

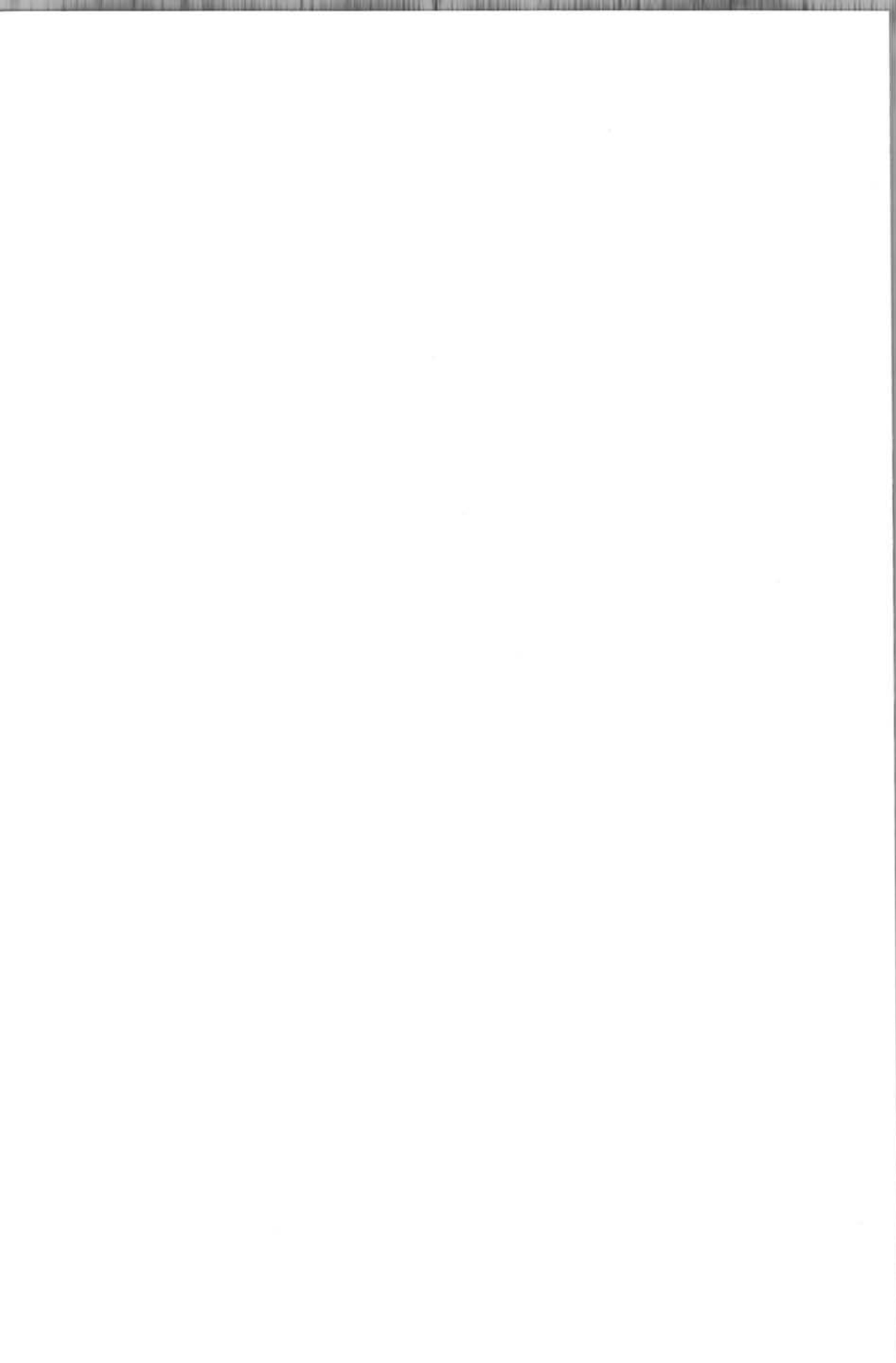
H.W. de Wolff

Stimuleren van investeren
in stedelijke projecten



3

ORIËNTATIE OP
PLANOLOGISCHE EN JURIDISCHE GEODESIE



586243

Stimuleren van investeren in stedelijke projecten

Bibliotheek TU Delft



C 0003813991

2414
469
5

**ORIËNTATIE OP
PLANOLOGISCHE EN JURIDISCHE GEODESIE**

3

De reeks verschijnt onder verantwoordelijkheid van:

Sectie Planologische en Juridische Geodesie
Faculteit der Geodesie
Technische Universiteit Delft
Thijssesweg 11, 2629 JA Delft
telefoon: 015 - 785094

Stimuleren van investeren in stedelijke projecten

H.W. de Wolff

Delftse Universitaire Pers / 1993

De reeks Oriëntatie op Planologische en Juridische Geodesie wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: 015 - 783254
fax: 015 - 781661

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening.

Foto en vormgeving voorpagina: A.B. Smits

CIP-GEGEVENS VAN DE KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG
Wolff, H.W. de

Stimuleren van investeringen in stedelijke gebieden /
H.W. de Wolff. - Delft : Delftse Universitaire Pers. - III -
(Oriëntatie op planologische en juridische geodesie ; 3)
Onderzoek in opdracht van de Raad van Advies voor de
Ruimtelijke Ordening. - Met lit. opg.
ISBN 90-6275-900-9
NUGI 655
Trefw.: ruimtelijke ordening ; Nederland ; investeringsbeleid

Copyright © 1993 by H.W. de Wolff

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

Voorwoord

In opdracht van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is door de Sectie Planologische en Juridische Geodesie van de Faculteit Geodesie van de TU-Delft onderzoek verricht naar condities waaronder ruimtelijke investeringen in stedelijke projecten gestimuleerd kunnen worden. Het onderzoek is gedaan vanuit de optiek om, gegeven de beperkte (rijks)overheidsmiddelen, de projecten toch van de grond te krijgen. Daarbij heeft de praktische invalshoek zoveel mogelijk centraal gestaan.

Het onderzoek is uitgevoerd in actieve wisselwerking met een door de RARO ingestelde begeleidingsgroep (de "Vorbereidingsgroep Ruimtelijke Investeringsen"). In bijlage A bij het rapport is de samenstelling van deze werkgroep opgenomen. De leden van de voorbereidingsgroep hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek; de verantwoordelijkheid ten aanzien van de inhoud van dit eindrapport ligt echter bij de auteur.

Bij de verzameling van gegevens in het kader van het onderzoek is op een tweetal onderdelen (kwantificering en marktsector-woningbouw) medewerking verleend door drs. N. Zwiep, medewerker van Seinpost Adviesbureau.

Het onderzoek heeft een breed aandachtsveld tot onderwerp; diensgevolge kan niet in extenso op het terrein van ruimtelijke investeringen en van de instrumenten die bij stimulering een rol kunnen spelen worden ingegaan.

De noodzaak van een investeringsstrategie, die in samenwerking tussen (rijks)-overheid en het particuliere bedrijfsleven wordt opgezet, wordt door het onderzoek in elk geval onderstreept. Het tekort aan directe rijksmiddelen vraagt daarbij om een creatief gebruik van andere financiële instrumenten om de investeringsopgave te doen slagen. In de aanbevelingen bij het onderzoek is hiertoe een eerste aanzet gegeven.

Delft, juni 1993
Herman de Wolff

Wir danken dem Verlag für die Überlassung des Manuskripts. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt.

Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt.

Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt. Die Druckkosten sind durch die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gedeckt.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	1
1.1	Analyse	1
1.2	Probleemstelling	3
1.3	Gevolgde werkwijze	4
1.4	Opbouw van het rapport	4
2.	INVESTERINGSOPGAVE	5
2.1	Soorten ruimtelijke investeringen	5
2.2	Omvang van de investeringsopgave	8
2.3	Samenvattend	13
3.	GELEIDEN VAN INVESTERINGEN	15
3.1	Marktwerking en knelpunten	15
3.2	Rol van betrokken actoren	22
3.3	Concluderend: complexiteit van de investeringsopgave	29
4.	INSTRUMENTEN VOOR GELEIDEN VAN INVESTERINGEN	33
4.1	Soorten instrumenten	33
4.2	Financiering	35
4.2.1	Instrumenten voor financiering in Nederland	36
4.2.2	Instrumenten voor financiering in het buitenland	38
4.2.3	Aandachtspunten	38
4.3	Participatie	41
4.3.1	Instrumenten op het terrein van de participatie in Nederland	42
4.3.2	Instrumenten op het terrein van de participatie in het buitenland	43
4.3.3	Aandachtspunten	43
4.4	Garantstelling voor risico's	44
4.4.1	Instrumenten voor garantstelling voor risico's in Nederland	45
4.4.2	Aandachtspunten	47
4.5	Fiscale instrumenten	47
4.5.1	Fiscale instrumenten in Nederland	48
4.5.2	Fiscale instrumenten in het buitenland	51
4.5.3	Enkele aandachtspunten	54

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

4.6 Ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering	56
4.6.1 Gebruik van instrumenten voor aanbodregulering in Nederland	56
4.6.2 Buitenlandse referenties	59
4.6.3 Enkele aandachtspunten	60
5. NADERE UITWERKING KANSRIJKE INSTRUMENTEN	65
5.1 Realisatie VINEX-uitbreidingslokaties	66
5.1.1 Regionale aanpak	67
5.1.2 Integrale ontwikkeling van de bouwlokaties	68
5.1.3 Garantstelling voor grondexploitatie-risico's	69
5.1.4 Verevening en marktpartijen	70
5.2 Stimuleren binnenstedelijk wonen	70
5.2.1 Risico-reductie	71
5.2.2 Fiscale prikkel	72
5.3 Nieuwe binnenstedelijke werklokaties	72
5.3.1 Regionaal restrictief kantorenbeleid	74
5.3.2 Aanpak van de pijplijnplannen	75
5.3.3 Afspraken over fasering	76
5.4 Onderkant kantorenmarkt	76
5.4.1 Fiscale prikkel voor herbestemming	77
5.4.2 Ontwikkelingsmaatschappij voor omzetten kantoorruimten	78
5.5 Goede en hoogwaardige openbaar-vervoervoorzieningen	79
5.5.1 Versnelling rijksbijdragen door voorfinanciering	80
5.5.2 Bijdrage van private partijen	82
5.6 Bodemsanering	83
5.6.1 Versnelling rijksbijdragen door voorfinanciering	84
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	85
6.1 Samenvatting en conclusies	85
6.2 Aanbevelingen	86
BIJLAGEN	89
Bijlage A: Samenstelling voorbereidingsgroep	91
Bijlage B: Gebruikte literatuur	93
Bijlage C: Overzicht instrumenten	99

1. INLEIDING

De overheidsplannen inzake de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland, zoals ondermeer opgenomen in VINEX, betekenen een enorme investeringsopgave voor overheid en bedrijfsleven. Bij deze opgave is een grote plaats ingeruimd voor het stedelijk gebied. Investerings in steden worden zowel vanuit een economische invalshoek als vanuit mobiliteitsdoelstellingen gepropageerd. In concreto gaat het bij de nieuwe investeringsopgave ondermeer om realisatie van (kwalitatief hoogwaardige) kantoorvoorzieningen passend in het lokatiebeleid, woningbouw in de marktsector binnen de stadsgewesten en, voor een deel voorwaardenscheppend, de verfijning van een efficiënt openbaar vervoersysteem in de stedelijke regio.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) onderschrijft het belang van de realisatie van de investeringsopgave uit VINEX. Vanuit de Raad bestaat echter bezorgdheid over een mogelijke stagnatie bij de uitvoering van de plannen. Daarom is de wens naar voren gekomen een nadere analyse te maken van en voorstellen te doen voor verbetering van de condities waaronder de gewenste ruimtelijke investeringen succesvol kunnen worden gerealiseerd. In dit kader is aan de sectie Planologische en Juridische Geodesie van de Faculteit Geodesie van de Technische Universiteit Delft gevraagd, in wisselwerking met een ingestelde voorbereidingsgroep Ruimtelijke Investerings¹, een praktisch georiënteerd onderzoek uit te voeren.

1.1 Analyse

Mede als uitvloeisel van het rijksbeleid zoals ondermeer opgenomen in VINEX en de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig zijn door een groot aantal gemeenten inmiddels plannen ontwikkeld om, in samenwerking met marktpartijen, de gewenste investeringsprogramma's te realiseren. De uitvoering blijkt echter in diverse gemeenten (veel) minder snel tot stand te komen dan waar de oorspronkelijke (rijks)plannen vanuit gingen.

Als één van de verklaringen kan de omvang van de beschikbare rijksmiddelen worden genoemd. Al eerder heeft de RARO zijn zorg uitgesproken over het gat tussen de door de rijksoverheid op grond van VINEX ingezette rijksmiddelen en de noodzakelijke overheidsinvesteringen.

1. De samenstelling van de voorbereidingsgroep Ruimtelijke Investerings is weergegeven in bijlage A

De rijksoverheid erkent voor een deel dit geraamde tekort; voor wat betreft de grondkosten gaat zij er echter vanuit dat, mede als gevolg van een consequenter restrictief beleid, de grondopbrengsten voor gemeenten hoger zullen gaan uitvallen. De (beperkte) omvang van de infrastructuurinvesteringen is bij de overheid een belangrijk aandachtspunt². Voor heel specifieke investeringen is financiële ruimte gecreëerd (aardgasbatenfonds). Voor de kern van de investeringen die samenhangen met de VINEX-investeringsopgave bestaat echter een discrepantie tussen beschikbare en benodigde middelen.

Naast knelpunten in het financiële vlak kunnen ook allerlei andere factoren een rol spelen bij de vertraging van de realisatie van stedelijke projecten. In de rapportage over sleutelprojecten³ wordt een aantal oorzaken van vertraging bij sommige projecten aangegeven:

- milieuaspecten (problematiek rondom externe veiligheid en bodemverontreiniging);
- marktontwikkelingen (afzet marktsector woningbouw stagneert);
- noodzakelijke afstemming van de besluitvorming op besluitvorming over projecten in de regio;
- publiekrechtelijke planvorming.

Naast de in deze rapportage geconstateerde oorzaken kunnen soms ook nog genoemd worden: het gebrek aan vertrouwen bij betrokkenen, het ontbreken van krachtige sturing, de complexiteit van de projecten, etc. Een ander belangrijk knelpunt is de stagnatie op de markt van commercieel vastgoed.

Vanuit de RARO is er voor gekozen de financiële uitvoerbaarheid van de stedelijke investeringsopgave nader te analyseren. Daarbij zal de directe ruimtelijke opgave, de te realiseren "strategische" functies, in het onderzoek als uitgangspunt worden genomen. Het moet daarom gaan om de condities waaronder:

- marktsector woningbouw
- commercieel vastgoed
- regionale infrastructuur

ten behoeve van stedelijke ontwikkeling, gegeven de beperkte rijksmiddelen, gerealiseerd kunnen worden.

Al in het RARO-advies over VINEX wordt een aantal suggesties gedaan⁴:

- mogelijk fiscale aansporing voor (bepaalde) investeringen in commercieel vastgoed;
- oprichting participatiemaatschappij of garantstellingen;
- concentratiebeleid en sanering van kantoorruimten.

2. Zie bijvoorbeeld Beleidskader voor private financiering van infrastructuur, Tweede Kamer 1992/1993, 22512, nr.3

3. Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, rol van het rijk en tussenstand 1992, Ministerie VROM 1992

4. respectievelijk op blz. 47, blz. 47 en blz. 32.

Twee invalshoeken kunnen bij de bevordering van de financiële uitvoerbaarheid vanuit een ruimtelijk gezichtspunt worden onderscheiden: een vergroting van de uitvoerbaarheid door de investering zelf te stimuleren of een vergroting van de uitvoerbaarheid door in de omgeving waarbinnen een investering plaatsvindt bepaalde randvoorwaarden te realiseren.

1.2 Probleemstelling

Op basis van de bovenstaande analyse kan de probleemstelling voor het onderzoek als volgt worden omschreven:

Onder welke financiële en ruimtelijke condities kan strategisch investeren in steden in marktsector woningbouw, commercieel vastgoed en regionale infrastructuur door de overheid worden gestimuleerd.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- het accent ligt op financiële en ruimtelijke instrumenten - bij de eerste soort gaat het met name om instrumenten anders dan directe financiële steun (rijksbijdragen, subsidies);
- voor- en nadelen van de instrumenten zullen, voor zover mogelijk in het licht van ervaringen elders (Nederland, andere beleidsterreinen, buitenland), voor het voetlicht worden gebracht;
- het accent zal liggen op de praktische uitwerking.

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- *welke (financiële) instrumenten kunnen als stimuleringsmiddel worden gehanteerd voor investeringen door private partijen?*
- *welke (financiële) instrumenten kunnen investeren in (openbaar vervoer) infrastructuur versnellen?*
- *wat zijn, gezien ervaringen en (politieke) keuzen in het (recente) verleden, de mogelijkheden van bovenstaande financiële instrumenten?*
- *welke instrumenten kunnen worden gebruikt voor een marktordeningsbeleid (enerzijds ten behoeve van gereguleerde uitbreiding en anderzijds ten behoeve van afbouw van bestaande voorraad)?*
- *wat zijn, gezien ervaringen, de mogelijkheden van bovenstaande instrumenten op het terrein van de ordening van de markt?*

1.3 Gevolgde werkwijze

In het onderzoek is de volgende werkwijze gehanteerd.

In de eerste plaats is op basis van bestaand materiaal een nadere verkenning gemaakt van de (kwalitatieve en kwantitatieve) omvang en aard van de investeringsopgave. In het verlengde daarvan is een analyse gemaakt van de noodzaak tot "geleiden" van investeringen.

In de tweede plaats is op basis van een inventarisatie een verkenning van mogelijke stimulerende en sturende instrumenten gemaakt. Aandachtspunten zijn daarbij niet alleen de geëigende instrumenten in het Nederlands ruimtelijk beleid geweest, maar ook juist instrumenten die worden ingezet op andere beleidsterreinen of waarmee in het buitenland ervaringen zijn opgedaan. Zoveel mogelijk is aangesloten op al bestaande en lopende onderzoeken op dit terrein. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis die al bij de leden van de voorbereidingsgroep aanwezig was. Verder heeft aanvullend literatuuronderzoek een belangrijke plaats ingenomen en hebben enkele gesprekken met beleidsmakers plaatsgevonden.

Vanuit de drie soorten investeringsopgaven is een analyse van de instrumentele mogelijkheden gemaakt en de knelpunten rond het tot stand komen van ruimtelijke investeringen. Daarbij heeft het accent gelegen op literatuuronderzoek en gesprekken met mensen uit de praktijk.

Tenslotte heeft een nadere concretisering van - in de ogen van de voorbereidingsgroep - kansrijke instrumenten plaatsgevonden. Deze concretisering heeft geleid tot een aantal concrete aanbevelingen voor verbetering van de condities waaronder ruimtelijke investeringen plaatsvinden.

1.4 Opbouw van het rapport

De structuur van het onderzoeksrapport volgt grotendeels de gehanteerde werkwijze in het onderzoek. Het rapport is daarmee als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de investeringsopgave;
- in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag wanneer, gegeven de investeringsopgave, het geleiden van investeringen van belang is;
- in hoofdstuk 4 wordt in algemene zin ingegaan op soorten instrumenten voor het geleiden van investeringen;
- in hoofdstuk 5 worden enkele instrumenten nader uitgewerkt;
- het afsluitende hoofdstuk 6 geeft de hoofdlijnen van het rapport weer en eindigt met enkele conclusies en aanbevelingen.

2. INVESTERINGSOPGAVE

In dit hoofdstuk wordt een globale verkenning gemaakt van de ruimtelijke investeringsopgave uit recente overheidsnota's. Allereerst wordt in de eerste paragraaf vanuit een kwalitatieve invalshoek de investeringsopgave belicht. Vervolgens wordt een globale kwantitatieve verkenning gemaakt. De paragraaf eindigt met enkele conclusies.

2.1 Soorten ruimtelijke investeringen

In algemene zin kan onder het begrip "investeren" worden verstaan het (binnen externe en interne randvoorwaarden) vastleggen of beschikbaar stellen van middelen om daarmee op actieve wijze een duurzaam voordeel te behalen.

Verschillende criteria spelen een rol bij een beslissing om een bepaalde investering al dan niet uit te voeren:

- rendementscriteria (kosten-opbrengstenverhouding van investeringen);
- synergie-criteria (multiplier-effect van investeringen: afstemming op de sterkte/zwakte-karakteristiek van het project);
- maatschappelijk nut-criteria (aansluiting van de investering aan maatschappelijke ontwikkelingen en technologische dynamiek, in het kader van de gedachtengang: wat goed is voor de maatschappij is goed voor het project of voor de onderneming).

De overheid en marktpartijen kijken beide verschillend aan tegen deze criteria. De overheid zal als vertrekpunt bij een investeringsbeslissing het laatste criterium nemen, vervolgens komen de andere criteria aan bod; bij marktpartijen zal het eerste criterium meer voorop staan, en pas in het verlengde daarvan het tweede en derde criterium.

In dit verband wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen investeringen in maatschappelijke zin en investeringen in bedrijfseconomische zin⁵. Overheidsinvesteringen zullen voor een belangrijk deel tot de eerste categorie behoren. De aanleg van een infrastructurele voorziening zal in de regel niet direct produktief zijn voor de eigenaar, in die zin dat de voorziening directe opbrengsten zal genereren (met uitzondering van bijvoorbeeld tolwegen). Ook een rijksbijdrage aan

5. Vergelijk Mol, N.P. - Tussen inkomens- en vermogensbeheer, in: Openbare Uitgaven 1992, nr 3, blz. 108 e.v.

een negatieve grondexploitatie levert geen rechtstreeks bedrijfseconomisch rendement op. Toch is het in beide gevallen, vanwege het maatschappelijk rendement, gebruikelijk te spreken over overheidsinvesteringen.

Als in dit rapport wordt gesproken over condities waaronder investeren in projecten gestimuleerd kan worden wordt dan ook gerefereerd aan dit brede begrip investeringen.

Een onderdeel van de totale investeringen in Nederland wordt gevormd door de ruimtelijke investeringen. Onder "ruimtelijke investeringen" worden in dit onderzoeksrapport verstaan die investeringen die van belang zijn voor of onderdeel zijn van de ruimtelijke inrichting van ons land. Deze investeringen vinden zowel plaats door de overheid als door private partijen

VINEX-investeringsopgave

In het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid is een duidelijke visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland ontwikkeld. Belangrijke doelstellingen zijn daarbij ondermeer de versterking van de internationale concurrentiepositie van met name de Randstad, de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en de beperking van de groei van de automobiliteit.

De doelstellingen zijn onder andere geconcretiseerd in het zogenoemde bundelingsbeleid. Dit beleid gaat uit van het opvangen van de groei van behoefte aan ruimte voor huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen in de in VINEX aangewezen stadsgewesten (en eventueel door de provincie aan te wijzen stedelijke centra met een opvangtaak). Het opvangen van de groei zal primair in het stedelijk gebied, vervolgens aangrenzend aan het stedelijk gebied en dan pas buiten het stedelijk gebied dienen plaats te vinden. Een belangrijk argument bij de nadere lokatiekeuze is de uitvoerbaarheid van een bepaalde lokatie (zowel uit financieel/economisch, milieuhygiënisch als bestuurlijk/maatschappelijk gezichtspunt).

In VINEX wordt als belangrijk instrument bij het bundelingsbeleid het op elkaar afstemmen van wonen, werken, voorzieningen en openbaar vervoer gezien. In concreto worden daar de volgende doelstellingen bij onderscheiden:

- realisatie van A en B lokaties voor bedrijven⁶;
- concentratie van woningbouw in stadsgewesten;
- aanleg van een hoogwaardig openbaar-vervoernet.

Deze drie elementen worden in dit rapport samengevat onder de term "VINEX-investeringsopgave".

Bij investeringsbeslissingen van de rijksoverheid inzake stedelijke projecten zal prioriteit worden gegeven aan realisatie van het bundelingsbeleid. Belangrijk

6. A-lokaties zijn lokaties die gelegen zijn bij openbaar-vervoerknooppunten; B-lokaties zijn lokaties die zowel met openbaar vervoer als met de auto goed bereikbaar zijn. De criteria zijn opgenomen in het zogenaamde werkdocument: Ministeries VROM, V&W en EZ - Geleiding van de mobiliteit door een lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, mei 1990

INVESTERINGSOPGAVE

aandachtspunt is daarbij de keuze voor die elementen waarin door de markt niet wordt voorzien, en waarvoor de investeringsbeslissingen niet door andere overheden behoren te worden genomen. Daarbij zal vooral de aandacht worden gericht op die investeringen die een versterkend effect hebben op particuliere investeringen (synergie-criteria).

