

VAN EEN AANBODGESTUURDE NAAR EEN
MEER VRAAGGESTUURDE WONINGMARKT
ADVIES AANBODZIJDE WONINGMARKT EN FINANCIERING WONINGBOUW

RAPPORT UITGEBRACHT DOOR JEROEN J.M. KREMERS

29 SEPTEMBER 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen	7
1. Adviesvragen	11
2. Analyse	12
3. Drie samenbindende thema's voor Rijksbeleid	18
4. Woningmarktafspraken Rijk/decentrale overheden	20
5. Financiële betrokkenheid van het Rijk	23
6. Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf Rijk	31
7. Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening	34
8. Actieplan Vermindering Regeldruk Woningbouw	37
9. Deskundigheid en <i>best practice</i> decentrale overheden	44
10. Partnerschap met woningcorporaties	46
Literatuur	51
Bijlage 1: Adviesopdracht	56
Bijlage 2: Samenstelling Werkgroep	59
Bijlage 3: Werkwijze	60

Voorwoord

De Nederlandse woningsector bevindt zich op een kruispunt. Planeconomisch gestuurde woningbouw komt tot een afsluiting. Een nieuw beleid wordt ontwikkeld voor het komende decennium. In deze context was het een voorrecht om op verzoek van minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie en minister Bos van Financiën in opdracht van VROM/WWI dit rapport op te stellen over het functioneren van de aanbodzijde van de woningmarkt en de financiering van woningbouw en stedelijke vernieuwing. Onder de discipline van drie maanden tijd in de zomerperiode, is het beperkt tot hoofdlijnen.

Voordat ik aan deze klus begon, had ik mij nooit gerealiseerd dat er in Nederland een sector bestaat waar een traditie van centrale aanbodplanning nog zo prominent aanwezig is. Een sector die worstelt met aanzienlijke maatschappelijke inefficiëntie, en waar veel Nederlanders in hun woonkeuzes worden beperkt. Dat is opmerkelijk, want tegelijk is er veel deskundigheid, talent en enthousiasme en wordt veel bijzonders gepresteerd. Hoogste tijd derhalve om een nieuwe periode in te luiden: het voortouw van de planners naar de bewoners.

Ook over het functioneren van de overheid zijn interessante lessen te leren. Decentralisatie is *à-la-mode*. Maar laat dat niet de aandacht afleiden van “centraal wat moet”. In de wijze waarop departementen binnen het Rijk met elkaar samenwerken, valt voor de woningsector winst te behalen.

Graag dank ik alle deskundigen die hebben bijgedragen aan de voorbereiding van het rapport. De verschillende gesprekken waren nuttig en boeiend (zie Bijlage 3). Een Werkgroep van deskundigen van het ministerie van VROM/WWI en het ministerie van Financiën heeft dit project als klankbord van een solide fundament willen voorzien (zie Bijlage 2). Ook hen ben ik erkentelijk, in het bijzonder Wouter van Honstede en Claudia Veltrop die op uitstekende wijze voor projectmanagement hebben zorggedragen.

Het rapport is conform opdracht door de voorzitter van de Werkgroep op eigen titel uitgebracht. De inhoud ervan komt volledig voor rekening van ondergetekende.

Jeroen J.M. Kremers

Voorzitter Werkgroep Aanbodzijde Woningmarkt en Financiering Woningbouw

Samenvatting en aanbevelingen

Adviesvragen

Versterking aanbodzijde: Welke veranderingen zijn nodig om de woningmarkt beter te laten functioneren? Welke mogelijkheden zijn er daarbij tot vernieuwing van het beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving, kennis, middelen) ten behoeve van woningbouw en stedelijke vernieuwing?

Verbreding financiering: Welke nieuwe arrangementen zijn denkbaar in de verdeling van verantwoordelijkheden en kosten tussen betrokken partijen (Rijksoverheid, decentrale overheden, woningcorporaties, marktpartijen) zodanig dat meer private financiering beschikbaar komt voor woningbouw en stedelijke vernieuwing?

Analyse

Nederlanders genieten van woningen en een woonomgeving die internationaal als van een redelijk niveau beoordeeld kunnen worden. Wel is forse discrepantie ontstaan tussen het aanbod van woningen en de woningen die Nederlanders zoeken. Ook is spanning ontstaan in de bekostiging, voor burgers (prijzen huur- en koopwoningen) en voor de overheid (budgettaire lasten).

Daar komt bij dat de bevolking verandert (huishoudenssamenstelling, vergrijzing). De mondige en meer welvarende consument stelt eisen aan wonen (minder eenheidsworst, meer keuzevrijheid en differentiatie, meer verhuismobiliteit). En de samenleving stelt eisen van ruimtelijke ordening en duurzaamheid (minder verkeersmobiliteit, meer wonen in stedelijk gebied, duurzame bouw).

In de kern roept dit beeld om een omslag, van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Een woningmarkt voor bewoners. Nodig is een markt waar bestaand en nieuw aanbod inspeelt op de vraag, en die vraag dan ook in staat is het aanbod te sturen. Dit in velerlei vormen en maten van differentiatie van bouw en ruimtegebruik inherent aan een moderne, gevarieerde en welvarende samenleving. Een markt waar overheidsingrijpen consistent en effectief is, in plaats van incoherent en vaak contraproductief. In zo'n markt kunnen de geschetste spanningen tussen vraag en aanbod en tussen middelen en ambities afnemen. En kan de overheid effectiever en met minder beslag op budgettaire middelen bijsturen om maatschappelijke belangen te borgen.

Er bestaat geen *golden bullet* waarmee alle problemen in de woningmarkt in één klap worden opgelost. Wel denkbaar is een samenstel van acties die consistent zijn, en samen effect kunnen sorteren. Onderstaand drie samenbindende thema's en zeven daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor de aanbodzijde en de financiering van woningbouw. Dit levert een actieplan voor de korte termijn. Het effect ervan kan tot volle wasdom komen zodra de

hervorming wordt verbreed naar de vraagzijde (huurbeleid, hypotheekrente-aftrek/eigenwoningforfait, overdrachtsbelasting).

Drie samenbindende thema's voor Rijksbeleid

1. Meer ruimte voor wonen

Waarom? Nederland biedt in internationale vergelijking relatief weinig ruimte aan wonen. Mede daardoor is de grondprijs hoog. Bij lagere grondkosten zou meer woningbouw financieel haalbaar worden. Daarnaast belemmert ruimtegebrek de doorstroming in het midden- en hogere segment op aantrekkelijke locaties. Voor een groter en beter aanbod is meer ruimte nodig, onder meer in combinatie met natuur.

Hoe? Stel in de ruimtelijke ordening op innovatieve wijze meer ruimte open voor wonen. Ontwikkel en exploiteer nieuwe combinaties van wonen en natuur, zodat schaarse ruimte beter benut wordt dan bij rigide functiescheiding. Zo'n aanvulling op het beleid om woningbouw te concentreren binnen stedelijk gebied kan zowel wonen als natuur ten goede komen, inhoudelijk en financieel.

2. Minder regels voor wonen

Waarom? Regeldruk is een aanzienlijke kostenpost bij woningbouw, en wordt in alle onderzoeken genoemd als het obstakel voor hogere productie. Bovendien drukt regeldruk zwaar op kleinschalig gedifferentieerde woningbouw en op particulier opdrachtgeverschap, waardoor sturing door bewoners extra moeilijk is.

Hoe? Door het Rijk zijn al initiatieven genomen om regeldruk te verminderen. Deze kunnen worden ingebed en aangevuld in een stimulerend program voor het gehele terrein van de woningbouw, met bijzondere aandacht voor kleinschalige woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

3. Meer waarde uit wonen

Waarom? Meer ruimte en minder regels zijn nodig maar niet voldoende voor een beter functioneren van de aanbodzijde van de woningmarkt en om woonambities betaalbaar te houden. Daarvoor is ook nodig dat aanwezige kansen door de overheid beter worden benut, dat latente financiële waarde door de overheid beter wordt geëxploiteerd.

Hoe? Op zichzelf komt financiering uit onderzoeken niet naar voren als knelpunt bij woningproductie. Er is geld genoeg, maar er moeten meer rendabele projecten komen – door meer ruimte en minder regels, maar ook door betere instrumenten en prikkels bij de overheid om rendabele projecten mogelijk te maken (prikkels voor ontkokering en innovatie bij het

Rijk, prikkels voor waarde-exploitatie en verevening bij decentrale overheden, inzet van *public-private risk and benefit sharing* instrumenten bij beide).

Zeven aanbevelingen voor de Rijksoverheid

Er is volop grond voor een stevige rol van het Rijk in de woningmarkt: in normstelling (zoals grond en ruimtelijke ordening, bouw- en milieunormen), in betrokkenheid als financier en participant bij projecten van nationaal belang, en in ondersteuning van decentrale overheden met kennis en regievoering en een gerichte inzet van financiële middelen. Generieke subsidiëring van woningbouw past hier niet meer bij, temeer waar op lokaal niveau met decentralisatie nog meer ruimte ontstaat voor eigen keuzes en voor aanboring van eigen financiële middelen door waarde-exploitatie.

Tegen deze achtergrond de volgende zeven aanbevelingen voor de Rijksoverheid:

(i) **Woningmarktafspraken Rijk/decentrale overheden**

Concentreer afspraken tussen Rijk en decentrale overheden niet meer allereerst op nieuwbouw, maar op doorstroming. Ontwikkel daartoe een kwantitatieve meetlat en effectief beleid om doorstroming in alle regio's werkelijk op gang te brengen. Laat het CPB de systematiek van de onderliggende woningbehoefteberekening doorlichten (beëindig de extrapolatie van bestaande onevenwichtigheden, maak gebruik van marktinformatie).

(ii) **Financiële betrokkenheid van het Rijk**

Hervorm de financiële betrokkenheid van het Rijk, met als doel versterking van het functioneren van de woningmarkt en van prikkels voor overheden op alle niveau's tot waarde-exploitatie. Laat het CPB de systematiek van de behoefteraming voor overheidsbijdragen in ruimtelijke investeringen voor wonen doorlichten. Sluit de subsidieregeling BLS af (subsidie per aantal gebouwde woningen), en actualiseer de subsidieregeling ISV. Reserveer financiële ruimte voor het thema 'verstedelijking/wonen' in integrale gebiedsontwikkelingsprojecten binnen de nationale projectaanpak MIRT. En bevorder overheidsbreed, ook bij het Rijk, een verschuiving van subsidieverlening naar overheidsparticipatie in passende vormen van 'risk and benefit sharing'.

(iii) **Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk (GOB)**

Maak het GOB tot een slagvaardig vehikel dat namens het Rijk participeert in gebiedsontwikkeling waar een nationaal belang is en/of waar het Rijk grond bezit. Maak GOB eigenaar van alle grond van het Rijk die mede voor wonen in aanmerking komt, geef GOB bedrijfseconomische transparantie en slagkracht, en geef de betrokken departementen een gezamenlijk en tastbaar financieel belang in het succes van GOB.

(iv) Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening

Richt een Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening in met als taak om praktisch toepasbare, grensverleggende innovaties te genereren in het gebruik van meer ruimte voor wonen, waaronder in combinatie met natuur en landschap. Lever een impuls door enkele aansprekende praktijkexperimenten een kans te geven.

(v) Actieplan Vermindering Regeldruk Woningbouw

Concipieer en monitor een stimulerend actieplan ter vermindering van regeldruk op woningbouw (administratieve lasten, procedurele lasten, bouw- en milieunormen). Kom waar mogelijk tot extra vermindering van regels voor kleinschalige particuliere woningbouw.

(vi) Deskundigheid en best practice bij decentrale overheden

Zet samen met IPO en VNG een program op ter versterking van gespecialiseerde deskundigheid en uitwisseling van 'best practice' bij decentrale overheden. Stimuleer kennis van mogelijkheden tot waarde-exploitatie ('public-private risk and benefit sharing'). Bevorder transparantie van keuzes ten aanzien van waarde-exploitatie (bijvoorbeeld verkoop van grond of woningen bij opbod in plaats van verloting).

(vii) Partnerschap met woningcorporaties

Realiseer een coherente, toekomstbestendige plaatsbepaling voor woningcorporaties, opdat de sector weer ten volle en binnen passende marktverhoudingen aan huisvesting van kwetsbare burgers en aan wijkversterking kan bijdragen.

Hoofdstuk 1. Adviesvragen

De opdracht voor dit advies (zie Bijlage 1) betreft twee onderwerpen:

- (i) Versterking aanbodzijde: Welke veranderingen zijn nodig om de woningmarkt beter te laten functioneren? Welke mogelijkheden zijn er daarbij tot vernieuwing van het beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving, kennis, middelen) ten behoeve van woningbouw en stedelijke vernieuwing?
- (ii) Verbreding financiering: Welke nieuwe arrangementen zijn denkbaar in de verdeling van verantwoordelijkheden en kosten tussen betrokken partijen (Rijksoverheid, decentrale overheden, woningcorporaties, marktpartijen) zodanig dat meer private financiering beschikbaar komt voor woningbouw en stedelijke vernieuwing?

Deze twee onderwerpen zijn inhoudelijk nauw met elkaar verbonden. Gezamenlijk zijn zij nauw verweven met het functioneren van de woningmarkt meer in den brede, dat wil zeggen inclusief de vraagzijde. Daarnaast gaat het bij woningbouw en stedelijke vernieuwing bij uitstek om materie met een lange tijdshorizon.

Derhalve begint dit rapport met een stap terug, met een globale analyse van het functioneren van de woningsector in den brede en in een middellange-termijn perspectief. Waar komen we vandaan, en waar gaan we naartoe? De woningsector is een complexe markt met veel interventies van overheidswege en veel belangen van betrokken partijen. Voor deze rapportage kan worden volstaan met een analyse op hoofdlijnen, onder verwijzing naar de diepgravende studies die recent zijn verschenen en die nog in de pijplijn zitten.

Tegen die achtergrond kan vervolgens worden ingegaan op de twee onderwerpen waarover advies is gevraagd. Doel is te komen tot een advies dat op korte termijn in een *no regret* benadering begaanbaar is, en passend is in het zicht van bredere hervorming die op enig moment onontkoombaar is.

Hoofdstuk 2. Analyse

2.1. Situatieschets

Nederlanders genieten van woningen en een woonomgeving die internationaal als van een redelijk niveau beoordeeld kunnen worden. Vergelijkingen wijzen erop dat prijs en kwaliteit van wonen in Nederland door de bank genomen tot de Europese middenmoot behoren.

Zeker in een dichtbevolkt land is dat een goede prestatie. De woningbouw- en ruimtelijke-orderingsprogramma's van de afgelopen periode hebben daaraan bijgedragen. Maar dit is geen grond om achterover te leunen. Integendeel.

Ten eerste is forse discrepantie ontstaan tussen het aanbod van woningen en de woningen die Nederlanders zoeken. Een uitdaging is derhalve te komen tot een betere afstemming van vraag en aanbod.

Ten tweede is spanning ontstaan in de bekostiging, zowel voor burgers (prijzen vrije sector huur- en koopwoningen) als voor de overheid (budgettaire lasten ten behoeve van ruimte en wonen, inclusief huurtoeslag en hypotheekrente-aftrek). Extrapolatie van huidige arrangementen laat voor de overheid een grote en groeiende budgettaire last zien. Een tweede uitdaging derhalve is wonen en woonambities betaalbaar te houden voor burgers en voor de gemeenschap.

Onderliggende, structurele veranderingen maken deze uitdagingen de komende periode nog pregnanter. De bevolking verandert (huishoudenssamenstelling, vergrijzing). Mondige en meer welvarende consumenten stellen eisen aan wonen (minder eenheidsworst, meer keuzevrijheid en differentiatie, meer verhuismobiliteit). En de samenleving stelt moderne eisen van ruimtelijke ordening en duurzaamheid (minder verkeersmobiliteit, meer wonen in stedelijk en in natuurlijk gebied, duurzame bouw).

De gebrekkige afstemming van vraag en aanbod, de oplopende financiële lasten, en de onderliggende structurele veranderingen: tezamen levert dit een complexe problematiek. Belangen van betrokken partijen zijn groot, en soms botsend met elkaar. Deze complexiteit van inhoud en belangen maakt visievorming over en hervorming van de woningsector een lastige en politiek risicovolle aangelegenheid.

2.2. Analyse

Recent zijn enkele uitstekende studies en adviezen verschenen die samen een evenwichtige analyse opleveren (Hof e.a. (2006), VROM-raad (2007), Romijn en Besseling (2008) en Van Hoek e.a. (2008)¹). Onder verwijzing naar die bijdragen is duidelijk dat vroeg of laat een hervormingsprogram onvermijdelijk is. Een hervormingsprogram dat zowel de aanbodzijde

¹ Zie ook Eichholtz (2006), REA (2006), Brouwer (2008) en Eichholtz en Lindenthal (2008).

als de vraagzijde van de woningmarkt omvat. Sterker nog, deze beide zijden zijn nauw met elkaar vervlochten. Aanpak van de ene kant, zonder oog voor de andere, zou uiteindelijk ineffectief of zelfs contraproductief kunnen uitpakken.

In ons land is een woningsector ontstaan waarvan zowel de aanbodzijde als de vraagzijde sterk gestuurd worden door allerlei vormen van (vaak tegenstrijdig) overheidsingrijpen. De analyse van de VROM-raad en van anderen luidt in hoofdlijnen als volgt.

Eerst de aanbodzijde. In het huursegment is zowel de nieuwbouw als de bestaande voorraad sterk gereguleerd. Daardoor is deze slechts beperkt gevoelig voor voorkeuren en financiële mogelijkheden van bewoners en voor prijs- en kostenontwikkelingen. In het koopsegment is aanbod van de bestaande voorraad vrij, maar nieuwbouw en verdeling van nieuwbouwwoningen ook weer sterk gereguleerd. Al met al dus een zeer zwaar geregleerde aanbodzijde, waar signalen van bewoners slechts indirect en heel beperkt tot gelding kunnen komen – zeker in het huursegment en tot op zekere hoogte ook in het koopsegment.²

Dan de vraagzijde. Ook deze is sterk gereguleerd. In het huursegment leidt regulering van het overgrote deel ertoe dat woon- en financiële voorkeuren van bewoners slechts indirect en vertekend door de molen van afspraken van gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars in sturing van het aanbod tot gelding kunnen komen. In het koopsegment is de vraagzijde grotendeels vrij, zij het dat de Huisvestingswet aan gemeenten mogelijkheden biedt om niet alleen aan nieuwe huishoudens maar ook aan reeds in de gemeente woonachtige huishoudens belemmeringen op te leggen voor bepaalde categorieën koopwoningen in de bestaande voorraad. Volgens krantenberichten overweegt de gemeente Amsterdam om door middel van quota, loting en heffingen de huisvesting te gaan reguleren van *expats*.³

Daar komt bij dat handhaving van deze overheidsregels door nog weer andere regels van diezelfde overheid wordt bemoeilijkt, zoniet onmogelijk gemaakt. Een voorbeeld: er zijn in Nederland zo'n 1 ½ miljoen sociale huurwoningen die worden bewoond door huishoudens buiten de doelgroep.⁴ De Huurprijzenwet Woonruimte en de huurbescherming op grond van het Burgerlijk Wetboek verhinderen dat voor deze bewoners de huur wordt verhoogd, danwel de woning beschikbaar wordt gemaakt voor een huishouden dat op een sociale huurwoning is aangewezen maar nu langdurig op een wachtlijst staat. Dit steekt af tegen de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsvoorziening, waar de overheid de afgelopen periode wel in staat is gebleken om onterechte gevallen opnieuw te keuren en uit het subsidiecircuït te verwijderen.

