren. Door bestuurlijk-juridische samenwerkingsmodellen kan deze bundeling gestalte krijgen, wat resulteert in gemeenschappelijke coördinatie en gezamenlijke slagkracht. Het rapport doet geen concrete suggesties over de exacte vorm van deze publiek-private samenwerking, maar benadrukt wel de noodzaak van maatwerk, afgestemd op de specifieke situatie en omstandigheden. Het beoogde sturingsmodel vertoont gelijkenissen met de VINEX-periode, wat destijds effectief bleek te zijn. Daarnaast wijst de werkgroep op positieve ervaringen in Engeland met Homes England, een Rijksontwikkelbedrijf dat kan optreden als enige ontwikkelaar van een gebied ("master developer") of als samenwerkingspartner met marktpartijen in een publiek-private samenwerking ("enabling role")[28].

4.5 Tot slot

Gemeenten en provincies zijn de afgelopen jaren terughoudend geweest met het verwerven van grondposities. Bovendien ontbreekt het gemeenten momenteel vaak aan financiële mogelijkheden om actief grondbeleid te voeren. Het beperkte bezit van grondposities door overheden op grootschalige gebiedslocaties heeft een negatief effect op de voortgang van de ontwikkeling van deze gebieden. Recente beleidsdocumenten en onderzoeken benadrukken daarom

[28] Van der Krabben, E (2024): *Regie op versnelling woningbouw: leren van de buren*. In opdracht van de IBO Woningbouw en grond.

de noodzaak van actief grondbeleid door het Rijk, met name bij grootschalige gebiedsontwikkelingen zoals de 17 NOVEX-woningbouwgebieden. Actief grondbeleid van het Rijk impliceert dat het Rijk een financiële bijdrage levert aan de ontwikkeling van deze gebiedslocaties.

In de zoektocht naar de vorm waarin deze financiële betrokkenheid wordt uitgewerkt, zijn verschillende opties verkend. Een mogelijke oplossing is de introductie van een landelijke grondfaciliteit, die kan bestaan uit een grondbank of een gedeeltelijke financiering van grondaankopen door gemeenten. Marktpartijen hebben op grootschalige gebiedslocaties al grondposities ingenomen, wat betekent dat de ontwikkeling van deze locaties in de praktijk vaak via publiek-private samenwerkingen zal plaatsvinden. Wanneer het Rijk via een grondfaciliteit actief grondbeleid gaat voeren, rijst de vraag welke positie het Rijk zal innemen in deze publiek-private samenwerkingen. Dit onderwerp wordt verder behandeld in het volgende hoofdstuk.

5. Noodzaak en mogelijkheden interventie van het Rijk

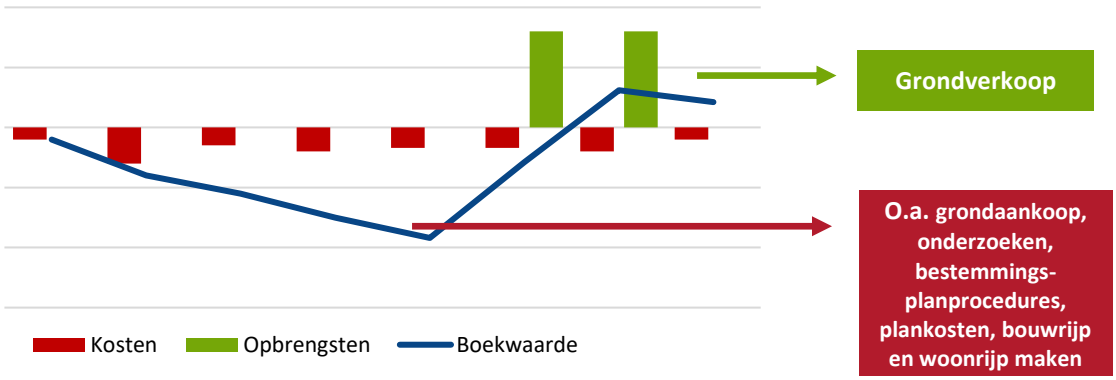
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf verder onderbouwd waarom een verdergaande rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling wenselijk is. In de tweede en derde paragraaf wordt de zienswijze beschreven van de vijf geïnterviewde gebiedsontwikkelaars en twee gemeenten over een verdergaande rol van het Rijk. De vierde paragraaf beschrijft de mogelijke manieren waarop het Rijk kan participeren bij gebiedsontwikkelingen.

5.2 Verkenning noodzaak verdergaande rol van het Rijk bij gebiedsontwikkeling

Badkuip-effect

Het 'badkuip-effect' in gebiedsontwikkeling houdt in dat aan het begin van het ontwikkelingsproces de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, terwijl aan het einde van het proces de opbrengsten hoger zijn dan de kosten. Hieronder staat een figuur ter illustratie van dit effect:



Voorbeeld verloop cashflow gebiedsontwikkeling

Aan het begin van een gebiedsontwikkeling worden kosten gemaakt voor de verwerving van gronden en/of bestaande vastgoedposities, en voor onderzoeken, planontwikkeling en procedures. In deze fase zijn er doorgaans geen opbrengsten, behalve eventueel beperkte inkomsten uit tijdelijke verhuur of exploitatie van bestaand vastgoed of gronden. De financiering van grondverwerving en vastgoedposities gebeurt vaak deels met vreemd vermogen, waarbij de rentekosten een aanzienlijke post vormen. De doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling heeft een grote invloed op deze financieringskosten; hoe langer de ontwikkeling duurt, hoe hoger deze kosten oplopen. Ook de hoogte van de rente speelt een cruciale rol: een stijgende marktrente in recente jaren heeft aanzienlijk bijgedragen aan hogere financieringskosten, wat de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen negatief beïnvloedt. De opbrengsten van een gebiedsontwikkeling worden aan het einde van de ontwikkeling gegenereerd door de verkoop van grond waarop gebouwd kan worden, wat de investeringen en financieringslasten moet compenseren.

Door het badkuip-effect zijn er maar weinig marktpartijen die de financiële lasten van een gebiedsontwikkeling kunnen dragen. Voorbeelden van dergelijke partijen zijn AM, Amvest, BPD, Heijmans en VolkerWessels, die zoals eerder genoemd zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. De doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling is doorgaans onzeker en varieert meestal van 10 tot 15 jaar. De opbrengsten aan het einde van een gebiedsontwikkeling zijn grotendeels afhankelijk van de planvorming, de uiteindelijke programmering en de marktomstandigheden. Samen met het badkuip-effect verhoogt dit aanzienlijk de financiële risico's van gebiedsontwikkeling. Naast het aanzienlijke, langdurige

kapitaalbeslag dat gebiedsontwikkeling met zich meebrengt, zoals eerder beschreven, wordt er naar verwachting ook een tekort verwacht op de grondexploitatie.