Een belangrijk kenmerk van de VINEX-investeringsopgave is dat ze voor een deel (nog) niet marktconform is; in dat verband wordt wel gesproken over een trendbreuk.

milieukwaliteit

Een ander belangrijk aandachtspunt binnen het overheidsbeleid is de milieukwaliteit. Met name het overheidsbeleid met betrekking tot de milieukwaliteit van de bodem is van grote invloed op de ruimtelijke inrichting. Doordat de rijksoverheid hoge milieukwaliteitseisen stelt en de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan deze eisen in eerste instantie bij de vervuiler of de huidige eigenaar legt, is het risico groot dat er een enorme vertraging op zal treden bij de realisatie van de investeringsopgave⁷.

Hoewel de rijksoverheid niet meer altijd multifunctionaliteit nastreeft⁸, vormen hoge milieunormen voor veel projecten een daadwerkelijk probleem. De NS zijn bijvoorbeeld zeer terughoudend geworden ten aanzien van de verkoop van grond in binnenstedelijke projecten.

vastlegging VINEX-afspraken

Tussen rijk, de betrokken provincies en de gemeenten uit de vier stadsgewesten in de Randstad zijn op basis van VINEX concrete afspraken gemaakt over de realisatie van de VINEX-taakstelling. Deze zijn opgenomen in een viertal startconvenanten; de startconvenanten zullen naar verwachting in de loop van 1993 worden opgevolgd door uitvoeringscontracten.

In de contracten worden afspraken gemaakt met betrekking tot:

- aantal te bouwen woningen in de periode 1995 - 2005;
- gewenste ontwikkelingsrichtingen van lokaties voor te bouwen woningen;
- alternatieve ontwikkelingsrichtingen voor na 2005;
- lokaties voor voorzieningen;
- te realiseren infrastructuur voor stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- beschikbare rijksmiddelen voor stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- beschikbare rijksmiddelen voor grondkosten;
- beschikbare rijksmiddelen voor bodemsanering;
- het restrictief beleid.

7. Vergelijk in dit verband de analyse van de Raad voor Onroerende Zaken over bodemsanering; zie: Frans L. van den Beukel en Adriaan Verbeek - Gevolgen van de Wet Bodembescherming voor de makelaardij, in: Vastgoed, april 1993

8. Dit blijkt ondermeer uit de onlangs in de Tweede Kamer behandelde Notitie Locatiespecifieke Omstandigheden, Tweede Kamer 1992/1993, 22 727, nr.2

2.2 Omvang van de investeringsopgave

Een deel van de investeringsopgave zal -bedrijfseconomisch- een onrendabel karakter hebben. Om toch het gewenste ruimtelijke investeringsprogramma mogelijk te maken, zal de overheid de onrendabele top van de VINEX-investeringsopgave een belangrijke rol bij haar investeringsbeslissingen laten spelen.

In het bestuurlijk overleg inzake VINEX is gebleken dat er verschillende visies bestaan inzake de raming van de investeringsopgave die met de uitvoering van VINEX voor de overheid gemoeid is.

De vier stadsgewesten in de Randstad twijfelen sterk of de rijksbijdragen die in de vorm van rijksboden aan de stadsgewesten zijn aangeboden voldoende zijn om de taakstellingen te halen en de gewenste kwaliteitssprong te bereiken. Hoewel er bij gemeenten bereidheid bestaat een deel van de geraamde tekorten voor eigen rekening te nemen, blijft er een ongedekt tekort over. Illustratief is in dit verband de hierna opgenomen tabel, die is ontleend aan VINEX.

MIDDELEN STADSGEWEST	WONINGBOUWGROND					O.V.	BODEMSANERING
	KOSTEN VOLGENS RIGO	OPBRENG- STEN VOL- GENS RIGO	TEKORT (NA CORRECTIE)	RIJKSOD	RESTEREND TEKORT	INVESTERINGEN RIJKSOD, '80-2005	RIJKSGELDEN PER JAAR
AMSTERDAM (85.000 WONIN- GEN)	3063	2730	446	185	261	1400	10,1
ROTTERDAM (45.000 WONIN- GEN)	1441	1050	481	204	277	1000	7,6
DEN HAAG (45.000 WONIN- GEN)	1561	1050	698	343	355	1000	5,3
UTRECHT (30.000 WONIN- GEN)	1320	1050	292	208	84	600	3

tabel 2.1: *investeringsmiddelen vier grote stadsgewesten, bodemsanering alleen middelen vier grote steden (naar: VINEX deel 3)*

De tabel is gemaakt op basis van een door het RIGO verricht onderzoek naar kosten en opbrengsten van de nieuwe bouwlokatie. Binnen de stadsgewesten bestaan ernstige twijfels over het realiteitsgehalte van de door het RIGO geraamde bedragen. In de startconvenanten is dan ook afgesproken dat ten behoeve van de te sluiten uitvoeringscontracten haalbaarheidsonderzoeken zullen plaatsvinden.

Inmiddels is conform deze afspraken op een aantal terreinen dit nader (haalbaarheids)onderzoek verricht. Op basis daarvan is nieuw cijfermateriaal boven tafel

INVESTERINGSOPGAVE

gekomen. De belangrijkste resultaten zijn dat de regio's alleen maar méér bezorgd zijn over de hoogte van de rijksbijdrage.

De exacte hoogte van de door de regio's berekende tekorten wordt -voor zover al bekend, er lopen nog onderzoeken- bij het afsluiten van dit onderzoek nog binnenskamers gehouden, in verband met de te voeren onderhandelingen tussen regio's en rijk over de uitvoeringscontracten.

In het onderstaande wordt getracht globaal een confrontatie te maken tussen de door de overheid beschikbaar gestelde middelen en de onrendabele top van de VINEX-investeringsopgave.

Hiertoe is onderscheid gemaakt tussen een vijftal bronnen van rijksmiddelen:

- de bijdragen inzake grondkosten;
- de bijdragen met betrekking tot bodemsanering;
- de bijdragen in het kader van de stadsvernieuwing;
- de bijdragen met betrekking tot infrastructuurinvesteringen;
- de bijdragen voor gesubsidieerde woningbouw.

grondkosten

Het rijk geeft op verschillende manieren bijdragen in de *grondkosten*. Van belang is het grondzaken-instrumentarium (per 1 januari 1994 opgenomen in het Besluit lokatiegebonden subsidies), het stadsvernieuwingsfonds (voor een deel) en de middelen voor bodemsanering (zie hierna).

Deze beschikbare middelen maken slechts een beperkt deel uit van de nu geraamde onrendabele toppen op de grondexploitaties van de in VINEX aangegeven ontwikkelingsrichtingen; de gemeentelijke ramingen gaan ervan uit dat de tekorten een veelvoud van de beschikbare rijksmiddelen bedragen.

Het rijk erkent de verschillen voor een deel. Het gaat er echter vanuit dat door het restrictief beleid buiten de stadsgewesten de grondprijzen op de VINEX-lokaties zullen stijgen en ook dat er door een groter aandeel van marktsectorwoningbouw hogere opbrengsten verwacht kunnen worden, waardoor de grondexploitaties minder negatief zullen uitvallen.

Verskillende signalen geven echter aan dat de prognose van de rijksoverheid te optimistisch is:

- rondom veel stadsgewesten blijken de kosten voor grondverwerving een stuk hoger uit te vallen dan oorspronkelijk verwacht. Het blijkt dat nogal wat private partijen, speculerend op de hogere grondwaarde, en bouwmaatschappijen die de bouwproductie willen veilig stellen actief grond verwerven in VINEX-uitbreidingsgebieden. De soms optredende verdubbeling van de grondprijzen kan een stijging van de grondkosten van zo'n f 4000, = per woning tot gevolg hebben⁹;
- een vooronderstelling in VINEX is de regionale verevening van de grondexploitaties. De ervaringen in de stadsgewesten zijn op dit terrein echter nog allerminst

9. In dit voorbeeld is uitgegaan van een verdubbeling van de grondprijs van f 20, = tot f 40, = per m², gekoppeld aan een woningdichtheid van 50 woningen per ha levert dit per bouwkveld de extra kosten van 200 maal f 20, = dus f 4000, = op.

gunstig. Regionale samenwerking komt over het algemeen vrij moeizaam van de grond; een belasting van deze samenwerking met regionale verevening lijkt voorsnóg in veel gevallen een illusie. Het vertrek van Almere uit het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA) -ten dele ingegeven door het risico op verlies van de winsten uit het grondbedrijf- is in dit verband illustratief.

Een adequaat instrumentarium om regionale verevening af te dwingen ontbreekt nog. Ook in onderzoek in de regio Amsterdam¹⁰ naar enkele financiële aspecten van de opbrengstenkant van het verstedelijkingsbeleid wordt dit gegeven sterk benadrukt in verband met de haalbaarheid van de VINEX-doelstellingen.

bodemsanering

De bijdragen voor *bodemsanering* van de rijksoverheid bestaan uit twee verschillende categorieën:

- de bijdragen op grond van de Interimwet Bodemsanering (grote gevallen worden rechtstreeks door het rijk betaald; kleinere gevallen uit provinciale budgetten);
- de bijdragen door middel van het stadsvernieuwingsfonds aan de gemeenten (bij de berekening van de benodigde stadsvernieuwingsmiddelen voor de gemeenten is een bedrag voor kosten van bodemsanering meegenomen).

De IBS-bijdragen richten zich met prioriteit op die lokaties waar een ernstig risico voor de volksgezondheid aan de orde is. De prioriteitsstelling wordt niet primair bepaald door de urgentie van een bouwproject (een in omvang beperkte uitzondering hierop is de zogeheten knelpuntenpot - deze bedraagt qua budget ca f 25 miljoen per jaar, voor alle provincies samen). Door de enorme investeringsopgave op het terrein van de bodemsanering zijn de rijksmiddelen al voor jaren volgeboekt.

De vier grote steden vormen een uitzondering binnen het IBS-regime. Voor de kleinere gevallen van bodemverontreiniging (saneringskosten minder dan 10 miljoen) hebben zij -op grond van een convenant met de provincie- de beschikking over een eigen budget. De provincie heeft haar eigen bevoegdheid op dit terrein aan de gemeente overgedragen. Met de uitbreiding van de Wet Bodembescherming met een saneringsparagraaf -de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is recentelijk afgerond- zal deze praktijk ook een wettelijke basis krijgen.

In het kader van de VINEX-startconvenanten zijn afspraken gemaakt over de bijdrage van de rijksoverheid op het terrein van bodemsanering aan de verschillende stadsgebieden. Uit de tot nu toe bekende resultaten uit de haalbaarheidsonderzoeken blijkt dat de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor bodemsanering een grote vertraging voor de projecten kunnen opleveren: de kosten blijken veel hoger. De beschikbare middelen staan in geen verhouding tot de saneringskosten, het beeld wordt alleen maar ongunstiger indien het rijk blijft vast houden aan multifunctionele sanering. De grondexploitaties zelf bieden geen financiële ruimte voor bekostiging van de bodemsanering.

10. Kolpron Consultants - Verstedelijking Stadsgewest Amsterdam (deel II); de overheid als ondernemer, september 1992

INVESTERINGSOPGAVE

Het deel van de bodemsaneringsopgave ten behoeve van woningbouw in binnenstedelijk gebied -met uitzondering van de ernstige gevallen- zal moeten worden betaald uit de stadsvernieuwingspot (dekking onrendabele top grondexploitaties). In het kader van de raming van de rijksoverheid naar de omvang van de nog aanwezige stadsvernieuwingsopgave (BELSTATO) is onderzoek verricht naar de invloed van bodemverontreiniging op de kosten van gemeentelijke stadsvernieuwingsmaatregelen. Op basis van dit onderzoek komt het rijk in BELSTATO tot de conclusie dat per te realiseren woning gemiddeld f 1030, = aan kosten voor bodemsanering ten laste van het stadsvernieuwingsfonds zal komen (exclusief IBS-bijdrage). Hiervoor worden de middelen ter beschikking gesteld. In onderzoek in opdracht van de 23 grotere stadsvernieuwingsgemeenten¹¹ wordt deze raming bestreden. De steekproef die aan het BELSTATO-onderzoek ten grondslag ligt wordt ter discussie gesteld; met name het feit dat geen rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de relatief duurdere -naar de toekomst verschoven- plannen niet in de raming zijn meegenomen wordt betwist. SOAB komt tot de conclusie dat per woning de saneringskosten gemiddeld f 5000, = zullen bedragen.

stadsvernieuwing

De omvang van de stadsvernieuwingsmiddelen is recentelijk onderwerp van uitgebreide discussie geweest.

In het voorgaande is al gerefereerd aan het BELSTATO-project. In dit project heeft het rijk de stadsvernieuwingsopgave opnieuw geijkt: het rijk gaat uit van een aflopende rijksbetrokkenheid, en stelt slechts middelen ter beschikking voor het inlopen van de nu nog bestaande achterstand. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat ook particulieren een aanzienlijke bijdrage leveren aan de investeringen.

De hoogte van de uitgevoerde ramingen enerzijds -en de verdeling van het budget anderzijds- is voortdurend bestreden door de lokale overheden. Uiteindelijk is bij de behandeling in de Tweede Kamer afgedwongen dat na vijf jaar de oorspronkelijk uitgevoerde ramingen opnieuw zullen worden gezien. Indien deze achteraf niet kloppen dan is er mogelijk ruimte voor extra rijksmiddelen.

De stadsvernieuwingsmiddelen zijn van groot belang voor de woningbouw in bestaand stedelijk gebied. Vaak vindt deze plaats op dure lokaties (hoge grondkosten door sloop, bodemsanering, etc.); dan is een dekking van de onrendabele top essentieel.

infrastructuur

Ook op het terrein van de bijdragen in het *stadsgewestelijk openbaar vervoer* is de discrepantie tussen benodigd en beschikbaar bedrag evident.

Uit een becijfering van het Algemeen Verbond Voor de Bouwnijverheid, in samenwerking met het VNO, blijkt dat het huidige investeringsnivo in infrastructuur onvoldoende is om de voorgenomen verbetering uit SVV-II te realiseren.

11. SOAB - Gegronde zorg om achterstand, onderzoek in opdracht van de 23 grotere stadsvernieuwingsgemeenten, september 1992

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

Vergelijking benodigde transportinfrastructuur met uitgetrokken bedragen in Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1993 - 1997; investeringen stads- en streekvervoer		
benodigd tot 2010	per jaar benodigd	gemiddeld opgenomen in MIT
f 9900 mln	f 500 mln	f 330 mln

tabel 2.2: *vergelijking benodigde en gereserveerde rijksbijdragen voor investeringen in stad- en streekvervoer (bron: Bouwbelangen, 8 januari 1993)*

Dit macro-beeld wordt bevestigd door de stadsgewesten, waar de gewenste verbetering van de openbaar-vervoerinfrastructuur niet uit de huidige omvang van de rijksboden betaald kan worden.

Niet alleen de omvang van de middelen is een probleem; ook het tijdstip waarop ze beschikbaar komen. Investeren in een goede stadsgewestelijke infrastructuur is juist uit het oogpunt van voorwaardenschepend beleid van groot belang. Dit wordt alleen maar versterkt door het voor een deel niet-marktconforme karakter van de VINEX-investeringsopgave.

gesubsidieerde woningbouw

De rijksbijdragen op het terrein van de volkshuisvesting (ingrijpende woningverbetering en nieuwbouw van woningen in de sociale en premiesector) worden verleend op grond van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS).

De laatste jaren zijn de middelen die door de rijksoverheid voor woning(ver)nieuwbouw ter beschikking worden gesteld afgenomen. Belangrijke doelstelling in het rijksbeleid is de financiële zelfstandigheid van de sociale huursector te vergroten.

Recentelijk heeft de regering in de Trendbrief aangekondigd dat op korte termijn het subsidiestelsel voor woning(ver)bouw drastisch zal worden veranderd. Het is de bedoeling per 1995 de objectsubsidie als generiek instrument af te schaffen en te vervangen door een alleen op bepaalde lokaties in te zetten bereikbaarheidstoelag. Achterliggende gedachte is dat door recente huurverhogingen de sociale sector zich zelf kan bedruipen.

Bij de haalbaarheid van dit beleid worden vooralsnog vraagtekens gezet. Sommigen vinden de inschattingen van het rijk te optimistisch, zeker als het gaat om de inschatting van een zeer beperkte behoefte aan nieuwe betaalbare huurwoningen. Anderen benadrukken dat 'subsidieloos bouwen' alleen kan bij de gratie van lage rentestanden¹².

Feit is dat de realisatie van de VINEX-lokaties, waar (maximaal) 30% van de woningbouw in de sociale sector plaats moet vinden, opnieuw onder druk komt te staan. Van groot belang is het dan ook dat de rijksoverheid de nog beschikbare

12. Zie voor enkele elementen uit de discussie: Harry Klieverik - Subsidieloos bouwen, één stap te ver, in: Woningraad-Magazine, 1993/8

INVESTERINGSOPGAVE

middelen geconcentreerd zal inzetten op deze lokaties. Een grotere flexibiliteit in de vorm van een volkshuisvestingsfonds is daarbij een belangrijke succesvoorwaarde.

extra aandacht voor investeringsprojecten?

Voor investeringsprojecten is recentelijk door de regering op de begroting extra ruimte gecreëerd. Besloten is de in de toekomst te verwachten extra aardgasbaten te besteden aan bepaalde investeringsprojecten. Op ad-hoc basis is in september 1992 een verdeling gemaakt van een bedrag van ca 180 mln over projecten in de stedelijke knooppunten. In meer structurele zin is in januari 1993 een wetsvoorstel ingediend tot instelling van een aardgasbatenfonds¹³.

Uit dit begrotingsfonds, dat het karakter krijgt van een verdeelfonds, kunnen bijdragen aan projecten worden verstrekt die een investeringskarakter hebben, van nationaal belang zijn en tot een versterking leiden van de economische structuur. Daarbij wordt vooral gedacht aan additionele, grootschalige publieke of publiek/private investeringen.

Vanaf 1995 zullen de middelen in eerste instantie worden gebruikt voor de Hoge Snelheids Lijn (HSL) en de Betuwelijn. Voor direct aan de VINEX-investeringsopgave gerelateerde investeringen in stedelijke gebieden zal de betekenis van het Aardgasbatenfonds daarmee slechts beperkt zijn.

Naast de aardgasbaten worden nog andere extra middelen ingezet voor investeringsprojecten. Zo zal een deel van de vrijkomende middelen door verkoop van de PTT-aandelen worden gebruikt voor infrastructuurinvesteringen. Door de regering is aangekondigd over een periode van vier jaar f 500 miljoen als extra middelen voor bodemsanering in te zetten.

2.3 Samenvattend

Hoewel een harde kwantitatieve onderbouwing vooralsnog ontbreekt, kan worden geconstateerd dat de omvang van de door het rijk ter beschikking gestelde financiële middelen onvoldoende is om de onrendabele top van het VINEX-investeringsprogramma op zich te nemen.

Het rijk erkent deze constatering voor wat de grondkosten betreft, maar gaat er vanuit dat door een stijging van de grondprijzen de lokaties beter betaalbaar worden. Uit onderzoek in de regio Amsterdam blijkt dat dit inderdaad zou kunnen opgaan, mits echter alles meezit: een goede regionale samenwerking met ruimte voor verevening en een krachtig restrictief beleid.

Op een tweetal terreinen (openbaar-vervoerinfrastructuur, bodemsanering) zijn -beperkt- extra rijksmiddelen ter beschikking gesteld, die echter slechts een beperkte bijdrage aan de verkleining van de onrendabele top lijken op te leveren.

Ook de eigen middelen van met name centrumgemeenten zijn ontoereikend om als gedeeltelijke kostendekking van de tekorten op te gaan treden. Discussies over

13. Instelling van een Aardgasbatenfonds, Tweede Kamer vergaderjaar 1992-1993, 23002, nrs. 1 en 2

vergroting van de eigen inkomsten (vergelijk de aanhoudende pleidooien van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op dit terrein) en een verandering van de verdeelsleutel uit het gemeentefonds worden weliswaar gevoerd, maar lijken zeker op korte termijn niet in concrete resultaten uit te monden.

Voor de investeringsopgave zijn deze correcties overigens minder relevant: een eventuele herijking van de verdeelsleutel uit het gemeentefonds heeft alleen betrekking op het rechte trekken van bepaalde verstoringen in de relatie tussen omvang van de reguliere uitgaven en het aandeel in de verdeelsleutel; de herijking heeft geen betrekking op de nieuwe investeringsopgave.

Recente berichten uit de haalbaarheidsanalyses die worden uitgevoerd ten behoeve van de uitvoeringscontracten maken het beeld alleen maar somberder.

Daar komt bij dat de aard van de rijksbijdragen verandert: door het systeem van lumpsum achtige uitkeringen komen de risico's veel meer bij de stadsgewesten terecht, met name omdat de bijdragen voor gemeenten zelf vaak wel een open-einde karakter hebben.

Een verdere vertraging van de realisatie van de VINEX-investeringsopgave lijkt in het verschieft te liggen.

3. GELEIDEN VAN INVESTERINGEN

Ruimtelijke investeringen worden zowel door de overheid als door private partijen gedaan. Niet altijd echter zullen de investeringen die private partijen (willen) doen automatisch plaatsvinden in de door de overheid gewenste richting. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat juist een belangrijk kenmerk van de VINEX-investeringsopgave is dat ze voor een deel (nog) niet marktconform is.

Indien de overheid investeren door private partijen in een gewenste richting wil sturen en daarmee op de autonome werking van de markt wil ingrijpen kan worden gesproken over het geleiden van investeringen.

Dit thema zal in dit hoofdstuk centraal staan. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de autonome marktwerking op het terrein van (ruimtelijk) investeren en de knelpunten die daarbij optreden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de rol van private actoren rondom ruimtelijk investeren. Het hoofdstuk eindigt met een beschouwing over de complexiteit van de VINEX-investeringsopgave.

3.1 Marktwerking en knelpunten

De noodzaak tot het geleiden van investeringen heeft te maken met het feit dat de VINEX-investeringsopgave (zowel de kwantitatieve taakstelling als de gekozen lokaties) voor een deel (nog) onvoldoende gunstig in de markt ligt, zowel voor wat betreft de toekomstige gebruikers als voor de marktpartijen die een deel van de investeringsopgave moeten realiseren.

Bij de drie soorten te realiseren functies die in dit onderzoek centraal staan kunnen in dit verband de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

marktsector woningbouw

De bevordering van marktsectorwoningbouw geconcentreerd in de stadsgewesten is een belangrijke doelstelling in het overheidsbeleid. Daarbij worden twee soorten lokaties onderscheiden: lokaties binnen de bestaande stedelijke structuur en lokaties direct grenzend aan het bestaand stedelijk gebied (in het vervolg van het rapport worden deze lokaties aangeduid als de VINEX-woningbouwlokaties). Het beleid is ingegeven vanuit zowel mobiliteitsdoelstellingen (beperking woon/werk verkeer en kwaliteitssprong in openbaar-vervoervoorzieningen mogelijk maken) als vanuit de doelstellingen van het restrictieve beleid (tegengaan van bebouwing in de landelijke gebieden).

De vraag naar woningen zal de komende jaren hoog zijn. Volgens het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 en de daarop gebaseerde Trendbrief¹⁴ zal er, bovenop de bestaande VINEX-woningbouwopgave, de komende jaren nog eens een extra woningbehoefte ontstaan: tot 2005 zullen 162.000 extra woningen moeten worden gebouwd, waarvan het merendeel (144.000) voor het jaar 2000. In het totaal betekent dit dat er in de periode 1995 - 2005 (volgens de midden-variant) 650.000 woningen gebouwd zullen moeten worden. De extra produktie zal vooral moeten worden gerealiseerd in de vorm van meer duurdere (en grotere) huur- en vooral koopwoningen. Ook voor de extra produktie geldt dat de lokaties zullen moeten voldoen aan de VINEX-lokatiecriteria (lokaties in en in de nabijheid van de stad, ontsloten met hoogwaardig openbaar vervoer). Over de concrete bouwlokaties wordt in de Trendbrief overigens nog geen uitspraak gedaan¹⁵.

Een belangrijke veronderstelling in het rijksbeleid is dat het aantal te goedkoop wonenden afneemt (bestrijding van de scheefheid). De doorstroming is van groot belang in het rijksbeleid.

Gekoppeld aan het stimuleren van de VINEX-woningbouwlokaties, zal een restrictief beleid worden gevoerd buiten deze gebieden. Met name de provincies hebben hierbij een belangrijke taak.

Achtereenvolgens zal nu kort worden ingegaan op de twee soorten woningbouw-lokaties.

woningbouw binnen bestaande stedelijke structuur

Tot nu toe lag bij woningbouw in het bestaande stedelijk gebied het accent op woningbouw in de sociale sector. De laatste jaren is woningbouw in de marktsector ook een belangrijke aandachtscategorie in het beleid geworden.

Stedelijk wonen staat in de belangstelling. Dit beeld wordt in onderzoek¹⁶ bevestigd: er blijkt (vooralsnog) een aanzienlijke vraag te bestaan naar woningen in de marktsector in binnenstedelijk gebied.