² Onderzoek wijst uit dat de prijselasticiteit van de nieuwbouw van huur- en koopwoningen in ons land ten gevolge van overheidsregulering nihil is (zie Swank e.a. (2002), Vermeulen en Rouwendal (2007a, 2007b)). In een moderne economie is dat uiterst zeldzaam.

³ *Het Financieele Dagblad*, 22 en 25 september 2008.

⁴ Analyse van data *WoON-survey 2006* door VROM en berekening REA (2006). Een recente studie van het CPB laat zien dat door het woninghuurbeleid de huren thans gemiddeld zo'n 50 procent lager zijn dan marktconforme huren. Met deze impliciete subsidie is een bedrag gemoeid van 14 ½ miljard euro, waarvan volgens het CPB bijna 8 miljard euro terecht komt bij huurders buiten de doelgroep d.w.z. met een midden- of hoger inkomen (Romijn en Besseling (2008)).

En dan wordt het illegaal onderverhuren van sociale huurwoningen nog buiten beschouwing gelaten.⁵

Waarom zijn overheidsregels in de volkshuisvesting kennelijk zo'n ander lot beschoren? Een relevante factor is de gebrekkige doorstroming in de woningmarkt. Waar moeten mensen naartoe die hun sociale huurwoning verlaten, als er in de markt voor hen geen huur- of koopwoning beschikbaar is? Ophoging van de huur voor de huidige woning zou ook in dat geval voor scheefwoners voor de hand liggen. Dat is de terechte lijn die (niet van overheidswege maar door enkele corporaties) wordt ingezet met het experiment *Huur op Maat*.⁶ De benadering heeft, gegeven de beperkte ruimte die door de wetgever op dit punt aan woningcorporaties wordt gelaten, alleen betrekking op nieuwe huurcontracten en niet op bestaande. De problematiek wordt dus wel naar de toekomst toe aangepakt, maar bestaande onevenwichtigheden blijven door toedoen van de overheid lang bestaan.

Daarnaast is het zeker ook zo dat betere doorstroming een belangrijke sleutel is tot het vlottrekken van de woningmarkt. Betere doorstroming wordt echter van overheidswege actief tegengegaan. De overdrachtsbelasting op doorstroming (!) is een van de meest sprekende voorbeelden van hoe intern tegenstrijdig het overheidsbeleid ten aanzien van de woningmarkt door de jaren heen geworden is. Aan de ene kant biedt het Rijk allerlei subsidies om het functioneren van de woningmarkt te verbeteren, terwijl aan de andere kant datzelfde functioneren zeer wordt gefrustreerd door de overdrachtsbelasting. Het zou waarschijnlijk het best zijn om veel van de subsidies af te schaffen, en (al dan niet in samenhang met hervorming van de hypotheekrente-af trek en het huurbeleid) in te ruilen voor afbouw van de overdrachtsbelasting. Daar zou het CPB een kosten-baten analyse over kunnen opstellen.

Feit is dat de doorstroming de afgelopen periode alleen maar is afgenomen. Volgens de NVM (2008) wisselt de gemiddelde koopwoning in ons land nog slechts eens in de 20 jaar van eigenaar, tien jaar geleden was dat 12 ½ procent vaker.

Het mag niet verbazen dat met dermate ingrijpende regulering, met name van het aanbod en op onderdelen ook van de vraag, de latent aanwezige krachten van vraag en aanbod van vrije burgers in een open samenleving tot spanningen leiden. Daarbovenop doet de overheid aan de vraagzijde nog een enorme extra duik in het zakje. Zowel in het huursegment als in het koopsegment levert de overheid voor vele miljarden aan vraagstimulering (huurregulering, huurtoeslag, hypotheekrente-af trek). Gegeven het inelastische aanbod vindt al dit geld een uitweg niet in beter wonen, maar vooral in opwaartse druk op de prijs van wonen. Rechtstreeks op de kooprijzen, en indirect op de grondprijs en daarmee ook weer op de kosten van huurwoningen en de benodigde subsidies om de huren laag te houden.

⁵ De Amsterdamse woningcorporatie Ymere schat dat, afhankelijk van de wijk, tussen de 2 en 20 procent van de corporatiewoningen worden onderverhuurd. De afgelopen drie jaar heeft Ymere 1200 onderverhuurde woningen teruggevorderd. Op basis van een recente uitspraak van de rechter gaat men nu ook de geïnde huur vorderen (zie bericht in *NRC Handelsblad*, 18 september 2008). Deze aanpak draagt bij aan het vrijmaken van corporatiewoningen voor mensen uit de doelgroep die nu op lange wachtlijsten staan.

⁶ Zie Koolstra en Leveling (2008), Schuyt (2008) en Verbraecken (2008).

Deze contraproductieve spiraal wordt nog versterkt door het restrictieve aanbod van bouwgrond. In Nederland is in totaliteit relatief weinig ruimte beschikbaar voor wonen. Eichholtz en Lindenthal (2008) wijzen erop dat, vergeleken met andere kleinere Europese landen, de verhouding tussen residentiële grond en landbouwgrond in ons land erg laag is. Optrekken van deze ratio naar het niveau van buurland België zou circa 58.000 hectare extra woongrond betekenen, oftewel een uitbreiding met meer dan 30 procent. Bouwgrond is in Nederland bijna vier keer zo duur als in België. Volgens DNB (2008) is de prijs van bouwgrond in ons land tussen 1995 en 2007 met 275 procent gestegen. Terwijl in 1997 het aandeel van grondkosten in de stichtingskosten van een nieuwe woning 17 procent bedroeg, was dit in 2007 opgelopen tot 27 procent. De NVB (2008b) becijfert dat grondkosten de afgelopen tien jaar met 250 procent zijn gestegen, terwijl bouwkosten in diezelfde periode toenamen met 36 procent. Hoge grondlasten hebben een belangrijk kostenverhogend, en daarmee remmend effect op woningbouw.⁷ Dit is onder meer een uitvloeisel van rigide functiescheiding in de ruimtelijke ordening.

Resultaat van het slechte functioneren van de woningmarkt en het beperkte aanbod van ruimte voor wonen is wachtlijsten voor huurwoningen⁸, hoge prijzen voor koopwoningen, hoge budgettaire lasten voor de overheid, een groeiend gat tussen huren en kopen, en gebrekkige doorstroming in veel segmenten van de 'woonladder'. Resultaat is ook een toenemend gat tussen *insiders* en *outsiders*. Als je een woning hebt, zit je goed. Maar starters in het huursegment stuiten op wachtlijsten. Starters in het koopsegment stuiten op een vaak prohibitief hoog prijsniveau. De woonmobiliteit is laag, met alle schadelijke gevolgen vandien ook voor de verkeersmobiliteit, voor het milieu, voor de arbeidsmobiliteit en voor de economie. En dat alles bij een groot en oplopend beslag op de collectieve middelen, niet alleen in de sfeer van wonen maar ook daarbuiten (hoeveel autowegen bouwen we niet omdat mensen moeilijk kunnen verhuizen?).

Tot slot mag niet verbazen dat in een zo sterk aanbodgedreven markt de concurrentie te wensen overlaat. Dat ligt buiten de reikwijdte van dit rapport. Een interessant voorbeeld betreft de faalkosten in de bouw. Dat zijn kosten die ten behoeve van het eindproduct zijn gemaakt, ontstaan door vermijdbaar tekortschieten in de productieketen. Naar schatting van

⁷ DNB (2008) suggereert dat de hoge grondprijs een resultante is van de hoge woningprijzen en niet andersom, dit vanwege de methode van de residuele grondprijsbepaling. In deze methode resulteert de grondprijs als het verschil van de verkoopprijs van nieuwbouwwoningen en de bouwkosten inclusief winststopslag voor marktpartijen. Echter volgens Ecorys (2008) wordt deze methode in slechts de helft van de situaties toegepast, en dan ook nog meestal in combinatie met andere methodes die de grondprijs mede doen afhangen van de marktprijs van grond in de omgeving. Het lijkt veilig te veronderstellen dat een krap aanbod van ruimte ook in Nederland leidt tot een hoge grondprijs, zowel rechtstreeks alsook doordat een krap aanbod van ruimte een krap aanbod van woningen impliceert en daarmee een hoge woningprijs.

⁸ Volgens de REA (2006) bedraagt de gemiddelde wachttijd voor een goede huurwoning ruim 3 jaar, en in de grote steden nog veel langer (7 jaar in Utrecht en zelfs 10 jaar in Amsterdam). In 2006 stonden 140.000 huishoudens met een laag inkomen ingeschreven als woningzoekende, terwijl daarenboven 200.000 huishoudens met een laag inkomen waren uitgeweken naar een (te) dure huurwoning (Romijn en Besseling (2008)). Wat dit alles betekent voor het functioneren van de arbeidsmarkt en voor de fileproblematiek laat zich raden.

USP Marketing Consultancy zijn deze kosten de afgelopen zeven jaar gestegen tot een jaarlijks totaal in de orde van zo'n 6 miljard euro in 2007. Een jaar eerder was dit nog 5,5 miljard. In een markt waar de bewoner voldoende alternatieven heeft, kan verspilling in het productieproces onder druk van concurrentie binnen de perken worden gehouden. Maar in een sterk aanbodgedreven markt met schaarste, waar de eindbetaler weinig in de melk te brokkelen heeft, kunnen deze kosten straffeloos worden doorberekend in de uiteindelijke prijs van de woning. Dan wordt de minister weer gevraagd om hier noodverbanden voor te bedenken.

2.3. Van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt

Bij een zo complex geheel is de verleiding groot om deelaspecten aan te pakken met een cumulatie van nog weer meer overheidsinterventie, zonder de gevolgen daarvan voor het geheel in aanmerking te nemen. Denk aan subsidies voor startersleningen. Die kunnen in isolatie bezien best nuttig lijken, echter zij verhogen wel weer de vraagdruk en de collectieve lasten zonder bij te dragen aan oplossing van de onderliggende problematiek. Beter zou zijn een algehele terughoudendheid met subsidieverlening. Vaak zal het productiever zijn om bestaande distorsies tegen elkaar weg te strepen, dan er weer één aan de stapel toe te voegen. De toets zou telkens moeten zijn of een interventie, het gehele veld overziend, bijdraagt aan afbouw van onevenwichtigheid – of, integendeel, ons nog weer verder van huis brengt.⁹ Om dat te kunnen beoordelen, is een notie van waar het met de woningmarkt naartoe moet onontbeerlijk.

In de kern is, volgens de VROM-raad en vele anderen, nodig een omslag van een aanbod-naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Modernisering van de woningsector kan een grote maatschappelijke winst opleveren. Bouw aan een markt waar het aanbod voldoende inspeelt op de vraag, en de vraag in staat is het aanbod te sturen. Dit alles in alle vormen en maten van differentiatie die de woningmarkt in een moderne, gevarieerde en welvarende samenleving karakteriseert. En voor de overheid: bouw aan een markt waar overheidsingrijpen consistent en effectief is, in plaats van incoherent en vaak contraproductief.

In zo'n markt kunnen bestaande discrepanties tussen vraag en aanbod en tussen middelen en ambities afnemen. Kan de overheid effectiever en met minder beslag op budgettaire middelen bijsturen om belangrijke doelstellingen van publiek belang na te streven. En kan worden ingespeeld op onderliggende structurele veranderingen in bevolkingssamenstelling, woonvoorkeuren en eisen van ruimtelijke ordening en duurzaamheid. Degenen die daar het

⁹ In een analyse in opdracht van VROM over de methodiek van doorlichting van VROM-beleid zegt de SEO het als volgt: "In de beleidspraktijk van de VROM-ambtenaar zal het vaak voorkomen dat het op te lossen beleidsprobleem te maken heeft met reeds bestaand overheidsingrijpen. Overheidsfalen kan dan een reden zijn voor nieuw ingrijpen (alhoewel het de voorkeur verdient om te bekijken of de oorzaak van het overheidsfalen zelf kan worden aangepakt). Dit is een belangrijk punt, omdat hoogstwaarschijnlijk in Nederland weinig problemen meer bestaan die voortkomen uit marktfalen en waar de overheid nog geen beleid voert" (zie Baarsma e.a. (2007, p. (ii))).

meest bij te winnen hebben, zijn de *outsiders* en de minder draagkrachtigen die aangewezen zijn op steun van de gemeenschap.

In krimpregio's en regio's waar de woningmarkt ontspannen is, zal vanzelf de vrager in de markt het voortouw krijgen. Maar in de rest van het land is daar meer voor nodig. Voor het overheidsbeleid betekent dit een nieuwe oriëntatie, met repercussies voor het denken over planprocedures en woningbouwafspraken; voor het verleggen van subsidiëring 'van woning naar woonomgeving'; en voor het grond- en ruimtelijke ordeningsbeleid waar alle aanleiding bestaat om meer ruimte beschikbaar te maken voor wonen en innovatie te zoeken in gecombineerd ruimtegebruik voor wonen, natuur en landschap.

Wat betekent een dergelijke, globale toekomstoriëntatie voor de probleemstelling van deze adviesopdracht?

Hoofdstuk 3. Drie samenbindende thema's voor Rijksbeleid

Het geheel van onevenwichtigheden overziend, komen drie samenbindende thema's naar voren voor het Rijksbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van de woningmarkt en de financiering van woningbouw. Deze thema's worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt in zeven concreet te implementeren beleidsaanbevelingen.

3.1. Meer ruimte voor wonen

Waarom? Nederland biedt in internationale vergelijking relatief weinig ruimte aan wonen. Mede daardoor is de grondprijs hoog. Bij lagere grondkosten zou meer woningbouw financieel haalbaar worden. Daarnaast belemmert ruimtegebrek de doorstroming in het midden- en hogere segment op aantrekkelijke locaties. Voor een groter en beter aanbod is meer ruimte nodig, onder meer in combinatie met natuur.

Hoe? Stel in de ruimtelijke ordening op innovatieve wijze meer ruimte open voor wonen. Ontwikkel en exploiteer nieuwe combinaties van wonen en natuur, zodat schaarse ruimte beter benut wordt dan bij rigide functiescheiding. Zo'n aanvulling op het beleid om woningbouw te concentreren binnen stedelijk gebied kan zowel wonen als natuur ten goede komen, inhoudelijk en financieel.

3.2. Minder regels voor wonen

Waarom? Regeldruk is een aanzienlijke kostenpost bij woningbouw, en wordt in alle onderzoeken genoemd als het obstakel voor hogere productie. Bovendien drukt regeldruk zwaar op kleinschalig gedifferentieerde woningbouw en op particulier opdrachtgeverschap, waardoor sturing door bewoners extra moeilijk is.

Hoe? Door het Rijk zijn al initiatieven genomen om regeldruk te verminderen. Deze kunnen worden ingebed en aangevuld in een stimulerend program voor het gehele terrein van de woningbouw, met bijzondere aandacht voor kleinschalige woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

3.3. Meer waarde uit wonen

Waarom? Meer ruimte en minder regels zijn nodig maar niet voldoende voor een beter functioneren van de aanbodzijde van de woningmarkt en om woonambities betaalbaar te houden. Daarvoor is ook nodig dat aanwezige kansen door de overheid beter worden benut, dat latente financiële waarde door de overheid beter wordt geëxploiteerd.

Hoe? Op zichzelf komt financiering uit onderzoeken niet naar voren als knelpunt bij woningproductie. Er is geld genoeg, maar er moeten meer rendabele projecten komen – door

meer ruimte en minder regels, maar ook door betere instrumenten en prikkels bij de overheid om rendabele projecten mogelijk te maken (prikkels voor ontkooking en innovatie bij het Rijk, prikkels voor waarde-exploitatie en verevening bij decentrale overheden, inzet van *public-private risk and benefit sharing* instrumenten bij beide).

Uiteraard kan de Rijksoverheid niet alle problemen oplossen. Decentrale overheden spelen in wonen en ruimtelijke ordening een belangrijke rol. De kunst in de rolverdeling Rijk/decentrale overheden is de juiste combinatie te vinden tussen enerzijds decentralisatie en anderzijds een zelfbewust en excellent optreden van de Rijksoverheid. Decentralisatie betekent voor het Rijk loslaten, vermijden van bemoeizucht. Maar tegelijk is er de plicht om dat wat het Rijk moet doen, ook echt heel goed te doen. Er is volop grond voor een stevige rol van het Rijk in de woningmarkt. En volop kans om die rol beter te vervullen.

Hoofdstuk 4. Woningmarktafspraken Rijk/decentrale overheden

Concentreer afspraken tussen Rijk en decentrale overheden niet meer allereerst op nieuwbouw, maar op doorstroming. Ontwikkel daartoe een kwantitatieve meetlat en effectief beleid om doorstroming in alle regio's werkelijk op gang te brengen. Laat het CPB de systematiek van de onderliggende woningbehoefteberekening doorlichten (beëindig de extrapolatie van bestaande onevenwichtigheden, maak gebruik van marktinformatie).