De aangewezen NOVEX-gebieden voor woningbouw doen een fors beroep op de financiële draagkracht van de deelnemende partijen over een lange periode, 10 tot 15 jaar. Zoals in paragraaf 4.2 genoemd betreft dit 600.000 woningen tot 2040. Tot 2030 dienen er 300.000 woning gerealiseerd te worden[29]. De beoogde woningbouwproductie komt met name op gang vanaf 2025. Tot en met 2030 beslaat de kapitaalbehoefte om deze woningbouwproductie te realiseren circa € 12 miljard per jaar. In bijlage 1 is een onderbouwing van de kapitaalbehoefte van de NOVEX-gebieden opgenomen. Dit is gedaan op basis van de fasering van woningbouwproductie gedurende 2023 tot en met 2040. Gezien de financiële structuur van een gebiedsontwikkeling ('badkuip') en de beperkte financiële draagkracht die gemeenten en gebiedsontwikkelaars hebben, in combinatie met de omvangrijke NOVEX-gebiedsontwikkelingen, kan financiële participatie door het Rijk van toegevoegde waarde zijn.

Te weinig grote gebiedsontwikkelaars

Het streven is om tot en met 2030 981.000 nieuwe woningen toe te voegen in Nederland, waarvan het overgrote deel door nieuwbouw. Dit komt neer op een gemiddelde bouwproductie van meer dan 100.000 woningen per jaar. Hieronder staat een tabel met de 50 grootste woningontwikkelaars volgens informatie van PropertyNL. De top tien ontwikkelaars verkochten gezamenlijk 16.824 woningen in 2023, wat ongeveer 23% is van het totaal van 73.638 verkochte nieuwbouwwoningen in dat jaar. De top 50 ontwikkelaars hebben gezamenlijk ruim 26.900 woningen verkocht, wat circa 37**%** is van het totaal aantal verkochte nieuwbouwwoningen.

Top 50 projectontwikkelaars 2024[30]

#	*Naam*	*Totaal verkocht 2023*	*Totaal verkocht 2022*	*#*	*Naam*	*Totaal verkocht 2023*	*Totaal verkocht 2022*
1	BPD Bouwfonds gebiedsontwikkeling	4.083	5.173	*26*	VDM	245	144
2	KlokGroep	1.808	1.651	*27*	Provast	225	880
3	Heijmans Vastgoed	1.803	1.811	*28*	Lingotto	206	80
4	Vorm	1.673	1.952	*29*	Slokker Vastgoed	203	84
5	AM (BAM)	1.670	2.028	*30*	RV&O	190	n.b.
6	Plegt-Bos-Bouwgroep	1.356	1.174	*31*	Borghese/COD	185	238
7	Trebbe	1.322	856	*32*	Ter Steege Bouw Vastgoed	178	223
8	Van Wijnen	1.075	1.224	*33*	Timpaan Hoofddorp	166	298
9	Ten Brinke	1.027	431	*34*	Ingenious Group	164	n.b.
10	Van Wanrooij Bouw en Ontwikkeling	1.007	1.198	*35*	Jebber	160	n.b.
11	TBI Holdings	869	1.449	*36*	Amvest	155	522
12	Roosdom Tijhuis	722	734	*37*	De Maese Woningen	134	143
13	VanWonen	662	286	*38*	Waaijer Projectrealisatie	133	185
14	3W Real Estate	533	382	*39*	Being	109	n.b.
15	G&S&	521	n.b.	*40*	Bemog Projectontwikkeling	93	151
16	Nijhuis Bouw	520	555	*41*	Van Omme & De Groot	72	18

[29] Fakton (2024): *Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties Actualisatie businesscases.*
[30] Bron: PropertyNL Magazine (juli 2024): jaargang 24, *nr 7.*

17	Dura Vermeer Bouw & Vastgoed	488	538	*42*	ABB Bouwgroep	62	99
18	MRP Development	448	365	*43*	IJsselland Ontwikkeling	62	26
19	RED	427	210	*44*	Kikx Development	40	n.b.
20	Stebru	363	777	*45*	Grehamer & Company	38	119
21	Janssen de Jong	362	275	*46*	MJ de Nijs en Zonen	31	151
22	Thunnissen Groep	343	382	*47*	Zeeman Vastgoed	26	119
23	Hendriks Bouw en Ontwikkeling	324	148	*48*	Puyck Ontwikkeling	26	n.b.
24	Focus on Impact	297	35	*49*	De Vries en Verburg Ontwikkeling	19	5
25	Sustay	263	666	*50*	Hurks	12	23

Op basis van deze tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De ontwikkeling van nieuwbouwwoningen is verspreid over een groot aantal marktpartijen. Gemiddeld verkochten de 50 grootste woningontwikkelaars elk 538 woningen in 2023. In verhouding tot het totaal van 73.638 gerealiseerde nieuwbouwwoningen in dat jaar is dit aantal relatief laag.
- Het aantal grote en potentieel kapitaalkrachtige woningontwikkelaars is beperkt tot de top-10, die gezamenlijk 23% van de woningproductie voor hun rekening nemen.
- Om het aantal gewenste nieuwbouwwoningen van 100.000 per jaar te realiseren, is een aanzienlijke opschaling nodig door zowel bestaande grote als kleinere partijen in de markt.

Deze conclusies benadrukken de noodzaak van een bredere betrokkenheid en opschaling binnen de woningbouwsector om de ambitieuze bouwdoelstellingen te behalen.

Door de relatief kleine omvang van de gemiddelde woningontwikkelaar, het beperkte aantal grote woningontwikkelaars in combinatie met de grootschalige NOVEX-gebiedsontwikkelingen, en de beperkte financiële mogelijkheden van gemeenten, is financiële participatie door het Rijk van toegevoegde waarde. Er zijn te weinig grote gebiedsontwikkelaars die het vereiste, langdurige kapitaalbeslag van de grootschalige NOVEX-gebieden zelfstandig kunnen dragen.

Directe betrokkenheid overheden versnelt proces

Zoals beschreven in paragraaf 3.7 voeren gemeenten steeds minder actief grondbeleid uit. Uit onderzoek[31] blijkt echter dat de bouw van woningen aanzienlijk sneller verloopt wanneer de gemeente eigenaar is van de grond. De oorzaak van dit effect is voor de onderzoekers niet geheel duidelijk, maar het is goed voorstelbaar dat financiële betrokkenheid van een gemeente bij een woningontwikkeling ervoor zorgt dat processen sneller verlopen. Participatie van gemeenten bij gebiedsontwikkelingen kan daarmee een positieve bijdrage leveren. Gezien de huidige positie en rol van gemeenten bij gebiedsontwikkelingen kan financiële participatie door het Rijk ervoor zorgen dat gemeenten een actiever grondbeleid gaan voeren, wat ook de voortgang van de ontwikkeling positief kan beïnvloeden. De Rijksgrondfaciliteit, zoals uitgewerkt in het IBO-rapport Woningbouw en grond, beoogt hetzelfde te bereiken. Financiële participatie bij gebiedsontwikkelingen door het Rijk lijkt daarmee ook vanuit de positie van gemeenten van toegevoegde waarde.