De toegenomen vraag is grotendeels toe te schrijven aan de opkomst van speciale groepen met een stedelijke woonvoorkeur, zoals bijvoorbeeld tweeverdieners, alleenwonenden en eenoudergezinnen.

Het woningaanbod in stedelijke gebieden vertoont zowel kwalitatief als kwantitatief discrepantie ten opzichte van de vraag. In het goedkope segment ontbreken met name geschikte woningen voor alleenstaande ouderen en goede kamers en woningen voor starters en grote woningen voor grote huishoudens. In het dure segment ontbreekt het aan de meeste soorten woningen voor bovenmodale inkomensgroepen. Het ontbreken van voldoende woningen in het goedkope segment kan voor een deel worden verklaard uit de scheefheid. Uit het aangehaalde onderzoek van het OTB blijkt dat de goedkope huurwoningenvoorraad in de grote steden voor een belangrijk deel

14. H.J. Fitié - Trendrapport Volkshuisvesting 1992 en Trendbrief, brief van minister en staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer

15. Vergelijk Jan Rutten - Kiezen tussen milieu of woningtekort, in: Bouw, 9 april 1993

16. René Teule e.a. - Wonen in de knoop? Kansen en bedreigingen voor woningbouw in de marktsector op binnenstedelijke lokaties in stedelijke knooppunten, OTB, 1991

door te goedkoop wonenden wordt bewoond. Er wordt echter sterk betwijfeld of een groot deel van deze bewoners wil verhuizen naar de marktsector.

Ondanks de in potentie aanwezige vraag blijkt de woningbouw in de marktsector veel minder snel dan oorspronkelijk verwacht van de grond te komen, hoewel veel lokale overheden inmiddels de rijksdoelstelling hebben overgenomen¹⁷. Er kunnen verschillende oorzaken voor worden aangegeven: gebrek aan geschikte lokaties, aarzeling bij marktpartijen en het niet op gang komen van de doorstroming.

In veel gemeenten bestaat een gebrek aan geschikte lokaties (ruimtegebrek) en wordt het gebruik van wel beschikbare lokaties in veel gevallen bemoeilijkt door de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Ook andere milieuvorschriften (bijvoorbeeld in verband met geluidshinder) staan het gebruik van de binnenstedelijke woningbouw-lokaties vaak in de weg. Daarnaast stuit het vinden van een goede en betaalbare parkeeroplossing veelvuldig op problemen.

Ook staat de private sector (beleggers en ontwikkelaars) vaak aarzelend tegenover het investeren in marktsectorwoningbouw in de steden¹⁸. Twee bezwaren worden geuit: het te hoge risico en het te beperkte rendement.

Het te hoge risico komt ondermeer doordat de vraag naar (duurdere) huur- en met name koopwoningen sterk conjunctuurgevoelig is. Een verandering in de rentestand, een dreigende economische recessie kunnen de vraag en daarmee de afzetmogelijkheden sterk beïnvloeden. Daar komt bij dat de vragers in het duurdere marktsegment zeer kritisch zijn ten aanzien van de prijs-kwaliteitsverhouding. Een dure woning moet aan de woonwensen van de consument voldoen, zeker om op te kunnen bieden tegen de traditionele eengezinswoning aan de stadsrand. Vanwege de hoge kosten kunnen de eengezins-woonmilieus in steden moeilijk concurreren met suburbane milieus, waar ondermeer de bereikbaarheid vaak groter is, er ruimer kan worden gebouwd, er betere (en goedkopere) parkeergelegenheid is en de gemeentelijke belastingen lager zijn. Aan marktonderzoek en onderlinge afstemming inzake het op de markt brengen van verschillende marktsector-woningbouwprojecten wordt door de private sector dan ook veel belang gehecht¹⁹. Daarnaast ontbreekt bij marktpartijen soms de specifieke deskundigheid: gemeenten, woningbouwverenigingen en ontwikkelaars hebben zich in het verleden hoofdzakelijk beziggehouden met de bouw van meer traditionele eengezinswoningen. Binnenstedelijke woningbouw is een moeilijk produkt, dat ook technisch en organisatorisch moeilijk realiseerbaar is. Ook de kwaliteit van de omgeving (zowel in stedenbouwkundige als in sociale zin: sociale veiligheid) speelt

17. Vergelijk in dit verband: H. Folkertsma e.a. - Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied, RIGO, juni 1991

18. Zie in dit verband de NEPROM publikatie: M.C. Oude Veldhuis - Stedelijke woningmarkten en de visie van marktpartijen, augustus 1992

19. Vergelijk de brief van het Overleg over Ruimtelijke Investeringsaanpak aan staatssecretaris Heerma betreffende de stimulering van de bouw van vrije-sectorwoningen dd 15 mei 1991; hierin wordt aanbevolen periodiek woningmarktrapportages op te stellen op stadsgewestelijk niveau.

daarbij een grote rol. Of wonen in binnenstedelijk gebied daadwerkelijk voor veel mensen ook op langere termijn een reële optie is, blijft de vraag²⁰.

Het te lage rendement wordt mede veroorzaakt door het feit dat de grond in binnenstedelijk gebied relatief duur is, zeker in vergelijking tot de grondkosten voor woningbouw op 'weiland'-lokaties. Daar komt bij dat de bouwkosten hoger zijn en er vaak (dure) parkeeroplossingen moeten worden gerealiseerd.

De financiële marges zijn daarnaast gering, omdat de vraag naar marktsector woningen voor een belangrijk deel afkomstig is van jonge huishoudens met beperkte financiële mogelijkheden. De vraag naar luxe appartementen in de koop- en huursector is weliswaar aanwezig, maar moet niet overschat worden²¹.

Kop van Zuid	Rotterdam
Marktsectorwoningbouw is ook een belangrijk element in de Rotterdamse plannen voor herontwikkeling van de Kop van Zuid. Met de rijksoverheid is afgesproken dat in 10 jaar tijd ruim 5000 woningen gebouwd zullen worden. Vooralsnog blijkt echter de woningbouw minder snel dan oorspronkelijk gepland van de grond te komen. De gemeente geeft als oorzaak aan dat wordt ingezet op een hoog kwaliteitsniveau. Omdat nog onbekend is wat de afzetmogelijkheden van de woningen in de markt zijn, wordt vooralsnog van een vrij voorzichtige fasering uitgegaan.	

In de laatste plaats blijkt dat het bevorderen van de doorstroming, oorspronkelijk een essentieel onderdeel van het nieuwe volkshuisvestingsbeleid, vooralsnog moeizaam op gang komt.

woningbouw aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied

Ook voor de lokaties aan de rand van steden lijkt de realisatie vooralsnog op problemen te stuiten. Anders dan bij de binnenstedelijke lokaties liggen de problemen hier minder aan de vraagzijde, alhoewel betwijfeld kan worden of -gezien de taakstelling voor veel lokaties- wel een woonmilieu kan worden gerealiseerd dat voldoende het woonmilieu van de traditionele eengezinswoning benadert.

Verschillende oorzaken kunnen voor de vertraging worden aangegeven. In de eerste plaats gaat het in veel gevallen om restlokaties: tot nu toe hebben gemeenten hun uitbreidingsplannen op de eenvoudiger lokaties gerealiseerd. De grondexploitaties voor deze gebieden zijn dan ook moeilijk sluitend te krijgen: het gaat om relatief dure lokaties. Goed werkende regionale verevening, een adequaat restrictief beleid zijn hiervoor, gegeven de beperkte rijksmiddelen, noodzakelijke voorwaarden²².

Daarnaast staat grondaankoop de realisatie van de bouwopgave soms in de weg. Op veel VINEX-lokaties zijn projektontwikkelaars en bouwmaatschappijen actief op de grondmarkt om zichzelf een gunstige uitgangspositie te verschaffen ten aanzien van

20. Vgl. Jos Kuijs - De trek naar de stad is een mythe, in: Ng 9/16 april 1993

21. Vergelijk de eerder aangehaalde NEPROM-publikatie

22. Vergelijk het eerder aangehaalde onderzoek van Kolpron Consultants

het realiseren van de bouwopgave. Er bestaat daardoor een enorme druk op de grondprijzen²³. Zo geldt voor bijvoorbeeld Leidschendam dat de bij de haalbaarheidsstudie in het kader van VINEX uitgegaan is van een grondprijs van f 20, = per m², inmiddels wordt de grond al voor f 45, = per m² verkocht. Hier wreekt zich dat gemeenten niet, naar analogie van de stadsvernieuwing, hebben kunnen beschikken over een voorkeursrecht voor de koop van grond ten behoeve van de bouwopgave aan de rand van de steden²⁴. De hoge grondprijzen staan mogelijke regionale vereveningsarrangementen in de weg. Onteigening -indien al mogelijk- is geen alternatief, omdat bij de berekening van de vermogenswaarde al rekening wordt gehouden met de nieuwe -woningbouw- bestemming, en niet met de agrarische waarde. Juist door de switch naar meer marktsectorwoningbouw is dit verschil alleen maar groter geworden.

Daarbij is de keerzijde van het restrictieve beleid dat gemeenten die de woningbouwgrond nog niet in handen hebben worden geconfronteerd met een opdrijving van de verwervingskosten (uit het eerder aangehaalde onderzoek van Kolpron blijkt deze toename in het Amsterdamse stadsgewest gemiddeld op ca. f 1, = per m² te komen).

Nieuw-Oost	Amsterdam
Een voorbeeld van een "dure" lokatie is de woningbouwlokatie Nieuw-Oost in het Amsterdamse stadsgewest. De bouwlokatie is nu nog in het water (IJ-meer) gelegen. Voordat tot ontwikkeling kan worden overgegaan moet er eerst gestart worden met het zogenoemde 'landmaken' (ophogen van de waterbodem). Dat betekent dat voor de ontwikkeling van de bouwlokatie een enorme voorinvestering noodzakelijk is. Deze investering heeft een sterk risicovol karakter, omdat met 'landmaken' -in tegenstelling tot het klassieke inpolderen- nog weinig ervaring is opgedaan. Daarnaast is de toekomstige afzet van woningen nog relatief onzeker: toch moet een hoge bouwstroom worden gerealiseerd om de financieringslasten te kunnen dragen. Het vinden van een risicodragende financier die de risico's van zo'n lokatie op zich wil nemen zal niet eenvoudig zijn.	

In veel gevallen bevinden de lokaties zich buiten de gemeentegrenzen van de centrale stad in het stadsgewest. Ondanks de oorspronkelijke ambitieuze plannen van Bestuur op Niveau voor regiovorming, blijkt de samenwerking in de regio's in een aantal gevallen traag op gang te komen. Ook de bestuurlijke verhoudingen staan een tijdige realisatie van de VINEX-woningbouwopgave dan in de weg.

Verder is de marktsector aarzelend ten aanzien van de nieuwe bouwopgave. Met name een vroegtijdige risicodragende participatie van marktpartijen in de lokaties aan de stadsranden blijkt op problemen te kunnen stuiten. De projecten worden vooralsnog als zeer risicovol ervaren.

23. Vergelijk Rineke van Houten - Grond VINEX-lokaties onbetaalbaar, in: NG, 5 februari 1993

24. Vgl. het eerdere pleidooi van de RARO in: RARO - Advies over het bestuurlijk-juridisch instrumentarium voor de stadsvernieuwing, aangeboden aan de minister en staatssecretaris van VROM op 5 december 1991

Een conditio sine qua non voor het slagen van de VINEX-woningbouwopgave is het restrictief beleid. VINEX gaat uit van het bouwen in en aan de rand van de stadsgewesten. Door de hoge taakstelling (die met het Trendrapport alleen nog maar meer wordt opgedreven) zal in relatief grote dichtheden moeten worden gebouwd. Verder wordt op deze lokaties van een stijging van de haalbare grondopbrengsten uitgegaan. Een goed restrictief beleid is voor de uitbreidingslokaties, die qua woonmilieu moeten opboksen tegen de traditionele suburbane woonmilieus, van eminent belang. Vooral nog lijkt dit restrictief beleid zeer moeizaam van de grond te komen.

commercieel vastgoed

Ook voor de realisatie van commercieel vastgoed kiest de overheid in VINEX voor een bundelingsbeleid. Het gaat daarbij met name om het realiseren van voldoende werkvoorzieningen op -goed per openbaar vervoer bereikbare- A- en B-lokaties²⁵ in de stadsgewesten. In feite wordt daarbij aangesloten bij het al eerder voor winkelvoorzieningen geldende lokatiebeleid in de vorm van het zogeheten perifeer detailhandelbeleid.

In veel binnenstedelijke vernieuwingsplannen neemt de realisatie van commercieel vastgoed op goed per openbaar vervoer bereikbare lokaties een belangrijke plaats in. Bij de realisatie van kantoorvoorzieningen wordt aangesloten bij het rijksbeleid (A-lokaties, restrictief parkeerbeleid). In veel gevallen vormt het commercieel onroerend goed zelfs de financiële drager van de binnenstedelijke vernieuwingsplannen.

De nieuwe lokaties ondervinden echter nogal wat concurrentie van andere, meer perifeer gelegen kantorenlokaties. Nog steeds is het zo dat een groot deel van de nieuwe kantoorruimten op snelweglokaties wordt gerealiseerd. Uit recent onderzoek²⁶ blijkt dat in de Randstad in 1992 slechts 18% van de opname van nieuwe kantoorruimte betrekking had op stationslokaties. Het aandeel van snelweglokaties stijgt de afgelopen jaren gestadig. In de onderstaande tabel zijn ter illustratie enkele cijfers opgenomen.

lokatie:	1987	1988	1989	1990	1991	1992
station	22,7	15,9	16,0	21,8	17,0	18,0
station/snelweg	12,0	7,6	17,2	16,0	12,8	9,8
snelweg	19,8	23,8	25,7	24,4	29,2	33,1
overig	45,5	52,7	41,1	37,8	41,0	39,1

tabel 3.1: opname van kantoorruimte in de Randstad onderscheiden naar lokatietype in de periode 1987-1992 (t/m juni) in procenten (bron: Zadelhoff Research - Visie achter de feiten 1991-1992, oktober 1992)

25. zie paragraaf 2.1 voor een nadere omschrijving van A- en B-lokaties

26. Zadelhoff Research - Visie achter de feiten 1991-1992, oktober 1992

In een aantal steden is sprake van een overaanbod op de kantorenmarkt. De afgelopen jaren is een groot volume aan de voorraad toegevoegd. De nu in de plannen opgenomen relatief dure nieuwe lokaties liggen niet altijd even goed in de markt voor eindgebruikers. Uit onderzoek van Vastgoedmarkt blijkt dat er van gebruikerszijde weliswaar wel een vraag is naar hogere kwaliteit, maar dat men lang niet altijd bereid is ook meer te betalen voor hogere kwaliteit. Een gunstige uitzondering hierop wordt gevormd door de Rijksgebouwendienst, die voor een aantal projecten haar financiële normen zo heeft bijgesteld dat de verlangde kwaliteit door investeerders wel gehaald kan worden²⁷.

Ondanks het feit dat uit onderzoek²⁸ blijkt dat in de periode 1987-1992 ruim een derde van de kantoorgebruikers van huisvesting is gewisseld, blijkt de verhuisingeneigdheden binnen de markt van kantoorgebruikers nog relatief groot te zijn. Recente onderzoeken lijken dan ook aan te geven dat de eerder verwachte enorme terugval in de (nieuwe) kantorenmarkt mogelijk zal meevallen. Overigens betreft dit in belangrijke mate een vervangingsvraag en geen uitbreidingsvraag. Over het geheel genomen lijkt wel sprake van een structurele daling van de vraag naar kantoorruimte. De leegstand in de kantorenmarkt is enorm toegenomen; verwacht wordt dat deze de komende jaren alleen maar sterker zal toenemen. De economische levensduur van kantoorpanden lijkt steeds korter te worden²⁹. De toenemende leegstand is niet alleen een bedreiging voor het sociale milieu in de steden en een probleem voor de huidige eigenaren, er is in toenemende mate ook een negatieve invloed merkbaar van de oude, leegstaande, voorraad op de nieuw te ontwikkelen lokaties. De leegstand maakt het overstappen van eigenaar/gebruikers onzeker, indien de oudbouw onverkoopbaar blijkt. Daarnaast gaat van de aanwezige leegstand een prijsdrukkend effect uit op de nieuwe lokaties. Eigenaren van leegstaande kantoorpanden lijken tot nu toe relatief weinig bereid tot functieverandering van de kantoorruimte. Vaak wordt gewacht tot toch nog een nieuwe huurder gevonden wordt. Kortingen op huurprijzen, oplopend tot 20% (geldt ook voor de nieuwe voorraad) zijn daarbij niet ongebruikelijk.

Een nadere analyse van het planvolume in de stedelijke knooppunten³⁰ laat zien dat er in het totaal 7,2 miljoen m² kantoorvolume (met uitzondering van al bekende plannen voor de bouw voor eigen rekening van toekomstige gebruikers) in plannen is opgenomen. Slechts ruim een derde hiervan (2,75 mln) heeft betrekking op typische VINEX projecten (VGM noemt deze de spits- en sleutelprojecten). Van deze projecten is slechts een vijfde van de oppervlakte al ondergebracht bij een risicodragende partij.

27. VGM-commentaar - Kantorenmarkt zorgde zelf voor afremming groei van het aanbod, in: Vastgoedmarkt, 22 januari 1993

28. onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, EIB - Kantoren in gebruik, december 1992

29. Vergelijk C.H. Fritzsche e.a. - Renovatie en herontwikkeling van kantoorgebouwen, STOGO/Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht, december 1990

30. bron: onderzoek Vastgoedmarkt: E. Spek - Vijf jaar stedelijke knooppunten: markt remt tal van kantoorplannen af, in: VGM 7 april 1993; de totale kantorenvoorraad in Nederland wordt geraamd op 30 à 35 mln. m²; hiervan behoort ca. 21,5 mln m² v.v.o. tot de specifieke kantorenmarkt.

Het blijkt dan ook dat er bij ontwikkelaars en beleggers nogal wat aarzeling bestaat bij het realiseren van het commerciële vastgoed op de nieuwe lokaties. Voor een belangrijk deel komt deze aarzeling voort uit het feit dat ook zij vrezen dat moeilijk tegen concurrerende lokaties kan worden opgeboden. De terugval in de kantorenmarkt, de toenemende leegstand in de oudbouw, de rijksmaatregelen op het terrein van parkeren (restrictief parkeerbeleid) en de relatief lage maximaal haalbare huurprijzen in Nederland versterken dit gegeven alleen maar.

Echte toplokaties zijn voornamelijk in Nederland afwezig³¹. De nieuwe lokaties moeten zich wat dit betreft nog bewijzen. Het bouwen op risico vindt dan ook steeds minder plaats, en er wordt steeds meer direct gebouwd in opdracht van al bekende eindgebruikers.

infrastructuur

De laatste groep investeringen heeft vooral een voorwaardenscheppend karakter. Het betreft de stadsgewestelijke infrastructuur ten behoeve van de VINEX-lokaties. Een goede (openbaar-vervoer)infrastructuur is van groot belang voor het slagen van de hierboven genoemde investeringen (stedelijke woningbouw, commercieel vastgoed). In dit verband wordt wel over een noodzakelijke kwaliteitssprong gesproken. Vertraging van infrastructuurprojecten kan daarom een bedreiging vormen voor de stedelijke projecten.

Infrastructuur vormt een collectief goed, en in zoverre is er niet sprake van een markt. Investerings in infrastructuur zullen dus in de regel door de overheid bekostigd moeten worden³². Alleen een eventuele financiering door private partijen op politieke of boekhoudkundige gronden is wel mogelijk.

Vanuit het oogpunt van geleiden van investeringen is het vooral van belang de openbaar-vervoerinvesteringen, die horen bij de VINEX-woningbouwlokaties en de VINEX-bedrijfslokaties, zo snel mogelijk te realiseren. Zij vormen een conditio sine qua non voor het slagen van het mobiliteitsbeleid van de rijksoverheid.

3.2 Rol van betrokken actoren

Verschillende private actoren zijn betrokken bij de ruimtelijke investeringsopgave. Eerder in deze paragraaf is, vanuit de investeringsopgave, al op een aantal motieven van deze actoren met het oog op deze investeringsopgave ingegaan. In deze paragraaf zullen vanuit de invalshoek van de betrokkenen zelf nog enkele kanttekeningen worden gemaakt.

31. vgl. R.T. Lie / A. Bongenaar - Toplokaties: produktiemilieu en investeringsmilieu, Nederland in internationaal perspectief, SBV 1990

32. Een uitzondering kan worden gevormd door infrastructuurprojecten waar heel duidelijk een (beperkte) groep belanghebbenden bij kan worden aangewezen. Dan lijkt een bijdrage van deze personen op zijn plaats. Een instrument hiervoor kan baatbelasting zijn. In het algemeen geldt echter dat toepassing van het profijtbeginsel, gegeven het fijnmazige karakter van de infrastructuur in Nederland, niet goed mogelijk is.

Achtereenvolgens zullen aan de orde komen:

- ontwikkelaars;
- financiers;
- beleggers;
- non-profit verhuurders;
- eigenaar-gebruikers;

en als laatste

- de overheid.

ontwikkelaars

Ontwikkelaars spelen een belangrijke rol op de vastgoedmarkt. Als risicodragende partij brengen ze voor eigen risico en rekening vastgoedprojecten tot stand, die vervolgens (soms na enige tijd) op de markt worden afgezet.

Andere marktpartijen zijn ook actief als risicodragers. Van oudsher treden bouwmaatschappijen, steeds meer ook woningbouwcorporaties en soms ook beleggers zelfstandig of in onderlinge samenwerking op als risicodragers. Vergelijk het verderop aangehaalde voorbeeld van de realisatie van woningen in het Oostelijk Havengebied te Amsterdam.

Bij vastgoedontwikkelaars op de markt voor commercieel onroerend goed bestaat momenteel echter terughoudendheid inzake het risicodragend ontwikkelen. Door het overaanbod op de kantorenmarkt is er angst voor onverkoopbaarheid van het gerealiseerde vastgoed. In veel gevallen wordt daarom slechts beperkt voor de markt ontwikkeld, en in hoofdzaak voor al bekende eindgebruikers.

Voor risicodragende participatie in de ontwikkeling van gebieden lijkt momenteel helemaal weinig belangstelling³³.

financiers

Anders dan ontwikkelaars zijn financiers vaak meer op de achtergrond betrokken bij investeringsprojecten in vastgoed. De banken in Nederland zijn beperkt in hun handelingsvrijheid ten aanzien van de investeringsprojecten (of beter: de producten die ze kunnen leveren), door het toezicht van De Nederlandsche Bank.

Voor financiers telt niet de waardevermeerdering op het kapitaal, maar speelt met name de hoogte van de rente in verhouding tot de solvabiliteit van de geldnemer een rol bij de beslissing een bepaalde lening al dan niet aan te gaan.

De hoogte van de prijs waarvoor kapitaal ter beschikking wordt gesteld is afhankelijk van een vaste component en een risico-opslag voor het risico dat de financier loopt. De vaste component bestaat uit reële rente en een vergoeding voor inflatie³⁴.

33. Om de daardoor ontstane patstelling te doorbreken is er behoefte aan "durfkapitaal"; vergelijk in dit verband de aanbevelingen uit de ORI-werkconferentie van 6 mei 1992 inzake Synergie en Verevening, Overleg over Ruimtelijke Investerings, juni 1992

34. Er bestaan ook financieringsvormen waarbij de vergoeding voor de inflatie geen vaste component is, de zogenaamde indexleningen. Vergelijk in dit verband paragraaf 4.3

Verskillende soorten risico's worden door financiers onderscheiden. Twee hoofdgroepen zijn daarbij van belang:

- risico's in verband met de marktontwikkeling
Veelal wordt een lening voor een bepaalde periode afgesloten, met bepaalde vaste voorwaarden. Door macro-economische ontwikkelingen (verandering van de rentestand, inflatie) kunnen de voorwaarden minder of juist meer gunstig uitvallen.
- risico's in verband met de aard van de debiteur
De solvabiliteitspositie van de debiteur is van grote invloed op het risico. Hoe groter de kans dat een geldnemer niet aan zijn verplichtingen zal voldoen, hoe hoger de risico-opslag en dus hoe hoger het rentepercentage.

Voor de VINEX-investeringsopgave betekent dit dat voor de financiering zoveel mogelijk een financieringstermijn moet worden gekozen die aansluit bij de financieringsbehoefte in het project. De voorwaarden over vaste financieringstermijnen uit de Wet financiering lagere overheden (Wet filo) kunnen gemeenten in dit verband wel eens in de weg staan.

Verder blijkt een vorm van rijks- of gemeentegarantie van groot belang te zijn, omdat zo het risico in verband met de solvabiliteit van de debiteur tot nul kan worden teruggebracht.