4.1. Rolverdeling Rijk/decentrale overheden

Het afgelopen zomer door minister Vogelaar gelanceerde gesprek tussen Rijk en regio's over de verstedelijkingsafspraken 2010-2020 biedt een goede basis voor een nieuwe benadering (Minister voor WWI (2008)). Het beleidsprogramma van het kabinet geeft aan dat in 2009 tussen Rijk, provincies en regio's afspraken gemaakt zullen worden over de verstedelijkingsopgave vanaf 2010. Ten opzichte van de woningbouwafspraken voor 2005-2009, kunnen deze minder nadruk leggen op kwantitatieve woningproductiedoelstellingen. Immers de opgave ziet er de komende jaren regionaal veel gedifferentieerder uit dan in het verleden. Bij de nieuwe opgave gaat het vooral om een bouwprogramma dat bijdraagt aan het oplossen van knelpunten in de bestaande woningvoorraad en het bevorderen van doorstroming. Maatwerk is geboden. Die kan het best geleverd worden door de betrokken lokale partijen, gelet op hun kennis van de eigen woningmarktsituatie. De Rijksramingen voor de woningbouwopgave kunnen als referentiepunt dienen voor de regionale discussie en voor afstemming tussen regio's, doch niet als leidraad (een situatie die in het verleden eerder regel was dan uitzondering).

Wat betreft de sturing van de omvang en samenstelling van het bouwprogramma komt het voortouw bij decentrale overheden te liggen. De huidige situatie dat de ministers van VROM en voor WWI door de Tweede Kamer regelmatig worden aangesproken op het al dan niet halen van de woningbouw aantallen verdient in de toekomst, gelet op de afnemende woningtekorten en de verschuiving van de aandacht naar doorstroming en het functioneren van de woningmarkt, in deze nieuwe benadering dan ook geen vervolg. Het Rijk blijft uiteraard aanspreekbaar voor knelpunten bij de adequate huisvesting van burgers in Nederland op basis van de Woningwet. Maar dat zou dan meer moeten gaan over de inrichting van het stelsel (doorstroming en het functioneren van de woningmarkt). Het stelsel moet zijn ingericht om voor alle inwoners adequate huisvesting te genereren.

4.2. Nieuwbouw en doorstroming

Tegen deze achtergrond kan de inhoud van het gesprek tussen Rijk en regio's over de woningmarkt worden vernieuwd. Afspraken zijn traditioneel geconcentreerd op nieuwbouw aantallen. Maar het echte probleem is doorstroming. Maar liefst 1 ½ miljoen sociale huurwoningen worden bewoond door huishoudens buiten de doelgroep. Het aanbod van huurwoningen in het midden- en hogere segment vertoont grote hiaten. Koopwoningen zijn voor veel starters onbetaalbaar geworden. Met een jaarlijkse nieuwbouw van 80 duizend

woningen (1 procent op de totale woningvoorraad) wordt dit niet opgelost, zelfs al zou de nieuwbouw – anders dan nu – daar volledig op zijn afgestemd. Integendeel, exclusieve aandacht voor het jaarlijkse nieuwbouwtotaal leidt de aandacht af van de echte problematiek.

Om doorstroming in alle regio's werkelijk op gang te brengen en daarmee het functioneren van de woningmarkt in de kern aan te pakken, is nodig dat doorstroming centraal komt te staan. Nieuwbouw en andere beschikbare instrumenten moeten daar op worden gericht. Een consequentie is dat nieuwbouw zo weinig mogelijk woningen moet opleveren waar binnen afzienbare tijd (zodra een betere doorstroming op gang komt) geen vraag meer naar bestaat. Dergelijke nieuwbouw betekent immers al snel bouwen voor de sloop.

Een voorbeeld is het bijbouwen van sociale huurwoningen. Zodra het beter mogelijk wordt om scheefwonen (bewoning van sociale huurwoningen door personen met een midden- of hoger inkomen) af te bouwen, zullen voor de doelgroep extra sociale huurwoningen beschikbaar komen. In plaats van er daarvan teveel te bouwen, die binnen afzienbare tijd overbodig zijn, kan meer strategisch worden gebouwd in een wat hoger huursegment of het koopsegment om doorstroming op gang te brengen (en tegelijkertijd een bijdrage te leveren aan een meer sluitende grondexploitatie). Zo'n strategische aanpak op lokaal en regionaal niveau is nodig om weg te komen uit extrapolatie van vastgegroeide onevenwichtigheid.

Uiteraard speelt hier wel een kwestie van fasering. Zolang de doorstroming nog te wensen overlaat, zal her en der onvermijdelijk ook nieuwbouw van sociale huurwoningen nodig blijven om de grootste knelpunten op korte termijn te helpen mitigeren. Echter ook dan blijft het zaak om het onderliggende, meer structurele hervormingsprogramma niet uit het oog te verliezen. Dat kan betekenen dat nieuwbouw flexibel wordt opgeleverd, zodat woningen later zonder al te drastische ingrepen voor een ander marktsegment kunnen worden aangepast.

Nieuwbouw kan – hoe relevant ook – aan verbetering van doorstroming niet meer dan een bescheiden bijdrage leveren. Dit zal ondersteund moeten worden met de inzet van een breed palet aan instrumenten. Denk aan een strategisch programma van opwaardering en verkoop van sociale huurwoningen door woningcorporaties; transformatie van bestaande woningen naar het midden- en hogere segment door vrijgeven van splitsing en samenvoeging;¹⁰ en kaveluitgifte aan en bevordering van nieuwbouw in kleinschalig particulier opdrachtgeverschap inclusief forse verruiming van de vrij beschikbare plancapaciteit hiervoor. Zo zal er veel meer te bedenken zijn. Dat kan allemaal worden samengebracht in een offensieve aanpak op lokaal/regionaal niveau.

Het Rijk kan dat ondersteunen met regievoering, financiële steun (zie hoofdstuk 5), en verlaging en zodra mogelijk afschaffing van de overdrachtsbelasting (al dan niet in de context van een bredere hervorming ook van de vraagzijde van de markt). Voor doorstroming zou het goed zijn de vormgeving van Rijkssubsidies niet meer alleen te

¹⁰ Zie Neele e.a. (2008). Interessant is dat in Amsterdam juist die stadsdelen die veel flexibiliteit van splitsing en samenvoeging toelaten een bloeiende woningmarkt en opbloeiende wijken laten zien (Dienst Belastingen Amsterdam en Makelaarsvereniging Amsterdam (2007), en de aanbevelingen van de NVM (2007) voor de 40 wijken).

koppelen aan nieuwbouwaantallen. Hoe goed gemotiveerd ook in de tijd van grote woningtekorten toen gold “hoe meer hoe beter” – nu gaat van die koppeling onvermijdelijk een prikkel uit om goedkope standaardwoningen bij te bouwen die gemakkelijk te realiseren zijn. En waar bij het huidige krappe aanbod noodgedwongen ook wel bewoners voor zijn, maar in een beter functionerende woningmarkt minder vraag naar zal komen. De omslag van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt wordt daar niet door bevorderd.

Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen om in het gesprek tussen Rijk en regio’s twee kwantitatieve indicatoren te gaan hanteren, een voor doorstroming en een voor nieuwbouw – beide door de betrokken overheden te beleggen met maatregelen. Het betoog is dus niet dat het door het kabinet nagestreefde jaarlijkse nieuwbouwaantal geen enkele rol meer zou spelen. Aanbevolen wordt het te hanteren als een referentiepunt samen met doorstroming, en op die manier de aandacht te verleggen naar verbetering van het functioneren van de woningmarkt.

4.3. Systematiek woningbehoefteberekening

Voorts kent de woningbehoefteberekening door VROM/WWI tot dusverre een neiging tot extrapolatie van bestaande arrangementen en daarmee tot vastklinken van bestaande onevenwichtigheden.¹¹ Prijsaanpassing aan de aanbodkant speelt in het ramingsmodel geen rol, strategische ruimtelijke keuzes zijn niet geïncorporeerd, mensen willen in het model blijven wonen waar ze wonen. Het ligt voor de hand om beleid te baseren op een meer strategische berekeningssystematiek, waarin ook gebruik wordt gemaakt van informatie uit de markt. Laat op het ramingsmodel eens een econoom (bijvoorbeeld vanuit het CPB) met frisse blik een *second opinion* geven.

¹¹ Zie VROM-raad (2007, pp. 168-9) en Van Hoek (2008).

Hoofdstuk 5. Financiële betrokkenheid van het Rijk

Hervorm de financiële betrokkenheid van het Rijk, met als doel versterking van het functioneren van de woningmarkt en van prikkels voor overheden op alle niveau's tot waarde-exploitatie. Laat het CPB de systematiek van de behoefte-raming voor overheidsbijdragen in ruimtelijke investeringen voor wonen doorlichten. Sluit de subsidieregeling BLS af (subsidie per aantal gebouwde woningen), en actualiseer de subsidieregeling ISV. Reserveer financiële ruimte voor het thema 'verstedelijking/wonen' in integrale gebiedsontwikkelingsprojecten binnen de nationale projectaanpak MIRT. En bevorder overheidsbreed, ook bij het Rijk, een verschuiving van subsidieverlening naar overheidsparticipatie in passende vormen van 'risk and benefit sharing'.

Voor een beter functioneren van de woningmarkt en een omslag naar een meer vraaggestuurde markt, gaat het de komende periode ook om vernieuwing van de financiële betrokkenheid van het Rijk.

5.1. Omvang van de financiële betrokkenheid van het Rijk

Het ministerie van VROM/WWI maakt eens in de zoveel tijd een behoefte-raming van de benodigde investeringen in woningbouw. Deze wordt op dit moment ook weer gemaakt als voorbereiding op de beantwoording van de motie Van Heugten, Vermeij en Wiegman-Van Meppelen Scheppink (Tweede Kamer (2007)). In deze motie is het kabinet gevraagd om in kaart te brengen wat de behoefte aan Rijkssubsidie voor ruimtelijke investeringen is voor de komende jaren en wat de financiële tekorten zijn.

In de raming wordt een toedeling van de verschillende kosten aan partijen verondersteld. Het gaat bijvoorbeeld om het uitgangspunt bij de huidige instrumenten ISV en BLS dat het Rijk bij herstructurering het grondexploitatiekort voor zijn rekening neemt dat resteert nadat de gemeente 15 procent van de totale grondexploitatiekosten afdekt, en bij uitleg 50 procent van het exploitatiekort. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op analyse van *ex ante* projectplannen van de afgelopen jaren. Daaruit is afgeleid welk deel de Rijksoverheid voor zijn rekening zou moeten nemen om een project te kunnen laten starten.

Niet duidelijk is of deze planinformatie een getrouw beeld geeft van de later feitelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten. Vragen zijn: Is het werkelijk zo dat een project die mate van Rijksfinanciering nodig heeft om van start te gaan? Wat gebeurt er als de Rijkssubsidie wordt verlaagd ten opzichte van het huidige niveau? Komt een project dan niet tot stand, of ontstaat er een proces waarbij gemeenten, corporaties en marktpartijen op zoek gaan naar alternatieve verdelingen van kosten over partijen of een projectopzet met meer marktgeïntereerde waarde-exploitatie? Gaan maatschappelijk gewenste waarden (zoals binnenstedelijk bouwen en ruimtelijke kwaliteit) in dat proces verloren, of zijn dat waarden waar ook lokale partijen belang aan hechten?

Hanteren van de vigerende verdeelsleutels in de ramingen zou kunnen leiden tot een miscalculatie van de benodigde Rijksmiddelen, of van de maatschappelijke problematiek die ontstaat mocht het Rijk middelen in een andere omvang of vormgeving ter beschikking stellen. Voor een andere vormgeving is veel te zeggen, met name ‘slimmere’ vormen van participatie en *benefit sharing* in plaats van subsidieverlening (zie paragraaf 5.3). Dat wordt ingegeven door het streven om bij de overheid en marktpartijen de prikkels te verbeteren om latent aanwezige financiële waarde op te zoeken. Dientengevolge kan de financiële plaat er anders uit gaan zien – sterker nog, dat is de bedoeling. Ook de inzet van dergelijke nieuwe financieringsvormen is aanleiding om de rekensleutels uit het verleden niet te extrapoleren naar de toekomst.¹²

Aanbevolen wordt derhalve de berekeningssystematiek te laten toetsen in het licht van deze overwegingen. Dat zou het CPB kunnen doen, tegelijk met een *second opinion* op de systematiek van woningbehoefteberekening (zie hoofdstuk 4).

Daar komt bij dat het huurbeleid, de hypotheekrente-aftrek en de overdrachtsbelasting gedurende de door de Kamermotie afgedekte periode tot 2020 hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid zullen blijven. Voor het functioneren van de woningmarkt, en de behoefte aan en ruimte voor financiële middelen van de Rijksoverheid, zal dat een nieuwe context opleveren. De thans gemaakte ramingen behoeven ook al om die reden een korrel zout.

Daarmee is geenszins gezegd dat in de nabije toekomst minder behoefte zou gaan ontstaan aan middelen van het Rijk in de sfeer van verstedelijking en stedelijke vernieuwing. Het is aannemelijk dat een behoorlijke inspanning nodig blijft, om in de wijkenaanpak (Ministerie van VROM WWI (2007)) de komende jaren een doorbraak te realiseren en met de verstedelijkingsopgave een nieuwe fase in te gaan. Ook wordt niet beoogd om met nog weer meer studies en *second opinions* het beleidsproces te vertragen. Maar de huidige fase van nadenken over een nieuwe aanpak is wel het moment om de onderliggende rekenmodellen tegen het licht te houden en waar zinvol te moderniseren.

Voorts geldt als algemene opmerking de conclusie uit Hoofdstuk 2, namelijk dat het zaak is terughoudend te zijn met subsidieregelingen/fondsen die in isolatie gezien sympathiek en effectief lijken te zijn maar in totaliteit vaak tegenstrijdig en contraproductief uitwerken. Subsidieverlening moet passen binnen een breder inhoudelijk kader van hervorming van de woningmarkt. Naarmate distorsies tegen elkaar kunnen worden weggestreept, kan worden volstaan met een geringer totaal aan financiële betrokkenheid van het Rijk. Op de vormgeving van die betrokkenheid wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader ingegaan.

¹² Zie bijvoorbeeld Brouwer e.a. (2006), waar met de vaste kostenverdelingsleutels van het Ministerie van VROM (2003) (*De Kosten in Beeld, de Kosten Verdeeld*) wordt gerekend. Het doel is juist om deze sleutels te doorbreken door middel van betere waardeprikkels bij de verschillende overheden. Brouwer e.a. (2006) geven echter aan dat zij van extra projectwinsten abstraheren.

5.2. Subsidieregelingen ISV en BLS

Het bovenstaande pleidooi voor een *second opinion* over de systematiek van woning- en financieringsbehoefteberekening laat overlet dat altijd onzekerheid zal blijven bestaan over de behoefte aan Rijksmiddelen. Om die reden is het rationeel om niet te experimenteren met beëindiging van financiële steun daar waar politiek/maatschappelijk de grootste kwetsbaarheden liggen. Wel is het ook daar zaak om gezonde prikkels in te bouwen, en ervoor te zorgen dat de overheid waar mogelijk nog iets kan terugverdienen mocht een project mede dankzij de overheid gunstiger uitpakken dan geraamd.

De ISV-regeling voor Rijkssubsidie bij stedelijke herstructurering lijkt op hoofdlijnen robuust in het licht van rolopvatting en prioriteiten van het Rijk. Deze regeling is bij evaluatie effectief bevonden¹³ en financiert een topprioriteit van het Rijk (aanpak van 40 en andere wijken). Het zou gek zijn die nu te discontinueren. De benodigde omvang ervan wordt separaat door het departement in beeld gebracht. Daarbij passen de overwegingen van paragraaf 5.1 hierboven.

Voor de BLS-regeling geldt het omgekeerde. De effectiviteit van deze regeling is niet geëvalueerd. Ongetwijfeld heeft de regeling een impuls gegeven aan de benodigde nieuwbouw in de tijd dat aantallen de eerste prioriteit waren. Nu verschuift de aandacht van kwantiteit naar kwaliteit en doorstroming, van grootschalige bouw naar meer kleinschalig en particulier. En naar subsidievormen liefst zonder complexe nacalculatie, die immers de prikkels en creativiteit bij decentrale overheden (en corporaties en marktpartijen) kan verminderen. Generiek stimuleren van woningproductie past niet meer bij rol en prioriteiten van het Rijk. Het is evenmin overtuigend dat de regierol van het Rijk ten aanzien van doorstroming en nieuwbouw zo'n subsidie-instrument nodig heeft om effectief te zijn. Voor het gesprek over verstedelijking en woningbouw brengt het Rijk nu ook andere, meer passende instrumenten mee (zoals informatie, ISV en GOB in nieuwe jas, projectfinanciering *à-la*-MIRT voor gebiedsontwikkeling).

Tegen deze achtergrond luidt het advies de ISV-regeling te actualiseren en de BLS-regeling af te sluiten. Het prestatieveld 'Wonen' en de verdeelsleutels van ISV kunnen voor de komende periode nieuw worden geijkt op de doelstellingen van doorstroming en nieuwbouw, conform de inhoudelijke lijnen aanbevolen in dit rapport. Aanbevolen wordt in het prestatieveld op te nemen dat gemeenten met beleid dat onvoldoende bijdraagt aan doorstroming of onvoldoende de lokaal aanwezige waarde exploiteert geen ISV-subsidie ontvangen.

Tegelijk kan worden gezien of beëindiging van BLS tot knelpunten leidt. Mocht dat zo zijn, dan kunnen die worden opgevangen door enige beperkte verbreding van de reikwijdte van ISV of – meer voor de hand liggend – binnen de gebiedsontwikkelingsprojecten van het MIRT (zie paragraaf 5.3). De verwachting is echter niet dat afsluiting van BLS tot knelpunten leidt. Een verschuiving van stimulering van uitleg (BLS) naar binnenstedelijk (ISV) sluit aan bij de prioriteiten van het Rijk.

¹³ Zie de Minister van VROM (2006), Gerritsen e.a. (2006) en Ecorys (2006).

Voorts kan stroomlijning worden bevorderd van aan ISV gerelateerde bijdragen uit andere departementen. De desbetreffende Brede Doel Uitkering is helaas afgebrokkeld. Budgetten in de sfeer van de woonomgeving, die qua doelstelling passen bij de doelstelling van ISV, kunnen in een bredere uitkering worden gebundeld. Denk bijvoorbeeld, naast milieuonderwerpen als geluid, bodemsanering en luchtkwaliteit, aan economie/bedrijven, groen/water en maatschappelijke en culturele voorzieningen. Hierdoor wordt tegengegaan dat middelen gefragmenteerd vanuit verschillende begrotingen worden ingezet, met alle problemen vandien in termen van versnippering van beleid, lange en kostbare doorlooptijden en bureaucratische rompslomp. In een van de gesprekken gaf een gemeente aan voor een binnenstedelijk gebiedsontwikkelingsproject meer dan 30 loketten bij het Rijk te hebben moeten benaderen. Dat zegt genoeg.