5.3 Zienswijze van gebiedsontwikkelaars

In de interviews met de eerdergenoemde gebiedsontwikkelaars zijn duidelijke inzichten naar voren gekomen over de uitdagingen en belemmeringen die de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen vertragen. Ook is gevraagd welke rol het Rijk verder kan spelen om grootschalige gebiedsontwikkelingen te versnellen, inclusief financiële participatie.

[31] L. Brugman, B. Schoone, J. Rouwendal & H. Wisman, De invloed van marktomstandigheden, locatie- en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces, VOGON Real Estate Research Quarterly, december 2022, jaargang 21 nummer 2, p. 65.

Prioritering

Het is evident dat de benodigde woningbouw niet uitsluitend binnenstedelijk kan plaatsvinden. Daarom zijn onder andere de NOVEX-gebieden aangewezen, die nog verder ontwikkeld moeten worden. Hierbij is het cruciaal dat het Rijk prioriteiten stelt voor grote locaties die op provinciaal en lokaal niveau moeilijk te bepalen zijn. Net zoals in de VINEX-tijd moeten concrete locaties worden aangewezen.

Sturende rol van het Rijk

De rol van het Rijk zou vooral sturend moeten zijn door locaties aan te wijzen waar gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Het is van belang dat het Rijk actief deelneemt aan besprekingen, al dan niet als leidend of sturend, maar in elk geval betrokken. De aanwezigheid van het Rijk zorgt ervoor dat betrokken partijen anders reageren. Het Rijk kan ook ondersteunen door pilots op te zetten voor diverse samenwerkingsvormen, om te begrijpen waarom ontwikkelingen in de ene gemeente succesvoller zijn dan in andere. Gemeenten zoals Tilburg worden genoemd als voorbeeld van politieke wil waar samenwerking tussen woningcorporaties en marktpartijen wordt gestimuleerd.

Gezamenlijke koers en beleidskaders

Een belangrijke succesfactor in gebiedsontwikkeling is het gezamenlijk vaststellen van doelen, zoals de ontwikkelrichting, de te bereiken doelen en de financiële randvoorwaarden om deze te bereiken. Het is essentieel om vast te houden aan deze kaders, zelfs bij wisselingen van bestuurders of directieleden.

Financiële participatie

De geïnterviewde gebiedsontwikkelaars beoordelen financiële betrokkenheid van het Rijk als positief. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd via nieuwe vormen van PPS. Hoewel ervaringen met PPS uit het verleden naar de achtergrond zijn verdwenen, kan de aanwezige expertise worden benut om nieuwe samenwerkingsvormen te ontwikkelen. Rijksdeelname in PPS stelt de overheid in staat om te delen in de resultaten.

Verder kan financiële betrokkenheid van het Rijk bijdragen aan het versnellen van gesprekken met gemeenten over woningbouw. Wanneer zowel de overheid als marktpartijen gelijke financiële belangen hebben, verloopt gebiedsontwikkeling efficiënter. Dit schept meer wederzijds vertrouwen en bevordert de financiële haalbaarheid als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Betrokkenheid van het Rijk kan ook helpen bij het versnellen van procedures, vooral als grondexploitatie gemeenschappelijk wordt uitgevoerd.

Tot slot kan financiële betrokkenheid van het Rijk belemmeringen wegnemen, zoals de terughoudendheid van banken bij financiering van gebiedsontwikkelingen. Door de financieringsstroom te ondersteunen kan het Rijk de betrokkenheid van projectontwikkelaars vergroten, zelfs wanneer zij over beperkte financiële middelen beschikken. Dit zal de financieringskosten verlagen en de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen verbeteren, vooral voor kleinere gemeenten met grote woningbouwopgaven.

5.4 Zienswijze van gemeenten

Om de zienwijze van gemeenten in kaart te brengen zijn de gemeente Den Haag en ’s-Hertogenbosch geïnterviewd, als ook de VNG. Beide gemeenten hebben deelgenomen aan lokale GEM/PPS projecten. Tijdens de interviews zijn de uitdagingen en leerpunten vanuit deze GEM/PPS trajecten besproken. Tevens is besproken welke rol het Rijk verder kan spelen om grootschalige gebiedsontwikkelingen te versnellen.

Lessen vanuit GEM/PPS

Binnen de gemeente Den Haag lopen meerdere gebiedsontwikkelingen waarvan Vroondaal een voorbeeld is die tijdens het interview uitgebreid is besproken. GEM Vroondaal is een PPS tussen de gemeente Den Haag en twee ontwikkelaars: BPD en Synchroon. Het zeggenschap in de GEM Vroondaal is gelijk verdeelde tussen de gemeente Den Haag en de ontwikkelaars. Voor de financiering is volledig gebruik gemaakt van financiering vanuit de BNG. Hierbij heeft de gemeente een lening aangetrokken. Deze lening is vervolgens aan de GEM doorgegeven met een bescheiden renteopslag om het tarief marktconform te maken.

Ook de gemeente 's-Hertogenbosch kent meerdere grote gebiedsontwikkelingen waaronder Spoorzone en Grootwielen. De ontwikkeling van het Spoorzone gebied in s'-Hertogenbosch is ruim 35 jaar aan de gang. Hieronder vallen een aantal projecten waaronder de PPS Paleiskwartier, waarbij VolkerWessels en NIBC betrokken zijn, Willemspoor en Innovatie kwartier. Bij Paleiskwartier en Willemspoor is de zeggenschap binnen de PPS constructie gelijk verdeeld.

Concrete leerpunten die vanuit GEM Vroondaal en PPS Spoorzone zijn besproken betreffen:

- Neem aan het begin, met het opstellen van de overeenkomst, afspraken op over het exit-scenario.
- Neem aan de voorkant een bepaling mee voor gewijzigde omstandigheden om daarmee rekening te houden met variabelen, die afhankelijk zijn van de conjunctuur.
- Wees transparant over mogelijke dubbele petten.

Meerwaarde participatie van het Rijk bij gebiedsontwikkeling

Algemene knelpunten die volgens de gemeenten gebiedsontwikkeling in de weg staan betreffen:

- een lage bezetting bij ontwikkelingen;
- afhankelijkheid van politieke willekeur;
- stikstof problematiek;
- financiële haalbaarheid van de businesscase.

De meerwaarde van participatie van het Rijk zit voornamelijk in het leveren van een bijdrage aan de continuïteit. Ontwikkelaars en marktpartijen hebben baat bij continuïteit en langdurige betrokkenheid van aangesloten partijen. Daarnaast kan het Rijk kennis en expertise inbrengen bij kleinere gemeenten die grote gebieden ontwikkelingen om zo problematiek omtrent bezetting op te vangen. Daarnaast kan het Rijk een belangrijke rol spelen op het gebied van infrastructuur en energievraagstukken.