Ook buitenlandse financiers zouden een rol kunnen spelen bij de financiering van ruimtelijke investeringsprojecten in Nederland. In het algemeen geldt dat buitenlandse banken lang niet altijd alleen 'rendement motivated' zijn; ze zijn ook 'commission driven'; dat betekent dat ze dan ook een langere termijn visie kunnen hebben (er zijn meer mogelijkheden voor risicodragende participatie). Er kunnen tenminste drie redenen worden genoemd waarom buitenlandse financiers in Nederland geïnteresseerd zouden kunnen worden:

- het fiscaal klimaat in Nederland is gunstig (op basis van het 'tax-agreement' is afgesproken dat er geen dubbele belastingheffing over winsten zal plaatsvinden; doordat de vennootschapsbelasting in Nederland, in vergelijking met de ons omringende landen, laag is, is dit heel aantrekkelijk voor buitenlandse kapitaalverschaffers);
- rendement van onroerend goed is hoog;
- buitenlandse banken hebben vertrouwen in de Nederlandse economie.

beleggers

Beleggers spelen een zeer belangrijke rol bij het realiseren van de investeringsopgave. De belangrijkste categorie wordt daarbij gevormd door de institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen). Ook de overheid verwacht met name van pensioenfondsen een belangrijke bijdrage aan het beleggen van kapitaal in Nederland. Mede onder druk van een vermogensheffing op pensioenreserveringen zijn informele afspraken gemaakt met pensioenfondsen over participatie in ondermeer een industrie-fonds. De bereidheid om te investeren in de Nederlandse economie lijkt daarmee aanwezig.

Overigens wordt maar een deel van de beleggingsportefeuille van een belegger risicodragend belegd. Een belangrijk kritiekpunt op beleggers is de mate van risicomijdend gedrag dat wordt vertoond.

In het algemeen bestaan er voor het vastleggen van kapitaal door een belegger drie mogelijkheden:

- obligaties ('vastrenderend');
- aandelen;
- directe beleggingen in vastgoed.

Vastgoedinvesteringen vormen daarbij slechts een beperkt onderdeel. Belangrijkste doel van bijvoorbeeld een pensioenfonds is het kunnen garanderen van een welvaarts-vast pensioen. In concreto betekent dat dat een belegging inflatiebestendig moet zijn. De rol van pensioenfondsen ten aanzien van het beleggen in vastgoed is in de loop der tijd veranderd. De introductie van de WIR maakte dat de pensioenfondsen, die vrijgesteld waren van vennootschapsbelasting, hun relatief gunstige positie kwijt raakten. Veel pensioenfondsen zijn toen de buitenlandse markt opgegaan. Verder is bij veel beleggers de laatste jaren het onroerend-goedmanagement verdwenen. Een probleem van het beleggen in vastgoed is de inefficiëntie van de vastgoedmarkt. Anders dan over bijvoorbeeld aandelenkoersen is over vastgoed weinig directe informatie beschikbaar. Een vastgoedindex, zoals bijvoorbeeld in Amerika ontwikkeld, ontbreekt in Nederland. Investeren in vastgoed vergt daarom know-how bij een belegger. Voor met name kleinere beleggers geldt dat het in huis halen van vastgoed-deskundigheid te duur is, de benodigde deskundigheid op het terrein van vastgoedbeleggingen is vaak verdwenen³⁵.

Sommige beleggers zijn daarom geïnteresseerd geworden in vastgoedfondsen. Op zich zou het dan niet om op de beurs genoteerde fondsen moeten gaan (die op elke gril van de markt reageren: dat is bij pensioenfondsen niet nodig omdat het bij het beleggen om de waardevastheid op langere termijn gaat).

Een belangrijk motief om vastgoed als onderdeel in de beleggingsportefeuille op te nemen is de diversificatie van de beleggingsportefeuille. Daarnaast biedt beleggen in vastgoed direct bescherming tegen inflatie. Uit onderzoek binnen de beleggingsportefeuille van een grote institutionele belegger³⁶ blijkt dat vastgoed op langere termijn inderdaad een relatief stabiel beleggingsmiddel is. Qua rendement komt vastgoed op de tweede plaats, net na aandelen, maar ruim voor de obligaties.

Door de Europese eenwording zijn ook de mogelijkheden van grensoverschrijdend kapitaalverkeer vergroot. Veel Nederlandse beleggers hebben de afgelopen jaren ook buiten de eigen landsgrenzen aanzienlijke hoeveelheden kapitaal belegd. In Nederland is dan ook sprake van een spaaroverschot³⁷. De kapitaalmarkt is geïnternationali-

35. omdat voor beleggen in vastgoed heel specifieke deskundigheid noodzakelijk is gaat "...beleggen in direct onroerend goed gepaard met hoge vaste (personeels-)kosten die eerst bij enige omvang van de portefeuille in voldoende mate worden gedekt..." (aldus D.P.M. de Wit en L.O. Husken - Eigen haard meer waard, in: ESB, 3 maart 1993)

36. Vgl. P.M.A. Eichholtz en N. Tates - Beleggen in onroerend goed in Nederland, in: ESB, 27 januari 1993

37. Vgl. W. Driehuis en R.J. Mulder - Het nationale spaaroverschot, in: ESB, 9 september 1992

seerd. Uit het eerdere aangehaalde onderzoek blijkt dat Nederlandse institutionele beleggers ruim een kwart van hun vastgoedportefeuille in het buitenland hebben belegd.

Omgekeerd geldt dat buitenlandse beleggers ook op de Nederlandse markt kunnen opereren. Vanuit met name Scandinavië is er de afgelopen jaren, met name om fiscale redenen, veel belangstelling geweest voor investeren in Nederlands onroerend goed. De mogelijkheden van het aantrekken van buitenlands kapitaal moeten echter niet overschat worden. In verhouding tot de Nederlandse besparingen zijn de buitenlandse besparingen vaak relatief gering (het Nederlandse pensioensysteem is er de oorzaak van dat bijvoorbeeld het ABP het op één na rijkste pensioenfonds ter wereld is). Daarbij komt dat beleggers in andere landen soms eigen investeringsprioriteiten hebben (bijvoorbeeld Duitsland: neue Bundesländer). Buitenlandse beleggers zijn met name geïnteresseerd in het beleggen in commercieel onroerend goed. De Nederlandse marktpositie is, in vergelijking tot andere landen, relatief ongunstig (afwezigheid van echte toplokaties, afwezigheid van tweede-handsmarkt door beperkt aantal transacties). Daar staat tegenover dat de waardevastheid van commercieel onroerend in Nederland relatief groot is (vergelijk de recente waardedaling van het commercieel onroerend goed in Engeland³⁸).

In het algemeen geldt dat de Nederlandse markt bij buitenlandse investeerders relatief onbekend is. Sommigen verwachten dat buitenlandse beleggers of financiers door het aanbieden van een "investeringsmix" sneller geïnteresseerd kunnen worden voor het beleggen in vastgoed in Nederland. Het zou dan moeten gaan om een vorm van gebiedsgerichte ontwikkeling. In elk geval is het van belang het produkt "beleggen in vastgoed in Nederland" helder op de markt te brengen.

Beleggers spelen tenslotte een belangrijke rol ten aanzien van het bestaand onroerend goed. Mede onder invloed van een toenemende rationalisatie op de vastgoedmarkt³⁹ zullen beleggers mogelijk eerder geneigd zijn hun bestaande onroerend goed af te waarden.

Dat betekent dat er mogelijk kansen zijn om beleggers te betrekken bij een meer actieve aanpak van de onderkant van de markt. Overigens geldt dat veel panden aan de onderkant van de markt juist in handen zijn van kleinere particuliere eigenaren.

non-profit verhuurders

De rol van woningbouwcorporaties is de laatste jaren aan het veranderen. Naast de primaire doelstelling op het terrein van de sociale woningbouw, gaan steeds meer woningbouwcorporaties ook een actieve rol spelen ten aanzien van de marktsector-woningbouw.

38. Uit een berekening van VGM blijkt dat -in Nederlandse guldens- de huurstijging van de tophuren in de Londonse City over een periode van 18 jaar (1975 - 1993) slechts 22% heeft bedragen: volstrekt onvoldoende op de inflatie goed te maken. In dezelfde periode werd voor de tophuren in Amsterdam-Zuid een stijging van 125% geconstateerd. Vergelijk Liesbeth van Deelen - Parijs verdrong Londen van de top, Frankfurt het meest "waardevast", in: VGM, 7 april 1993

39. Vgl het aangehaalde artikel van Eichholtz en Tates

Oostelijk Havengebied	Amsterdam
Illustratief is in dit verband de zogenaamde New Deal die gesloten is voor de bebouwing van een deel van het Oostelijk Havengebied in de gemeente Amsterdam. Een viertal woningbouwcorporaties en drie ontwikkelende bouwbedrijven hebben gezamenlijk een plan gemaakt een ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Deze maatschappij heeft als doel over te gaan tot integrale realisatie van 1150 woningen, waarvan 30% in de sociale sector en de rest in de marktsector. Het ontwikkelingsrisico zal over de deelnemende partijen worden versleuteld. Een belangrijke doelstelling van de participerende woningbouwcorporaties is dat door realisatie van de woningen de doorstroming in het eigen bestand bevorderd kan worden. Daarnaast is spreiding van risico's een belangrijk argument voor de deelnemende woningbouwcorporaties⁴⁰.	

Woningbouwcorporaties spelen van oudsher een belangrijke rol bij het investeren in woningbouw. Ze kunnen goedkoop geld lenen (mede door de garantstelling van het Waarborgfonds sociale woningbouw), genieten bepaalde fiscale voordelen⁴¹ en hebben een grote expertise opgebouwd ten aanzien van woningbouw en woningbeheer in het stedelijk gebied. Door de lokale oriëntatie hebben ze vaak ook een grote kennis van de lokale markt.

Van belang is dat corporaties vaak een aanzienlijk deel van de woningvoorraad in een bepaald gebied in eigendom of in beheer hebben. Gemeenten met meerdere woningbouwcorporaties werken vaak met een gebiedsgerichte taakverdeling. Daardoor hebben de corporaties een relatief grote betrokkenheid bij het vastgoed in een bepaalde wijk, en een duidelijk belang ten aanzien van het investeren in de kwaliteit van een wijk.

Door de relatieve omvang hebben corporaties vaak ook menskracht in huis voor een adequaat technisch beheer van de woningvoorraad. Steeds meer wordt deze capaciteit ook aan derden ter beschikking gesteld.

eigenaar-gebruikers

Eigenaar-gebruikers vormen een groep vastgoedeigenaren die zowel in belang toeneemt als in belang afneemt.

In de woningbouw zal het aandeel koopwoningen de komende jaren aanzienlijk toenemen. Het Trendrapport Volkshuisvesting constateert een toenemende vraag naar (duurdere) koopwoningen. Hoewel de beslissing kopen of huren, door het fiscale systeem in Nederland sterk conjunctuurgevoelig is, wordt verwacht dat in de periode 1995-2000 het gewenste aandeel koopwoningen in de bouwproductie 63% zal gaan bedragen (middenvariant). Door het al eerder geconstateerde zeer kritische gedrag van met name kopers van woningen in de duurdere prijsklassen stelt dit hoge eisen aan het ontwikkelen van nieuwe lokaties.

40. Vergelijk Jan Rutten - New Deal voor Oostelijk Havengebied, in: Bouw, 4 december 1992

41. DE NEPROM pleit overigens in haar eerder aangehaalde publikatie over stedelijke woningmarkten voor het beëindigen van deze gunstigere positie van woningbouwcorporaties, indien zij zich op de commerciële woningmarkt begeven.

In het commercieel vastgoed is er de laatste jaren juist een omgekeerde ontwikkeling waar te nemen. Het aandeel huurpanden in de voorraad neemt toe. Het aantal bedrijven dat zelf in de huisvesting voorziet neemt af. Verschillende redenen kunnen worden aangegeven. In de eerste plaats de toenemende behoefte aan flexibiliteit bij kantoorgebruikers. Daarnaast zijn er ook bedrijfseconomische overwegingen waarom sommige gebruikers de voorkeur geven aan huur- of leaseconstructies voor hun vastgoed.

Eigenaar-gebruikers zijn een belangrijk aanspreekpunt indien zij een oud pand verlaten. De overheid kan trachten een afspraak te maken over bijvoorbeeld herbestemming van het 'oude' onroerend goed, zodat de leegstand aan de onderzijde van de kantorenmarkt niet verder toeneemt. Bij het verlenen van de bouwvergunning of -juridisch beter- bij het ter beschikking stellen van de grond voor een nieuwbouwlokatie kan de gemeente de onderhandelingen hierover openen. Het niet kunnen verkopen van het oude pand blijkt in de praktijk een rem op verplaatsen te kunnen zijn⁴².

overheid

Tenslotte is de overheid ook een belangrijke actor op het terrein van de ruimtelijke investeringen.

De overheid kan zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde van de markt een stimulerende rol vervullen ten aanzien van het geleiden van investeringen. Nadrukkelijk kiest de rijksoverheid daarbij niet in eerste plaats voor een sterk regulerende aanpak, maar staat het stimuleren voorop.

Aan de *vraagzijde* van de markt is de overheid op een tweetal manieren betrokken: als private partij (klant) en als publieke partij.

Door middel van de RGD (rijksgebouwendienst) is de rijksoverheid een zeer groot gebruiker van commercieel vastgoed. Daarbij kan ze een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen, door de lokatiekeuze en de daadwerkelijke uitvoering van het restrictief parkeerbeleid. Dit laatste is echter enigszins in het gedrang gekomen, doordat steeds minder panden in eigendom worden verworven: een belegger moet dan ook wensen van eventuele toekomstige gebruikers in gedachten houden, wat invloed heeft op het planontwerp. In dit verband is het opmerkelijk dat de rijksoverheid zelf uit begrotings-technische overwegingen geen financial-leaseconstructies aan wil gaan.

Naast haar eigen positie als vrager kan de overheid vanuit haar positie ook andere vragers op de markt beïnvloeden. Belangrijke beleidsitems zijn in dit verband het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Voor beide beleidsterreinen geldt echter dat het instrumentarium om het beleid te effectueren vooralsnog pas beperkt tot ontwikkeling is gekomen⁴³.

42. Zie VGM, 12 maart 1993: RGD-verkopen door marktsituatie vertraagd

43. Het lokatiebeleid begint inmiddels wel voor nieuwe plannen zijn doorwerking te krijgen, zie: Fiona Lapré en Harry van Huut - Het nieuwe kantoor komt niet zo makkelijk meer aan de snelweg, in: ROM, jan/feb 1993

Aan de *aanbodzijde* stimuleert de overheid het tot stand komen van lokaties die voldoen aan de VINEX-criteria. De VINEX geeft dan ook veel aandacht aan de uitvoering. Belangrijke instrumenten zijn:

- het spoorboekje⁴⁴, als garantie voor een snelle besluitvorming rondom de nieuwe VINEX-bouwlokaties;
- sleutelprojectenaanpak, met als inzet de ambtelijke lijnen kort en beperkt te houden;
- een bundeling van de rijksbijdragen en lange termijn zekerheid in de vorm van uitvoeringscontracten.

Het accent bij de *instrumentatie* van het overheidsbeleid ligt daarmee op de stimulering van de realisatie van de investeringsprioriteiten, zoals in VINEX onderkend worden, en voorsnog minder op het afremmen van investeringen buiten de investeringsprioriteiten (restrictief beleid), alhoewel door initiatieven op het terrein van de bestuurlijke samenwerking (BON) wel instrumenten in die richting worden gecreëerd. Voorsnog lijkt het met de nieuwe instrumenten voor bestuurlijke samenwerking echter minder sterk te vloten dan oorspronkelijk de bedoeling was. In de startconvenanten verplichten stadsgewesten en, het meest van belang, de betrokken provincies, zich tot opname van het restrictief beleid in de plannen voor 1995.

3.3 Concluderend: complexiteit van de investeringsopgave

Één aspect van de investeringsopgave uit VINEX moet extra benadrukt worden. Anders dan bij de traditionele investeringen is door de keuze van het compacte stadsmodel voor de ruimtelijke inrichting de complexiteit van de investeringsopgave enorm toegenomen. Dit geldt in het bijzonder de binnenstedelijke bouwopgave.

Aan deze complexiteit kunnen ondermeer de volgende aspecten worden onderkend:

- samenhang van de investeringsstromen;
- niet-marktconformiteit van een belangrijk deel van de investeringsopgave.

samenhang van investeringsstromen

Centraal bij de nieuwe VINEX-woningbouwopgave staat het bouwen in of direct aangrenzend aan binnenstedelijk gebied. Daarbij dient op korte termijn tot ontwikkeling van de nieuwe lokaties te worden overgegaan. Er bestaat daarbij een nauwe samenhang tussen investeren in (verbetering van de) infrastructuur en het realiseren van de woningen en het commercieel vastgoed. Om de investeringsopgave te doen slagen zal op verschillende fronten gecoördineerd tot realisatie dienen te worden overgegaan.

De noodzaak van een gecoördineerde uitvoering klemt te meer, omdat het bij de VINEX-woningbouwopgave in het algemeen om dure lokaties gaat. De hoge voorin-

44. Het spoorboekje is een instrument uit VINEX, met als doel verbetering van de verticale coördinatie met betrekking tot de besluitvorming over investeringsprojecten. Onderdeel van het spoorboekje is wie wat waar gaat doen, ondermeer voor wat betreft de planning van procedures en de inzet van bepaalde instrumenten in het uitvoeringstraject.

vesteringen (bijvoorbeeld door de verwervingskosten) zorgen voor hoge financieringskosten, indien de daadwerkelijke uitvoering van de bouw vertraging zou oplopen. Illustratief is in dit verband het project tot herontwikkeling van het havengebied in Londen. Door sommigen wordt het niet op tijd realiseren van de gewenste infrastructuurinvesteringen door het ontbreken van een eenduidig publieke planningsstrategie als een van de belangrijkste oorzaken van de enorme terugval van de investeringen in de London Docklands gezien⁴⁵.

De noodzaak van een geïntegreerde aanpak bestaat op verschillende fronten:

- organisatorisch;
- financieel.

Op het niveau van de organisatie zijn er verschillende initiatieven om de besluitvorming te verbeteren. De geïntroduceerde sleutelprojectenaanpak, het VINEX-spoorboekje, de in de toekomst voor een beperkt aantal stadsgewesten vergrote mogelijkheden op het terrein van intergemeentelijke samenwerking zijn alle instrumenten om organisatorisch een meer geïntegreerde aanpak mogelijk te maken. Lokale overheden zullen ook met betrokkenen (belanghebbenden en marktpartijen) een besluitvormingsmodel moeten ontwikkelen waarin kan worden omgegaan met de complexiteit van het project⁴⁶.

Een geïntegreerde financiële benadering geldt zowel voor de inzet van publieke middelen als voor de inzet van private middelen. De financiële middelen moeten op tijd beschikbaar zijn, zodat er binnen de planning van het project geen vertraging optreedt. Dit kan een knelpunt opleveren, omdat de begrotingscyclus van de rijksoverheid (en daarmee de budgettering) wel eens niet in de pas kan lopen met de dynamiek van de projectuitvoering.

Overigens zijn verschillende rijksbijdragestromen, door een geïntroduceerde mogelijkheid van fondsvorming (stadsvernieuwingsfonds, gemeentelijke volkshuisvestingsbudgetten, gasbaten- en infrastructuurfonds), al geschikt om meer flexibel ingezet te worden.

Beide elementen pleiten voor een gebiedsgerichte ruimtelijke investeringsstrategie, die in samenhang tussen publieke en private partijen wordt ontwikkeld. Opvallend is echter dat de private sector zeer aarzelend staat tegenover een gebiedsgerichte, risicodragende, participatie. Al eerder isesignaleerd dat bij beleggers en ontwikkelaars de aandacht van gebiedsgericht naar projectsgewijs lijkt te tenderen, omdat de risico's van gebiedsgerichte participatie vooralsnog te groot worden gevonden. Het mislukken van de integrale ontwikkeling van de zuidelijke IJ-oever in Amsterdam is in dit verband exemplarisch.

45. Vergelijk Sue Brownhill - Developing London's docklands, Another Great Planning Disaster?, 1990

46. Vergelijk in dit verband de analyse van G. Teisman en F.H. Hartog - Den Haag Nieuw Centrum, in Stedebouw en Volkshuisvesting 1993/1

niet-marktconformiteit

Bij de beschrijving van de strategische investeringsopgave is al aandacht besteed aan het feit dat de gewenste investeringsrichtingen (nog) lang niet altijd sporen met de markt.

De toekomstige gebruikers van zowel de te realiseren woningbouw als het te realiseren commercieel vastgoed onderschrijven nog lang niet allen de gekozen investeringsopgave. Ook dit element maakt de realisatie van de VINEX-investeringsopgave er niet eenvoudiger op. Private partijen zijn minder bereid om risico's te lopen, indien voldoende draagvlak bij de afnemers ontbreekt.

De noodzaak voor een prikkel van de overheid om dit niet-marktconforme gedrag te realiseren is des te groter

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

4. INSTRUMENTEN VOOR GELEIDEN VAN INVESTERINGEN

Het geleiden van investeringen kan op heel verschillende manieren. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een korte typologie van instrumenten gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de vijf soorten instrumenten die in dit onderzoek aan de orde zijn. In de paragrafen wordt achtereenvolgens een korte analyse gemaakt van het soort instrument, vervolgens worden kort enkele ervaringen met het type instrument weergegeven uit de Nederlandse en indien bekend de buitenlandse praktijk. Elke paragraaf eindigt met een aantal aandachtspunten.

4.1 Soorten instrumenten

Voor de uitvoering van beleid kan de overheid over heel verschillende instrumenten beschikken. Verschillende indelingen van instrumenten bestaan. Volgens De Haan e.a.⁴⁷ kunnen onderscheiden worden:

- juridische middelen;
- materiële middelen;
- financiële middelen;
- personele middelen;
- informatievoorziening.

In dit onderzoek is als invalshoek gekozen het geleiden van investeringen met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van de nieuwe investeringsopgave. Van directe invloed kunnen hierbij de financiële instrumenten zijn. Daarnaast kunnen ook met name juridische instrumenten indirect de financiële uitvoerbaarheid vergroten.

Ook de andere instrumenten kunnen een belangrijke rol spelen. Gemeentelijk grondeigendom, een "city-marketing"-organisatie en bijbehorende activiteiten, etc. kunnen op hun beurt een belangrijke bijdrage leveren aan geleiding van investeringen. In dit onderzoek blijven deze instrumenten echter verder buiten beschouwing.

financiële instrumenten

Er bestaan heel verschillende soorten financiële instrumenten. Hoewel de grenzen niet altijd scherp zijn, kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- verlenen van directe financiële steun (subsidie, rijksbijdrage);
- (voor)financiering (het tijdelijk onder vaste condities ter beschikking stellen van kapitaal);

47. P. de Haan e.a. - Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 1: Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium, 1986

- participaties (het risicodragend ter beschikking stellen van kapitaal);
- garantstelling;
- fiscale instrumenten.

Voor het geleiden van ruimtelijke investeringen door de overheid heeft in Nederland het verlenen van directe financiële steun een heel belangrijke rol gespeeld. Ook bij de huidige investeringsopgave speelt directe rijkssteun een onmisbare rol. In hoofdstuk 2 is al kort op de belangrijkste soorten rijksbijdragen ingegaan. In dit onderzoek zullen echter andere financiële instrumenten onder de loep worden genomen. Het gaat hierbij om de hierboven genoemde laatste vier soorten instrumenten.

Voorfinanciering heeft betrekking op het tijdelijk ter beschikking stellen van kapitaal om een gat tussen uitgaven en inkomsten te kunnen overbruggen of om de uitgaven in de tijd te kunnen spreiden.

Bij *participatie* gaat het ook om het ter beschikking stellen van kapitaal. Anders dan bij voorfinanciering hoeft er niet van een bepaalde looptijd te worden uitgegaan. Maar het belangrijkste verschil is dat participatie (veel meer) risicodragend is. Daar staat tegenover dat de participerende partij medezeggenschap heeft.

Garantstelling heeft betrekking op het afdekken van bepaalde financiële risico's. Doordat de overheid zich garant stelt, schept ze bepaalde voorwaarden waardoor financiering (of participatie) door derden goedkoper kan plaatsvinden. Een voorbeeld is de gemeentegarantie bij hypotheekverstrekking ten behoeve van de aankoop van een woning.

Als laatste groep financiële instrumenten zijn *fiscale instrumenten* genoemd. Gedoeld wordt op belastingen die door de overheid kunnen worden opgelegd. Zowel het opleggen van een heffing (bijvoorbeeld baatbelasting) als het verlenen van een korting op een bepaalde belasting in de vorm van een fiscale stimulans (bijvoorbeeld WIR-premie) kunnen een rol spelen bij het in een bepaalde richting sturen van ruimtelijke investeringen.

juridische instrumenten

Naast de financiële instrumenten kunnen ook ruimtelijk relevante juridische instrumenten een rol spelen bij het geleiden van investeringen⁴⁸.