Het aldus geactualiseerde ISV kan als generieke regeling worden gedecentraliseerd in de lijn van de adviezen van de Commissies Lodders en d'Hondt.¹⁴ Daarbij beslist het Rijk over prioriteiten en het budget, en draagt de middelen vervolgens over met een decentralisatie-uitkering. Het is dan aan de decentrale overheid om te beoordelen hoe men de ISV-middelen het best kan inzetten. De afgelopen jaren is decentraal behoorlijk geïnnoveerd met allerlei vormen van overheidsparticipatie in publiek-private samenwerking (PPS) en *risk and benefit sharing*. Voor een verschuiving van subsidieverlening naar participatie is veel te zeggen (zie paragraaf 5.3). Daartoe zouden decentrale overheden ook ISV-middelen kunnen inzetten.

Een nader te beoordelen aandachtspunt is tot slot hoe afstemming en samenwerking te bevorderen binnen regionaal/provinciaal verband. Gegeven het feit dat gemeenten uiteindelijk de uitvoerende overheidslaag zijn, ligt het voor de hand het grootste deel van de ISV-middelen net als thans rechtstreeks te doen toekomen aan de gemeenten, en afstemming te bevorderen in de vorm van een in regioverband gecoördineerde visie op verstedelijking met bijbehorende afspraken over woningbouw en doorstroming. In de brief van minister Vogelaar aan de Tweede Kamer over de verstedelijkingsafspraken (Minister voor WWI (2008)) staat dat de gesprekken aanvankelijk weliswaar met de regio's plaatsvinden, maar dat afspraken vervolgens zullen worden gemaakt afhankelijk van de aard en de omvang van de problematiek en met de bestuurlijke partijen die gegeven de specifieke uitdaging voor de hand liggen. Voor kleinere gemeenten kunnen de provincies budgethouder blijven.

5.3. Overheidsparticipatie

Anders dan in de Vinex-periode vraagt de komende verstedelijkingsopgave om integrale gebiedsontwikkeling, waarbij wonen, natuur, water, infrastructuur en publieke voorzieningen in samenhang worden ontwikkeld (zie Noordanus (2008)). Ook vanuit de optiek van duurzaamheid is daar veel voor te zeggen (zie Van der Leij (2008)). Vormen van overheidsbetrokkenheid moeten hierop worden toegesneden. Daar komt bij dat de financiering van de ruimtelijke-investeringsopgave onder druk staat. Ook van de overheid

¹⁴ Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies (2008), Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008).

worden aanzienlijke inspanningen gevraagd.¹⁵ Mogelijkheden om met een integrale benadering meer waarde te creëren, moeten derhalve volledig worden uitgebuit.

Tegen deze achtergrond is er veel voor te zeggen de financiële betrokkenheid van de overheid te verschuiven van subsidieverlening naar participatie. Bij participatie blijft de overheid, anders dan bij een subsidie vooraf, ook gedurende het project betrokken. Dat geeft een prikkel om van het project een succes te maken, hetgeen productief kan zijn wanneer de overheid hier invloed op heeft (bijvoorbeeld vergunning en regelgeving, infrastructuur, publieke voorzieningen). Met name door de Rijksoverheid valt grote winst te behalen door beter gecoördineerd optreden. Door optreden dat minder *ad hoc* is, en meer berekenbaar over een reeks van jaren. Dat is voor woningbouw cruciaal. Het overheersende commentaar van decentrale overheden is dat men zoekt niet zozeer naar subsidie maar veeleer naar partnerschap van het Rijk, om samen in een langjarige inspanning succes te boeken in integrale gebiedsontwikkeling en waardecreatie – ook in de lastige wijken binnen de steden.

Participatie betekent dat met publieke middelen zorgvuldig wordt omgegaan. Er kan immers – anders dan bij subsidie – nog iets worden terugverdiend. Om het anders te zeggen: wanneer met participatie meerwaarde te behalen valt, zal zonder participatie een grotere subsidiestroom nodig zijn om hetzelfde resultaat te bereiken. Uiteraard moeten risico's adequaat worden afgedekt, en dat kan ook.

Interessant is dat juist decentrale overheden met allerlei vormen van participatie ervaring hebben opgedaan. Het Rijk is achtergebleven. Met de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* (Minister van Financiën (2007)) biedt dit kabinet echter een nieuw perspectief. Daarin is een slag gemaakt van afstoten en afhouden naar een meer actieve borging van het publiek belang. Deelnemingen met een specifieke publieke taak, zoals gebiedsontwikkeling, worden daarbij als voorbeeld genoemd. Hiermee is er een basis voor het Rijk om een inhaalslag te gaan maken.

Integrale gebiedsontwikkeling levert daartoe een mogelijkheid, om twee redenen. Ten eerste is evident dat er voor het Rijk een strategisch belang bestaat in de grote sleutelprojecten van integrale gebiedsontwikkeling die Nederland de komende periode voor zijn kiezen krijgt. Dat zijn projecten waarbij het Rijk niet alleen staat, er doen altijd ook decentrale overheden mee. Echter een enkele blik in de vele Rijksnota's over ruimtelijke ordening, natuur en landschap, milieu en infrastructuur maakt duidelijk hoezeer dergelijke projecten worden ingekaderd door allerlei vormen van betrokkenheid van het Rijk – zie de recente *Structuurvisie Randstad 2040* (Minister van VROM (2008)) en vele nota's meer. Kennelijk is er overduidelijk een Rijksbelang, en in een klein land als Nederland is dat ook niet gek.

Ten tweede valt, om die reden, financiële winst te behalen uit betere coördinatie van die Rijksbetrokkenheid. Dat lukt niet als het Rijk alleen maar aan het begin van een project uit allerlei verschillende potjes van departementen subsidie geeft, en dan zijn handen van het project aftrekt en zichzelf beperkt tot algemene wet- en regelgeving. De decentrale overheden en marktpartijen worden dan voor de rest van het project overgeleverd aan een

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de indicatieve berekeningen van de Initiatiefgroep 'Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit' (2007).

veelkoppige bureaucratie. Winst is te behalen wanneer het Rijk bij complexe projecten gedurende de rit, en intern goed gecoördineerd, als partner betrokken blijft. Dan helpt het als er een financieel belang is, een toegesneden vorm van participatie.

Overigens gaat het er uiteraard niet om het Rijk een rol te laten vervullen die aan projectontwikkelaars toekomt. Participatie kan allerlei passende vormen aannemen, zoals bijvoorbeeld een achtergestelde lening. Indien een project mede dankzij partnerschap van het Rijk een financieel succes wordt, dan krijgt het Rijk de lening na enige tijd terugbetaald. Dat is goed voor de Rijksbegroting. Lukt dat niet, dan vervalt de lening en wordt deze daarmee in feite een subsidie. Een subsidie is wat het Rijk nu ook al verschaft. In zo'n constructie is het risico naar beneden begrensd, en wel op het niveau van de (huidige) subsidie.

Het alternatief voor dergelijke 'slimmere' financieringsvormen is zoals gezegd een, gegeven de toenemende complexiteit van de opgave, stijgend beroep op subsidieverlening door het Rijk. Als de mogelijkheden van coördinatie en daarmee waarde-exploitatie door het Rijk zelf niet worden uitgebuit, dan betaalt het Rijk uiteindelijk de rekening in de vorm van hogere subsidieverplichtingen. Met of zonder decentralisatie – je ontkomt er in een klein land als Nederland niet aan dat lokale problemen, wanneer deze lokaal met de beschikbare middelen en binnen de van Rijksweg bepaalde kaders niet oplosbaar zijn, ook problemen worden voor de Rijksoverheid.

De keuze voor integrale gebiedsontwikkeling biedt de basis om projecten te identificeren waarbij betrokkenheid van het Rijk toegevoegde waarde heeft. Uit de gespreksronde van de minister van WWI met de regio's over verstedelijking en woningbouw zal blijken welke dat kunnen zijn. Mogelijke voorbeelden van dergelijke 'nationale sleutelprojecten' voor het opvangen van de woningbehoefte in de Randstad zijn ondermeer de Zuidplaspolder bij Gouda, het Pampusgebied bij Almere, het oude vliegveld Valkenburg bij Leiden en locaties in de Haarlemmermeer (zie *Structuurvisie Randstad 2040*, Minister van VROM (2008)). De toegevoegde waarde van Rijksbetrokkenheid zal in de regel, naast verstedelijking en woningbouw, verschillende andere dimensies hebben: zoals infrastructuur, vergunning en specifieke regelgeving (ruimtelijke ordening, milieu, groen en bedrijventerreinen), economische structuurversterking, en Rijksgrondbezit.

Het ligt voor de hand de inzet van het Rijk voor verstedelijking en woningbouw te integreren onder de R van MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Voor elk integraal gebiedsontwikkelingsproject kan een maatschappelijke kosten-baten analyse als basis dienen voor een beoordeling of financiële betrokkenheid van het Rijk te rechtvaardigen is, en, zo ja, welke omvang en vorm die dan zou kunnen krijgen. Dat is een waarborg dat geen Rijksgeld wordt verspild. Een gebiedsontwikkelingsproject biedt een afgebakend geheel om, waar zinvol, de Rijksbetrokkenheid in de vorm van participatie in plaats van subsidie te gieten. In hoofdstuk 6 wordt aanbevolen het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) van het Rijk daarvoor het exclusieve vehikel te maken.

Nuttige algemene handleidingen en overzichten over publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling en over *benefit sharing* zijn opgesteld door het Ministerie van Financiën

(Kenniscentrum PPS (2001, 2004, 2006)). Een boeiend overzicht van lessen en successen uit de praktijk is onlangs gepubliceerd door overheids- en marktpartijen verenigd in een werkgroep rond Deloitte Real Estate Advisory (2008). Het beeld is niet dat er voor de gebiedsontwikkeling een nieuwe ‘gouden formule’ moet worden bedacht. Onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur (‘Commissie Ruding’) (2008), is het ook hier een kwestie van vaker en meer ‘ondernemend’ toepassen van wat in beginsel al mogelijk is. Veel van de aanbevelingen door deze commissie gedaan voor de infrastructuur, kunnen zo worden doorvertaald naar woningbouw en gebiedsontwikkeling. Indien wordt overgegaan tot oprichting van het door de Commissie Ruding voorgestelde Regionaal PPS Fonds, dat decentrale overheden in staat stelt kleinere infrastructuurprojecten te realiseren, dan zou dat ook kunnen worden opengesteld voor PPS-projecten in de sfeer van woningbouw en gebiedsontwikkeling. Vaak zullen integrale projecten zowel infra als wonen in zich verenigen.

Door de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (‘Commissie Dekker’) (2008) is de aanbeveling gedaan om vaker te werken met gebiedsconcessies, waarbij publieke partijen de verantwoordelijkheid hebben voor het proces tot en met een structuurvisie, en private partijen geselecteerd via aanbesteding vervolgens op grond van heldere kaders de bevoegdheid krijgen voor realisatie en exploitatie. Deze aanbeveling kan worden ondersteund, onder de toevoeging dat *benefit sharing* door de overheid ook in de fase van realisatie en exploitatie de moeite van het verkennen waard is.

Immers de waardeestijging van vastgoed in een gebiedsontwikkeling is niet altijd nauwkeurig te voorspellen en zal vaak afhangen van de betrokkenheid die de overheid ook in de realisatie- en exploitatiefase moet blijven opbrengen (bijvoorbeeld vergunning en regelgeving, realisatie infrastructuur, publieke voorzieningen). In dat geval kan participatie de overheid over de streep helpen om in de aanvangsfase niet overmatig risicomijdend te zijn bij het inbrengen van publieke (investerings)middelen. Een deel van de waardegroei zal verderop in het proces weer naar de overheid terug kunnen vloeien. Om dezelfde reden kan een passende vorm van participatie de overheid bij de les houden gedurende de latere fasen van het project.

Daarbij zijn allerlei alternatieve vormen van financiële participatie denkbaar, variërend van aandelenparticipatie tot subsidie met *benefit sharing/clawback*, tot achtergestelde lening en garantie. Het kiezen van de beste vorm is maatwerk, af te stemmen op de specifieke karakteristieken van het project. Soms wordt daarbij wel gewezen op de “risico’s van staatssteun”. Dit is een aandachtspunt, allereerst op inhoudelijke gronden en daarnaast ook vanwege Brussel. Maar angst voor staatssteun moet de Nederlandse overheid er niet van weerhouden om goed te rechtvaardigen publieke belangen na te streven. In elk geval kan het nooit zo zijn dat vervanging van een subsidie door bijvoorbeeld een achtergestelde lening opeens een “staatssteunrisico” met zich meebrengt. Voor de prikkels voor de overheid om een project tot een succes te maken, en voor een zuinig beslag op overheidsmiddelen, kan participatie in plaats van subsidieverlening echter een groot verschil maken.

5.4. Het fiscale instrumentarium

In de korte tijd die voor dit advies voorhanden was, is het niet mogelijk geweest om in detail aandacht te besteden aan de vraag of het fiscale instrumentarium een sterkere rol zou kunnen spelen ter bevordering van stedelijke vernieuwing. Soms wordt wel gesuggereerd dat een gerichte optimalisering van bestaande arrangementen relevant zou kunnen zijn.¹⁶ Wellicht zou het zinvol zijn specifieke fiscale knelpunten nader te bezien, overigens onder de algemene observatie dat de woningmarkt al vergeven is van stimuleringsregelingen van overheidswege en hervorming van de sector niet zit te wachten op nog weer meer goedbedoelde distorsies.

¹⁶ Deze suggestie werd gedaan in een peiling van marktpartijen door Akro Consult (2007).

Hoofdstuk 6. Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf Rijk

Maak het GOB tot een slagvaardig vehikel dat namens het Rijk participeert in gebiedsontwikkeling waar een nationaal belang is en/of waar het Rijk grond bezit. Maak GOB eigenaar van alle grond van het Rijk die mede voor wonen in aanmerking komt, geef GOB bedrijfseconomische transparantie en slagkracht, en geef de betrokken departementen een gezamenlijk en tastbaar financieel belang in het succes van GOB.

Het GOB is in potentie het geschikte vehikel voor een offensieve inzet van het Rijk bij waarde-exploitatie in integrale gebiedsontwikkeling, daar waar projecten van nationaal belang zijn en/of waar het Rijk grond bezit. Om die rol naar behoren te kunnen vervullen, dient het GOB te worden voorzien van een adequate missie, adequate middelen, en een adequate verankering binnen de Rijksoverheid. Tot dusverre blijft het GOB hangen tussen intentie en feitelijke slagkracht.

Missie: Waarde-exploitatie grond en integrale gebiedsontwikkeling, in drie werkvelden:

- Eigendom en beheer van alle grond van het Rijk die voor verkoop en voor gebiedsontwikkeling in aanmerking komt;
- Participatie als exclusieve ontwikkelaar namens het Rijk in *risk and benefit sharing* formules bij gebiedsontwikkeling;
- Kenniscentrum gebiedsontwikkeling voor decentrale overheden (spin-off).

Middelen: Een bedrijfsmatig ingerichte balans; eigendom van alle grond van het Rijk die voor verkoop en gebiedsontwikkeling in aanmerking komt (inclusief Domeinen en de relevante grond van Dienst Landelijk Gebied van LNV); financiële armslag om op de grondmarkt en als ontwikkelaar slagvaardig te kunnen opereren; risicodragende en rendementgenietende betrokkenheid van de relevante departementen met een jaarlijkse neerslag in de departementale begrotingen (VROM, LNV, V&W, Defensie, Financiën).

Verankering: Kerndoel is verkokering binnen de Rijksoverheid tegen te gaan en integrale waarde-exploitatie door het Rijk procesmatig te verankeren. Naast adequate budgettaire prikkels is relevant dat integrale projectbesluiten financieel transparant zijn, gebaseerd op alternatieven die de potentie van waardecreatie in beeld brengen (kosten-baten analyse). Alle projectbesluiten te nemen door alle bewindslieden gezamenlijk die betrokken zijn bij het GOB.

Wat niet gaat werken is een GOB op àl te grote afstand van het Rijk, met een risicomijdende aandeelhouder en enkele vakdepartementen als vrijblijvend bilateraal opdrachtgever. Dan komt het GOB niet van de grond en komt ontkokering niet tot stand. Nodig is dat op ministerieel niveau een integrale opdrachtgeversrol wordt gerealiseerd. Daarvoor kan in de praktijk van de Rijksoverheid behulpzaam zijn een gezamenlijk budgettair belang van alle bij GOB betrokken ministers bij alles wat er bij GOB gebeurt. Dit kan worden ingericht door een departement de aandeel- en dossierhouder te maken, te zorgen voor een jaarlijkse neerslag van de waardecreatie door het GOB op bedrijfseconomische basis in een rendementsuitkering aan dit departement, en directe doorvertaling daarvan met een vaste

verdeelsleutel elk jaar van de begroting van dit departement naar de begrotingen van de overige betrokken departementen (VROM, LNV, V&W, Defensie en Financiën, zeg elk een deel van 20 procent). Uiteraard kan in deze budgettaire neerslag op bedrijfseconomische basis een element van *smoothing* over tijd worden aangebracht, zodat een mogelijke neiging van departementen om de begroting van het GOB te gaan *fine-tunen* kan worden vermeden.

Het op deze wijze hanteren van financiële prikkels om samenwerking tussen departementen te bevorderen, zou iets nieuws zijn binnen de Rijksoverheid. De gespreksronde met decentrale overheden en marktpartijen ten behoeve van dit rapport werpt een beeld op van dusdanig gefragmenteerd optreden door de Rijksoverheid in de sfeer van gebiedsontwikkeling, dat er alle aanleiding is om rond het GOB te bezien of nieuwe wegen denkbaar zouden zijn. Doel is om linksom of rechtsom te komen tot een ontkokerd opdrachtgeverschap waar belangentegenstellingen worden gewogen en beslecht. Dit werkt doorgaans het best wanneer de belangen tastbaar en gelijkgericht zijn.

Relevant daarbij is ook de keuze van het aandeel- en dossierhoudende departement, aan de hand van het vigerende beleid terzake. In de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* (Minister van Financiën (2007)) is dit beleid uiteengezet, waarbij toetspunten zijn de financiële kant en de beleidsmatige. Naarmate het Rijk voor het GOB een meer actieve rol ziet in de sfeer van gebiedsontwikkeling, zal het volgens de nota ook meer voor de hand liggen om ophanging te zoeken bij een vakdepartement. Het bij een actieve rol van het GOB behorende ‘ondernemerschap’ behoort minder tot de natuurlijke *habitus* van de financiële functie, die daar ook vakinhoudelijk in de sfeer van gebiedsontwikkeling niet op is toegerust. Bij gemeenten rapporteert het grond- en ontwikkelbedrijf niet aan de wethouder Financiën, maar aan een vakwethouder. De Rijksdeelneming in gebiedsontwikkelingsproject Meerstad wordt door LNV beheerd. Desalniettemin is voor Financiën altijd een belangrijke rol weggelegd om bedrijfseconomische efficiëntie en controle te waarborgen, en ook met opgehanging bij Financiën zal het mogelijk zijn te komen tot een slagvaardig GOB.