5.5 Vormen van participatie van het Rijk

De financiële betrokkenheid van het Rijk kan op verschillende manieren vormgegeven worden, waarbij er geen 'one size fits all' benadering is. Afhankelijk van specifieke omstandigheden en de financiële mogelijkheden van de betrokken partijen moet steeds gezocht worden naar de meest geschikte oplossing. In dit kader verkennen we de volgende situatie, die potentieel problematisch kan zijn voor een voorspoedige realisatie van de gebiedsontwikkeling:

- Er is sprake van een grootschalige gebiedsontwikkeling.
- De gemeente wil samenwerken met gebiedsontwikkelaars die al posities hebben in het betreffende gebied.
- De gemeente beschikt zelf niet over voldoende financiële slagkracht om haar rol in voldoende mate te vervullen.

Verder gaan we ervan uit dat de samenwerking tussen gemeente en gebiedsontwikkelaars plaatsvindt via een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). In het verleden hebben GEM's hun nut bewezen[32], maar tijdens

[32] Deloitte (2017): *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper*.

de woningmarktcrisis raakten ze in onbruik, mede doordat de samenwerkingsovereenkomsten in de praktijk vaak niet in balans bleken te zijn. Sommige gemeenten werden gedwongen om GEM's te ontmantelen vanwege de crisis, wat hen soms benadeelde. Deze ervaringen zijn echter geen reden om GEM's niet meer te gebruiken voor samenwerking, maar wel om lessen te trekken uit het verleden en ervoor te zorgen dat de samenwerkingsovereenkomsten gebalanceerd zijn. Uit gesprekken met gebiedsontwikkelaars en gemeenten is ook naar voren gekomen dat zij een GEM zien als een bruikbare samenwerkingsvorm.

Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)

De *gebruikelijke hoofdstructuur* van een GEM is CV/BV vennootschap met de overheid en gebiedsontwikkelaar(s) als aandeelhouders. Idealiter hebben de overheid en de gebiedsontwikkelaar(s) elk een belang van 50%. Deze paritaire verhouding geeft een balans tussen het publieke en het private belang in de gebiedsontwikkeling. De GEM heeft een projectorganisatie waarin bij voorkeur beide partijen ook zijn vertegenwoordigd. Beide partijen brengen eigen vermogen in de GEM. De inbreng kan bestaan uit grond en ook de reeds gemaakte plankosten kunnen verrekend worden. Naast eigen vermogen trekt de GEM ook vreemd vermogen aan. De bancaire lening zal hooguit 60% zijn van de waarde van de in de GEM aanwezige grond. Vanwege de lange looptijd van de gebiedsontwikkeling en het grote kapitaalbeslag ('badkuip') is de hoogte van de rente op de bancaire lening van groot belang. Als de lening door de overheid wordt gegarandeerd, levert dat een aanmerkelijk lager rentepercentage op. Zeker met de gestegen rente is dit rentevoordeel bij een gegarandeerde lening van groot belang. De garantstellende overheid kan het recht van eerste hypotheek op de grond in de GEM nemen om het risico te beperken. De participatie van gebiedsontwikkelaars in de GEM heeft verschillende voordelen. Het gaat in de praktijk om gebiedsontwikkelaar(s) die al een grondpositie in het betreffende gebied hebben. Deze grondpositie kan worden ingebracht. Verder kan uit de participatie van gebiedsontwikkelaar(s) worden afgeleid dat de gebiedsontwikkeling naar verwachting financieel haalbaar is. Ook levert een participatie van gebiedsontwikkelaar(s) kennis, expertise en menskracht op. Bovendien verlicht de participatie het kapitaalbeslag bij de overheid. Het is voor beide partijen aantrekkelijk.

Uitgaande van de deze omstandigheden en de GEM als de gekozen samenwerkingsvorm, kan het Rijk op verschillende manieren financieel participeren in gebiedsontwikkelingen. Er zijn twee hoofdvormen:

- Het Rijk participeert niet rechtstreeks in de betreffende GEM, maar verleent financiële steun via de gemeente. Dit kan via een landelijke grondbank die de grondpositie of grondverwerving van de gemeente tijdelijk overneemt en weer teruglevert aan de gemeente als dat nodig is. De aanbeveling van de IBO-werkgroep is een andere manier waarop de steun van het Rijk geleverd kan worden. Het Rijk financiert de grondaankoop van de gemeente voor bij voorbeeld 50%. In beide gevallen verschuift kapitaalbeslag van de gemeente naar het Rijk en dat levert een bijdrage aan de oplossing van de problematiek.
- Het Rijk participeert wel rechtstreeks in een GEM en is daarmee medeaandeelhouder in de vennootschap. Als aandeelhouder levert het Rijk risicodragend eigen vermogen aan de GEM. De omvang van het aandeel kan variëren afhankelijk van de omstandigheden en noodzaak daarvan. Er is in deze situatie sprake van een beleidsdeelneming. Daarmee dient deze keus te worden getoetst aan de criteria uit de Nota deelnemingen van het Rijk. Er dient onder meer een zwaarwegend belang te zijn. Aangezien de voortvarende realisatie van gebiedsontwikkelingen een nationaal belang is, zou aan dit criterium voldaan kunnen zijn.

6. Conclusie

Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat bij gebiedsontwikkelingen een participatie van het Rijk met eigen vermogen via een GEM een aantrekkelijke optie is voor het Rijk om een bijdrage te leveren aan grootschalige gebiedsontwikkelingen. Niet om in alle gevallen te gebruiken. Wel goed om in de 'gereedschapskist' te hebben voor de situaties dat het van pas komt. Deze vorm van participatie sluit het beste aan bij de noodzaak voor een verdergaande rol van het Rijk. De financiële badkuip (zie paragraaf 5.2), waarbij in de eerste jaren van een gebiedsontwikkeling een financieringstekort is, worden primair gedragen door partijen die eigen vermogen verstrekken. Bij grootschalige gebiedsontwikkelingen zal de omvang van de 'badkuip' fors zijn waardoor kapitaalkrachtige partijen benodigd zijn. De combinatie van de vele grootschalige gebiedsontwikkelingen en het beperkte aantal grote gebiedsontwikkelaars, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, ondersteunen de toegevoegde waarde van het Rijk als medeaandeelhouder in gebiedsontwikkelingen. Bijkomend voordeel kan zijn dat het Rijk meeprofiteert van de positieve resultaten van een gebiedsontwikkeling. De keerzijde is dat het Rijk, samen met de gemeente en de gebiedsontwikkelaars, ook meedeelt in eventuele verliezen.

Door participatie van het Rijk als medeaandeelhouder via een GEM in grootschalige gebiedsontwikkelingen mag tevens verwacht worden dat dit bijdraagt aan de gewenste prioritering, zoals genoemd door marktpartijen. Daarnaast zal dit naar alle waarschijnlijk de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen bespoedigen zoals ook het geval is bij participatie door gemeenten. Financiële risicodragende participatie van het Rijk benadrukt het 'commitment' van het Rijk bij grootschalige gebiedsontwikkeling.