Van belang kunnen zijn voorschriften ten aanzien van, of afspraken met betrekking tot investeren op bepaalde lokaties. Beide instrumenten worden hier samengevat onder de term "ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering".

Bij voorschriften ten aanzien van investeren op bepaalde lokaties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gemeentelijk bestemmingsplan.

48. Hoewel financiële instrumenten in de regel hun basis zullen vinden in regelgeving en daarmee in feite ook juridische instrumenten vormen, worden ze hier vanwege hun afwijkende karakter als aparte categorie besproken.

4.2 Financiering

Het financieringsinstrument kan op twee verschillende manieren worden gebruikt, (1) als instrument om een periode tussen het tijdstip van uitgaven en het tijdstip van opbrengsten te overbruggen en (2) als instrument om de betaling voor een bepaalde voorziening in de tijd te kunnen spreiden.

wettelijk kader

Van belang is het kort in te gaan op de mogelijkheden van financiering door overheden in Nederland.

Het ontbreken van een kapitaaldienst bij de *rijksoverheid* heeft volgens sommigen een negatieve beïnvloeding van het investeringsniveau tot gevolg. Door de gehanteerde begrotingsnorm vergroot elke uitgave zonder dekking in het algemeen rechtstreeks het financieringstekort.

Hoewel recentelijk door het kabinet besloten is dat het onwenselijk is om een kapitaaldienst in te voeren bij de rijksbegroting, bestaan er rondom bepaalde begrotingsfondsen wel "pseudo-kapitaaldiensten"⁴⁹. Dit betreft ondermeer het Infrastructuurfonds, dat naar verwachting begin 1994 operationeel zal worden. Dit fonds is bedoeld om infrastructurele projecten uit te betalen en daarbij een integrale afweging mogelijk te maken. De mogelijkheid zal bestaan om ten behoeve van het fonds te lenen (met toestemming van de Minister van Financiën). Leningen moeten wel betrekking hebben op direct renderende uitgaven. Het zal dan kunnen gaan om projecten waar bijvoorbeeld tol voor geheven zal worden. Ten behoeve van investeringen in openbaar-vervoerinfrastructuur zullen geen leningen kunnen worden afgesloten.

Gemeenten kunnen, anders dan in sommige andere Europese landen⁵⁰, in Nederland in het algemeen⁵¹ min of meer vrij beslissen over investeringen en lenen, zolang een bepaald maximum niet wordt overschreden. Het wettelijk kader is opgenomen in de Wet financiering Lagere Overheden.

Wel moeten de leningen die lagere overheden aangaan alsmede de leningen waarvoor overheden garant staan aan bepaalde voorwaarden voldoen. Achterliggende gedachte van het stellen van deze voorwaarden is dat het rijk de financieringskosten voor gemeenten zoveel mogelijk wilde beperken.

De voorwaarden zijn opgenomen in het Besluit leningvoorwaarden lagere overheid. De belangrijkste voorwaarden zijn⁵²:

49. Vergelijk H.M. van de Kar e.a. - Fondsvorming en budgettaire besluitvorming, Openbare Uitgaven 1992, nr 6.

50. Vergelijk J.W. van der Dussen - Lenen en investeren door lagere overheden in verschillende Europese landen, in: B&G, juli/augustus 1992

51. In de Wet Financiering Lagere Overheden behoudt het rijk zich de mogelijkheid voor om in uitzonderlijke gevallen (te groot beroep op de kapitaalmarkt) de financiering door lagere overheden aan banden te kunnen leggen.

52. Vergelijk de kritische beschouwing: Drs. W. Griffioen - Besluit leningvoorwaarden lagere overheid aan herziening toe, B&G, januari 1993

- gemeenten mogen alleen leningen aangaan die vervroegd afgelost kunnen worden (na maximaal 10 jaar);
- de daarbij te verschaffen vergoeding aan de geldverschaffer is aan een maximum gebonden;
- renteaanpassingen mogen in het algemeen slechts om de 10 jaar plaatsvinden;
- verbod op indexleningen.

Deze regels hebben tot gevolg dat de vrijheid van gemeenten om een adequate financieringsconstructie te vinden, enigszins is ingeperkt.

Een heel andere wettelijke beperking voor gemeenten is te vinden in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Daarin is bepaald dat de bijdragen die gemeenten ontvangen uit het stadsvernieuwingsfonds niet mogen worden gebruikt om rente te betalen.

4.2.1 Instrumenten voor financiering in Nederland

(Voor)financiering wordt en werd in Nederland door de overheid al op diverse terreinen toegepast. Hierboven is onderscheid gemaakt tussen twee wijzen van toepassing van het financieringsinstrument:

- als instrument om een periode tussen het tijdstip van uitgaven en het tijdstip van opbrengsten te overbruggen (naar voren halen van investeringen);
- als instrument om de betaling voor een bepaalde voorziening in de tijd te kunnen spreiden.

In dit verband kan op enkele voorbeelden kort worden ingegaan.

nationaal restauratiefonds

De stichting Nationaal Restauratiefonds (NRF) speelt sinds 1985 een belangrijke rol op het terrein van de financiering van de restauratie van aangewezen rijksmonumenten. In toenemende mate wordt het fonds ook voor andere woningverbeteringsprojecten gebruikt. Met name bij de aanpak van particuliere woningverbetering speelt het fonds inmiddels een belangrijke rol (o.a. in Rotterdam en Deventer).

Met gebruik van het NRF is een combinatie mogelijk van de twee elementen van het financieringsinstrument (naar voren halen investering en spreiden betalingen).

Het fonds is ontstaan onder druk van de rijksbezuinigingen. In plaats van het uitbetalen van het volle pond aan rijkssubsidie aan een eigenaar, werd afgesproken in het vervolg de helft van de subsidie uit te keren aan de eigenaar en de andere helft uit te keren aan het fonds en het bedrag vervolgens in de vorm van een *'zachte' lening* aan de eigenaar te verstrekken. Daarnaast zijn met de fiscus afspraken gemaakt over een speciale fiscale behandeling (zie 4.6).

Later is ook de financiering van de totale particuliere investering vanuit het fonds mogelijk gemaakt.

Omdat het ter beschikking komen van rijksmiddelen vaak enige tijd op zich laat wachten, is door het NRF ook de mogelijkheid geopend dat eigenaren de *rijksbijdrage voorgefinancierd* krijgen. Dit kan vanaf het moment dat een bepaald project is opgenomen in een goedgekeurd meerjarenprogramma.

Door de aflossing van de lening door de eigenaren ontstaat een soort revolving fund waarmee weer nieuwe verbeterprojecten kunnen worden gestart.

bodemsanering

Met het in werking treden van de Interimwet Bodemsanering kwam in de loop der tijd een enorme claim vanuit gemeenten te liggen op de door het rijk via de provincie ter beschikking gestelde middelen.

Om vooruitlopend op een definitieve subsidieuitkering toch al een saneringsoperatie te kunnen uitvoeren, kon de provincie toestemming verlenen de bijdrage voor te financieren. In de praktijk was deze mogelijkheid begrensd, omdat het rijk geen garanties wilde afgeven voor toekomstige provinciale budgetten.

Inmiddels is deze mogelijkheid van voorfinanciering van de rijkssubsidie door de provincies afgeschaft.

groenfonds

Recentelijk heeft de rijksoverheid voorgesteld over te gaan tot instelling van een zogenaamd Groenfonds. Voorstel is dit fonds op rijksniveau te realiseren als een bundeling van een aantal verschillende financiële stromen met betrekking tot natuur en landschap. Vooralsnog betreft dit de middelen voor landinrichting, grondverwerking ten behoeve van het Natuurbeleidsplan, en beheersovereenkomsten in het kader van het relatienotabeleid.

Naast het feit dat een fonds een flexibele inzet van rijksmiddelen mogelijk maakt, die niet gebonden is aan een begrotingsjaar, kan het fonds ook leningen aangaan op de kapitaalmarkt. Hiertoe kan de hulp van een aan het fonds gelieerde bank worden ingeroepen. De rijks- en provinciale overheid staan voor terugbetaling van de lening - uit de toekomstige subsidiemiddelen - garant.

Het voorfinancieren van subsidie is al eerder binnen het ministerie van LNV toegepast. Voor de aankopen van natuurgebieden door particuliere natuurbeschermingsorganisaties bestaat al sinds 1970 een systeem dat de aankopen worden gefinancierd door middel van een annuïteitenlening bij het ABP. De betaling van de rente en aflossing vindt vervolgens plaats door het ministerie uit de jaarlijkse begroting.

financiering sociale woningbouw

Op het terrein van de volkshuisvesting heeft het instrument van financiering, in de zin van het mogelijk maken van het spreiden van betalingen, altijd een belangrijke rol gespeeld.

Sinds eind jaren tachtig is de rol van de rijksoverheid echter ingrijpend veranderd. Tot dan werden de leningen voor nieuwbouw en verbetering van sociale woningbouw door de rijksoverheid verstrekt; door middel van een jaarlijks exploitatiesubsidie en de opbrengsten van verhuur kon de lening worden afbetaald. Omdat deze leningen op de rijksbegroting als uitgaven werden opgenomen, en daarmee bijdroegen aan het financieringstekort, is de financiering door het rijk afgeschaft. Er voor in de plaats gekomen is een waarborgfonds, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (zie onder garantstelling).

4.2.2 Instrumenten voor financiering in het buitenland

Ook in het buitenland speelt het instrument van voorfinanciering door de rijksoverheid soms een belangrijke rol in het ruimtelijk beleid.

Een tweetal voorbeelden, die allebei betrekking hebben op het spreiden van betalingen:

Urban Development Corporation

Op grond van de Local Government, Planning and Land Act 1980 heeft een Urban Development Corporation (UDC) in Engeland de bevoegdheid om projecten voor te financieren⁵³.

Leningen (tot een bepaalde omvang) kunnen worden verstrekt aan personen die grond hebben verworven binnen een Urban Development Area, met het oog op het realiseren van de beoogde bebouwing. De hoogte van de rente voor de lening wordt door het ministerie van financiën vastgesteld.

woningbouw België

Voor woningverbetering door particulieren bestaat in België (Huisvestingscode) de mogelijkheid van het aangaan van leningen tegen gunstige voorwaarden. Voor vernieuwbouw kan een sociale lening worden afgesloten, tegen een verlaagd rentetarief. Het systeem is gekoppeld aan een staatsgarantie voor de particulier. Sommige categorieën in het huisvestingsbeleid kunnen aanspraak maken op een extra gunstige regeling (bijvoorbeeld grote gezinnen en oorlogsinvaliden).

4.2.3 Aandachtspunten

In paragraaf 3.3 is geconstateerd dat de VINEX-investeringsopgave een grote complexiteit kent. Het op de juiste tijd beschikbaar zijn van financiële middelen om bepaalde projectonderdelen te realiseren speelt een heel grote rol.

Voor het op korte termijn realiseren van de gewenste verbetering van de stedelijke infrastructuur moeten bijvoorbeeld enorme investeringen in infrastructuurvoorzieningen plaatsvinden. De rijksmiddelen voor verkeer en vervoer zijn hiervoor echter ontoereikend. Op langere termijn is er echter wel geld gereserveerd. Als voorschot op de toekomst zou nu al een investering gedaan kunnen worden, indien de rijksbijdrage zou kunnen worden voorgefinancierd.

De centrale vraag bij het zoeken naar financieringsmogelijkheden is wanneer kun je en mag je voor een bepaald project geld lenen, zodat het -vooruitlopend op een definitieve rijksbijdrage- gerealiseerd kan worden.

Het tweede instrument voor financiering, het spreiden van betalingen, is met name voor particulieren van belang. Beperkingen zullen een rol kunnen spelen door de solvabiliteit van een particulier. Met name door middel van een vorm van garantstelling (zie 4.4) door de overheid kunnen deze beperkingen ingedamd worden.

53. Local Government, Planning and Land Act 1980, section 160

financieringstekort (1)

Het door de overheid ter beschikking stellen van kapitaal is in Nederland veelvuldig als instrument toegepast, op verschillende beleidsterreinen, met name economische zaken en volkshuisvesting. De rijksoverheid staat de laatste jaren echter zeer terughoudend tegenover het verschijnsel van rijksleningen. Rijksleningen vergroten - door het ontbreken van een kapitaaldienst- met de volle omvang het financieringstekort van de rijksoverheid. Het beheersen van het financieringstekort is niet alleen uit macro-economisch oogpunt door de regering gewenst, het is ook een belangrijke voorwaarde om toetreding tot de Economisch Monetaire Unie (E.M.U.) mogelijk te maken.

Overigens geldt voor geldleningen die door lagere overheden worden aangegaan deze politieke norm niet. Gemeenten kunnen dus vrij geld lenen voor kapitaaluitgaven (zolang bedrijfseconomisch verantwoord).

financieringstekort (2)

Hoe rigide het uitgangspunt van de beperking van het financieringstekort kan uitwerken blijkt uit de afweging tussen huren of leasen van onroerend goed door de rijksoverheid zelf.

Bij huren of operational lease blijft het economisch eigendom bij de juridisch eigenaar van het object (de lease-maatschappij). Bij financial lease is dit niet het geval. Indien de RGD (Rijksgebouwendienst) zou willen opteren voor financial lease betekent dit daarmee een vergroting van het financieringstekort van de rijksoverheid.

Dit heeft bijvoorbeeld voor de Kop van Zuid als consequentie dat beleggers het in opdracht van de RGD te bouwen onroerend goed zo willen uitvoeren dat, indien het contract met de RGD afloopt, het onroerend goed ook voor een eventuele nieuwe gebruiker optimaal gebruikt kan worden. In concreto heeft dit tot gevolg dat de belegger veel waarde hecht aan de mogelijkheid straks goede parkeervoorzieningen te realiseren (hij draagt immers het economisch risico). Dat dit kostenverhogend werkt op het projekt spreekt voor zich.

private financiering rijksinfrastructuur

Om -zonder vergroting van het financieringstekort- toch een versnelde aanleg van infrastructurele voorzieningen mogelijk te maken is op het terrein van het aanleggen van infrastructuur het instrument van private financiering gehanteerd.

De tunnel onder de Noord is privaat gefinancierd door marktpartijen; de lening zal worden terugbetaald doordat naar rato van de hoeveelheid gebruik van de tunnel een bepaald bedrag zal worden betaald, met een bepaalde minimum-afname garantie door de overheid (vooruitlopend op systemen van rekening rijden).

Vanuit ondermeer de Tweede Kamer is er nogal wat kritiek geuit op deze vorm van financiering, omdat verondersteld werd dat de overheid altijd duurder uit zou zijn in vergelijking tot het zelf financieren. Inmiddels is door de rijksoverheid in een brief nader ingegaan op de private financiering van infrastructuur⁵⁴. Het kostenaspect blijft in deze beschouwing echter sterk onderbelicht.

54. Een beleidskader voor private financiering van infrastructuur, brief van de ministers van verkeer en waterstaat en financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22.512 nr 3

lagere overheden

Tegenover het 'strengere' rijksbeleid tegen voorfinanciering staat de praktijk dat de vrijheid voor lagere overheden om leningen aan te gaan groter is geworden. Ook bij nieuwe beleidsinitiatieven lijkt lenen, vooruitlopend op een definitieve dekking, acceptabel. Een voorbeeld is de provinciale praktijk die de voorfinanciering van (rijks)bijdragen voor bodemsanering mogelijk maakte, hetzelfde geldt voor het restauratiefonds inzake bijdragen voor monumentenzorg en het nieuw in te stellen Groenfonds voor bijdragen rondom natuur- en landschap.

Met als onderpand de zekerheid over een bepaalde continue bijdragenstroom van rijksoverheidsmiddelen kan en mag vervolgens geleend worden.

Op dit terrein lijkt er dus vooral ruimte voor creatieve financieringsinstrumenten. Deze zouden bijvoorbeeld een rol kunnen spelen bij voorfinanciering van infrastructuurbijdragen door het rijk, zodat de gewenste kwaliteitssprong van het openbaar vervoer sneller zou kunnen worden bereikt.

Belangrijke vraag is wat er met de rentekosten van het naar voren halen van een investering moet gebeuren. De aangehaalde bepaling uit de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing over de beperking dat rentekosten niet ten laste van het stadsvernieuwingsfonds mogen worden geboekt, betekent dat, indien de gemeenten kiezen voor een vorm van voorfinanciering, ze voor deze kosten een andere dekking moeten vinden binnen de algemene middelen. Dat kan een politiek probleem geven bij een besluit tot voorfinanciering.

leningsvoorwaarden

Doordat leningen door lagere overheden aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, worden bepaalde financieringsarrangementen onmogelijk gemaakt.

Een voorbeeld van gunstigere leningsvoorwaarden zou bijvoorbeeld gevonden kunnen worden in een indexlening.

De rente die voor een "gewone" lening moet worden betaald, bestaat uit een drietal componenten:

- de reële rente, samenhangend met de vraag- en aanbodverhoudingen op de kapitaalmarkt;
- een vergoeding voor de inflatie (gebaseerd op de verwachte gemiddelde prijsstijging tijdens de looptijd van een project);
- een risicopremie (ondermeer in verband met de mogelijkheid dat de inflatie hoger uitvalt dan verwacht).

Kenmerk van een indexlening is dat de lening wordt afgesloten tegen een laag rentepercentage (de reële rente), en dat jaarlijks de inflatievergoeding wordt berekend en wordt betaald. Omdat de geldnemer het inflatierisico op zich neemt kan de lening dan goedkoper uitvallen.

De wettelijke mogelijkheden voor een indexlening zijn echter beperkt: de Wet financiering lagere overheden staat de uitgifte van indexleningen niet toe. Ook de risicopremie is in Nederland relatief klein (orde van grootte van één procentpunt), zodat het financiële voordeel vrij beperkt blijft⁵⁵.

55. Aldus drs. F. van Heusden - De indexlening: een financieringsvorm met risico's, in: B&G oktober 1992

Institutionele beleggers zijn overigens wel geïnteresseerd in het verstrekken van indexleningen: de verplichting aan verzekeren is vaak afhankelijk van de inflatie: bij een indexlening kunnen ze dit inflatierisico doorschuiven.

Het aangaan van een indexlening kan nog het meest interessant zijn voor een geldnemer, indien zijn inkomstenstroom in de pas loopt met de inflatie (of de ontwikkeling van het prijsindexcijfer).

Voor gemeentelijke overheden kan ook daarom de aantrekkelijkheid van een indexlening tegenvallen:

- de ontwikkeling van de opbrengsten uit vastgoed (hoogte van de grondprijzen) is vaak sterk afwijkend van de inflatie, indien een daling van deze opbrengsten gepaard gaat met een hogere inflatie zit de gemeente met een dubbel probleem (hoge jaarlijkse vergoeding voor inflatie te betalen, tegenvallende opbrengsten voor onroerend goed);
- indien een indexlening zou worden gehanteerd als voorfinanciering van rijksbijdragen: de hoogte van rijksbijdragen wordt lang niet altijd voor de inflatie gecorrigeerd (bijvoorbeeld wel met een concrete kostenontwikkeling, zoals gebeurt bij de bepaling van bijdragen aan openbaar-vervoerprojecten).

Als een rijksbijdrage wel op langere termijn zou worden toegezegd en jaarlijks met de inflatie zou worden verhoogd kan een indexlening wel een aantrekkelijk instrument voor de gemeentelijke overheid worden. Het inflatierisico komt dan bij de rijksoverheid terecht, die het, gezien de opbouw van haar inkomsten, makkelijker kan dragen (inkomensstroom van rijksoverheid loopt beter in de pas met de inflatie dan die van een gemeente). Over de vraag of de hierdoor geïntroduceerde budgettaire onzekerheid wel gewenst is, wordt echter verschillend gedacht⁵⁶.

4.3 Participatie

De stedelijke investeringsprojecten kennen over het algemeen een lange looptijd, waarbij de kosten vaak lange tijd voor de baat uitgaan. Daar komt bij dat veelal een hoog kwaliteitsniveau wordt nagestreefd. Er wordt op gerekend dat kwaliteit hogere opbrengsten genereert dus zichzelf daarmee terugverdient. De stedelijke investeringsopgave kent daarmee een *risicovol* karakter. Hoge voorinvesteringen met onvoldoende zekerheid dat de afzet gegarandeerd is, kan geld lenen dan ook duur maken. Het gevaar bestaat dat binnen een project daarom meer 'op safe' wordt gespeeld en niet wordt ingezet op hoge kwaliteit of zelfs dat een project helemaal niet doorgaat. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken kan mogelijk een directe participatie in de vorm van bijvoorbeeld inbreng van 'durfkapitaal' een belangrijke rol spelen.

56. Zie de column van M.J.L. Jonkhart - Indexleningen, in: ESB, 27 mei 1992

4.3.1 Instrumenten op het terrein van de participatie in Nederland

Met name op het terrein van het economische beleid is door de rijksoverheid het instrument van participatie veelvuldig gebruikt. Soms gaat het daarbij om directe participatie in de vorm van staatsdeelneming, soms stimuleert de overheid de oprichting van participatiemaatschappijen waarvoor ze garant staat.

Ook bij andere soorten beleid dan economisch beleid speelt participatie soms een rol. Enkele voorbeelden:

ontwikkelingsmaatschappijen

Financiële participatie wordt door de rijksoverheid op met name het terrein van het economisch beleid veelvuldig als instrument gehanteerd. Bezien vanuit de ruimtelijke investerings invalshoek is daarbij vooral het regionaal-economisch beleid van groot belang.

In de jaren zeventig en tachtig is door de overheid een vijftal regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht. Deze maatschappijen hebben tot doel de economische ontwikkeling in bepaalde regio's te stimuleren. Een drietal elementen speelt daarbij een rol:

- risicodragende kapitaalverschaffing;
- innovatiebevordering (expertisecentrum);
- acquisitie van bedrijven.

De middelen voor het beleid werden rechtstreeks door de overheid (rijk en provincie) ter beschikking gesteld.

Naar aanleiding van de evaluatie van het regionaal-economisch beleid in de jaren tachtig is besloten de betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkelingsmaatschappijen te veranderen, en deze maatschappijen een zelfstandige positie te geven. De komende jaren zullen de overheden (rijk en betrokken provincies) jaarlijkse stortingen doen in een fonds (tot een van te voren afgesproken bedrag), het aandelenkapitaal zal vervolgens als revolving fund moeten gaan functioneren.

overheid als 'klant' in stedelijk projekt

In sommige stedelijke projecten speelt de overheid een belangrijke rol als afnemer van een deel van het te realiseren onroerend goed. Op de kantorenmarkt is de overheid een zeer grote gebruiker (vergelijk de resultaten van het door Vastgoedmarkt jaarlijks uitgevoerde onderzoek over de kantorenmarkt⁵⁷).

Door deze afnamegarantie worden ook de risico's voor de particuliere investeerders en de gemeentelijke overheden verkleind. Verder kan van deze afnamegarantie ook een katalyserende werking naar andere investeerders uitgaan.

flexibele erfpachtcanon

Een door veel grote steden aangeboden vorm van financiering is te vinden in de uitgifte van grond in erfpacht. Deze vorm van financiering kan ook risicodragend worden ingezet.

57. zie bijvoorbeeld Vastgoedmarkt 22 januari 1993

Zo is in de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld de erfpachtcanon van het IMAX-theater afhankelijk gemaakt van de te bereiken omzet door het theater; bij de vastgoedontwikkeling rondom het nieuwe stadhuis in Groningen is ook een constructie met een flexibele canon gekozen, die afhankelijk is van de opbrengsten van het investeringsproject⁵⁸.

4.3.2 Instrumenten op het terrein van de participatie in het buitenland

Société d'Economie Mixtes.

In Frankrijk bestaan zogeheten Société d'Economie Mixte Locales (SEML). Deze kunnen op verschillende terreinen actief zijn, bouw (construction), ruimtelijke ordening (aménagement) en diensten (beheer: exploitation des services publics).

In een SEML werken publieke en private partijen samen. Een SEML kan worden ingesteld als er een lokaal maatschappelijk nut mee is gediend, waar het particulier initiatief onvoldoende aan tegemoet komt. Het initiatief tot oprichting van een SEML kan van zowel publieke als van private zijde komen. Sinds 1983 moeten de lokale overheden minstens de helft van het aandelenkapitaal in handen hebben (max 80%), en de meerderheid hebben in de vertegenwoordigende organen.

Ten behoeve van enige uniformiteit in de aanpak en ter ondersteuning van de kleinere SEM's is op verzoek van de nationale overheid op nationaal nivo in 1955 door de Caisse des dépôts een société de services opgericht: de SCET (Société Centrale pour l'Equipement du Territoire). De Caisse des dépôts is de grootste private aandeelhouder in de SEM's. Daarbij wordt financiële en technische ondersteuning gegeven.

Voor de SEM gelden geen speciale financiële voordelen; wel kunnen rechtstreeks (staats)subsidies ontvangen worden. In samenhang met andere gebiedsaanwijzingen kunnen financiële voordelen worden gehaald.