Qua reikwijdte van het nieuwe GOB ligt een samengaan voor de hand met Domeinen en met de relevante onderdelen van de Dienst Landelijk Gebied van LNV. De RGD kan in veel projecten met zijn vastgoed een strategische partner zijn. Het betrekken van DLG is van belang zowel simpelweg om synergie te bereiken tussen vergelijkbare diensten binnen de Rijksoverheid, alsook op inhoudelijke gronden om het opzoeken van innovatieve combinaties van wonen en groen te bevorderen (zie hoofdstuk 7). Ook indien de relevante onderdelen van DLG voorlopig niet worden betrokken, blijft van belang dat LNV vanaf het begin volledig in het nieuwe GOB participeert. Beleidsmatige en regelgevende innovatie tussen departementen inclusief LNV is immers waar de grote winst te behalen valt. Dat, zo werd in de gesprekken meermalen gememoreerd, is ook een van de lessen van Vinex.

Met een slagvaardig GOB worden aldus de genoemde, samenbindende thema's alledrie tegelijk gediend. Een actieve en op waarde gerichte aanpak van gebiedsontwikkeling door de Rijksoverheid zal leiden tot meer ruimte voor wonen, zowel meer nieuwe grond die beschikbaar wordt gemaakt (bijvoorbeeld door Domeinen, Defensie, DLG) als meer *drive* om interdepartementaal innovatie te zoeken in gecombineerd grondgebruik (bijvoorbeeld voor wonen en natuur). Het tweede thema, vermindering van administratieve en procedurele

lasten, wordt gediend met integraal optreden door het Rijk. En het derde thema, waarde-exploitatie, wordt de kerntaak van een slagvaardig GOB.

Hoofdstuk 7. Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening

Richt een Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening in met als taak om praktisch toepasbare, grensverleggende innovaties te genereren in het gebruik van meer ruimte voor wonen, waaronder in combinatie met natuur en landschap. Lever een impuls door enkele aansprekende praktijkexperimenten een kans te geven.

Met een nieuw GOB kan het Rijk beschikken over een slagvaardig ontwikkelbedrijf, en over effectieve prikkels bij departementen om een breed arsenaal aan Rijksinstrumenten voor waardecreatie bij gebiedsontwikkeling integraal in te zetten. Vervolgens is ook creatieve voeding nodig, met praktisch toepasbare innovaties in de sfeer van wonen en ruimtelijke ordening. Overigens niet alleen voor GOB, maar meer in den brede om vernieuwing aan te jagen in de beschikbaarheid en het gebruik van ruimte voor wonen.

7.1. Innoveer in het gebruik van ruimte

Er is alle aanleiding om in onze ruimtelijke ordening meer ruimte beschikbaar te maken voor wonen, en vooral om innovatie te zoeken in gecombineerd ruimtegebruik voor wonen, natuur en landschap. Van Assche (2006) roept in dat verband op tot meer differentiatie, kleinschaligheid, en experimenteermogelijkheden op decentraal niveau. Binnen het werkhema 'Ruimte Creëren' ontwikkelt het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2008) vernieuwende concepten voor combinaties van wonen en natuur, met als uitgangspunt het tot stand brengen of in stand houden van een duurzame groene ruimte.

Meer ruimte voor wonen kan de kosten van grond en daarmee van woningbouw drukken. Daardoor wordt meer nieuwbouw rendabel. Ook kunnen nieuwe combinaties van wonen en natuur bijdragen aan verbetering van het woningaanbod in het midden- en hogere segment. Daarmee wordt bijgedragen aan betere doorstroming in de 'woonladder', en tevens aan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor internationale bedrijven. Volgens de OECD (2007) wordt de internationale concurrentiepositie van de Randstad ondermijnd door een gebrek aan aantrekkelijke woonopties, met name doordat het Groene Hart slecht wordt benut.¹⁷ Ook de Randstadcommissie onder voorzitterschap van voormalig Minister-President Kok (Commissie Versterking Randstad (2007)) bepleit om die reden ontsluiting van het Groene Hart.

Dit is geen pleidooi om het beleid van concentratie van woningbouw binnen stedelijk gebied ter discussie te stellen, wel om het aan te vullen door tevens ruimte te bieden voor nieuwe groene woonmilieu's. De recente *Structuurvisie Randstad 2040* (Minister van VROM (2008)) biedt daarvoor openingen, ook binnen het Groene Hart waarvoor een meer

¹⁷ In dezelfde sfeer vinden Vermeulen en Van Ommeren (2008) dat restricties op hoogwaardige woningbouw in en rond het Groene Hart een negatieve invloed hebben op de toename van hoogwaardige arbeidsplaatsen en van de arbeidsproductiviteit.

gedifferentieerde toekomst wordt geschetst dan de scherpe functiescheiding die tot dusverre de regel is geweest.

7.2. Innovatienetwerk

Er is behoefte om dit vernieuwingsproces een praktische impuls te geven vanuit de invalshoek van ruimtelijke ordening en wonen. Het advies is daartoe een vehikel in te richten: een Innovatienetwerk Wonen en Ruimtelijke Ordening, met als doel om volstrekt onafhankelijk, deskundig en ten behoeve van overheid en marktpartijen grensverleggende innovaties te genereren ter vergroting en verrijking van het ruimtegebruik voor wonen (dus geen studies, maar projecten en praktisch toepasbare *pilots* die tot systeemverandering kunnen leiden). Op het terrein van LNV wordt een dergelijke rol met succes vervuld door het genoemde Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, waarmee partnerschap en wederzijdse aanvulling kan worden bereikt.

‘Wonen’ in de context van ruimtelijke ordening ligt als *driver* voor de hand, immers rondom wonen liggen cruciale beleidsuitdagingen voor de komende periode (niet alleen woningbouw zelf, maar ook de ruimtelijke ordening van vervoer en infrastructuur, werkgelegenheid, milieu en recreatie). En wonen heeft grote financiële potentie, als drager ook voor aanpalende belangen zoals van natuur en het agrarisch landschappelijk gebied.

7.3. Enkele aansprekende praktijkexperimenten

Een stevige impuls kan worden gegeven door enkele aansprekende praktijkexperimenten een kans te geven. De woningsector is er klaar voor. Aanzetten zijn het afgelopen jaar geleverd, onder meer uit de koker van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2007, 2008) en zijn partners in de markt. Daar wordt gewerkt aan de concepten ‘Nieuwe Dorpen’ (hoe kan wonen in het landelijk gebied de kwaliteit van het landelijk gebied versterken), ‘Nieuwe Marken’ (hoe kan de kwaliteit en toegankelijkheid van natuur en landschap worden verhoogd en tegelijk tegemoet worden gekomen aan de vraag naar buiten wonen), en ‘Duinwonen’ (hoe kan wonen op nieuw aan te leggen duinlandschap bijdragen aan verbetering van de veenweidegebieden en hun waterhuishouding, aan minder verrommeling van het landschap, en aan oplossing van het tekort aan hoogwaardige woonlocaties in de Randstad).

In lijn met deze concepten beginnen marktpartijen met concrete voorstellen voor gebiedsontwikkeling te komen. Zo is in samenwerking tussen ontwikkelaar AM Wonen, BPF Bouwinvest, corporatie Ymere, en bouwer RoTij het concept duinwonen in een voorstel opgenomen voor de gebiedsontwikkeling van het poldergebied Zwaansbroek in de Haarlemmermeer (AM Wonen (2005)). Zij zijn ervan overtuigd dat met dergelijke vernieuwing van landschappelijk ruimtegebruik meer waarde te exploiteren valt, zowel financieel als voor waterbeheer en natuur. Een ander plan in dezelfde sfeer betreft Waverduin en Wavermeer (Vista Landscape and Urban Design (2007)).

Veel van de verschillende dimensies uit dit rapport kunnen worden bijeengebracht door enkele van dergelijke projecten op experimentbasis een kans te geven: gebiedsontwikkeling in PPS-verband; gebruikmaking van de nieuwe mogelijkheden in de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Grondexploitatiewet om een passende grondprijsvorming en verevening van opbrengsten en kosten mogelijk te maken (verevening zowel binnen het domein grondexploitatie/wonen alsook tussen wonen en natuur); vernieuwing van ruimtelijke ordening door in groen gebied met respect voor en ter ondersteuning van natuur en landschap nieuwbouw van woningen in te passen; bijdrage aan de nieuwbouwopgave en tegelijk aan doorstroming in de woningmarkt.

Het Rijk zou de aangewezen zijn om voor enkele praktijkexperimenten het voortouw te nemen, de betrokkenheid van de verschillende partijen binnen en buiten de overheid te catalyseren, en waar nodig steun te verlenen met regelgeving (experimenteerruimte waar nodig) en met participatie door het GOB.

Hoofdstuk 8. Actieplan Vermindering Regeldruk Woningbouw

Concipieer en monitor een stimulerend actieplan ter vermindering van regeldruk op woningbouw (administratieve lasten, procedurele lasten, bouw- en milieunormen). Kom waar mogelijk tot extra vermindering van regels voor kleinschalige particuliere woningbouw.

Regeldruk wordt in alle onderzoeken genoemd als *het* belangrijkste obstakel voor woningproductie.¹⁸ Aanzienlijke reductie ervan moet topprioriteit zijn voor het Rijk. Er zijn recent al initiatieven in deze sfeer genomen, en naar aanleiding van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw ('Commissie Dekker') (2008) zit er nog meer in de pijplijn. Dit alles kan worden ingebed en aangevuld binnen een stimulerend program voor het gehele terrein van de woningbouw. Er zijn verschillende goede redenen voor zo'n program, zeker ook om het als een aansprekend totaalplan te presenteren en te monitoren. Dat kan de woningbouw een impuls geven.

8.1. Redenen voor vermindering regeldruk

Ten eerste vormen administratieve en procedurele lasten een significante en groeiende kostenpost. Dit heeft een drukkend effect op de aanbodzijde van de woningmarkt. Er wordt daardoor minder gebouwd en gerenoveerd. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat alle regels maar moeten worden afgeschaft. Maar er is wel aanleiding om te kijken of met stroomlijning van regels een zelfde (of beter) resultaat van publiek beleid bereikt kan worden, en of bepaalde onderdelen van sterk interveniërend publiek beleid nog van deze tijd zijn danwel in een moderne samenleving afgebouwd kunnen worden. Lagere regeldruk betekent lagere kosten, hetgeen de bouwproductie belangrijk kan stimuleren.

Ten tweede beïnvloeden administratieve en procedurele lasten de marktverhoudingen aan de aanbodzijde van de woningmarkt. Voor grootschalige bouwers, projectontwikkelaars, corporaties (en gemeenten) vormen dergelijke lasten een vaste kostenpost, die zij kunnen omslaan over een groot volume en daardoor per eenheid productie beter kunnen absorberen. Voor kleinschalige marktpartijen en zeker voor particulieren is dat veel minder mogelijk, en wegen de lasten dus zwaarder.

Afbouw van onnodige lasten, eventueel specifiek door middel van vrijstellingen voor deze groep, kan bevorderen dat meer partijen actief worden in het bouwen en verbeteren van woningen. Dat komt ten goede zowel aan differentiatie van het aanbod (betere aansluiting bij woonwensen, meer gemengde wijken, betere doorstroming in de 'woonladder') als aan concurrentie aan de aanbodzijde (lagere prijzen, meer productie). Bovendien kan het aanboren van kleinschalige woningbouw helpen om kleinschalige locaties te gaan ontwikkelen die nu nog niet voor wonen worden benut. Dat is gunstig voor het

¹⁸ Zie Dol en Van der Heijden (2007) voor de resultaten van een uitgebreid onderzoek onder betrokken partijen in opdracht van VROM.

ruimtegebruik, en kan helpen de schaarste aan woongrond en de hoge grondprijzen te mitigeren. Ook dit leidt weer tot lagere kosten en meer productie.

Een relevant onderscheid bestaat voorts nog tussen regeldruk veroorzaakt door de Rijksoverheid en regeldruk veroorzaakt door decentrale overheden, met name gemeenten. In dit rapport gaat het vooral over het Rijk. Dat neemt niet weg dat gemeenten, door zuiniger te zijn met lokale regeldruk, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan vermindering van kosten van woningproductie en verbetering van het functioneren van de woningmarkt. Dit is weer een voorbeeld van de vrijheid die decentrale overheden bezitten om meer waarde te halen uit wonen.

8.2. Oplopende regeldruk

De procedurele lasten zijn de afgelopen periode fors opgelopen. Daarover spreken de cijfers van het CBS over doorlooptijden van nieuwbouw boekdelen. De doorlooptijd van een nieuwbouwwoning is de tijd die is verstreken tussen het verlenen van een bouwvergunning en het gereedkomen van de woning (de periode tot vergunningverlening is dus nog niet meegerekend). De gemiddelde doorlooptijd steeg vanaf 1997 in enkele jaren met meer dan 30 procent (van 15 naar 20 maanden), en is sindsdien met nog weer 10 procent verder toegenomen.

Naast procedurele lasten is een reden voor deze stijging ook de toegenomen omvang van woningbouwprojecten. Voor de bouw van een enkele woning is de gemiddelde doorlooptijd 18 maanden, voor een project van 200 woningen of meer is dat 50 procent langer. Naast de noodzaak tot reductie van procedurele lasten spreekt hieruit een pleidooi voor kleinschaliger, meer vraaggedreven woningbouw. Het marktaandeel van particulier opdrachtgeverschap is de afgelopen tien jaar echter met circa een derde gedaald naar een niveau van thans zo'n 10 procent (zie NVB (2007)).

Wanneer ook de plan- en vergunningfase in de beschouwing wordt betrokken, nam volgens de NVB (2008a) de tijdsduur van een gemiddeld woningbouwproject sinds de jaren zeventig toe met zo'n 200 procent tot maar liefst bijna 90 maanden.

In een grootschalig periodiek onderzoek onder gemeenten en marktpartijen vinden Dol en Van der Heijden (2007) dat de tijdsduur van procedures (bestemmingsplan, vergunning, bezwaarprocedure) *het* dominante knelpunt is bij woningproductie. Daarnaast wordt gewezen op de kwaliteit van het gemeentelijk personeel, onder meer afgezet tegen de steeds complexere procedures.

Regeldruk uit zich in administratieve en procedurele lasten op zowel Rijks- als gemeenteniveau. Het verminderen van regeldruk betekent dan ook het terugdringen van deze lasten voor zowel burgers als bedrijven.

8.3. Lopende initiatieven: Administratieve lasten op Rijksniveau

Het verminderen van de administratieve lasten met betrekking tot wet- en regelgeving kan langs verschillende wegen:

- afschaffing van regels die geen functie meer hebben, samengevoegd of gedecentraliseerd kunnen worden;
- vermindering van regels waarbij de verantwoordelijkheid voor waarborging van de, met deze regels samenhangende, waarden wordt overgelaten aan private partijen; en
- verlaging van de regeldruk door een meer klantvriendelijke ontsluiting van informatie (e-overheid, koppeling van bestanden).

De aanpak ter verlaging van de regeldruk richt zich vooral op deze activiteiten.

Rijksbreed lopen al veel initiatieven om de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven te verlagen. In het *Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten* (VNG en Rijksoverheid (2007a)) is een uitvoeringsprogramma opgenomen om in de huidige kabinetsperiode de administratieve lastendruk voor beide groepen te verlagen met 25 procent. In het afgelopen jaar is voor burgers en bedrijven een verlaging gerealiseerd van respectievelijk 5 procent en 6 procent¹⁹. Wat betreft VROM is de reductie met name gerealiseerd door vergunningverplichtingen te schrappen en hiervoor in de plaats algemene regels op te stellen. Met name het Bouwbesluit is op veel punten vereenvoudigd.

Ook voor de komende jaren staan er diverse acties op het programma om de regeldruk te verminderen. Voor VROM betekent dit het verder versimpelen en automatiseren van formulieren voor burgers, het schrappen en vereenvoudigen van voorschriften en het integreren van het Bouwbesluit met het Gebruiksbesluit. Verder wordt nader onderzoek gedaan naar afschaffing van de verplichting tot instelling van een welstandscommissie, vereenvoudiging van bestemmingsplanprocedures, certificering van de Bouwbesluittoets en afschaffing van de preventieve toets. De drie laatste punten betreffen aanbevelingen van de Commissie Dekker.

De vraag blijft echter of de huidige aanpak zal leiden tot een blijvende verlaging van de administratieve lasten, en of niet een meer fundamentele aanpak nodig is die rekening houdt met de werkelijke verklaring voor het ontstaan van veel regeldruk (Van der Steen en Van Twist (2008)). Zoals de neiging van deskundigen om meer regels te produceren of te verfijnen, de wens van Kamerleden, de media en andere partijen om in te grijpen bij incidenten, en de behoefte van groeperingen om het 'speelveld' helder te laten definiëren door de overheid. Deze meer fundamentele insteek gaat uit van een andere houding van de overheid, waarbij maatschappelijke sturing meer voorop staat in plaats van overheidssturing. Door andere partijen meer verantwoordelijkheid te geven en diegenen ter verantwoording te roepen die zich niet aan de afgesproken waarden en normen houden. Ook de Commissie Dekker gaat als basis uit van een sturingsfilosofie waarbij de overheid kaders stelt en faciliteert en ruimte laat, vertrouwen schenkt met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling aan marktpartijen.

¹⁹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), respectievelijk Ministerie van Economische Zaken (2008).