Het ligt voor de hand dat het Rijk niet als enige overheid, maar samen met medeoverheden (veelal gemeente maar provincie is ook mogelijk) participeert in een GEM. Als het gaat om de relatieve omvang van het belang in de GEM is een paritaire verhouding tussen de gezamenlijke overheden aan de ene kant en de gezamenlijke gebiedsontwikkelaars aan de andere kant wenselijk. Voor de overheden een aandeel van 50% en ook voor de gebiedsontwikkelaars een aandeel van 50%. Geen van beide partijen kan in die situatie de andere partij overheersen. Dat dwingt alle partijen om evenwichtige oplossingen te vinden voor de keuzes die bij de uitvoering van de gebiedsontwikkeling voortdurend gemaakt moeten worden. Samen uit; samen thuis.

Op basis van de interviews is geconstateerd dat het verkrijgen van bancaire leningen voor gebiedsontwikkeling de laatste jaren lastiger is geworden. Dit komt mede door het gepercipieerde, hoge financiële risico. Banken dienen vanwege richtlijnen van de toezichthouder bij leningen voor gebiedsontwikkeling een solvabiliteitsbeslag van 150% aan te houden. Dat belemmert het verstrekken van leningen en verhoogt het rentepercentage, waar de rente sowieso al veel hoger is. Een effectieve vorm voor het Rijk om een bijdrage te leveren aan grootschalige gebiedsontwikkeling, zou kunnen zijn om door middel van garanties het verkrijgen van leningen te ondersteunen. Met een garantie is niet alleen de financiering gemakkelijker te verkrijgen, ook de rente is fors lager op de leningen die door de overheid worden gegarandeerd. Bij de zogenaamde overheidsbanken (BNG Bank en NWB) heeft een lening met overheidsgarantie een solvabiliteitsbeslag van nul, waardoor de rente lager kan zijn. Het aanvullende instrument van de garantie is alleen te overwegen indien het Rijk en/of gemeenten ook met eigen vermogen participeren in een gebiedsontwikkeling zodat de financiële voordelen van een dergelijke garantie ook ten goede komen aan de overheid en niet alleen aan de participerende gebiedsontwikkelaars.

Samenvattend zijn de voordelen voor het Rijk om actief te participeren in grootschalige gebiedsontwikkelingen dat het invloed kan uitoefenen op de keuze welke gebiedsontwikkeling prioriteit krijgt en het kan bijdragen aan de gewenste voortgang van de ontwikkeling. Verder geeft participatie van het Rijk duidelijkheid aan marktpartijen waardoor het risico

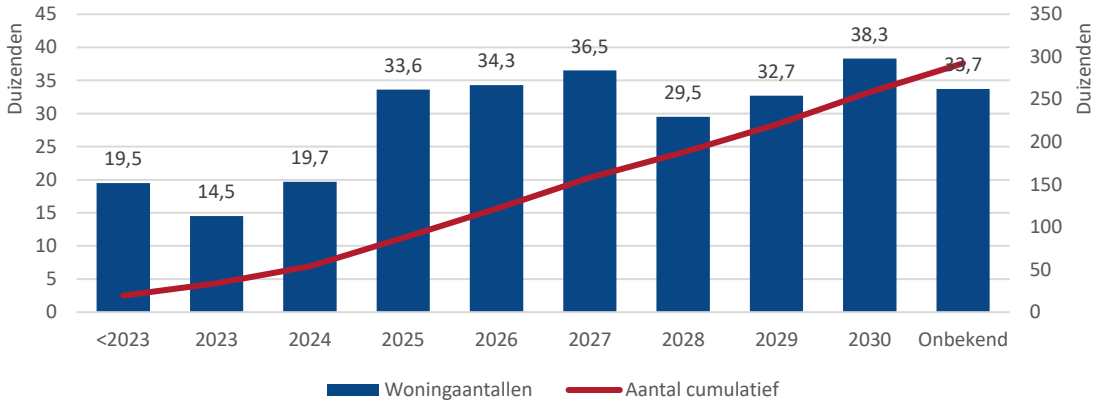
wordt gemitigeerd. Bovenal levert het Rijk een bijdrage aan het benodigde kapitaal, daar waar het langdurige kapitaalbeslag bij grootschalige gebiedsontwikkelingen voor gemeenten en marktpartijen een onoverkomelijk knelpunt vormt

.

7. Bijlagen

7.1 Kapitaalbehoefte NOVEX

Onderstaande figuur laat de ontwikkeling zien van de woningbouwproductie van de NOVEX-gebieden[33] voor de komende jaren tot en met 2030. Uit de figuur is op te maken dat de woningbouw met name vanaf 2025 op gang komt. Daarnaast is zichtbaar dat de woningbouw voor 34.000 woningen, die binnen de scope van de 17 NOVEX-gebieden vallen, reeds is gestart. De jaartallen geven de startbouw weer. In de jaren ervoor zijn reeds investeringen gedaan om grond aan te kopen en de grond bouw- en woonrijp te maken, zoals is beschreven in paragraaf 3.4 waarin een globale schets van de GREX uiteen is gezet.



Doorlooptijd startbouw woningen t/m 2030

De figuur geeft de fasering van de woningbouw tot 2030 weer, echter is voor de jaren na 2030 (tot en met 2040) ook een significante woningbouwopgave om uiteindelijk 600.000 woningen te realiseren. Voor de beoogde woningbouwproductie is ook kapitaal nodig om tijdig tot realisatie te komen. Aan de hand van bovenstaande fasering van de woningbouw kan een globale schatting worden gemaakt van het kapitaalbeslag voor de 17 NOVEX-gebieden.

Benadering kapitaalbeslag NOVEX-gebieden

Om het kapitaalbeslag van de NOVEX-gebieden te benaderen is de startbouw van de woningen het eindpunt. Het kapitaalbeslag doet zich de jaren daarvoor voor. De fasering van startbouw uit bovenstaande figuur is aangehouden voor de periode tot 2030. Voor de periode na 2030 (tot en met 2040) is een evenredige opgave van 34.140 woningen per jaar als uitgangspunt genomen. Opgeteld komt de totale productie daarmee op de beoogde 600.000 in 2040. De rekenkundige uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de benadering zijn als volgt:

- grondkosten gemiddeld € 50.000 per woning;
- jaarlijkse indexering grondkosten 2,5%;
- doorlooptijd van NOVEX-ontwikkelingen tot aan startbouw 10 jaar.