4.3.3 Aandachtspunten

budgettaire beheersbaarheid

De directe rijksparticipatie in ondernemingen is de laatste jaren aan het afnemen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de rijksparticipaties rechtstreeks het financieringsstekort vergroten. Ook de regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn langzamerhand zelfstandige ondernemingen geworden.

privatisering

Een tweede reden voor de afname van het aantal rijksparticipaties is gelegen in het privatiseringsbeleid van de rijksoverheid. Een strenge overheidsbemoeienis wordt als ongewenst gezien.

58. Zie Rein van Steeg - Het Waagstraatproject, in: Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven, 1993/1. Er wordt daar voor deze vorm van erfpacht de term "commerciële erfpacht" gebruikt.

industriefonds

Recente discussies over een industriefonds en -in het verlengde daarvan- een uitbreiding van het industriebeleid in Nederland lijken aan te geven dat het tij enigszins zou kunnen keren, en dat er -zij het selectief- opnieuw ruimte voor financiële participaties door de rijksoverheid zou kunnen komen.

rijksparticipatie in VINEX-projecten

Door het risicovolle karakter van de VINEX-investeringsopgave en met name de voor gemeenten onbeheersbare factoren daarbij (succes restrictief beleid, effecten lokatiebeleid en doorstroming op de woningmarkt) is het de vraag of een meer risicodragende participatie door de rijksoverheid in de VINEX-projecten niet gewenst zou zijn.

Marktpartijen laten het tot nu toe -voor wat betreft gebiedsgewijze ontwikkeling- in belangrijke mate afweten voor wat betreft de risicodeling. Een vorm van rijksparticipatie kan dan een belangrijke katalysator zijn om toch risicodragend kapitaal te kunnen verkrijgen om de projecten van de grond te krijgen.

4.4 Garantstelling voor risico's

Bij garantstelling participeert de overheid zelf niet risicodragend, maar worden alleen bepaalde risico's bij de realisatie van ruimtelijke projecten door de overheid afgedekt. Verschillende soorten risico's kunnen worden onderscheiden:

- risico in verband met de afgesproken leningsvoorwaarden (met name inflatie);
- risico in verband met de solvabiliteit van de geldnemer;
- ontwikkelingsrisico van een project;
- afzetrisico van een project;
- exploitatierisico van een project.

De *risico's in verband met de leningsvoorwaarden* kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld veranderingen op de kapitaalmarkt. Banken trekken hun kapitaal vaak voor andere termijnen aan dan dat ze het uit kunnen lenen. Daarnaast speelt ook het inflatierisico een rol. In de regel zijn deze risico's voor rekening van de bank, met uitzondering van de zogenaamde indexleningen (zie 4.2).

Het *solvabiliteitsrisico* is afhankelijk van het eigen vermogen en de inkomenspositie van degene die een project realiseert. Hoe minder solvabel iemand is, hoe hoger het risico is voor een financier om uitgeleend geld niet terug te krijgen. Het zal daarom moeilijker zijn om geld bij een bank te lenen; het door een financier gehanteerde rentepercentage zal hoger zijn.

Het *ontwikkelingsrisico* van een project heeft te maken met de ontwikkelingsfase van een project. Tijdens de ontwikkeling kunnen bepaalde kosten tegen- of meevallen.

Als vierde soort risico is het *afzetrisico* onderscheiden. Het afzetrisico kan betrekking hebben op het niet, of alleen tegen lagere dan oorspronkelijk geraamde opbrengsten,

op de markt kunnen afzetten van een project. Het afzetrisico wordt beïnvloed door verschillende componenten:

- verkeerde ingeschatte macro-economische ontwikkelingen;
- veranderende functionaliteit van een project (door bijvoorbeeld technische ontwikkelingen of door veranderende normstelling van de overheid);
- veranderingen in de omgeving van een project (bijvoorbeeld het niet op tijd aanleggen van infrastructuur).

Het *exploitatie*risico tenslotte heeft betrekking op bijvoorbeeld tegenvallende onderhoudskosten, het tijdens de exploitatiefase veranderen van de macro-economische omstandigheden, etc.

4.4.1 Instrumenten voor garantstelling voor risico's in Nederland

Ook het instrument van garantstelling is op verschillende beleidsterreinen in Nederland ingezet. Een belangrijk beleidsterrein is in dit verband het economisch beleid, maar ook op het terrein van de ruimtelijke inrichting speelt garantstelling een belangrijke rol.

rijksgarantie voor PPM'en

Om jonge groeiende bedrijven te helpen in het verkrijgen van risicodragend vermogen is in 1981 door de rijksoverheid de Garantieregeling Particuliere Participatiemaatschappijen ingevoerd⁵⁹.

De regeling houdt in dat de rijksoverheid voor participaties die door erkende particuliere participatiemaatschappijen worden aangegaan een 50% staatsgarantie geeft. Het moet daarbij gaan om participaties in startende en doorstartende bedrijven in het midden- en kleinbedrijf.

De regeling loopt nog tot 1995: het is de bedoeling dat participaties die na 1995 worden verstrekt niet meer onder de garantieregeling vallen. In het kader van de tussenbalans is door het ministerie van Financiën besloten geen middelen meer ter beschikking te stellen. Vanuit de Tweede Kamer was hier veel kritiek op, mede door het belang dat aan de regeling wordt gehecht. Uiteindelijk is besloten opnieuw middelen ter beschikking te stellen, nu echter vanuit de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Op jaarbasis is een bedrag van f 50 mln gereserveerd als garantieplafond.

gemeentegarantie: solvabiliteitsrisico

Een heel belangrijk instrument ter uitvoering van de overheidsdoelstelling inzake bevordering van het eigen-woningbezit is de gemeentegarantie. Door gemeentegarantie is voor eigenaren 100% financiering van de aanschaf van een woning mogelijk. Het systeem werkt als volgt. Doordat rijk en gemeente beide voor 50% garant staan voor het aangaan van een lening door een particulier, is het voor deze mogelijk een financiering van 100% te verkrijgen alsmede een rentekorting te bedingen.

59. Ministeriële regeling van 23 april 1981, Staatscourant 77, houdende een garantieregeling m.b.t. particuliere participatiemaatschappijen

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

Omdat de rijksoverheid met name de budgettaire beheersbaarheid van het systeem de laatste jaren als een knelpunt is gaan ervaren, is een onderzoek verricht door een ingestelde Werkgroep Ordening en Optimalisering van de Garantieverlening. Deze werkgroep heeft een aantal nieuwe modellen voor garantstelling tegen het licht gehouden.

Uiteindelijk is door de werkgroep het advies gedaan de huidige vormgeving van de gemeentegarantie af te schaffen, en over te gaan tot het instellen van een Waarborgfonds voor eigen woningen. Dit fonds zou moeten worden gevuld met een premie die door particulieren voor het gebruik maken van het fonds moet worden betaald. Op het fonds zou door hypothecaire financiers een beroep kunnen worden gedaan indien eigenaren niet aan hun verplichtingen zouden kunnen voldoen. Betrokkenen rondom de hypothecaire financiering van de eigen-woningsector zouden in het fonds moeten participeren.

Als achtervang tenslotte zouden rijk en gemeente moeten functioneren. Indien een te groot beroep wordt gedaan op het fonds, zouden rijk en gemeente door middel van renteloze leningen aan het fonds het kapitaal weer moeten aanzuiveren, zodat de hypothecaire financiers kunnen vertrouwen op een solvabel garantiefonds (en daarmee de aan particulieren in rekening te brengen rentetarieven zo laag mogelijk kunnen zijn).

Het voorstel van de werkgroep is overgenomen en vanaf 1995 zal de gemeentegarantie inderdaad worden 'geprivatiseerd'.

waarborgfonds sociale woningbouw: solvabiliteitsrisico

Met het afschaffen van de kredietverschaffing door het rijk op het terrein van de sociale woningbouw is een Waarborgfonds sociale woningbouw opgericht. Doel van dit waarborgfonds is om een zo goedkoop mogelijke financiering voor investeringen in nieuwbouw en woningverbetering door woningcorporaties mogelijk te maken.

Het waarborgfonds is te vergelijken met het voorgestelde waarborgfonds voor eigen woningen. De achtervangfunctie van de overheid staat daarbij echter nog meer op de achtergrond: bij tekorten binnen het waarborgfonds wordt eerst een beroep gedaan op de solidariteit van de leden, en dan pas op de overheid.

intergemeentelijk risicofonds particuliere woningverbetering: solvabiliteitsrisico

Naar analogie van de bovenstaande garantiefondsen is door de gemeente Rotterdam, in samenwerking met de Bank Nederlandsche Gemeenten en het Nationaal Restauratiefonds, overgegaan tot het instellen van een intergemeentelijk risicofonds op het terrein van de particuliere woningverbetering.

Voor elke lening die bij het Nationaal Restauratiefonds wordt afgesloten met betrekking tot de particuliere woningverbetering wordt een bedrag gestort in dit fonds. Het is de bedoeling dat het fonds ook door andere gemeenten gebruikt gaat worden.

lokatiesubsidie: ontwikkelingsrisico

Bij veel bijdrageregelingen van de rijksoverheid heeft in het verleden het ontwikkelingsrisico bij de rijksoverheid gelegen.

Omdat werd afgerekend op basis van jaarlijks in te dienen declaraties, waren de tijdens het uitvoeringstrajekt gerealiseerde tegenvallers (en meevallers) voor de rijksoverheid. Over het algemeen is het rijk echter veel terughoudender geworden ten aanzien van het dragen van het ontwikkelingsrisico. Belangrijkste argument is de beheersbaarheid van de rijksuitgaven. Alleen bij excessen is de overheid bereid over aanpassing van een rijksbijdrage te praten (vergelijk de regeling in de VINEX-convenanten).

huurwoningen Amsterdam: exploitatierisico's

Interessant is ook de constructie die in 1983 in Amsterdam is toegepast om beleggers over de streep te trekken bij het investeren in premiehuurwoningen in de binnenstad (zogenaamde Schaeffer-woningen).

De gekozen constructie was als volgt. Het ABP nam de financiering van de woningen op zich. Woningbouwcorporaties of het gemeentelijk Woningbedrijf werden echter economisch eigenaar van de te realiseren woningen. Dat betekende dat lasten en opbrengsten voortvloeiende uit de exploitatie voor rekening van deze partijen zouden zijn. Zij droegen daarmee de exploitatierisico's.

Het ABP nam in ruil daarvoor met een lager rendement genoegen. De gemeente staat garant indien een corporatie/ het Woningbedrijf niet aan zijn verplichtingen voldoet.

4.4.2 Aandachtspunten

Ook ten aanzien van directe garantstelling geldt dat de rijksoverheid op het moment terughoudend is. Uit het oogpunt van de budgettaire beheersbaarheid heeft de regering de huidige regeling voor gemeentegarantie ter discussie gesteld, en laten onderzoeken of -door middel van participatie van marktpartijen- niet tot een mede uit het oogpunt van begrotingsbeheer optimaler instrument gekomen zou kunnen worden. Inmiddels is besloten tot afschaffing van de huidige regeling.

Ook directe garanties tellen mee met het begrotingstekort. Voor indirecte garanties (zoals bijvoorbeeld door middel van de achtervangfunctie bij ingestelde waarborgfondsen) ligt dit overigens anders.

risicogaranties

Met name op het terrein voor het geven van garanties voor andere risico's lijkt een belangrijke rol voor de overheid te kunnen worden weggelegd. Afspraken bijvoorbeeld over consequent beleid van rijks- of gemeentelijke overheid kunnen afzetrisico's voor marktpartijen aanzienlijk beperken. In 4.2 is kort ingegaan op de overname van het inflatierisico door de rijksoverheid.

4.5 Fiscale instrumenten

Fiscale instrumenten zouden op verschillende wijze een rol kunnen spelen bij het geleiden van ruimtelijke investeringen. In de eerste plaats als prikkel om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren. In de tweede plaats om voordeel af te romen en

eventueel te gebruiken om de gewenste ruimtelijke investeringen financieel (beter) haalbaar te maken.

wettelijk kader

Belastingheffing kan in Nederland alleen op wettelijke grondslag. Van de rijksbelastingen zouden de volgende belastingen een rol kunnen spelen:

- vennootschapsbelasting;
- BTW voor zover het niet commercieel vastgoed betreft.

Vennootschapsbelasting wordt betaald over de winst van een onderneming, en bedraagt momenteel 36% tot 40%.

BTW wordt betaald over de toegevoegde waarde bij (ver)nieuwbouw; bij commercieel onroerend goed kan de BTW worden afgetrokken. Bij doorverkoop wordt daarom dan vaak gekozen voor een met BTW-belaste levering. De BTW bedraagt 17,5%.

Verder zouden gemeentelijke belastingen een rol kunnen spelen. Het merendeel is opgenomen in de Gemeentewet. De belangrijkste voor wat betreft de totale opbrengst is de gemeentelijke onroerende-zaakbelasting. Ze wordt door gemeenten geheven op basis van de waarde van onroerend goed en bestaat uit een eigenaren- en een gebruikersbelasting. Ze kan sterk wisselen per gemeente; gemiddeld bedraagt ze ca 0,3% per jaar van de waarde van het onroerend goed. Daarnaast kan baatbelasting van belang zijn rondom ruimtelijke investeringsprojecten.

4.5.1 Fiscale instrumenten in Nederland

In vergelijking tot het buitenland is het fiscale instrument in het ruimtelijk beleid in Nederland vrij beperkt als sturingsinstrument gebruikt. Bij fiscale instrumenten heeft, met als grote uitzondering het economisch beleid, het generiek karakter van een fiscale maatregel meestal voorop gestaan.

Toch kan een aantal referenties worden genoemd waarbij wel een specifieke inzet van het belastingsinstrument heeft plaatsgevonden of plaatsvindt.

hypoteekrenteaftrek

Een belangrijke fiscale stimuleringsmaatregel is de fiscale stimulering van het eigen woningbezit in Nederland. Deze is mogelijk doordat de rente, die moet worden betaald voor een lening, kan worden afgetrokken van het bedrag waarover inkomstenbelasting wordt berekend. Met deze vorm van fiscale stimulering zijn aanzienlijke bedragen gemoeid (vergelijk de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig).

Het instrument is, naast de hierna te behandelen gemeentegarantie, voor een belangrijk deel als succesfactor aan te wijzen voor het realiseren van de overheidsdoelstelling "bevordering van het eigen woningbezit".

subsidieren en fiscus

De laatste jaren zijn ook op het terrein van het subsidiëren van woningverbetering modellen ontwikkeld om optimaal gebruik te kunnen maken van de fiscale aftrekmogelijkheden. In de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld is, in samenwerking met de stichting Nationaal Restauratiefonds en de Bank Nederlandsche Gemeenten, een

systeem ontwikkeld waarbij een subsidie op termijn wordt uitgekeerd. Tot het moment van subsidieuitkering kan de particuliere eigenaar de rente op de verbeterinvestering aftrekken voor de inkomstenbelasting. Het door de gemeente te betalen subsidiebedrag kan zo relatief laag gehouden worden: de fiscus betaalt mee. Eerder is al op de financieringscomponent van dit subsidiesysteem ingegaan. Ook in de gemeente Den Haag is een soortgelijk model ontwikkeld, in samenwerking met de Gemeentelijke kredietbank.

Uit de eerste ervaringen lijkt het nieuwe model goede resultaten op te leveren.

Monumentenwet

Voor monumenten bestaan ook speciale fiscale voordelen voor eigenaren: de onderhoudskosten van door eigenaren bewoonde rijksmonumenten zijn -tot op bepaalde hoogte- aftrekbaar voor de belasting.

Er is een speciaal bureau ingesteld van de belastingdienst, waarmee afspraken kunnen worden gemaakt over de omvang van de fiscale aftrekbaarheid van een concreet onderhouds- of restauratieproject. Zo bestaat er voor een eigenaar vóóraf duidelijkheid over het kostenplaatje. Het bureau is inmiddels een groot succes, en heeft zijn werkzaamheden uitgebreid in de richting van de particuliere woningverbetering.

Een andere fiscale faciliteit is dat verkrijging van onroerend goed door instellingen die in het belang van de monumentenzorg werkzaam zijn is vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

woningbouw

Rondom de bouw van woningen is een aantal fiscale bepalingen van belang. Zo zijn gemeenten en woningbouwcorporaties vrijgesteld van het betalen van overdrachtsbelasting bij de verkrijging van onroerend goed⁶⁰.

Na de oorlog is, door het in werking treden van de Wet Belastingherziening 1950, een aantal fiscale voorzieningen in het leven geroepen. Een van die voorzieningen was de introductie van een fiscale tegemoetkoming voor lichamen die zich toeleggen op activiteiten in de gesubsidieerde woningbouw. Deze regeling was in art. 10 van de wet opgenomen.

De faciliteit was bedoeld voor van rijkswege gesubsidieerde naamloze vennootschappen, coöperatieve verenigingen en verenigingen op coöperatieve grondslag die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel hadden de verkrijging, het bezit, het beheer en de vervreemding van na 1 juli 1945 gestichte of herbouwde woningen. Sinds 1973 mochten ook besloten vennootschappen van de faciliteit gebruik maken (vandaar dat ook wel de naam art. 10 BV's wordt gehanteerd).

Het doel van de fiscale faciliteit was te bewerkstelligen dat de exploitatie van naoorlogse woningen een redelijk netto-rendement op het geïnvesteerde kapitaal opleverde. Voor de oorlog was dit rendement aanzienlijk lager dan de rente op de kapitaalmarkt.

De regeling was als volgt: de winst werd slechts in aanmerking genomen voor zover zij meer bedroeg dan een bepaald percentage van het gestorte kapitaal c.q. van de inleggelden bij het eind van het boekjaar. Als percentage werd de hypotheekrente plus

60. Wet op belastingen van rechtsverkeer, art. 15

een half genomen. In feite was er dus sprake van een soort rendementsaftrek. Met name verzekeringsmaatschappijen maakten veel gebruik van de regeling⁶¹. Door de belastingsherzieningen op grond van de Brede Herwaardering is de fiscale faciliteit met de Wet van 12 december 1991 afgeschaft. Deze afschaffing wordt gemotiveerd met het argument dat meer dan 35 jaar na de inwerkingtreding van de regeling er geen reden meer is de als tijdelijk bedoelde maatregel te continueren. Alleen al bestaande beleggingen kunnen -onder bepaalde omstandigheden- nog gebruik maken van de fiscale faciliteit.

milieubeleid

Recentelijk is op het terrein van het milieubeleid de vervroegde afschrijving van milieuinvesteringen mogelijk gemaakt (wet Vermeend/Melkert, in werking getreden september 1991). Deze vervroegde afschrijving houdt in dat investeringen in produktiemiddelen met het oog op vermindering van de milieubelasting versneld kunnen worden afgeschreven. In een lijst is opgenomen welke investeringen onder de regeling vallen. Versnelde afschrijving betekent dat de winst van de onderneming in de eerste jaren wordt gedrukt, en daarmee de vennootschapsbelasting (of inkomstenbelasting) lager kan worden gehouden. Weliswaar moet de jaren na de vervroegde afschrijving weer meer vennootschapsbelasting betaald worden, maar voor de ondernemer ontstaat een rente- en een liquiditeitsvoordeel. Verder is het psychologische voordeel van belang dat een grote investering direct tot verlaging van de vennootschapsbelasting kan leiden. De mogelijkheid tot vervroegde afschrijving blijkt een grote belangstelling te kennen⁶², de kosten voor de overheid zijn relatief gering.

Een nieuw wetsvoorstel is momenteel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt waarin wordt voorgesteld milieubeleggingen een gunstige fiscale positie te geven (wetsvoorstel Vermeend).

Vanuit het ministerie van Financiën is een rapport gemaakt, onder de titel 'Financiële instrumenten in het Milieubeleid'⁶³. In deze notitie wordt met name ingegaan op de vraag in hoeverre met behulp van fiscale instrumenten bepaalde prikkels gericht op realisatie van doelstellingen in het kader van het milieubeleid zouden kunnen worden bereikt.

Als algemene beperking aan het hanteren van fiscale instrumenten wordt gesteld dat het instrument van de belastingheffing veelal niet meer dan generiek invloed kan uitoefenen.

Twee soorten fiscale instrumenten worden onderscheiden:

- wijziging van de heffingsgrondslag en tariefstructuur bij bestaande belastingen;
- invoering van nieuwe belastingen.

61. Hiertoe werden dochtermaatschappijen opgericht. In combinatie met de deelnemingsvrijstelling konden de verzekeringsmaatschappijen de netto-huuropbrengsten onbelast aan zich ten goede laten komen; de financieringskosten die samenhangen met de kapitaalverschaffing aan de art. 10 dochter konden wel in mindering worden gebracht op het fiscale resultaat.

62. Vergelijk P.F. Goes - Wet vervroegde afschrijving milieuinvesteringen, een eenvoudige fiscale stimulans ten bate van het milieu, M&R, 1991/10

63. Tweede kamer 1991/1992, 22779 nr. 1 - Financiële instrumenten in het milieubeleid, Brief van de staatssecretaris van financiën, 4 september 1992.

Wat het laatste betreft is inmiddels een wetsvoorstel voor belastingheffing op onttrekking van grondwater in procedure gebracht.

In het algemeen wordt wel opgemerkt in de notitie dat "...het fiscale instrument naar zijn aard meer geschikt is om bepaalde handelingen tegen te gaan dan om bepaald bedrag te bevorderen. Als het laatste gewenst is komt het instrument subsidie meer in aanmerking...".

Toch biedt de notitie wel degelijk aanknopingspunten voor een creatiever gebruik van fiscale instrumenten rondom ruimtelijke investeringsprojecten.

voordeel afromen

Het doel van de overheidsinvesteringen en van een eventuele fiscale prikkel daarbij is de gewenste particuliere investeringen op gang te brengen. Vaak zijn echter ook andere particulieren gebaat bij de realisatie van de projecten. Eigenaren van onroerend goed rondom investeringsprojecten genieten bijvoorbeeld wel de baten, maar dragen niet de lasten van de investeringen binnen een project.

Fiscale instrumenten zouden mogelijk ook een rol kunnen spelen bij het afromen van voordelen van particulieren⁶⁴.

De instrumenten baatbelasting en bouwgrondbelasting zouden een rol kunnen spelen bij het afromen van dit voordeel. Een belangrijke beperking is dat alleen directe kosten kunnen worden verhaald die gemaakt zijn voor openbare voorzieningen waardoor het onroerend goed gebaat is. Toch kunnen de instrumenten wel een belangrijke rol spelen bij het mogelijk maken van bepaalde investeringsprojecten. In de gemeente Den Haag bijvoorbeeld is in dit verband voorgesteld een ondergrondse laad- en losvoorziening te realiseren ten behoeve van de winkelfuncties rondom de Grote Marktstraat. De eigenaren van het onroerend goed waren er voorstander van de bekostiging hiervan door middel van baatbelasting te laten plaatsvinden: voor hen bestaat zo de garantie dat alle eigenaren meebetalen.

In het algemeen zijn de mogelijkheden voor het afromen van deze voordelen echter zeer beperkt.

4.5.2 Fiscale instrumenten in het buitenland

In het buitenland worden (vrijstelling van) fiscale heffingen soms gebruikt als instrument om bepaalde investeringen te sturen. Enkele voorbeelden worden hieronder kort behandeld.

Enterprise zone in Engeland

Een bekend voorbeeld van gebiedsgewijze fiscale stimulering is de Enterprise zone in Engeland.

Sinds 1980 kunnen in Engeland gebieden worden aangewezen tot zogenaamde Enterprise zones. Deze aanwijzing duurt 10 jaar en heeft tot doel de herontwikkeling

64. vergelijk in dit verband: H.W. de Wolff - Vereveningsmechanismen, in: Planologische Discussiedagen, 1992

van met name verouderde industriegebieden te vergemakkelijken en daarmee werkgelegenheid te creëren.

Een Enterprise zone kent twee belangrijke kenmerken:

- een verlicht planningsregime;
- een speciaal fiscaal regime.

Dit laatste is in dit verband van belang. Onroerende goederen zijn gedurende de aanwijzing van het gebied vrijgesteld van het betalen van The Rates, de gemeentelijke onroerend goedbelastingen. De centrale overheid zal het verlies aan opbrengsten compenseren door de gemeente een extra bijdrage (grant) te geven. Verder zijn vrijstellingen geregeld van de Corporational Tax (Engelse vennootschapsbelasting). Daarnaast zijn investeringen in gebouwen voor handels- en industriedoeleinden aftrekbaar voor de belasting.

Over het succes van de zones wordt verschillend geoordeeld. In elk geval hebben grote bouwactiviteiten plaatsgevonden. De vrijstelling van The Rates zou volgens onderzoek de belangrijkste verklarende factor voor het succes van deze gebiedsaanwijzing zijn.

Wel blijkt dat vaak alleen sprake is van verschuiving van de werkgelegenheid; de oorspronkelijke Engelse doelstelling vanuit het werkgelegenheidsbeleid komt daarmee in gevaar.