8.4. Lopende initiatieven: Administratieve lasten op gemeenteniveau

Naast vermindering van de administratieve lastendruk door het terugdringen van wet- en regelgeving op Rijksniveau, zouden ook de lokale overheden terughoudend moeten zijn in het bedenken van aanvullende regelgeving. Het verregaand vereenvoudigen van het Bouwbesluit of het decentraliseren van regelgeving op Rijksniveau moet niet gepaard gaan met het optuigen van per saldo nog meer extra regels op gemeenteniveau. De *Uitvoeringsagenda Dienstverlening en Regeldruk Gemeenten* (VNG en Rijksoverheid (2007b)) en de instelling van de taskforce onder leiding van de heer Wallage (Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk Gemeenten (2008)) zijn initiatieven om dat tegen te gaan. De Taskforce helpt gemeenten om een versnelling aan te brengen bij het verminderen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Voorts kan een efficiëntieslag gemaakt worden op het gebied van handhaving van regels op het gebied van ruimte, milieu en bouwen. Nu zijn meer dan 500 instanties hierbij betrokken. Die instanties (gemeenten, waterschappen, provincies, milieudiensten, politie, Openbaar Ministerie, VROM-Inspectie) slagen er vaak niet in effectief en efficiënt naleving van regels af te dwingen op een manier die burgers en bedrijven zo weinig mogelijk belast, zo constateert de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ('Commissie Mans') (2008). Het lukt onvoldoende om een aangepaste reactie te geven op verschillende soorten van overtredingen van omgevingsregels. Handhavers worden ingehaald door nieuwe ontwikkelingen zoals complexe technologie en globalisering. De inrichting van handhavingorganisaties is niet toegesneden op de taak die zij vervullen. De aanbevelingen van de Commissie Mans zijn erop gericht dat te verbeteren.

8.5. Lopende initiatieven: Procedurele lasten op Rijksniveau

Naast het terugdringen van de administratieve lasten ervaren burgers en bedrijven ook hinder van procedurele lasten. Een belangrijke maatregel om de procedurele lasten te verminderen is de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2010 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Met de Wabo wordt het voor particulieren en het bedrijfsleven makkelijker om vergunningen te verkrijgen. Middels de Omgevingsvergunning worden circa 25 stelsels van VROM en andere departementen en overheden samengevoegd. De procedures en besluitvorming van deze stelsels worden geïntegreerd in één vergunning (1-loket gedachte). Omdat de procedures daardoor minder lang en ingewikkeld worden, helpt de Omgevingsvergunning bij het tegengaan van onnodige vertragingen.

8.6. Lopende initiatieven: Procedurele lasten op gemeenteniveau

Een belangrijke reden voor het achterblijven van de woningproductie zijn de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedures. Gedurende het hele bouwproces zijn er verschillende momenten waarop belanghebbenden bezwaar en beroep kunnen aantekenen, wat veelal

resulteert in lange procedures waarbij veel kostbare tijd verloren gaat. Zowel naar aanleiding van de aanvraag als tijdens de bouw kunnen bezwaarprocedures tot nodeloze vertragingen leiden. Om de aanvraag van vergunningen sneller en goedkoper te laten verlopen, wordt op Rijksniveau gewerkt aan de Omgevingsvergunning. De vergunningaanvraag wordt gestroomlijnd, maar dit biedt geen uitkomst waar het gaat om de vaak lange bezwaar- en beroepstermijnen.

Vormfouten van bestuursorganen leiden jaarlijks tot grote vertragingen van het bouwproces. Zonder de mogelijkheid tot het aantekenen van beroep materieel te beperken, worden dergelijke lange vertragingen met de nieuwe zogenaamde 'bestuurlijke lus' bestreden. Ook zorgt deze nieuwe regeling voor verdere versnelling van de vergunningprocedures. Deze wetwijziging geldt alleen voor bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen uit de Wet Ruimtelijke Ordening en de beroepsprocedure voor tracébesluiten. Gedurende een beroepsprocedure krijgt de bestuursrechter de mogelijkheid om het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een besluit te herstellen, in plaats van meteen het hele besluit te vernietigen. Zowel voor kleine als voor grote projecten kan dit veel tijdswinst opleveren. De Tracéwet en de Wet Ruimtelijke Ordening zijn hiertoe inmiddels aangepast.

Om tot een nog snellere afhandeling van bouwprocedures te komen, zijn beperktere en kortere inspraakronden denkbaar, overigens wel onder waarborging van de belangen van de burger. Interessant op dit punt is dat internationaal gezien in Nederland veel meer bezwaarprocedures worden gestart, maar veel minder bezwaren uiteindelijk door de rechter worden gehonoreerd.

Een ander punt is de door de Commissie Mans voorgestelde, verplichte regionale omgevingsdienst om de professionaliteit van vergunningsverlening en handhaving bij het gemeentelijk apparaat te ondersteunen. Dit is een prikkel voor de VNG om ook breder na te denken over het vastleggen van de gewenste kwaliteit en kennis van gemeenteambtenaren, en de mogelijkheden van regionale samenwerking om hierin te voorzien (zie hoofdstuk 9).

8.7. Regeldruk voor kleinschalige bouw en particulier opdrachtgeverschap

Particulier opdrachtgeverschap is belangrijk voor het goed functioneren van de woningmarkt en een speerpunt in het kabinetsbeleid. Het particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw is in de afgelopen jaren echter minder voorspoedig verlopen dan het kabinet voor ogen stond. In de woningbouwafspraken voor de periode 2005-2010 is opgenomen dat 20 procent van de woningen in particulier opdrachtgeverschap zouden worden gerealiseerd. In 2007 is het percentage echter blijven hangen op de helft. Ondanks extra Rijksgeld en een stimuleringsprogramma voor collectief particulier opdrachtgeverschap blijven de cijfers achter. Dit staat in schril contrast met het feit dat er wel veel animo voor is. In 2006 waren er 317.000 woningzoekende huishoudens met belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap, toch zijn er maar 9.500 woningen via zelfbouw gerealiseerd.

Particulier opdrachtgeverschap draagt volgens onderzoek door Keers en Van Iersel (2005) bij aan betaalbaar aanbod voor starters en ouderen, aan het vrijmaken van goedkope

huurwoningen, aan het behouden of aantrekken van hogere inkomens in wijken van stedelijke vernieuwing, en aan behoud en versterking van sociale structuren. Reductie van vooral procedurele lasten voor particuliere en kleinschalige woningbouw kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een beter functioneren van de woningmarkt.

Tot dusverre is er nog geen integrale inventarisatie geweest van de belemmeringen waartegen particulieren bij zelfbouw aanlopen. De recente en lopende administratieve en procedurele lastenverminderingen gelden generiek voor zowel het bedrijfsleven als particulieren. Wat zijn de mogelijkheden om specifiek voor particulieren het aanvraagproces te vereenvoudigen, zonder daarbij wet- en regelgeving nog ingewikkelder te maken?

Vrijstelling op onderdelen van het Bouwbesluit voor particulieren lijkt een potentieel begaanbare weg. In beginsel moet uiteraard elke woning voldoen aan de algemeen geldende wettelijke eisen. Echter een deel van die eisen vindt zijn aanleiding in de ervaring dat de markt nog niet oplevert wat de consument wil (denk aan de recent op verzoek van de Tweede Kamer weer opnieuw ingevoerde eisen ten aanzien van buitenruimte en bergruimte voor appartementen). Het is op zichzelf niet verrassend dat in een zo uitgesproken aanbodgestuurde markt als de Nederlandse woningmarkt de overheid hierop moet toezien. Zodra de omslag van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt goed op gang is, kunnen dergelijke eisen van overheidswege worden teruggeschroefd en kan het meer aan de bewoners zelf worden overgelaten om aan te geven welke kenmerken men zoekt bijvoorbeeld in termen van balkons en bergruimte.

Deze argumentatie houdt echter geen stand voor kleinschalig particulier opdrachtgeverschap, waar per definitie ook nu al de particuliere opdrachtgever zelf bepaalt hoe de woning eruit gaat zien. Tegen die achtergrond kan worden verkend of door middel van bepaalde vrijstellingen de eisen voor zelfbouw verlicht kunnen worden. Het heeft alleen zin om die weg op te gaan als het relatief eenvoudig en zonder weer allerlei bureaucratische complicaties te realiseren is.

Voorts is het denkbaar om gemeenten te verplichten om op tijd te reageren op een verzoek tot zelfbouw. In de Gemeentewet of in een aanhangsel bij de Wabo kan de termijn worden vastgelegd waarbinnen gemeenten in het voortraject van de aanvraag moeten reageren op schriftelijke vragen van particulieren. Ook kunnen (in navolging van de Wabo) de beslistermijnen voor de bouwvergunning verkort worden. Zo wordt de aanvraag simpeler.

Andere mogelijkheden voor de overheid om particuliere zelfbouw beter mogelijk te maken zijn het aanbieden van veel meer vrije kavels (zeer ruime plancapaciteit voor zelfbouw), en het aanreiken van meer informatie over wet- en regelgeving in de vorm van een *tool* voor de regels bij zelfbouw. Zo'n *tool* zou kunnen zijn een softwaretoepassing om zelf eenvoudig te kunnen toetsen of het gewenste woningontwerp voldoet aan de regelgeving. Ook dit vergemakkelijkt de bouwvergunningprocedure voor de aanvrager, net als het bijstaan van de particuliere bouwers bij begeleiding van het proces. Diverse bureau's zijn gespecialiseerd in het begeleiden van zelfbouw. Gemeenten zouden particulieren kunnen wijzen op het bestaan van deze adviesbureau's.

8.8. Een actieplan

Waar behoefte aan is, is een actieplan waarin samenhangend en voor alle betrokken partijen in de bouw helder staat beschreven wat – vanuit de boven beschreven sturingsfilosofie met meer verantwoordelijkheid bij andere actoren dan de overheid – allemaal aan regeldruk op woningbouwgebied in de afgelopen jaren is gedaan en in de komende jaren nog gaat gebeuren. Daarbij kan specifiek aandacht worden gegeven aan facilitering van kleinschalig particulier opdrachtgeverschap. Het samenstellen en publiceren van zo'n actieplan, en het monitoren van de realisatie ervan, kan helder maken dat het de Rijksoverheid ernst is met het terugdringen van regeldruk op woningbouw. Het is waar dat met het opstellen en monitoren daarvan voor het Rijk kosten zijn gemoeid, echter een aansprekend 'actieplan vermindering regeldruk woningbouw' kan een forse stimulans geven aan de woningbouw. Het gaat erom meer marktdynamiek los te maken.

Hoofdstuk 9. Deskundigheid en *best practice* decentrale overheden

Zet samen met IPO en VNG een program op ter versterking van gespecialiseerde deskundigheid en uitwisseling van 'best practice' bij decentrale overheden. Stimuleer kennis van mogelijkheden tot waarde-exploitatie ('public-private risk and benefit sharing'). Bevorder transparantie van keuzes ten aanzien van waarde-exploitatie (bijvoorbeeld verkoop van grond of woningen bij opbod in plaats van verloting).

De afgelopen periode zijn decentraal allerlei arrangementen ontstaan tussen overheden, corporaties en marktpartijen. Aan vernieuwing geen gebrek. Zodoende is en wordt belangrijke ervaring opgedaan, inclusief met nieuwe vormen van publiek-private samenwerking en van *risk and benefit sharing* bij integrale gebiedsontwikkeling.

Er is geen rol voor het Rijk om innovatie op decentrale bestuurlijke niveau's actief te sturen. Wel kan het Rijk vernieuwing en waarde-exploitatie beter mogelijk maken door aanpassing van wettelijke kaders (bijvoorbeeld de nieuwe Wet ruimtelijke ordening), door zelf via het GOB samen met decentrale overheden te participeren in *risk and benefit sharing* projecten, en door ondersteuning van deskundigheid en uitwisseling van *best practice*.

Een gebrek aan specifieke deskundigheid bij gemeenten in combinatie met steeds weer complexere regelgeving wordt in veel onderzoeken genoemd als belangrijk obstakel voor een grotere woningproductie. Naast sanering van regeldruk (zie hoofdstuk 8) wordt aanbevolen dat het Rijk samen met IPO en VNG de knelpunten inventariseert en een program opzet ter ondersteuning van gespecialiseerde deskundigheid en uitwisseling van *best practice* bij decentrale overheden.

Op gespecialiseerde terreinen moeten decentrale overheden expertise bundelen, zoals conform de aanbeveling van de Commissie Mans (2008). Het Rijk kan dat afdwingen.

Voor expertise-overdracht van het Rijk aan (met name kleinere) decentrale overheden op PPS-terrein kan het GOB een afdeling inrichten, als *spinoff* van zijn eigen op te bouwen ervaring met publiek-private samenwerking en *risk and benefit sharing* bij gebiedsontwikkeling.

Er bestaan twee mede door VROM geëntameerde publicaties die beogen *best practice* te verspreiden: *De Kosten in Beeld, de Kosten Verdeeld* voor herstructureringsopgaven (Ministerie van VROM (2003)) en *De Prijs van Kwaliteit* voor nieuwbouwprojecten (VNG e.a. (2006)). Aanbevolen wordt deze te actualiseren en hierover regionale informatiebijeenkomsten te organiseren. Daarbij zou voorop moeten staan versterking van prikkels en instrumenten voor betrokken partijen om waarde-exploitatie te realiseren. Enkele voorbeelden:

- *Residuele grondprijsberekening:* Kunnen hierin prikkels worden versterkt voor marktconforme waarde-exploitatie door gemeenten en marktpartijen? De

methode van residuele grondprijberekening gaat uit van een vaste opslag voor de ondernemersvergoeding. Afhankelijk van de vormgeving kan dat implicaties hebben voor de prikkels voor marktpartijen.

- *Grondprijssubsidie voor corporaties:* Veel gemeenten rekenen voor corporaties een grondprijs beneden marktwaarde en nemen daarmee een deel van de onrendabele top van sociale woningbouw voor hun rekening (naar schatting tot circa €150-200 mln per jaar). Wordt dit veroorzaakt door de methode van residuele grondprijberekening? Kunnen deze kennelijk aanwezige budgetten waarbij gemeenten het kerndomein van corporaties helpen financieren wellicht anders worden aangewend?
- *Loterijen bij kavelverkoop:* Veel gemeenten verkopen grondkavels voor particulier opdrachtgeverschap beneden de marktprijs door middel van verloting.²⁰ Dit komt neer op een tombola voor midden- en hogere inkomens en is fraudegevoelig. Zou verkoop bij opbod voordelen hebben (net als woningverkoop bij opbod in de vrije markt en grondtenders voor ontwikkelaars), zodat gemeenten de aanwezige waarde realiseren en vervolgens effectief kunnen inzetten in het gemeentelijk woningbeleid? Voor inhoudelijke doelstellingen, zoals gevarieerde woonbuurten, bestaan alternatieve methoden (bijvoorbeeld de samenstelling van de bouwkavels en de bouwvergunning).
- *Loterijen bij woningverkoop:* Verschillende ontwikkelaars verkopen woningen beneden de marktprijs door middel van verloting. Ook hier is de vraag waarom geld wordt weggegeven aan bewoners die toevallig in de prijzen vallen. Is dit mede een consequentie van afspraken met de gemeente, of uitvloeisel van de methode van residuele grondprijberekening waarbij een vaste vergoeding voor ondernemersrisico wordt ingecalculeerd? Valt deze waarde beter te exploiteren bij verkoop tegen marktwaarde, met prikkels voor gemeenten en ontwikkelaars om woningen aan te bieden gedifferentieerd naar wat de markt vraagt? Voor inhoudelijke doelstellingen, zoals gevarieerde woonbuurten, bestaan alternatieve methoden (bijvoorbeeld de samenstelling van woningtypes, niet naar prijs maar naar categorie/grootte).

Een en ander zal ertoe kunnen bijdragen dat decentrale overheden de aanwezige mogelijkheden tot waarde-exploitatie volop benutten.

²⁰ Volgens Ecorys (2008) is verloting van kavels door gemeenten bij particulier opdrachtgeverschap een veel voorkomende methode, toegepast in tot wel bijna de helft van de situaties. Een marktconforme methode zoals veiling wordt door gemeenten in slechts circa 10 procent van de situaties toegepast.

Hoofdstuk 10. Partnerschap met woningcorporaties

Realiseer een coherente, toekomstbestendige plaatsbepaling voor woningcorporaties, opdat de sector weer ten volle en binnen passende marktverhoudingen aan huisvesting van kwetsbare burgers en aan wijkversterking kan bijdragen.

10.1. Belang

Voor de aanbodzijde van de woningmarkt en de financiering van woningbouw zou het van groot belang zijn om de betrokkenheid van woningcorporaties van een coherent meerjarig fundament te voorzien.

Er staan in Nederland zo'n 7 miljoen woningen, hiervan is bijna de helft huurwoning waarvan er bijna 2 ½ miljoen in bezit zijn van woningcorporaties. Corporaties zijn eigenaar van eenderde van de totale Nederlandse woningvoorraad, en van maar liefst driekwart van de voorraad huurwoningen. Van de jaarlijkse nieuwbouw van circa 80 duizend woningen nemen de corporaties ruim een kwart voor hun rekening. Het gerapporteerde balanstotaal van de sector is in de orde van 100 miljard euro, de marktwaarde ervan is naar schatting zo'n 200 miljard euro hoger (zie REA (2006)).

Het belang van de sector staat buiten kijf. Dat bestaat overigens niet alleen uit woningbezit en financieel vermogen. Zeker zo waardevol is de grote deskundigheid van de 50 duizend mensen die er werken, hun kennis van en worteling in de wijken, hun toewijding aan de missie om voor mensen die kwetsbaar zijn goede huisvesting te realiseren.

10.2. Ontstane situatie

Dit positieve beeld staat in contrast met de verkrampte situatie die helaas binnen en rond de sector is ontstaan. Binnen de sector bestaat onenigheid in eigen kring, onzekerheid over de eigen missie en een perceptie van miskennis door de buitenwacht. Van buiten de sector wordt gewezen op gevallen van inefficiënte bedrijfsvoering, van onwilligheid om naar vermogen bij te dragen aan de kerntaak (sociale huisvesting, opwaarderen achtergebleven wijken), en van oneerlijke concurrentie buiten de kerntaak.

De achtergronden zullen ongetwijfeld complex zijn. Resultaat is echter dat het potentieel van de corporatiesector in termen van geld en mensen niet ten volle wordt benut. Daar is niemand bij gebaat – zeker niet de corporaties zelf en al helemaal niet de doelgroep.

Hoe kan deze vastgelopen situatie worden doorbroken en ten goede gekeerd? Allereerst zou het de eer van de sector zelf te na moeten zijn om verdeeld in impasse te blijven. De sector moet op zoek – niet naar een nieuwe missie want de missie is onverkort van groot belang. Maar er is wel behoefte aan een hernieuwd en breed gedeeld besef van die missie, ingekaderd binnen de markt- en maatschappelijke verhoudingen van vandaag en morgen. Daartoe zou het goed zijn als de sector zijn zelfvertrouwen en interne cohesie zou kunnen hervinden.