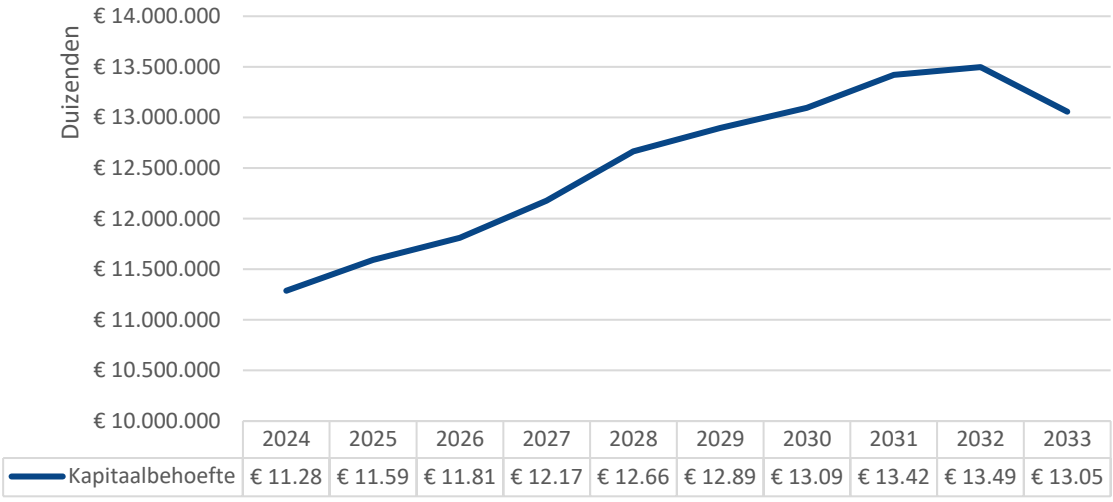
De investeringen in de NOVEX-gebieden vinden gefaseerd plaats over de looptijd van 10 jaar. De fasering van de investeringen bij gebiedsontwikkeling verloopt niet evenredig. Het grootste deel van de investeringen vindt plaats in de eerste jaren van de ontwikkeling. De fasering die bij de globale becijfering is gehanteerd, is als volgt:

[33] Fakton – Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties Actualisatie businesscases.

Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10
10%	30%	60%	75%	85%	90%	95%	100%	50%	0%

Het uitganspunt is dat in de eerste vier jaar 75% van de totale investering is gedaan en deze oploopt tot 100% in jaar acht. Het kapitaalbeslag eindigt bij startbouw als de gebiedsontwikkeling (GREX) eindigt, en daarmee de woningbouw begint. Dit betreft jaar 10 van de investering waarin de verkoop van gronden plaatsvindt en de investeringen terug worden verdiend.

Onderstaande figuur geeft het verloop van de kapitaalbehoefte weer voor de komende 10 jaar. Deze loopt op van bijna € 11,3 miljard in 2024 tot € 13,5 miljard in 2032.



	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Kapitaalbehoefte	€ 11.28	€ 11.59	€ 11.81	€ 12.17	€ 12.66	€ 12.89	€ 13.09	€ 13.42	€ 13.49	€ 13.05

Het is goed om te benadrukken dat dit een berekening op hoofdlijnen is. Nadere detaillering en precisie is mogelijk. In dit verband gaat het er met name om dat er een indicatieve schatting is van de kapitaalbehoefte voor de grootschalige gebiedsontwikkelingen. De uitkomst laat zien dat de kapitaalbehoefte omvangrijk is. Gemeenten en gebiedsontwikkelaars kunnen hier niet alleen in voorzien. Participatie van het Rijk is nodig.

7.2 Beleidskader Staatsdeelnemingen

Op 1 juli is de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022[34] gepubliceerd. Deze nota bevat uitgangspunten die het Rijk, in casu het ministerie van Financiën, hanteert bij bestaande deelnemingen en bij het aangaan van nieuwe deelnemingen.

Algemeen beleidskader

Er is sprake van een deelneming als de Staat aandeelhouder is. Deelnemingen hebben drie belangrijke kenmerken:

1. het zijn ondernemingen;
2. vormgegeven als vennootschap;
3. met de Staat als, al dan niet gedeeltelijke, aandeelhouder.

Het aandeelhouderschap dient ertoe om publieke belangen te borgen. Door te kiezen voor een deelneming wordt beoogd de activiteit op enige afstand van overheid en politiek te plaatsen. De zeggenschap van de Staat als

[34] Ministerie van Financiën (2022): Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

aandeelhouder is ingekaderd op basis van het vennootschapsrecht. Verder geeft de bedrijfsmatige vormgeving een gewenste prikkel voor efficiëntie.

Het borgen van publieke belangen staat centraal in het deelnemingenbeleid. Er is sprake van een publiek belang als een maatschappelijk belang niet of onvoldoende via de maatschappij of markt behartigd wordt. Een publiek belang kan voortvloeien uit marktfalen. Ook vanuit politiek perspectief kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een publiek belang. Politiek gelegitimeerde organen bepalen in laatste instantie of er sprake is van publieke belangen. Als dat het geval is kan overheidsinterventie de weg zijn waarlangs alsnog het publiek belang geborgd wordt.[35] Voorts speelt een rol:

- De Staat heeft een langetermijnperspectief en is gericht op behoud van het maatschappelijk vermogen dat in de betreffende onderneming besloten ligt.
- De Staat stuurt als aandeelhouder op goed ondernemingsbestuur. Daarmee wordt beoogd langetermijnwaardecreatie te stimuleren. Dit komt naar voren in het beleid over benoemingen, beloningen, strategie en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

Per 1 juli 2022 waren er 21 staatsdeelnemingen, waarbij het ministerie van Financiën het aandeelhouderschap uitoefent, en 20 beleidsdeelnemingen, waarbij het betreffende beleidsdepartement dat doet. Er is geen deelneming op het terrein van gebiedsontwikkeling; wel enkele deelnemingen die betrekking hebben op infrastructuur.

Aangaan en afstoten van deelnemingen

Het uitgangspunt is terughoudendheid bij het aangaan van deelnemingen. Er moeten aantoonbaar, dringende en zwaarwegende redenen zijn. Er is een afwegingkader voor het aangaan of afstoten van een deelneming. Het onderstaande schema (en figuur op de volgende pagina) geeft het afwegingskader stapsgewijs weer:

- Er dient sprake te zijn van een publiek belang;
- Er dient behoefte te zijn aan een andere interventie dan via gebruikelijke interventies via wet- en regelgeving (waaronder subsidies).
- De activiteiten dienen zich te lenen voor een vennootschap in plaats van uitvoering door de overheid zelf.
- Het aangaan van de deelneming dient rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en proportioneel te zijn.