Tax Locale d'Équipement Frankrijk

Deze belasting dateert uit 1967 en heeft als doel bouwers een bijdrage te laten verlenen aan openbare voorzieningen in de steden.

De belasting is in principe van kracht in alle gemeenten met meer dan 10.000 inwoners en in de région d'Ile de France. In de andere gemeenten kan de gemeenteraad (conseil municipal) besluiten de belasting voor (ten minste) drie jaar te gaan heffen. De opbrengsten van de TLE komen terecht bij de gemeente, of een gemeentelijk samenwerkingsverband als deze verantwoordelijk is voor de aanleg van de infrastructuur.

De TLE wordt (eenmalig) geheven bij (ver)bouw van panden. Een aantal werken is uitgezonderd (zie o.a. hieronder). De belasting wordt geheven op basis van de benaderde waarde (geschat door middel van de voor de gebruikscategorie gecorrigeerde oppervlakte). De belasting bedraagt in principe 1% van dit bedrag, door de conseil municipal eventueel te verhogen tot 5%. Dit percentage kan naar gebruikscategorie gedifferentieerd worden, maar is verder binnen het totale gemeentelijk grondgebied hetzelfde. De belasting kan eventueel in termijnen (twee) worden voldaan, ze moet echter binnen drie jaar worden voldaan.

Zone d'Aménagement Concerté in Frankrijk

Ook Frankrijk kent instrumenten voor gebiedsgewijze fiscale differentiatie.

De regeling van de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) dateert oorspronkelijk uit 1967, maar is in 1976 en 1985 (decentralisatie) vrij ingrijpend gewijzigd.

De gebiedsaanwijzing heeft als doel het realiseren van een bepaalde stedelijke ontwikkeling. Ze kan zowel voor uitbreidingsprojecten als in binnenstedelijk gebied worden toegepast. Binnen een ZAC zal vaak sprake zijn van verwerving van het onroerend goed; hiervoor kunnen speciale publiekrechtelijke instrumenten worden

toegepast. Binnen 2 jaar (met 1 jaar te verlengen) moet een Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) gemaakt worden (tenzij wordt volstaan met het bestemmingsplan, het Plan d'Occupation de Sol). De realisatiefase van de ZAC wordt door de initiatiefnemer ingezet. Er wordt een dossier de réalisation gemaakt, betreffende het projet de plan, een programma van openbare voorzieningen en een begroting.

Binnen het gebied bestaat in de regel geen Tax Local d'Équipement (TLE) (zie hiervoor). In plaats hiervan worden afspraken met bouwers inzake de bekostiging van de openbare voorzieningen gemaakt.

Een bekend voorbeeld waar de ZAC een rol heeft gespeeld is Les Halles⁶⁵. Ook bij La Défense is de ZAC gebruikt.

Secteur d'aménagement

Ook binnen een secteur d'aménagement kan een fiscaal uitzonderingsregime worden gevestigd. Het doel van deze gebiedsaanwijzing, waarvan de wettelijke grondslag dateert uit 1985, is het realiseren van openbare voorzieningen met hulp van de private sector mogelijk te maken. De aanwijzing heeft een groot toepassingsbereik (nieuw te bouwen gebieden en herinrichting).

Rechtsgevolg van de aanwijzing is dat bouwers in het gebied vrijgesteld zijn van de TLE. In de plaats daarvan moeten ze een forfaitaire bijdrage aan de in het gebied aan te leggen openbare voorzieningen betalen. De aanwijzing vindt plaats door de gemeente (commune). Bij de aanwijzing wordt een programme d'équipement vastgesteld en wordt bepaald welk deel van de kosten en hoe de kosten over de bouwers verdeeld worden.

De SdA heeft de kenmerken van een ZAC, maar kent -door het ontbreken van de mogelijkheden voor grondverwerving- een lichtere procedure.

leegstandbelasting België

Lokale overheden in België hebben de mogelijkheid een zogeheten leegstandsheffing op te leggen. De heffing geldt voor leegstaande panden en moet stimuleren dat eigenaren opnieuw gaan investeren in (verrotte) woningen.

Door een aantal gemeenten is met de leegstandbelasting geëxperimenteerd, maar het gewenste resultaat bleef vaak uit doordat voor bedrijven de heffing fiscaal aftrekbaar bleek, zodat de financiële prikkel om iets te doen afwezig bleef.

Einliegerwohnung Duitsland

Ook in Duitsland bestaat een groot aantal fiscale prikkels op het terrein van de ruimtelijke inrichting. Om te stimuleren dat, grenzend aan een eigen woning, een tweede woning wordt gerealiseerd was er een speciale fiscale regeling om realisatie van een zogenaamde Einliegerwohnung mogelijk te maken. De investeringskosten van zo'n woning konden versneld worden afgeschreven.

lagere BTW tarief

Investerings in onroerend goed vallen in bijvoorbeeld België in het lage BTW-tarief. Over bouwmaterialen en bouwactiviteiten wordt het lage BTW-tarief gerekend.

65. Aldus Chris Couch in Urban renewal, Theory and Practice, 1990, blz 161

4.5.3 Enkele aandachtspunten

tijdelijke vrijstelling

Uit het Engelse voorbeeld van de Enterprise Zone (een concept dat ook in andere landen in een vergelijkbare vorm wordt gehanteerd, bijvoorbeeld in Ierland) blijkt dat een tijdelijke vrijstelling van fiscale heffingen een belangrijke stimulans kan zijn bij het geleiden van investeringen.

In Engeland was een belangrijke doelstelling binnen het vrijstellingsbeleid daarnaast het creëren van nieuwe werkgelegenheid. Doordat vaak van verschuiving van werkgelegenheid sprake was is deze doelstelling slechts heel beperkt bereikt. Mede daardoor is men in de literatuur vaak vrij sceptisch over het succes van de fiscale instrumenten in Engeland. Omdat in Nederland de doelstelling van toepassing van het fiscale instrument juist ook in de allocatie (het geleiden van investeringen) moet worden gezocht, zou het succes van een fiscaal instrument in Nederland wel eens veel groter kunnen zijn. Het gebruik van bepaalde fiscale instrumenten in het verleden (bijvoorbeeld de art. 10 BV's op het terrein van de woningbouw) wijst ook in die richting. Andere mogelijkheden zouden kunnen zijn een tijdelijke vrijstelling van het huurwaardeforfait, om bijvoorbeeld wonen in de stad te stimuleren.

terugploegen fiscale bijdragen

Bij het ontbreken van een formele wettelijke regeling voor bepaalde fiscale vrijstellingen kan ook via een omweg hetzelfde worden bereikt: door het kleiner maken van fiscale kringlopen.

Dit zal met name een rol kunnen spelen voor de gemeentelijke heffingen. Zo zouden gemeenten kunnen overwegen de extra opbrengsten van de OGB binnen een bepaald gebied tijdelijk terug te ploegen in het project, bijvoorbeeld ten behoeve van het dekken van een tekort in de grondexploitatie. Het maakt het mogelijk bijvoorbeeld een hoger kwaliteitsniveau in het project te realiseren. In Maastricht (Sphynx-terrein) en Amersfoort (OCA) zijn inmiddels soortgelijke afspraken gemaakt.

De afspraak zou ook kunnen worden gegoten in de vorm van een bijdrage aan een fonds, waarvan de besteding in gezamenlijk overleg tussen de participanten binnen het stedelijk project zou kunnen plaatsvinden.

Gezien de druk op de gemeentefinanciën is het echter de vraag hoe reëel deze optie is.

samenhang met EG regelgeving

In het kader van de Europese eenwording zijn uniforme afspraken gemaakt over de BTW tarieven. Verlaging van BTW-tarieven is daardoor niet meer de bevoegdheid van de nationale overheden. De mogelijkheden zijn begrensd door een EG-richtlijn, waarin limitatief wordt aangegeven voor welke produktgroepen hoge en voor welke lage BTW-tarieven gehanteerd dienen te worden. Ook op andere terreinen geldt dat de EG-regelgeving fiscale uitzonderingsposities in de weg kan staan. Daarbij gaat het met name om het tegengaan van ongelijke concurrentieverhoudingen. Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zullen daar minder snel last van hebben.

indirecte subsidiëring

Fiscale stimulering kan worden gezien als een vorm van indirecte subsidiëring. Daarmee pleiten dezelfde zaken die tegen uitbreiding van subsidiestromen pleiten ook tegen fiscale stimulering. Aan de andere kant: bij de fiscale maatregelen kan een directe koppeling worden gelegd met extra opbrengsten die worden gegenereerd: de extra opbrengst van investeringen komt (voorlopig) nog niet in de schatkist terecht. Het aangehaalde rapport "Financiële instrumenten in het milieubeleid" dat recentelijk aan de Tweede Kamer is aangeboden lijkt gunstige aanknopingspunten voor een gedifferentieerder gebruik van fiscale instrumenten te bieden.

vormgeving

In een rapport van de Stichting voor Belegging en Vastgoedkunde⁶⁶ wordt een aantal mogelijke vormen van fiscale instrumenten onderscheiden:

- vervroegd afschrijven (naar analogie van milieu-investeringen; vroeger werd vervroegd afschrijven overigens veel breder toegepast);
- rendementsaftrek;
- inflatieaftrek.

Er wordt ervoor gepleit om deze instrumenten ook voor stedelijke knooppunten toe te passen.

De fiscale incentives zouden van belang kunnen zijn voor verschillende onderdelen van de stedelijke investeringsopgave:

- realisatie van hoogwaardige woon- en werklokaties;
- herbestemming leegstaande kantoren;
- herontwikkeling verouderde woon- en werkgebieden.

Met name ook op het laatste terrein nemen de beschikbare directe overheidsmiddelen af (minder geld voor woningverbetering, BELSTATO-discussie), terwijl de kosten (ondermeer door verplichte bodemsanering) aanzienlijk zijn gestegen.

doelheffing voor profijt

Voor de te realiseren kwaliteitssprong in infrastructuur zijn gemeenten vrijwel volledig afhankelijk van de financiële bijdrage van de rijksoverheid. Een bijdrage van particuliere eigenaren in een gemeente zou hoogstens via een vorm van baatbelasting geheven kunnen worden.

Vanuit de grondexploitaties van de nieuwe lokaties is er geen ruimte voor een extra bijdrage; het is al moeilijk genoeg om deze sluitend te krijgen.

Interessant is in dit verband het aangehaalde Franse model van de Tax Locale d'Équipement: voor alle bouwprojecten in een gemeente moet een bijdrage worden gegeven, die gebruikt wordt voor investeringen in infrastructuur.

Een negatief effect zou kunnen zijn dat er een investeringsrem van uitgaat in de gemeente. In Frankrijk zijn sommige investeringen dan ook uitgesloten (bijvoorbeeld in sociale woningbouw, of in gebieden waar op een andere manier al een bijdrage aan

66. A.M.E. de Vries en P.P. Kohnstamm - Kansen en knelpunten voor de ontwikkeling van commercieel onroerend goed in de dertien stedelijke knooppunten, Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, augustus 1991. De bijdrage over fiscale instrumenten is van de hand van L. Wolfsbergen.

openbare voorzieningen wordt betaald). Het instrument sluit aan bij in de literatuur wel eens voorgestelde doelheffingen⁶⁷.

Het schaalniveau waarop zo'n heffing zou moeten gelden zou overigens niet de gemeente maar de regio moeten zijn.

4.6 Ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering

Onder ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering worden voorschriften ten aanzien van of afspraken met betrekking tot investeren op bepaalde locaties verstaan.

Aanbodregulering als beleidsinstrument is vanuit tweeërlei oogpunt van belang:

- stimulerend: het stimuleren van investeringen op bepaalde plaatsen;
- remmend: het ontmoedigen of tegengaan van investeringen op bepaalde plaatsen (bijvoorbeeld met als doel het creëren van schaarste zodat daarmee elders hogere huurprijzen en dus grondprijzen mogelijk worden: VINEX gaat uit van de veronderstelling dat een stijging van grondprijzen de nieuwe investeringsopgave betaalbaar zal maken).

Bij de ruimtelijke instrumenten staat dit laatste aspect van aanbodregulering centraal.

wettelijk kader

Een belangrijk onderdeel van het wettelijk kader voor ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering is de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Door middel van het gemeentelijk bestemmingsplan kan door een gemeente de bestemming en het gebruik van onroerend goed worden gereguleerd.

De mogelijkheden zijn echter beperkt: bij een herziening van het bestemmingsplan moet het bestaande gebruik worden gerespecteerd (overgangsrecht) -dit kan alleen door onteigening worden doorbroken-, een eigenaar kan bij herziening van een bestemming een planschadevergoeding verkrijgen en met het bestemmingsplan mag geen economische orderingsbeleid worden gevoerd voor zover dit niet ruimtelijk relevant is.

4.6.1 Gebruik van instrumenten voor aanbodregulering in Nederland

bestemmingsplan

Van groot belang voor ruimtelijke aanbodregulering is het gemeentelijk bestemmingsplan. Met dit instrument kan gebruik worden gereguleerd, door het geven van bestemmingen en het stellen van gebruiksvoorschriften. Door slechts beperkt gebieden aan te wijzen voor een bepaalde bestemming kan aan aanbodregulering worden gedaan.

67. Vergelijk W.G. Bleijenberg - Strategische oriëntatie op grote bouwlocaties, Bleijenberg Sikkell b.v., maart 1992

Het gemeentelijk bestemmingsplan heeft bijvoorbeeld op het terrein van het zoveel mogelijk voorkomen van perifere detailhandel in combinatie met een 'streng'-goedkeuringsbeleid van de provincies een belangrijke rol gespeeld.

Het bestemmingsplan kent echter een aantal bezwaren, dat ervoor zorgt dat het moeilijk is flexibel op de markt in te spelen:

- indien aan een bepaald gebied een bepaalde bestemming is gegeven en de grond in handen is van een particulier kan het duur zijn die bestemming via een herziening van het bestemmingsplan te doen vervallen (i.v.m. de planschadevergoedingsregeling op grond van art 49 WRO);
- met behulp van het aangeven van een voorlopige bestemming (art. 12 WRO) kan in een bestemmingsplan een fasering van de ontwikkeling van een bepaalde lokatie worden opgenomen: gedurende de termijn die de voorlopige bestemming geldig is kan geen realisatie van de definitieve bestemming plaatsvinden (overigens kan na afloop van de termijn realisatie door een particulier vanzelfsprekend niet worden afgedwongen). In principe leent het bestemmingsplan zich met dit instrument voor een adequate fasering van bijvoorbeeld kantoorlokaties. Nadeel is dat de flexibiliteit van een in een bestemmingsplan opgenomen fasering niet erg hoog is.
- het in het kader van het lokatiebeleid gemaakte onderscheid in soorten bedrijven naar mobiliteitsprofiel is moeilijk te vertalen in bestemmingscategorieën in het bestemmingsplan, omdat de werkelijke mobiliteit niet alleen van het soort bedrijf, maar ook van de concrete bedrijfsvoering afhankelijk is.

schaalniveau waarop bindende plannen worden gemaakt

Omdat aanbodregulering vaak pas effectief is indien het zich uitstrekt tot het regionale niveau zijn afspraken in regionaal verband van groot belang.

Instrumenten om in regionaal verband deze afspraken te realiseren bestaan er nog niet. Een bindend regionaal planningskader ontbreekt.

Wel bestaat de mogelijkheid dat de provincie een aanwijzing geeft over de inhoud van bestemmingsplannen.

In het verlengde van de discussie over versterking van de regionale samenwerking is door het ministerie van Binnenlandse zaken een wetsvoorstel voor een "Kaderwet bestuur in verandering" voorbereid, waarin ondermeer vooruitlopend op een definitieve wettelijke regeling de mogelijkheid wordt geopend tot de instelling van regionale openbare lichamen⁶⁸.

Deze zullen ondermeer de bevoegdheid (en de plicht) krijgen een *intergemeentelijk structuurplan* te maken, waarin afspraken over de ontwikkeling en planning van nieuwe woon- en werklokaties zullen kunnen worden opgenomen. Het plan moet als toetsingskader bij de gemeentelijke bestemmingsplannen een rol gaan spelen en het is de basis voor aanwijzingen voor bestemmingsplannen van de gemeenten in de regio. Vooralsnog is het echter nog niet zover: het wetsontwerp voor de Kaderwet

⁶⁸. Ontwerp Kaderwet Bestuur in Verandering, aangeboden aan de Tweede Kamer op 11 maart 1993, 1992/1993, 23.048 nr. 1 en 2

is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend; verder zal de nieuwe regeling in eerste instantie beperkt blijven tot zeven stadsgewesten⁶⁹.

Ook zonder deze nieuwe instrumenten worden er in regio's al afspraken gemaakt over aanbodregulering. Zo is bijvoorbeeld in de regio Den Haag in februari 1992 een "Kantoren- en bedrijfsterreinenstrategie voor de Haagse Regio" vastgesteld. Ten grondslag hieraan ligt een raming van de ontwikkeling van de vraag naar kantoren en bedrijfsterreinen. In de nota worden (globale) afspraken gemaakt over de in de komende tijd te ontwikkelen locaties.

regionaal-economisch beleid

Aanbodregulering heeft een rol gespeeld in het regionaal-economisch beleid in Nederland.

Anders dan de doelstelling van aanbodregulering die in dit onderzoek centraal staat (creëren van schaarste) lag de doelstelling binnen het regionaal-economisch beleid op het voorkomen van congestie, in samenhang met de sociaal-economische ontwikkeling van meer 'perifeer' gelegen regio's. Het ging daarmee om spreiding in plaats van concentratie.

Verschillende instrumenten hebben een rol gespeeld op het terrein van het regionaal-economisch beleid:

- investeringspremieregeling;
- selectieve investeringsregeling;
- regionale ontwikkelingsmaatschappijen;
- het voorwaardenscheppend beleid.

Het belangrijkste accent lag daarbij op de financiële invalshoek. De resultaten van het instrumentarium zijn niet onverdeeld gunstig. In het regionaal economisch beleid is mede daarom een switch gemaakt naar een meer marktconforme benadering, onder het motto "regio's op eigen kracht"⁷⁰. De resultaten van het voorwaardenscheppend beleid zijn nog het meest positief.

afspraken met private partijen

Niet alleen via publiekrechtelijke instrumenten of afspraken kunnen gemeenten trachten aanbodregulering te operationaliseren. Ook door privaatrechtelijk met partijen tot afspraken te komen zou mogelijk een vorm van aanbodregulering gerealiseerd kunnen worden.

In de praktijk blijkt het echter moeilijk tot bindende afspraken te komen. De ervaringen in Amsterdam (Programma voor ruimtelijke vernieuwing) zijn negatief. Ook het ingestelde Overleg over Ruimtelijke Investerings is ten aanzien van aanbodregulering nooit tot concrete afspraken gekomen.

69. In het Tweede Kamerdebat over de notitie Bestuur op niveau deel 3 is door de minister van Binnenlandse Zaken toegezegd dat mogelijk meer gebieden onder de werking van de Kaderwet kunnen vallen: hiertoe zal een lijst met beoordelingscriteria worden opgesteld.

70. Vergelijk Ministerie van EZ - Regio's zonder grenzen, het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991- 1994

Het lijkt dan ook volstrekt onrealistisch om alle marktpartijen bij dit soort afspraken te kunnen betrekken. Dat betekent dat er een belangrijke rol voor de overheid is weggelegd.

stimulering functiewijziging leegstaande kantoren

In verschillende gemeenten worden instrumenten ontwikkeld om tot functiewijziging van leegstaande kantoren over te gaan.

- *afspraken over herbestemming*

Gemeenten trachten met grote bedrijven en instellingen die een nieuw kantoorpand willen gaan betrekken (of willen gaan bouwen) afspraken te maken over herbestemming van de panden die ze hebben gebruikt. Beperking is dat deze afspraken alleen gemaakt kunnen worden met eigenaren-gebruikers van kantoren. Illustratief is in dit verband het bewuste beleid van de gemeente Den Haag om op de oude stadshuislokatie een woningbouwproject te realiseren.

- *subsidie-instrumentarium*

Sommige gemeenten kennen een woningscheppingsfonds. Dit fonds zou een bescheiden rol kunnen spelen bij het omzetten van kantoorruimten in woonruimten. Voor omvangrijke projecten is het -vanwege de beperkte middelen- echter ongeschikt.

- *NV-stedelijk wonen te Rotterdam*

In de gemeente Rotterdam is de NV-stedelijk wonen opgericht. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten.

De NV geeft (in eerste instantie) gratis voorlichting op ondermeer het terrein van de omzetting van kantoorruimte in woonruimte.

- *aankoop van panden*

In Den Haag wordt een strategie ontwikkeld om te bezien of in sommige gevallen aankoop van panden een rol zou kunnen spelen bij de herbestemming. Er zal een experiment worden gestart waarin (aankoop-)opties op panden zullen worden genomen. Een pand wordt gekocht op het moment dat uit een door de gemeente verricht haalbaarheidsonderzoek blijkt dat herontwikkeling kansrijk is. Vervolgens wordt getracht het pand door te verkopen aan een projektontwikkelaar, die woningen zal realiseren.

4.6.2 Buitenlandse referenties

planning permission Engeland

Anders dan in Nederland kent Engeland geen bindend bestemmingsplan. De planologische gebruiksmogelijkheden worden niet in een algemeen plan vastgelegd, maar worden in een concreet geval (rondom een vergunningsaanvraag) bepaald.

Rechten om een bepaalde ontwikkeling te realiseren ontstaan pas bij het verlenen van deze zogeheten planning permission. Bij deze verlening zijn lokale ruimtelijke plannen slechts een van de elementen die in de overweging moeten worden betrokken. De planning permission is vereist als er sprake is van "development". Dit is een breed begrip. Splitsen van een eengezinshuis in appartementen valt bijvoorbeeld ook onder development.

Voordeel van het systeem in Engeland kan zijn dat beleidswijzigingen sneller kunnen worden doorgevoerd, omdat rechten pas ontstaan op moment dat een planning permission is verleend en niet al op het moment dat een lokatie in een ruimtelijk plan is opgenomen.

Land register Engeland

In Engeland bestaat sinds de invoering van de Local Government and Land Planning Act uit 1980 de mogelijkheid dat door de centrale overheid een register van braakliggende of marginaal gebruikte gronden die in eigendom zijn van publieke organisaties wordt aangelegd.

In 1982 is zo'n register ingesteld. Het heeft als doel private ontwikkelaars te wijzen op deze gebieden en ze te interesseren voor herontwikkeling. De (publieke) eigenaren van de grond kunnen gedwongen worden tot uitgifte van deze gronden.

investeringsrem in de regio Parijs

Ook in Frankrijk is in het kader van het regionaal-economisch beleid een investeringsrem op investeringen in de regio Parijs gehanteerd, gekoppeld aan een stimulerend beleid, gericht op investeringen buiten de regio van Parijs.

Voor realisatie van kantoren in de région d'Ile-de-France bestaat een heffing (redevance). De heffing wordt naar rato van het aantal m² opgelegd, en is afhankelijk van de zone waarin gebouwd wordt. Ze bedraagt 300 - 900 FF per m² kantooroppervlakte.

4.6.3 Enkele aandachtspunten

pijplijnplannen

Binnen de stadsgewesten zijn de afgelopen jaren nogal wat kantoorprojecten op de rol gezet. Niet in de laatste plaats omdat kantoorprojecten een belangrijke sleutel waren bij het financieel haalbaar maken van bepaalde ontwikkelingen. Dit heeft tot gevolg dat momenteel een groot aantal bestemmingsplannen ruimte biedt voor kantoorontwikkeling.

Er zijn twee problemen met deze zogenaamde pijplijnplannen:

- door de terugval op de kantorenmarkt (en de veel te ambitieuze planning) is er behoefte aan een sterkere fasering van de ontwikkeling van nieuwe lokaties. De kans is echter aanwezig dat private ontwikkelaars/beleggers die al grond in eigendom hebben zullen bezwijken onder het 'prisoners-dilemma'⁷¹ en kiezen voor directe opbrengsten. Afspraken over fasering zullen daarom al gauw pas effectief kunnen zijn als er tegelijkertijd een risico-afdekking tegenover staat: als de hogere opbrengsten door te wachten onvoldoende zijn om het rente-verlies voor een eigenaar te compenseren, zal er een financiële compensatie moeten worden gevonden. Overigens, indien het pand gerealiseerd was en het zou niet verhuurd kunnen worden, dan was het renteverlies nog veel groter.

71. Het prisoners-dilemma is een begrip uit de welvaartseconomie en komt er op neer dat het collectief belang niet wordt nagestreefd, omdat niet is te beïnvloeden dat de andere partij(en) hier ook voor kiezen. Daarom wordt slechts het individuele eigen belang nagestreefd. Omdat ook de andere partij(en) geneigd zijn dit te doen ontstaat een sub-optimale situatie.