Dat is niet eenvoudig. De sector zit in een lastig parket. Bij de brutering in de jaren negentig is met publieke middelen elk risico afgedekt dat corporaties ooit in de financiële problemen zouden raken. Maar er is niks geregeld voor het geval dat corporaties te ruim in de middelen zouden komen.²¹ Dat is een recept voor problemen. Zeker in een sector wiens succes het zou moeten zijn om het eigen werkterrein te zien slinken (huisvesting voor maatschappelijk kwetsbaren). Deze realiteit goed in beeld houden en het zicht op de kerntaak niet verliezen, dat vraagt nogal wat van de sector en zijn leiderschap. Al snel valt de blik op nieuwe activiteiten die met de kerntaak minder te maken hebben. Een risico van losraken van de wortels ligt om de hoek.

Dan ontstaat een attitude van “onderhandelen” en van “transactiemodel” ten opzichte van de overheid. Terwijl de sector zich er niet voor zou hoeven schamen om te ruime middelen eigener beweging in te zetten voor de publieke zaak, of terug te doen vloeien naar de overheid. Diezelfde overheid die voor groei en bloei van de sector altijd pal heeft gestaan. Het is verrassend wanneer corporaties van gemeenten grondsubsidie vragen om tot sociale woningbouw over te gaan. Lukt het niet goed om, waar nodig, voldoende onderlinge solidariteit op te brengen om die gang naar het subsidieloket te vermijden? Wat weerhoudt de sector ervan om eigener beweging de huurtoeslag te helpen financieren? Gelukkig bieden individuele corporaties daar wel een opening voor.²² De sleutel tot vooruitgang ligt in de eerste plaats bij de sector zelf.²³

Vervolgens is er ook een rol voor de overheid. De oorsprong van de corporaties, hun huidige facilitering en hun missie liggen in grote mate in het publieke domein. Overheid en corporaties zouden natuurlijke partners moeten zijn. Die overtuiging zou een solide basis moeten zijn voor een constructief proces, met als beoogd resultaat een toekomstbestendige plaatsbepaling en hernieuwde dynamiek voor de corporatiesector.

10.3. Stapsgewijs proces

Tegen deze achtergrond zou wellicht een stapsgewijze benadering vruchtbaar kunnen zijn.²⁴

²¹ Volgens de VROM-raad (2007, p. 224) bedraagt de vermogensovermaat van corporaties thans in de orde van 16 miljard euro.

²² Dit kan een volgende stap zijn in de benadering van het programma *Huur op Maat* van corporaties Alliantie Eemvallei, Portaal Eemland, Sité Woondiensten en Woonconcept (zie Koolstra en Leveling (2008) en Schuyt (2008)). Het is een goed initiatief van deze corporaties om het scheefwoningprobleem voor nieuwe gevallen aan te pakken. Uiteindelijk zal echter ook de overheid zijn verantwoordelijkheid moeten nemen ten aanzien van zowel het scheefwonen als de inkomenspolitieke aspecten van het huurbeleid.

²³ Zie Teulings (2007) voor een indringende analyse.

²⁴ Door een stuurgroep van de branchevereniging van woningcorporaties Aedes en het ministerie van VROM/WWI onder leiding van de heer Meijerink worden de mogelijkheden van een nieuw arrangement Rijk-woningcorporaties bezien.

Als eerste stap kan de intentie worden uitgesproken van een constructief proces, met bijbehorende afspraken over inhoud en aanpak. Doel van het proces zou zijn om binnen een vastgestelde tijd te komen tot een plaatsbepaling waar de sector weer vele jaren offensief mee vooruit kan. Ten aanzien van de inhoud kunnen uitgangspunten worden vastgelegd. Die kunnen betrekking hebben op kerntaak en mogelijke discussiepunten daarbij; het belang van *level playing field* ten opzichte van marktpartijen (inclusief fiscale behandeling); het belang van een toekomstbestendig *governance* model; en het vraagstuk van onderlinge solidariteit tussen corporaties (bij voorkeur vorm te geven in onderlinge *governance* binnen de sector zelf in plaats van incidenteel afgedwongen door overheidsingrijpen).

De overheid zou bij aanvang de bereidheid kunnen uitspreken om, indien de uitkomst van het proces daarvoor een basis biedt, de vennootschapsplicht opnieuw te overwegen (vervanging door een belastingregime vergelijkbaar met dat geldend voor fiscale beleggingsinstellingen, of vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de kerntaak van corporaties). Corporaties kunnen (ook los van dit proces) bevestigen voortaan conform kerntaak de volledige onrendabele top van sociale woningen voor hun rekening te nemen, inclusief aankoop van bouwgrond van gemeenten tegen marktconforme prijs.

Voor de per 1 januari 2008 ingevoerde verbreding van vennootschapsplicht is door het Rijk een meeropbrengst van ½ miljard euro per jaar ingeboekt. Of deze opbrengst na gedragsaanpassing door corporaties feitelijk zal worden gehaald, daarover lopen de verwachtingen van deskundigen uiteen. De toezichthouder komt op basis van opgaven van de corporaties tot een opbrengstraming die circa de helft bedraagt, onder de aantekening dat de uitkomst mogelijk hoger zal zijn dan dat (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008)). De opbrengst zal blijken zodra realisatiecijfers beschikbaar zijn. Indien en voorzover tegen die tijd blijkt dat de opbrengst lager is dan geraamd, zal het mindere ten opzichte van de raming inmiddels in de endogene component van de belastingontvangsten zijn geabsorbeerd.

Zonder grondsubsidie gaan corporaties de komende tien jaar naar schatting tot in de orde van 1 ½ tot 2 miljard euro meer aan gemeenten betalen.

Voor beide afzonderlijk is veel te zeggen. De vennootschapsplicht plaatst corporaties in een regime waar zij voor hun kerntaak – mits deze helder kan worden ingekaderd – niet in thuishoren, een regime dat zwaarder is dan dat geldend voor commerciële verhuurders (fiscale beleggingsinstelling). Dat is een lastige horde, te nemen op weg naar een inhoudelijk gezonde en breed gedragen plaatsbepaling voor woningcorporaties buiten het commerciële domein.

Andersom zou het ook nu al de eer van corporaties te na moeten zijn om van gemeenten goedkope grond te ontvangen ter subsidiëring van hun kerntaak. Tot het financieren van de onrendabele top zijn de corporaties zelf uitstekend in staat, daar zouden zij geen hulp van overheidswege bij nodig moeten hebben.

Stap twee zou vervolgens zijn om een constructief overleg in te gaan om te komen tot een uitgewerkte, toekomstbestendige plaatsbepaling voor de corporatiesector waar iedereen weer lange tijd mee vooruit kan.

Het belang daarvan voor het functioneren van de woningmarkt ligt niet alleen in herstel van een *level playing field* tussen corporaties en andere marktpartijen. Er ontstaan ook allerlei nieuwe kansen die bij de huidige kramp niet of slechts beperkt kunnen worden benut.

10.4. Voorbeelden van offensieve samenwerking

Het proces tussen overheid en corporatiesector zou een langjarige afspraak kunnen opleveren over de inzet van de corporatiesector voor doorstroming in de woningmarkt en voor woningbouw in het sociale segment. Aansprekende programma's zoals de onderstaande kunnen in dat kader een plaats krijgen en van de grond worden getild. Zo'n einddoel van hernieuwd partnerschap lijkt voor beide partijen zeer de moeite waard.

Voor doorstroming en voor de omslag van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt zou interessant zijn een sectorbreed program waarin bewoners eigenaar kunnen worden van een deel van hun sociale huurwoning, namelijk dat deel waarvoor hun (groeiend) inkomen een prudente hypotheeklening kan dragen. Er zijn al enkele voorbeelden van dergelijke koopconstructies, sommige met terugkoopgarantie door of een winst- of verliesdeling met de corporatie. Voordeel van zo'n constructie kan zijn dat de bewoner bezit opbouwt, meer betrokken raakt bij de woonomgeving en meeprofiteert van waardeestijging, en dat meer private financiering beschikbaar komt voor woningbouw. Bij erfpacht kan naast de bewoner en de corporatie ook de overheid van waardeestijging profiteren wanneer de buurt door investeringen van overheidswege in een positieve ontwikkeling wordt gebracht. Zo krijg je *win-win-win*.

Corporaties bezitten honderdduizenden huurwoningen in het midden-, niet-sociale segment. Deze voorraad zou in dochters of anderszins op passende wijze separaat kunnen worden ondergebracht, buiten WSW-garantie en onder hetzelfde fiscale regime als dat voor commerciële verhuurders. Door de financiering hiervan op bedrijfseconomische leest te schoeien zouden de corporaties miljarden aan vrije middelen kunnen vrijspelen. Dit zou door hen kunnen worden ingezet om in achtergebleven wijken op grote schaal verwaarloosde woningen op te kopen, deze op te knappen en vervolgens voor verhuur of verkoop gereed te maken. De overheid zou in een gecoördineerde aanpak voor de publieke voorzieningen zorg kunnen dragen. Het GOB van het Rijk en decentrale overheden zouden met grond of anderszins kunnen participeren in een PPS-achtige opzet. In zo'n samenspel van corporaties en overheid, beide bij uitstek partijen met een lange tijdshorizon, ontstaat perspectief op meerwaarde die door de markt met zijn kortere horizon niet te catalyseren valt.

Een vergelijkbare voeding zou kunnen worden geleverd door een programma van geïntensiveerde verkoop van corporatiewoningen aan bewoners of, waar dat verkiesbaar is, op grotere schaal aan commerciële verhuurders. Die benadering zou ook voordelig kunnen zijn met het oog op doorstroming en het bereiken van betere verhoudingen in wijken met een groot aantal huurwoningen (Neele e.a. (2008)) en aan een omslag van een aanbod- naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Voor aankoop van sociale huurwoningen bestaat bij bewoners volop belangstelling (Renes en Jókövi (2008)).

Een vergelijkbare aanwending zou kunnen plaatsvinden in krimpgebieden, waar overbodige woningen van corporaties op gegeven moment gesloopt zullen moeten worden en de grond mogelijk een andere dan woonbestemming zal moeten krijgen. Ongetwijfeld zullen voor die gebieden weer nieuwe kansen ontstaan, en ook daar ligt bij uitstek voor corporaties een kerntaak.

Voor dergelijke projecten van opwaardering van een achtergebleven wijk of transformatie van een krimpgebied is een lange tijdshorizon nodig en een grote schaal. Marktpartijen kunnen dat niet bieden. Ontwikkelaars hebben doorgaans slechts een beperkt risicodragende rol met een tijdshorizon van enkele jaren, beleggers kijken doorgaans naar rendement op een termijn van ten hoogste zo'n 5-7 jaar. Echter voordat de herstructurering van een achtergebleven gebied van plan tot implementatie tot uiteindelijke waardegroei van het vastgoed is gebracht, is er al snel een periode van 10-15 jaar verstreken. Onderweg moeten dan ook nog een of twee conjuncturele *dips* worden verwerkt. Alleen corporaties en de overheid hebben de benodigde schaal, tijdshorizon en deskundigheid om zoiets te realiseren.

10.5. Governance en onderlinge solidariteit

Aan een wezenlijke rol en aan grote uitdagingen binnen het kerndomein van sociale huisvesting en wijkverbetering bestaat voor corporaties geen gebrek. Waarom lijkt er dan toch her en der sprake te zijn van een uitstap naar sectorvreemde activiteiten? Misschien heeft dat, naast andere overwegingen, ook wel iets te maken met de beperkte geografische reikwijdte van individuele corporaties. Om te kunnen inspelen op nieuwe kansen en uitdagingen binnen het kerndomein zal vaak verevening nodig zijn tussen meer en minder ontwikkelde, *qua* waardegroei gedifferentieerde gebieden. Hierboven werd al gerefereerd aan de mogelijkheid voor de corporatiesector zelf om zich te versterken met nieuwe vormen van onderlinge solidariteit, bij voorkeur structureel vorm te geven in onderlinge *governance* binnen (delen van) de sector in plaats van incidenteel afgedwongen door de overheid. Naast fusies beginnen ook samenwerkingsverbanden al te ontstaan (bijvoorbeeld De Vernieuwde Stad). De Rabobank en SNS Reaal vinden hun oorsprong als gezamenlijke dochters van coöperatieve instellingen, die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke en slagvaardige *governance* tussen kleinere partijen verbonden door een gezamenlijke missie. Wellicht kan dit inspiratie bieden voor partijen binnen de corporatiesector.

Literatuur

Akro Consult (2007), *Quick Scan Prikkelen Marktpartijen in Stedelijke Vernieuwing*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Den Haag.

AM Wonen, BFT Bouwinvest, Roosdom Tijhuis, en Ymere (2005), *Projectenvelop Zwaansbroek, Bijdrage voor Gebiedsontwikkeling Haarlemmermeer – Bollenstreek*, Amsterdam.

Assche, K. van (2006), *Over Goede Bedoelingen en Hun Schadelijke Bijwerkingen – Essay over Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie*, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht.

Baarsma, B., F. Laverman, B. Hof en J. Theeuwes (2007), *Methodiek Doorlichting VROM-Beleid*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Stichting Economisch Onderzoek SEO, rapport no. 966, Amsterdam.

Brouwer, H.J. (2008), 'Taboes Doorbreken om Woningmarkt Vlot te Trekken', interview in *Aedes Magazine*, augustus.

Brouwer, J., R. de Wildt, en T. Luijkx (2006), *De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, ABF Research, Delft en RIGO, Amsterdam.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008), *Sectorbeeld Voornemens Woningcorporaties, Begrotingsjaar 2008*, Naarden.

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw ('Commissie Dekker') (2008), advies *Privaat Wat Kan, Publiek Wat Moet*.

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ('Commissie Mans') (2008), advies *De Tijd is Rijk*.

Commissie Private Financiering van Infrastructuur ('Commissie Ruding') (2008), advies *Op de Goede Weg en het Juiste Spoor*.

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten ('Commissie Elverding') (2008), advies *Sneller en Beter*.

Commissie Versterking Randstad ('Commissie Kok') (2007), advies *Versterking Randstad*.

Deloitte Real Estate Advisory (2008), *Alleen Ga Je Sneller, Samen Kom Je Verder – De Toekomst van Publiek-Private Samenwerking bij Gebiedsontwikkeling*, advies opgesteld door Deloitte Real Estate Advisory, AM, Groene Grondbedrijf van DLG, BNG, Ministerie van VROM, Bouwfonds, VROM-raad, TU Delft, en GOB.

De Nederlandsche Bank (DNB) (2008), 'Het Achterblijvende Woningaanbod in Nederland', *DNB Kwartaalbericht*, pp. 51-55, maart, Amsterdam.

Dienst Belastingen Amsterdam en Makelaarsvereniging Amsterdam (2007), *Woon Amsterdam 2007*, Amsterdam.

Dol, K., en H. van der Heijden (2007), *Knelpuntenmonitor Woningproductie 2007*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM e.a., Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.

Ecorys (2006), *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISVI)*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, Rotterdam.

Ecorys (2008), *Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondbeleid*, rapport in opdracht van het ministerie van VROM, concept-evaluatierapport 22 augustus, Rotterdam.

Eichholtz, P. (2006), 'Dirigistisch Woningmarktbeleid Moet op de Schop', *Christen Democratische Verkenningen*, Lente.

Eichholtz, P., en T. Lindenthal (2008), 'Behoeftes en Belemmeringen in de Woningbouw: Een Lange Termijn Perspectief', te verschijnen in *Agenda voor de Woningmarkt*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam.

Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies ('Commissie Lodders') (2008), advies *Ruimte, Regie en Rekenschap*.

Gerritsen, M., P. Kalders, E.-J. Koning, O. Papa en R. Rottier (2006), *Kwalitatieve Evaluatie ISVI*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, B&A Groep, Den Haag.

Hoek, T.H. van, M.A. Koning en M. Mulder (2008), *Uitdagingen en Beleidsopties bij de Nieuwbouw van Woningen – Regionale Ontwikkeling en Beleid na 2009*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.

Hof, B., C. Koopmans en C. Teulings (2006), *Een Nieuw Fundament. Borging van Publieke Belangen op de Woningmarkt*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, SEO, Amsterdam.

Initiatiefgroep 'Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit' (2007), *Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit*, NEPROM & De Vernieuwde Stad, Voorburg.

Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2007), *Nieuwe Dorpen*, Utrecht.

Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2008), *Werkprogramma 2008*, Utrecht.

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten ('Commissie d'Hondt') (2008), advies *Vertrouwen en Verantwoorden*.

Interbestuurlijke Taskforce Vermindering Regeldruk Gemeenten (2008), *Najaarsoffensief interbestuurlijke taskforce, 'Minder regels, meer service'*, Den Haag.

Keers, G., en J. Van Iersel (2005), *Tempo en Doorstroming bij Particulier Opdrachtgeverschap*, RIGO Research, Amsterdam.

Kenniscentrum PPS (2001), *Handleiding Benefit Sharing*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2004), *Publiek-Publieke Samenwerking bij PPS bij Gebiedsontwikkeling*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Kenniscentrum PPS (2006), *Publiek-Private Samenwerking bij Gebiedsontwikkeling: Wanneer Wel en Wanneer Niet?*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Koolstra, K., en D. Leveling (2008), *Huur op Maat*, presentatie, 19 juni, De Alliantie Eemvallei, Huizen.

Leij, E. van der. (2008), 'Rekenen aan Duurzame Gebiedsontwikkeling', *Real Estate Magazine* 2008/17.

Minister van Financiën (2007), *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*, Kamerstuk 2007-2008, 28165-69, 7 december, Den Haag.

Minister van VROM (2006), *Evaluatie van de Wet Stedelijke Vernieuwing*, brief aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 2005-2006, 30606-1, 2 juni, Den Haag.

Minister van VROM (2008), *Structuurvisie Randstad 2040 – Naar een Duurzame en Concurrerende Europese Topregio*, Den Haag.

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2007), *Actieplan Woningproductie*, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk DBO2007117959, 22 november, Den Haag.

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (2008), *Verstedelijkingsafspraken 2010-2020*, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk 2008052544, 30 juni, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2008), *Voortgang Vermindering Regeldruk Burgers, Professionals en Medeoverheden*, brief aan de Tweede Kamer, mei, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2008), *Kabinetsplan Aanpak Administratieve Lasten*, brief aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 2007-2008, 29515-264, 19 augustus, Den Haag.