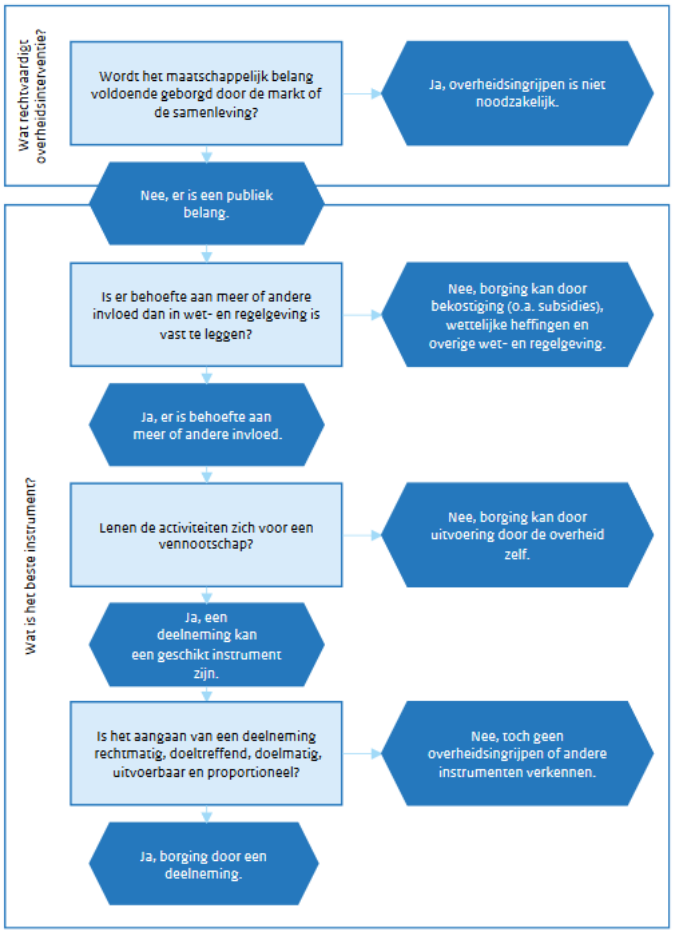
Bij de beoordeling of een deelneming de aangewezen interventie is en de gebruikelijke interventies niet toereikend zijn, dient dat met drie criteria te worden onderbouwd:

- De mate waarin er behoefte is aan een andere interventie dan die welke via wet- en regelgeving mogelijk is.
- De mate waarin de activiteiten zicht lenen voor onderbrenging in een vennootschap.
- Of een aandeelhouderschap in een onderneming doelmatig en doeltreffend is.

Een voorbeeld van een activiteit die zich voor deelneming leent, is waar er sprake is van grote, strategische, niet-contracteerbare belangen voor de Nederlandse economie. Als in de betreffende onderneming ook andere partijen participeren, en er door de onderneming ook leningen aangetrokken kunnen worden, kunnen de publieke belangen met minder kapitaalbeslag worden geborgd. Daarmee legt de deelneming minder beslag op de Rijksbegroting.

Wat betreft de departementale toedeling van de aandeelhoudersrol, geldt in principe het zogenaamde ‘centrale model’. Er is hierbij sprake van rollenscheiding. Het beleidsdepartement is daarbij verantwoordelijk voor de beleidsrol, die betrekking heeft op de beleidsmatige onderbouwing van de wenselijkheid van een deelneming. De aandeelhoudersrol berust bij het Ministerie van Financiën. Een voordeel is dat de specifieke expertise om de aandeelhoudersrol uit te oefenen dan in één ministerie is gecentraliseerd.

[35] Deze omschrijving en afbakening van publiek belang sluit aan bij WRR (2000): *Het borgen van het publieke belang*.



Overheidsdeelnemingen in gebiedsontwikkeling

Het Rijk heeft momenteel geen deelneming in een onderneming die actief is met gebiedsontwikkeling. Er is wel uitvoerige betrokkenheid van het Rijk bij gebiedsontwikkeling via het Rijksvastgoedbedrijf (gemeenten hebben daarentegen een jarenlange ervaring in participatie in dergelijke ondernemingen. Het gaat dan om zogenaamde GEM's (Grond Exploitatie Maatschappij)). De gemeentelijke rol vloeit veelal voort uit een eigen grondpositie in het betreffende gebied of om in het kader van de gebiedsontwikkeling grond te verwerven in ruil voor een bouwclaim. De afgelopen jaren is de deelname van gemeenten om te participeren in een GEM sterk verminderd. Dat is mede het gevolg het feit dat gemeenten minder grondposities hebben.

Als het Rijk meer regie wil nemen op het realiseren van nieuwbouw van woningen, en in het bijzonder bij grote gebiedsontwikkelingen, is een Rijksdeelneming in een GEM een mogelijkheid. Wanneer de participatie van het Rijk getoetst worden aan de belangrijkste criteria van het beleid voor Rijksdeelnemingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Er is sprake van een zwaarwegend, publiek belang. De markt pakt de ontwikkeling van (grootschalige) gebieden tot woongebieden niet altijd in het gewenste tempo op. Gebiedsontwikkeling vergt een lange adem en brengt (grote) risico's met zich mee. Participatie van het Rijk vermindert de financieringsbehoefte van de ontwikkelaars en verkleint de risico's. Gemeenten beschouwen gebiedsontwikkeling al als een publiek belang.
- Een GEM is een bedrijfsmatig opererende onderneming met ook een rendementsdoelstelling. Als in de GEM ook markpartijen participeren is de prikkel voor een efficiënte bedrijfsvoering aanwezig. Afhankelijk van het gewenste woningbouwprogramma kunnen gebiedsontwikkelingen geconfronteerd worden met een tekort op de grondexploitatie. In de praktijk overbrugt het Rijk dit tekort. Dit pleit ervoor om bij participatie van het Rijk in een

GEM de rol van aandeelhouder en de rol van subsidieverstrekker duidelijk te scheiden. Deze scheiding kan gerealiseerd worden door het aandeelhouderschap van het Rijk onder te brengen bij het Rijksvastgoedbedrijf.

7.3 Ervaringen van VINEX

VINEX (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) is een beleidsnota van de Nederlandse overheid die in 1994 werd ingevoerd. De VINEX-woningbouw was een grootschalig project dat tot doel had om de groeiende vraag naar woningen in Nederland op te vangen. De overheid speelde hierbij een centrale rol in het aanwijzen van locaties voor de bouw van nieuwe wijken en het stellen van eisen aan de kwaliteit en duurzaamheid van de woningen. De VINEX-woningbouw richtte zich voornamelijk op de uitbreiding van bestaande steden en het creëren van nieuwe woonwijken rondom de grote steden, om zo de druk op de stedelijke gebieden te verlichten. Deze nieuwe wijken werden vaak gekenmerkt door een mix van woningtypes, groene voorzieningen en goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer. De overheid zorgde voor de inrichting van de openbare ruimte, de aanleg van infrastructuur en het stimuleren van duurzame bouwmethoden.

De huidige woningbouwopgave is wederom ingestoken om in toenemende mate grootschalige nieuwbouwwijken (NOVEX-gebieden) te ontwikkelen. Omdat deze insteek lijkt op de aanpak die eerder centraal stond bij de realisatie van VINEX-wijken is het zinvol om te onderzoeken welke succes- en faalfactoren toentertijd een rol speelden. Ook in de interviews met gebiedsontwikkelaars kwam duidelijk naar voren dat VINEX een belangrijke ontwikkeling is geweest voor de ruimtelijke vormgeving van Nederland en de volkshuisvesting. De leefbaarheid is er hoog en er heerst vaak een ontspannen woonmilieu. Als we op eenzelfde manier als bij VINEX bij de NOVEX-gebieden te werk willen gaan dient het zorgvuldig en ongetwijfeld weer anders te gebeuren, maar we kunnen wel leren van VINEX. Onderstaand een aantal leerpunten die getrokken kunnen worden uit VINEX:

Vertraging realisatie VINEX en bestuurlijke reactie van het Rijk
Tijdens VINEX is er vertraging ontstaan bij verschillende nieuwbouwlocaties. In de eerste helft werd er namelijk meer gebouwd dan in de tweede helft, vooral gedurende de eerste 3 jaar. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat er in de eerste helft voor een groot deel gebouwd werd op zogenaamde doorlooplocaties (deze dateerden al van voor VINEX)[6]. Knelpunten op de nieuwe (benoemde) VINEX-uitleglocaties zorgden voor vertragingen. Deze hadden te maken met de planvorming (juridische procedures en complexe besluitvormingsprocessen) en met een veranderende woningmarkt[6]. Juist de productie buiten de VINEX-uitleglocaties, die vooral aan het begin van de VINEX-periode hoog was, heeft een relatief grote bijdrage geleverd aan de totale woningproductie binnen de VINEX-regio's.

Daarnaast bleef het realiseren van hoogwaardige OV-verbindingen gedeeltelijk achter tijdens de VINEX-periode, voornamelijk door vertragingen bij de woningbouw op de VINEX-locaties. Omdat was afgesproken dat de HOV-verbindingen gereed moesten zijn bij tweederde realisatie van de locaties (om negatieve exploitaties te verminderen), waren de vertragingen verbonden. De meeste geplande HOV-verbindingen zijn inmiddels gerealiseerd of worden nog gebouwd.

Ondanks dat de voortgang van de uitvoering van VINEX door het Rijk werd gemonitord, was er weinig bestuurlijke reactie vanuit het Rijk op geconstateerde (bovengenoemde) vertragingen[36]. Het uitblijven van bestuurlijke reactie van het Rijk werd onderschreven in gesprekken met ontwikkelaars. Hier kwam naar voren dat het Rijk een grotere rol mag innemen en in de toekomst de regie mag nemen bij grootschalige gebiedsontwikkeling. Met name bij grootschalige ontwikkelingen kan het Rijk namelijk knelpunten wegnemen. Een voorbeeld hiervan is dat het Rijk versnelling kan realiseren door (nuts)voorzieningen aan te leggen. Op dit moment legt de gemeente dit namelijk op het bord van de

gebiedsontwikkelaar wat vaak resulteert in vertragingen. Daarnaast kan het Rijk een cruciale rol spelen bij het versnellen van planvorming en juridische procedures.

Duidelijkheid over programmaring en locaties

Tijdens VINEX werden de uitgangspunten uit de vierde nota per regio verwoord in zogeheten startconvenanten. Op basis hiervan werd onderhandeld en kwamen het Rijk, provincies en gemeenten tot overeenkomsten (uitvoeringsconvenanten). Hierin werd ook afgesproken welke prestaties marktpartijen zouden leveren en welke tegenprestaties (in vorm van Rijksbijdragen) daartegenover zouden staan. Ook werden bestuurlijke en juridische uitgangspunten vastgelegd[36]. De afspraken hadden betrekking op een groot aantal onderwerpen die zoveel mogelijk in samenhang werden beschouwd. Het ging over aantallen woningen, de locaties waar die moest komen, de verhouding 'binnenstedelijk' en 'bij of aan de stad' en er werd benoemd welke fasering gewenst was. Per locatie werd vastgesteld welke Rijksbijdrage nodig was voor de woningbouw zelf, maar ook voor eventuele sanering of bodemverontreiniging[6].

In vergelijking met de huidige NOVEX-gebieden werden bij VINEX duidelijke kaders geschept. NOVEX beschrijft wel in welke gebieden hoeveel woningen moeten komen maar blijft bij de beoogde samenstelling vager[37]. Juist deze duidelijkheid over de programmering wordt gezien als cruciaal vanuit gebiedsontwikkelaars. Duidelijke kaders vanuit het Rijk (en overige bestuurslagen) zullen resulteren in meer bereidheid van ontwikkelaars om in te stappen. Hoe ga je bijvoorbeeld om met landschap en natuur, maar ook hoe gaat de programmering eruitzien? Dat is ontzettend belangrijk om draagvlak te krijgen. Het Rijk dient aan te geven waar gebouwd gaat worden en hoe. Rekening houdend met de natuur, wateropgave, energie, landbouw en klimaat. Als hier duidelijkheid over is, kan dit zorgen voor een enorme en verantwoorde versnelling.

Visie op functie van nieuwe grootschalige ontwikkelingen

De meeste VINEX-wijken zijn uitgegroeid tot zeer populaire woonplekken aan de stadsranden. Deze wijken functioneren goed en het zijn aantrekkelijke woonlocaties[37]. De wijken staan niet op zichzelf maar zijn een belangrijk onderdeel van de dynamiek tussen wijk en stadsregio. Aangezien de NOVEX-gebieden ook niet op zichzelf staande wijken zullen zijn is het van belang dat partijen, die gezamenlijk nieuwe grootschalige woonwijken in de NOVEX-gebieden ontwikkelen, een visie vormen over de functie van deze wijken voor de stadsregio op de lange termijn[37]. Het Rijk kan hier een rol in spelen door deze functionaliteit van nieuwe grootschalige woonlocaties op te nemen in de Nationale Omgevingsvisie. Op deze manier kunnen uitgangspunten en voorwaarden vanuit het Rijk meegenomen worden in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten.

[36] Evaluatie Verstedelijking VINEX.
[37] PBL – Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen.

7.4 Overzicht geïnterviewde gebiedsontwikkelaars en gemeenten

Organisatie	Gesprekspartner(s)
AM	Ronald Huikeshoven - Directievoorzitter
Amvest	Bas van der Ven – Director Development & Transactions
BPD	Harm Janssen – Directeur
Heijmans	Peter van der Gugten – Directeur
VolkerWessels	Dick Boers – Directeur Bouw & Vastgoedontwikkeling
Gemeente Den Haag	Ludo Steenmetser – Directeur bestaande stad en wonen
Gemeente Den Bosch	Sonja de Jong – Projectmanager gebiedsontwikkeling Gerjan Arts – Programma manager Spoorzone Robert Boom – Projectmanager stadsontwikkeling
BNG Bank	Thimmo van Garderen – Directeur BNG Go
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Chantal van Rooijen – Adviseur grondbeleid en gebiedsontwikkeling Bas van Laar – Beleidsmedewerker Volkshuisvesting Bram van Uden – Vrz Vereniging Grondbedrijven

Auteurs
Johan Conijn
Thomas Heijdendael
Geertjan Vrolijk

Finance Ideas B.V.
Weg der Verenigde Naties 1
3527 KT Utrecht
Telefoon: 030 – 232 0480

info@finance-ideas.nl
finance-ideas.nl