- Ministerie van VROM (2003), *De Kosten in Beeld, De Kosten Verdeeld*, Den Haag.
- Ministerie van VROM WWI (2007), *Actieplan Krachtwijken – Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*, Den Haag.
- Ministerie van VROM WWI, *Databestand WoON Survey*, analyse directie KenV, Den Haag.
- Nederlandse Vereniging van Makelaars NVM (2007), *40 Prachtwijken*, Nieuwegein.
- Nederlandse Vereniging van Makelaars NVM (2008), ‘Koopwoning Wisselt Slechts Eens in de Twintig Jaar van Eigenaar’, persbericht 20 augustus.
- Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers NVB (2007), *Thermometer Koopwoningen*, Den Haag.
- Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers NVB (2008a), ‘Tom-Tom voor Regelgeving Kan Bouwproductie Versnellen’, persbericht 28 mei, Den Haag.
- Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers NVB (2008b), ‘Daling Verkoop Nieuwe Woningen’, persbericht 18 augustus, Den Haag.
- Neele, J., R. De Wildt, R. Wouters en P. Massar (2008), *Van Huur- naar Koopwoning – Effecten van Verkoop van Huurwoningen*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM WWI, RIGO Research en Advies BV, Rapportnummer 98720, Amsterdam.
- Noordanus, P. (2007), ‘Vinex Voorbij: Lessons Learned?’, in *Building Business*, oktober.
- OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, The Netherlands*, Paris.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA) van de Tweede Kamer (2006), *De Woningmarkt uit het Slot*, Kamerstuk 0506tkkst30507-2, 28 maart, Den Haag.
- Renes, G., en M. Jókövi (2008), *Doorstroming op de Woningmarkt. Van Huur naar Koop*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Romijn, G., en P. Besseling (2008), *Economische Effecten van Regulering en Subsidiëring van de Huurwoningmarkt*, CPB Document No. 165, Den Haag.
- Schuyt, J. (2008), ‘Een Nieuw Huurbeleid Zegen voor Woningmarkt’, in *Building Business*, mei, pp. 26-29.
- Steen, M. van der, en M. van Twist (2008), *Repertoires voor Regelreductie, de Goede Bedoelingen Voorbij*, essay in opdracht van de commissie Lemstra.
- Swank, J., J. Kakes en A.F. Tieman (2002), ‘The Housing Ladder, Taxation, and Borrowing Constraints’, *DNB Research Report*, No. 9, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.

Teulings, C. (2007), *Overvloed en Onbehagen in de Corporatiesector*, presentatie, 8 mei, CPB, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Motie van het Lid Van Heugten c.s.*, Vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 0708tkkst31200XI-28, 7 november, Den Haag.

USP Marketing Consultancy (2008), *Onderzoek naar Faalkosten in de Bouw*, 791 online- en telefonische enquêtes onder leden van Bouwpanel.nl, februari-maart, Rotterdam.

Verbraecken, H. (2008), 'Experiment met Vrijere Huurmarkt – Corporaties Pakken Scheefwonen aan met Omstreden Huurkorting op Basis van Inkomen', *Het Financieele Dagblad*, 19 september.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), NEPROM, NVB, Ministerie van VROM en Ecorys Vastgoed (2006), *De Prijs van Kwaliteit – Handreiking voor Gemeentelijk Grondprijsbeleid bij Woningbouw*, Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rijksoverheid (2007a), *Samen aan de slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, 4 juni, Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rijksoverheid (2007b), *Uitvoeringsagenda Dienstverlening en Regeldruk Gemeenten*, 5 oktober, Den Haag.

Vermeulen, W., en J. van Ommeren (2008), 'Does Land Use Planning Shape Regional Economies?', *Tinbergen Institute Discussion Paper*, No. 004/3, Tinbergen Instituut, Amsterdam/Rotterdam.

Vermeulen, W., en J. Rouwendal (2007a), 'Housing Supply in the Netherlands', *CPB Discussion Paper*, No. 87, CPB, Den Haag.

Vermeulen, W., en J. Rouwendal (2007b), 'Housing Supply and Land Use Regulation in the Netherlands', *Tinbergen Institute Discussion Paper*, No. 058/3, Tinbergen Instituut, Amsterdam/Rotterdam.

Vista Landscape and Urban Design (2007), *Nieuwe Dorpen voor het Groene Hart – Duinwonen in de Droogmakerij*, Amsterdam.

VROM-raad (2007), *Tijd voor Keuzes – Perspectief op een Woningmarkt in Balans*, Advies 064, Den Haag.

Bijlage 1: Adviesopdracht

In juni 2008 is vanuit de ministeries van VROM-WWI en Financiën een Werkgroep samengesteld om de voorzitter van de Werkgroep te ondersteunen bij de voorbereiding van een in september 2008 op zijn eigen titel uit te brengen advies over het functioneren van de aanbodzijde van de woningmarkt en de financiering van de woningbouw en de stedelijke vernieuwing. De samenstelling van de Werkgroep is opgenomen in Bijlage 2, de werkwijze van de Werkgroep in Bijlage 3.

Kernvragen

De opdracht was om advies uit te brengen over de volgende drie vragen:

1. Welke veranderingen aan de aanbodkant van de woningmarkt zijn nodig om de woningmarkt beter te laten functioneren?
2. In hoeverre biedt deze woningmarktvisie mogelijkheden om te komen tot een nieuwe of vernieuwende vormgeving van instrumenten op het terrein van de woningbouw en stedelijke vernieuwing? Bij de instrumenten die de overheid ter beschikking staan, kan worden gedacht aan wet- en regelgeving, kennis en middelen.
3. In hoeverre is het mogelijk om nieuwe arrangementen met betrokken lokale partijen tot stand te brengen met een andere visie op de verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en rendementen bij lokale gebiedsontwikkeling? Daarbij gaat het om zowel binnenstedelijke projecten (herstructurering en uitbreiding) als bouwprojecten in de uitleg op diverse locaties in Nederland.

Bij de beantwoording van de bovenvermelde vragen dienden de mogelijke effecten voor de realisatie van de woningproductie en de herstructurering van wijken betrokken te worden.

Achtergrond

Als context voor deze adviesopdracht werden de volgende overwegingen aangereikt.

Aan de aanbodkant van de woningmarkt spelen de woningbouwafspraken, die het Rijk met provincies en regio's maakt, een stimulerende rol om tegemoet te komen aan de (kwalitatieve) woningvraag van de burgers in Nederland. In 2004 zijn voor de periode 2005-2009 afspraken gemaakt over de te bouwen woning aantallen in 20 stedelijke regio's. Voor de komende periode zullen opnieuw bouwafspraken gemaakt worden, maar dan als onderdeel van de verstedelijkingsafspraken 2010-2019.

Deze verstedelijkingsafspraken gaan in principe over alle ruimtelijke investeringen, dus niet alleen over woningbouw maar ook over infrastructuur, groen-/watervoorzieningen, bedrijventerreinen, maatschappelijke voorzieningen, milieumaatregelen, etc (integrale gebiedsontwikkeling). In dit verband is ook de door de Tweede Kamer bij de VROM-begrotingsbehandeling aangenomen motie Van Heugten c.s. van belang. In deze motie wordt het kabinet gevraagd om de omvang van de ruimtelijke investeringen tot 2020 in beeld te brengen, inclusief de te verwachten financiële tekorten daarbij en een voorstel voor een ruimtelijke investeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de financiële inzet van het Rijk.

Naast de nieuwe afspraken in kader van verstedelijking, zal conform de afspraken in het Beleidsprogramma van het kabinet voor de periode vanaf 2010 een nieuw stedenbeleid worden ingericht. Dit gebeurt aan de hand van een evaluatie van het bestaande Grote Steden Beleid (GSB). Bij het actuele GSB (periode 2005-2009) worden de Rijksmiddelen via drie brede doelluitkeringen, te weten Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV), Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Economie verdeeld. Voor de toekomstige invulling van het stedenbeleid zijn belangrijke aandachtspunten een meer integrale aanpak van problemen en knelpunten in de steden en een verdergaande decentralisatie van taken en financiële middelen van rijk naar gemeenten (conform het Bestuursakkoord *Samen aan de Slag*, VNG en Rijksoverheid (2007)). Een voorbeeld van deze meer integrale werkwijze is de 40 wijkenaanpak. Voor de uitwerking van de decentralisatiegedachte zijn onder meer de rapporten van de commissies Ladders en d' Hondt van belang.

Samenhangend met de invulling van de nieuwe verstedelijkingsafspraken en het nieuwe stedenbeleid en tevens de directe aanleiding voor de onderhavige opdracht is de afspraak, die gemaakt is in het overleg tussen de ministers Vogelaar en Bos in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2009. Deze afspraak behelst, naast het in kaart brengen van de beleidsopgave, onderzoek naar alternatieve vormen van financiering, waarin met een kritische blik wordt gekeken naar de verhouding tussen de financiële inbreng van het Rijk, de gemeenten, de corporaties en marktpartijen en wordt gezocht naar slimme (private) financieringsoplossingen. Momenteel verstrekt het Rijk, ter stimulering van de woningbouw, subsidie als bijdrage in de tekorten bij de grondexploitatie van nieuw te ontwikkelen gebieden op grond van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Ook voor de aanpak van bestaande wijken draagt het Rijk bij aan de tekorten bij de gebiedsexploitatie, d.m.v. het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV). De afspraken over het Rijksaandeel in de exploitatietekorten bij BLS dateert van de VINEX-periode (1995-2005) en bij ISV van de herijking Belstato ("Beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst", eind jaren negentig). Wat betreft de benodigde investeringen bij herstructurering zijn de uitgangspunten voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten, corporaties en marktpartijen vastgelegd in 2004 in de publicatie "De Kosten in Beeld, de Kosten Verdeeld".

Gegeven de wens van de ministers en de bestaande regelgeving en verhoudingen in de woningmarkt zijn de volgende vragen opportuun:

- In hoeverre is de huidige kostenverdeling tussen partijen nog steeds de juiste?
- Op welke wijze kunnen bij wijziging van de kostenverdeling tussen partijen de huidige doelstellingen van het Rijksbeleid (op langere termijn) voor

woningproductie en stedelijke vernieuwing -beter- gerealiseerd worden? Welke andere inzet van Rijksinstrumentarium voor woningproductie en stedelijke vernieuwing is dan nodig, en wat betekent deze gewijzigde Rijksinzet voor de inbreng van andere partijen (gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars/bouwers, en burgers/afnemers)? Welke (extra-) financiële inspanningen van deze partijen zijn nodig om de Rijksdoelstellingen te kunnen realiseren?

- In hoeverre is het mogelijk om de ontwikkeling van woningbouw- en stedelijke vernieuwingslocaties overeenkomstig de doelstellingen van het Rijksbeleid te realiseren bij een andere verdeling van kosten, financiële risico's en financiële verantwoordelijkheden tussen de hiervoor genoemde partijen? Daarbij gaat het om de realisatie van de vanuit het Rijksbeleid benodigde (qua omvang en volume) binnenstedelijke projecten (herstructurerings- en uitbreidingslocaties), en om de tijdige realisatie van de vanuit het Rijksbeleid benodigde nieuwe uitleglocaties ten behoeve van de uitbreidingsproductie.
- In hoeverre moet bij een nieuwe instrumentenmix op het terrein van woningbouw en herstructurering onderscheid gemaakt worden tussen regio's waar de woningmarkt gespannen is, ontspannen is of sprake is van krimp van het aantal huishoudens?
- Welke andere vormen van samenwerking zijn mogelijk (b.v. PPS en gebiedsontwikkeling)? In hoeverre kunnen partijen die nu niet (meer) betrokken zijn, (weer) worden betrokken bij de uitvoering (beleggers/pensioenfondsen)?

Bij het beantwoorden van deze vragen kan gebruik gemaakt worden van businesscases.

Het uitwerken van een nieuwe instrumentenmix kan niet geïsoleerd plaatsvinden, zonder rekening te houden met de bredere context van vraag- en aanbodprocessen op de woningmarkt en andere regelgeving die invloed heeft op deze woningmarkt. Er is momenteel veel discussie over het functioneren van de woningmarkt in Nederland en de mogelijkheden om hierin verandering te brengen. Zowel de de VROM-raad als het CPB hebben recent hun visie gegeven. Ook in het komende jaar zullen nog diverse studies over de woningmarkt uitkomen, waaronder een advies van de SER. Mede gelet op de afspraken in het kabinet om in deze kabinetsperiode niet te tornen aan het huidige fiscaal beleid t.a.v. de koopsector en het huurbeleid, is het niet de bedoeling om in dit adviesproject een nieuwe woningmarktvisie in den brede te ontwikkelen. Daar zijn momenteel ook al veel externe instituten mee bezig. Dat laat echter onverlet dat bij het denken over alternatieve financieringsvormen en instrumentenmixen voor lokale gebieds- en grondexploitaties het bestaande overheidsbeleid aan de aanbodkant van de woningmarkt met een kritische blik bekeken kan worden. Relevante regelgeving en instrumenten aan de aanbodkant zijn onder meer: het ruimtelijke ordeningsbeleid, de nieuwe Wro inclusief de Grondexploitatiewet, het beleid t.a.v. duurzaam ruimtegebruik, het milieubeleid, en het huur- en toewijzingsbeleid.

Bijlage 2: Samenstelling Werkgroep

De heer J.J.M. Kremers (voorzitter, op persoonlijke titel), Voorzitter Tinbergen Instituut, voormalig Bewindvoerder voor Nederland bij het IMF.

De heer W. van Honstede (secretaris), Ministerie van VROM WWI, Directie Kennis en Verkenningen (mevrouw C. Veltrop, plv. secretaris).

De heer H. de Graaf (lid), Ministerie van VROM WWI, Directie Stad en Bouw (de heer M. van Baars, plv. lid).

De heer A. Witte (lid), Ministerie van VROM, Directie Financiële en Economische Zaken (de heer P. Moelker, plv. lid).

De heer M. Wentink (lid), Ministerie van VROM, Programmadirectie Verstedelijking (de heer K. Reitsma, plv. lid).

De heer M.A.J. de Rooij (lid), Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën (de heer G. J. Bouwhuis, plv. lid).

Bijlage 3: Werkwijze

Dit advies is conform opdracht door de voorzitter van de Werkgroep op eigen titel uitgebracht. De inhoud ervan komt volledig voor rekening van de voorzitter. Bij de voorbereiding is hij ondersteund door de ambtelijk secretaris en de ambtelijk leden van de Werkgroep (zie Bijlage 2). De Werkgroep is in de periode juni-september 2008 regelmatig bijeen geweest. Voorts is de literatuur bestudeerd (zie Literatuur), en zijn door de voorzitter de volgende personen geraadpleegd:

ABF Research	De heer J. Brouwer	Directeur
De Alliantie	De heer J.G.C.M. Schuyt	Voorzitter Directie
AM Groep	De heer P.G.A. Noordanus	Voorzitter Hoofddirectie
Bank Nederlandse Gemeenten	De heer P.O. Vermeulen	Voorzitter Raad van Bestuur
Bouwend Nederland	De heer L.C. Brinkman	Voorzitter
Broersma Makelaardij	De heer C.P.M. Kemp	Directeur
Centraal Planbureau	De heer C.N. Teulings	Directeur
Cordares Vastgoed BV	De heer G. de Nekker	Directeur
De Nederlandsche Bank	De heer H.J. Brouwer De heer J. Swank	Directielid Directeur Economisch Beleid en Onderzoek
EIB	De heer T.H. van Hoek	Directeur
Ecorys Nederland BV	De heer B. de Graaf	Directeur Vastgoed
Erasmus Universiteit Rotterdam	De heer J.W. Oosterwijk	Voorzitter College van Bestuur
Gemeente Amsterdam	De heer M. van Poelgeest De heer J.J.D. Hagendoorn De heer J. Kroezen	Wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, Waterbeheer en ICT Directeur Ontwikkelingsbedrijf Ontwikkelingsbedrijf
Gemeente Den Haag	De heer J.M. Norder De heer H.G. Harms	Wethouder Bouwen en Wonen Manager Grondbedrijf
Gemeente Rotterdam	De heer H. Karakus	Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening
Gemeente Tilburg	De heer J. Hamming	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen, Integratie en Sport

Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster	De heer J. Kremers De heer G. Vos	Voorzitter Directeur
Ministerie van Financiën	Mevrouw L.B.J. van Geest De heer E.J. van Kempen De heer W. Raab De heer E.P. van Marken De heer E. van Koesveld	Directeur-Generaal Rijksbegroting Directeur AFEP Directeur Financieringen Hoofd Kenniscentrum PPS Plv. Directeur IRF
Ministerie van VROM	De heer L.A.M. van Halder De heer A.Th. van Delden De heer C.B.F. Kuijpers Mevrouw A.M. Roessen Mevrouw Y. Verzijden De heer M. van Giessen De heer V.M.E. Schaap De heer E. Arnoldussen	Directeur-Generaal WWI Plv. Directeur-Generaal WWI Directeur-Generaal Ruimte Directeur Stad en Bouw Clustermanager Stedenbeleid en Woningproductie Directeur Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties Clustermanager Corporaties Directeur GOB van het Rijk
Provincie Noord-Brabant	De heer P.L.A. Rüpp	Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting
Royal Bank of Scotland	De heer C. Barnett	Managing Director Housing Finance
TU Delft	De heer W.K. Korthals Altes De heer H. Priemus	Hoogleraar Grondbeleid Emeritus hoogleraar
Universiteit Maastricht	De heer P.M.A. Eichholtz	Hoogleraar Financiering Vastgoed
Vesteda	De heer H.C.F. Smeets	Directeur

De voorzitter participeerde in een rondetafeldiscussie over beleggen in verstedelijking, georganiseerd door het ministerie van VROM/WWI, met de volgende externe deskundigen:

ABP/APG	De heer P. Kanters De heer P.A.R.J. Vismans	Directeur Vastgoed Directieadviseur
Amvest	De heer W.J. Bodewes	Algemeen Directeur
BPF Bouwinvest	De heer D.J. van Hal	Algemeen Directeur
Fortis Vastgoed	De heer D. Gort	Directeur Vastgoed Vermogensbeheer
Gemeente Rotterdam	De heer A. Visser	Algemeen Directeur Ontwikkelingsbedrijf
Kempen & Co	De heer P.H.F. Pruijboom	Directeur Corporate Finance

MN Services	De heer G.F. van Hooydonk	Hoofd Onroerend Goed Nederland
PGGM Investments	De heer J. van der Ende	Chief Investment Officer
Redevco Europe	De heer J.C.M.A. Gillis	Chief Operating Officer
SPF Beheer	De heer P. van Gool	Hoofd Vastgoed / Hoogleraar Vastgoedeconomie (UvA)
Syntrus Achmea Vastgoed	De heer H. Jagersma	Directeur
Vesteda Project BV	De heer N. Mol	Directeur