Een publiek-privaat risicofonds zou misschien aanknopingspunten kunnen bieden; de bereidheid van private partijen om 'gebiedsgericht' in plaats van projektgericht te denken lijkt echter relatief klein.

- sommige kantorenlokaties zijn -gegeven het lokatiebeleid⁷²- niet meer gewenst, maar toch al opgenomen in bestemmingsplannen.

De mogelijkheden om binnen het huidige wettelijk kader van de WRO deze plannen te veranderen zonder claims van de private eigenaren van de bouwgrond zijn echter beperkt.

Op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld milieuwetgeving: vergelijk de beperkingen op het terrein van de intensieve veehouderij) is recentelijk door de rijksoverheid wel voor een breuk ten opzichte van bestaande rechten (uitbreidingsmogelijkheden) gekozen, en is een verbod op uitbreiding ingevoerd. Het is de vraag in hoeverre het haalbaar zou zijn zonder financiële gevolgen ook in het ruimtelijk beleid van de ongewenste kantorenlokaties af te komen. Binnen bijvoorbeeld het Engelse systeem, waar de rechten op ontwikkeling pas ontstaan op het moment van de vergunningverlening (planning permission), is het veranderen van ruimtelijke plannen in het algemeen wel mogelijk zonder financiële claims. In Nederland geldt dat bij zeer algemeen werkende regelingen beleidswijziging zonder schadevergoeding aanvaardbaar is; bij bestemmingsplanwijzigingen gaat het echter per definitie om beslissingen per plangebied.

herontwikkeling van oude kantoren

Herontwikkeling van oude kantoorpanden op gunstige lokaties door particuliere eigenaren betekent voor de gemeentelijke overheid dat er in het algemeen geen financiële bijdrage kan worden geïnd voor de bekostiging van (onrendabele) ruimtelijke investeringen. Een schaarstebeleid ten gunste van nieuwe lokaties en sanering van de oude voorraad zal herontwikkeling op gunstige lokaties ongetwijfeld stimuleren. De gemeenten zullen alert moeten zijn op het feit dat herontwikkeling vaak financieel haalbaar wordt gemaakt door vierkante meters kantoorruimte aan de voorraad toe te voegen (bijvoorbeeld voor de verhuur).

Omdat deze uitbreiding lang niet altijd conform het bestemmingsplan zal zijn, heeft de gemeente wel enkele sturingsmogelijkheden. Of ze die echter altijd zal willen gebruiken, is maar de vraag.

regionale samenwerkingsverbanden

Niet alleen tussen publieke en private sector zullen afspraken moeilijk afdwingbaar gemaakt kunnen worden. Ook bestuurlijke afspraken in regionaal verband over regulering van het aanbod aan lokaties voor commercieel vastgoed zijn moeilijk te maken, zolang de samenwerkingsverbanden nog een vrijblijvend karakter hebben. De neiging bestaat bij afspraken in regionaal verband van optimistische prognoses uit te gaan om zoveel mogelijk de kool en de geit te sparen. Echt inperkende afspraken stuiten al snel op weerstand.

Zolang er geen (vorm van) regionaal grondbeleid is waarin de ontwikkeling van nieuwe lokaties als gezamenlijke grondexploitatieprojekt wordt gezien met een

72. Zie paragraaf 2.1

evenwichtige spreiding van risico's lijken regionale afspraken moeilijk hard te krijgen. De in maart 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden Ontwerp-Kaderwet Bestuur in Verandering biedt voor regionaal grondbeleid een wettelijk kader, alhoewel de concrete vormgeving vooralsnog in het midden wordt gelaten.

onderkant van de markt

Niet alleen nieuwe lokaties bepalen de omvang van de markt. Een belangrijk deel van het aanbod is te vinden in al bestaand onroerend goed. Een deel hiervan is courant; voor een bepaald deel (de 'onderkant' van de kantorenmarkt) is echter soms sprake van langdurige leegstand⁷³.

Een belangrijke vraag is in hoeverre er een relatie tussen de omvang en het aanbod aan de 'onderkant' van de kantorenmarkt en de concurrentiepositie van de nieuwe lokaties bestaat.

Het algemene beeld is dat de kantorenmarkt zodanig gesegmenteerd is, dat er in het algemeen slechts beperkt van directe wederzijdse beïnvloeding sprake lijkt. Indirect lijkt er echter wel een relatie aanwezig. Het verkleinen van het aanbod aan de onderkant van de markt kan immers een doorschuifeffect tot gevolg hebben. Daarnaast kan de verhuur tegen sterk gereduceerde prijs prijsbedervend werken voor het courante deel van de voorraad.

Verder kan door middel van herontwikkeling de onderkant van de markt -mits het onroerend goed op een gunstige lokatie gelegen is- direct concurrerend worden.

Toch lijkt het algemene beeld dat leegstand aan de onderkant van de kantorenmarkt primair uit stedenbouwkundig oogpunt ongewenst is. Daarbij is het bestrijden van leegstand aan de onderkant van de markt een kans voor realisatie van binnenstedelijke woningbouw.

interresseren van private ontwikkelaars

Van groot belang lijkt het interresseren van private ontwikkelaars en beleggers voor het omzetten van kantoorruimten in andere functies. Lang niet altijd bestaat er bij hen inzicht in en kennis over de mogelijkheid voor herbestemming in aanmerking te komen.

Wat dit laatste betreft is het in Engeland ingevoerde register voor braakliggende gronden interessant. Mogelijk zou in Nederland een soortgelijk vastgoedregister een rol kunnen spelen om particuliere ontwikkelaars te wijzen op de mogelijkheden van herbestemming van leegstaande kantoorruimten. Experimenten in Rotterdam en Den Haag met ontwikkelingsproposities gaan ook deze richting in.

prikkels voor eigenaren

Eigenaren van leegstaand of leegkomend onroerend goed zouden een prikkel kunnen krijgen om tot herbestemming over te gaan. Daarbij kan gedacht worden aan een negatieve fiscale prikkel (vergelijk de in 4.5 behandelde leegstandsheffing in België), een positieve fiscale prikkel (bijvoorbeeld vervroegde afschrijving investeringskosten), maar ook mogelijk aan een verplichting tot herbestemming.

73. In dit verband worden cijfers van 10% van de voorraad of 20% van de verhuurde voorraad genoemd. Het beeld wisselt echter sterk per stadsgewest.

In dit verband kan het voorstel van een werkgroep van het SISWO⁷⁴ worden genoemd ten aanzien van het instellen van een statiegeldregeling. Het voorgestelde concept is als volgt. Nieuwbouw wordt alleen toegestaan bij het inleveren van een vergelijkbaar volume voor sloop elders. De bereidheid voor het uit de markt nemen van (onrendabele) projecten moet aanwezig zijn en zou mogelijk aangemoedigd kunnen worden door premies op sloop. Die premie zou dan kunnen bestaan uit het recht een bepaald bouwvolume elders te realiseren. Het model van de werkgroep is niet onomstreden: de extra verplichting voor realisatie van nieuwe bouwprojecten zou wel eens een te grote wissel op de realisatie van de toch al dure lokaties binnen de stedelijke projecten kunnen trekken: de vastgoedontwikkelaars komen op hogere lasten te zitten, waardoor minder betaald kan worden voor de nieuwe lokatie. Misschien zou een tussenvorm, waarbij VINEX-lokaties juist zijn uitgezonderd van een statiegeldregeling, wel een rol van betekenis kunnen spelen. Er zou dan aan een variant op de investeringsrem in de regio Parijs, waar ook bepaalde gebieden een voorkeursbehandeling kregen (la Défense bijvoorbeeld), gedacht kunnen worden.

74. ir. M. Bierman e.a. - Ruimte voor de bouw, naar een cyclische bouwopgave, werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, 1991

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw was er een sterke toename van de stedelijke projecten in Nederland. Dit was vooral te zien in de grote steden, waar de bevolking toenam en de infrastructuur moest worden aangepast. De overheid speelde een belangrijke rol in het stimuleren van deze projecten, door subsidies te geven en de wetgeving te wijzigen. Dit heeft geleid tot de realisatie van vele belangrijke projecten, zoals de uitbreiding van de openbaar vervoer en de verbetering van de woonomgeving. Het is belangrijk om te zien dat deze projecten niet alleen de kwaliteit van leven in de steden verbeterden, maar ook de economie stimuleerden. Dit heeft geleid tot de groei van de Nederlandse economie in deze periode.

5. NADERE UITWERKING KANSRIJKE INSTRUMENTEN

De VINEX-investeringsopgave is complex en voor een belangrijk deel (nog) niet marktconform. De financiële middelen die door de rijksoverheid ter beschikking worden gesteld en die als aanjager een belangrijke rol moeten spelen komen echter nog maar beperkt beschikbaar. Marktpartijen aarzelen sterk om te gaan investeren in de door de overheid gewenste richting. Gemeenten (en stadsgewesten) vrezen dat de door de rijksoverheid in het vooruitzicht gestelde bijdragen vooralsnog onvoldoende zijn voor het dragen van de onrendabele top van belangrijke onderdelen van de VINEX-investeringsopgave.

Om deze patstelling te kunnen doorbreken kan de (rijks)overheid een belangrijke rol spelen, ook op een andere manier dan door middel van het geven van directe financiële steun. Bij dit "geleiden van investeringen" is een tweetal invalshoeken van belang:

- sturende rol ten aanzien van de markt: beïnvloeding van vraag en aanbod (in verband met de soms afwezige marktconformiteit);
- synchroniserende rol ten aanzien van het investeringsproces (in verband met de complexiteit).

In het vorige hoofdstuk is een aantal instrumenten de revue gepasseerd dat mogelijk een rol zou kunnen spelen bij het geleiden van investeringen. Daarbij is kort ingegaan op instrumenten die in de Nederlandse en ook de buitenlandse praktijk worden gehanteerd. Bij elke groep instrumenten zijn enkele aandachtspunten geformuleerd. In dit hoofdstuk vindt op basis daarvan een eerste nadere uitwerking plaats van in de ogen van de voorbereidingsgroep kansrijke instrumenten voor het geleiden van ruimtelijke investeringen met het oog op de door de overheid vastgestelde ruimtelijke investeringsopgave. Niet de instrumenten zelf zijn in dit hoofdstuk als invalshoek gekozen, maar aspecten van de VINEX-investeringsopgave.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- VINEX-uitbreidingslokalities;
- binnenstedelijk wonen;
- nieuwe werklokalities;
- bestaande kantorenvoorraad;
- openbaar-vervoerinfrastructuur;
- bodemsanering.

5.1 Realisatie VINEX-uitbreidingslokaties

Een belangrijk onderdeel van VINEX is de realisatie van uitbreidingslokaties direct grenzend aan het bestaand stedelijk gebied. Het accent zal bij deze lokaties liggen op het aanleggen van een goede openbaar-vervoerinfrastructuur, gekoppeld aan het ontwikkelen van woningbouw, die voor een belangrijk deel in de marktsector gerealiseerd zal moeten worden.

De nieuwe lokaties vragen een nauwkeurig opgezette organisatie: er zijn veel partijen bij betrokken (vaak meerdere gemeenten, woningbouwcorporaties, marktpartijen), de aanleg van infrastructuur is een essentieel onderdeel van de lokaties, de nieuwe woningbouw moet goed gefaseerd op de markt worden gebracht. Daar komt bij dat de nieuwe lokaties duur zijn en hoge voorinvesteringen vergen. Er blijkt een aanzienlijke druk te bestaan op de verwervingskosten van grond in de uitbreidingsgebieden, de bodemkwaliteit voldoet niet aan de rijksnormen zodat er voor aanzienlijke bedragen bodemsanering moet plaatsvinden. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de marktvraag voor woningbouw in de marktsector heel specifiek is. Er worden hoge eisen gesteld aan de prijs/kwaliteitsverhouding. Omdat veel VINEX-lokaties dure lokaties zijn zullen ze in eerste instantie al negatiever scoren dan de traditionele lokaties. De kracht van de VINEX-lokaties (en de marktwaarde) moet gevonden worden in de omgeving (goede infrastructuur, ligging dichtbij allerlei voorzieningen) en in een hoge kwaliteit: de lokaties moeten aantrekkelijk worden gemaakt.

Er kunnen twee belangrijke aandachtspunten bij de realisatie van de nieuwe VINEX-bouwlokaties worden genoemd:

- kosten drukken van de ontwikkeling van de lokaties;
- goede coördinatie bij de ontwikkeling van de lokaties.

Voor wat betreft de coördinatie van de ontwikkeling van de lokaties is het van belang dat de middelen die de rijksoverheid ter beschikking stelt voor de aanleg van de openbaar-vervoerinfrastructuur tijdig ter beschikking zijn, zodat de aanleg van de infrastructuur "gematched" kan worden met de ontwikkeling van de lokatie. Daarbij zou het naar voren halen van de rijksbijdrage een rol kunnen spelen (zie 5.5). Hetzelfde geldt voor de middelen voor bodemsanering (zie 5.6).

De overheid zou op verschillende manieren een stimulerende rol kunnen spelen bij de realisatie van de uitbreidingslokaties:

- instrumentarium voor regionale aanpak;
- stimuleren van een integrale ontwikkeling van de bouwlokaties;
- garantstelling voor bepaalde grondexploitatieisico's.

5.1.1 Regionale aanpak

Een goede regionale samenwerking is van groot belang bij de realisatie van de woningbouwtaakstelling uit VINEX. Deze regionale samenwerking moet betrekking hebben op:

- fasering van de oplevering van de VINEX-woningbouwlokaties (zowel voor wat betreft aantallen als type woningen);
- verevening tussen woningbouwlokaties;
- uitvoering van een restrictief beleid om te voorkomen dat elders in de regio ongewenste woningbouw plaats kan vinden.

De ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering biedt voor zeven stadsgewesten belangrijke aanknopingspunten voor een bindende vorm van regionale samenwerking. Door middel van een regionaal structuurplan kunnen woningbouwlokaties in de regio worden aangewezen en kan een restrictief beleid aan de gemeenten worden voorgeschreven.

Vooralsnog echter is er geen bindend regionaal kader. Het restrictief beleid vindt nu nog op vrijwillige basis plaats. De indruk bestaat dat dit beleid vooralsnog volstrekt onvoldoende vruchten oplevert.

Ten aanzien van verevening lijkt de ontwerp-Kaderwet minder duidelijk te zijn. Een regionaal grondbeleid wordt wel genoemd als een belangrijke onderdeel van de afspraken in regioverband, maar er worden geen concrete modellen op dit terrein uitgewerkt of gekozen. Het is dus nog maar de vraag of een bindende vorm van verevening in alle zeven stadsgewesten haalbaar zal zijn.

Tenslotte is een belangrijke beperking dat de ontwerp-Kaderwet vooralsnog slechts betrekking heeft op zeven stadsgewesten. Voor de andere stadsgewesten komen er slechts minder ingrijpende mogelijkheden om tot een bindende vorm van regionale samenwerking te komen: er zal een generieke aanpassing van de Wet gemeenschapselijke regelingen komen, waardoor samenwerken minder vrijblijvend zal hoeven te zijn⁷⁵. Bij de vormgeving van een regionaal ruimtelijk- en grondbeleid zal vrijwilligheid echter een belangrijke rol blijven spelen.

De nieuwe VINEX-woningbouwlokaties moeten kunnen concurreren met andere lokaties in de stad en met name de randgemeenten. Dat betekent ondermeer dat de lastendruk voor inwoners van de nieuwe bouwlokaties niet (aanzienlijk) hoger moet zijn. In regionaal verband zullen dus ook afspraken gemaakt moeten kunnen worden over gelijkshakeling van gemeentelijke tarieven, zoals OGB en reinigingsrechten. Vooralsnog biedt de ontwerp-Kaderwet hier geen aanknopingspunten voor.

75. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van Bestuur op niveau deel 3 zijn overigens mogelijkheden geopend dat meer stedelijke gebieden onder de werkingssfeer van de Kaderwet kunnen vallen.

5.1.2 Integrale ontwikkeling van de bouwlokaties

Een integrale ontwikkeling, vanuit een duidelijke beleidsvisie, lijkt een noodzakelijk voorwaarde om de VINEX-uitbreidingslokaties te ontwikkelen.

Door zo'n integrale ontwikkeling kunnen risico's voor de participanten worden verkleind en kunnen de kosten beheersbaar worden gehouden. Een integrale aanpak is noodzakelijk door de samenhang en de complexiteit van de investeringsopgave. Een goed voorbeeld van een integrale aanpak is het model dat in de gemeente Den Haag is ontwikkeld voor (verdere) aanpak van de naoorlogse wijk Den Haag Zuid-West.

Ontwikkelingsmaatschappij	Den Haag Zuid-West
Een kansrijk voorbeeld is het in de Haagse wijk "Den Haag Zuidwest" voorgestelde model van de ontwikkelingsmaatschappij. Om, ondanks teruglopende rijksmiddelen voor woningverbetering, toch tot kwaliteitsverbetering van de naoorlogse wijk te kunnen komen is een plan ontwikkeld een publiek-private Ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Naast de gemeente en de belangrijkste woning-eigenaren (corporaties en het gemeentelijk woningbedrijf) zullen een financier en als ontwikkelaar/opdrachtgever MBO en het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten deelnemen. De ontwikkelingsmaatschappij zal beschikken over een fonds, dat wordt gevuld met de opbrengsten van de hertaxatie van de erfpachtsrechten en grondopbrengsten van verdichtingslokaties. Dit fonds kan worden gebruikt voor de onrendabele investeringen in de herontwikkeling van de wijk.	

De voordelen van zo'n integrale ontwikkeling zijn:

- duidelijk commitment bij de deelnemende partijen, zodat de investeringen zorgvuldig kunnen worden afgestemd waarmee de risico's voor de participanten kunnen worden verkleind;
- kostenvoordeel mogelijk (bijvoorbeeld door korting te bedingen bij een aannemer die voor meerdere klussen wordt ingehuurd).

Bij marktpartijen (met name beleggers en projektontwikkelaars) blijkt nogal wat aarzeling te bestaan ten opzichte van een integrale, gebiedsgerichte ontwikkeling. Illustratief is in dit verband de (voorlopig) mislukte integrale aanpak van de zuidelijke IJ-oever te Amsterdam. Een belangrijke oorzaak van de aarzeling ten opzichte van een integrale ontwikkeling is gelegen in de onzekerheid over de afzetmogelijkheden van het te realiseren onroerend goed.

Dit bezwaar hoeft echter veel minder te gelden voor de VINEX-uitbreidingslokaties. Er is niet sprake van een (kwantitatieve) terugval in de woningmarkt (zoals momenteel wel geldt voor het commercieel vastgoed): uit het Trendrapport Volkshuisvesting blijkt dat de komende jaren de (berekende) woningvraag aanzienlijk is (groter dan oorspronkelijk verwacht). Of overigens de berekende vraag daadwerkelijk gerealiseerd zal worden, en of het daarbij inderdaad zal gaan om de duurdere prijsklassen, zal de toekomst nog moeten uitwijzen.

Het is in elk geval van groot belang de kwaliteit van de lokatie in samenhang met de te realiseren marktprijzen in de gaten te houden. Een integrale ontwikkeling biedt juist hier waarborgen voor.

Een groot voordeel van een gebiedsgerichte ontwikkeling is dat de participerende partijen met elkaar afspraken kunnen maken over de fasering van de oplevering van de VINEX-bouwlokaties, zodat er geen onderlinge concurrentie hoeft op te treden. Met de overheid als partner in de gebiedsgerichte ontwikkeling kunnen afspraken worden gemaakt over consistentie in het overheidsbeleid, een tijdige realisatie van de openbaar-vervoervoorzieningen. De overheid zelf heeft als voordeel dat ook haar risico in verband met de (aanzienlijke) voorinvesteringen beheersbaar wordt.

Bij de sleutelprojectenaanpak probeert de rijksoverheid ook de lijnen tussen rijksoverheid en projecten te bundelen. De coördinatie beperkt zich echter tot een ambtelijke afstemming; er is niet -zoals bijvoorbeeld in Engeland- sprake van een politiek verantwoordelijke minister of staatssecretaris voor de realisatie van de projecten.

Een integrale ontwikkeling zou mogelijk juist extra perspectieven bieden om marktpartijen aan te trekken. In de regio Den Haag bestaan in dit verband concrete plannen voor ontwikkelingsfondsen. Voor de VINEX-bouwlokatie Ypenburg is het de bedoeling een participatiemaatschappij op te richten. Het startkapitaal voor de fondsen zou door een financier geleverd moeten worden; beleggers kunnen later aandelen in de fondsen nemen. Er wordt er van uit gegaan dat ook buitenlandse beleggers in deze investeringsmix geïnteresseerd kunnen worden.

De integrale ontwikkeling zou door de rijksoverheid gesteund kunnen worden door het verlenen van *fiscale stimulansen*. Naar analogie van de ideeën om "groene" beleggingen een gunstige fiscale positie te geven, zou ook voor de aandeelhouders van een VINEX-ontwikkelingsmaatschappij bijvoorbeeld het dividend voor een aantal jaren onbelast kunnen zijn.

5.1.3 Garantstelling voor grondexploitatie-risico's

Bij de berekening van de hoogte van de financiële middelen die benodigd zijn als bijdrage in de grondkosten is het rijk van ondermeer de volgende veronderstellingen uitgegaan:

- stijging van de grondprijzen door restrictief beleid;
- stijging van de grondprijzen door bouw van meer marktsectorwoningen;
- optimale vereveningsmogelijkheden in de regio's.

De kans is echter groot dat niet alle drie de veronderstellingen ook daadwerkelijk geëffectueerd worden. Voor een belangrijk deel ligt het risico hierop echter buiten de beïnvloedingsmogelijkheden van een gemeente die een bouwlokatie gaat ontwikkelen.

In de VINEX-convenanten is wel de mogelijkheid geopend de hoogte van de rijksbijdrage opnieuw te bezien, indien bepaalde ontwikkelingen hier toe een aanleiding

zouden geven, maar deze mogelijkheid is voor gemeenten te vrijblijvend om bijvoorbeeld afspraken over risicodeling met marktpartijen te kunnen maken.

Het zou daarom gewenst zijn als de rijksoverheid zich expliciet garant zou stellen voor bepaalde risico's rondom de grondexploitaties van de nieuw te ontwikkelen VINEX-uitbreidingslokaties.

Dit zou kunnen door een toezegging inzake een aanvullende bijdrage die in bepaalde gevallen gegeven zal worden. Een andere mogelijk is dat de rijksoverheid zelf risicodragend participeert in de grondexploitaties van de VINEX-woningbouwlokaties.

5.1.4 Verevening en marktpartijen

Ter afronding nog een opmerking die wat naast de probleemstelling van dit onderzoek staat, maar wel van groot belang is voor de financiële uitvoerbaarheid van de lokaties. De verwervingskosten van grond voor de VINEX-investeringsopgave blijken op een aantal plaatsen veel hoger uit te vallen dan oorspronkelijk geraamd. Belangrijke oorzaak is dat een aantal marktpartijen (onder andere bouwmaatschappijen) actief grond tracht te verwerven, wat een prijsopdrijvend effect heeft.

Het niet kunnen beschikken over een *voorkeursrecht* voor uitbreidingslokaties (zoals bijvoorbeeld wel in Frankrijk en Duitsland bestaat) wrekt zich.

Onteigening -indien al mogelijk- is geen alternatief omdat de grond vergoed moet worden op basis van de waarde van de nieuwe bestemming, met aftrek weliswaar van de kosten voor bouwrijp maken⁷⁶. Er zijn dan echter geen mogelijkheden voor verevening. Hetzelfde geldt indien een gemeente een exploitatieovereenkomst afsluit met een marktpartij of bouwgrondbelasting zou willen heffen. Ook dan kunnen alleen afspraken worden gemaakt over de kosten van openbare voorzieningen, niet over vereveningsbijdragen.

Een beter instrumentarium op dit terrein, dat meer is aangesloten op de nieuwe woningbouwopgave (groter aandeel marktsector woningen) is zeer gewenst.

5.2 Stimuleren binnenstedelijk wonen

Naast het wonen aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied, heeft de VINEX ook als doelstelling het binnenstedelijk wonen te bevorderen. In hoofdstuk drie is geconstateerd dat, door verschillende oorzaken, de realisatie van marktsectorwoningen in het binnenstedelijk gebied (zowel in de koop- als in de huursector) achterblijft bij de oorspronkelijke doelstelling.

Een belangrijke oorzaak is dat er voor een deel sprake is van een relatief nieuw marktsegment, waarvoor volgens berekeningen (vergelijk het Trendrapport Volkshuis-

76. Overigens geldt dit ook voor de kosten van grondverwerving door middel van een voorkeursrecht: bij onenigheid over de prijs wordt de vermogenswaarde volgens de criteria uit de onteigeningswet vastgesteld.

vesting) weliswaar een aantoonbare vraag bestaat, maar dat zich in de praktijk nog moet bewijzen.

Marktpartijen zien grote risico's aan het realiseren van deze woningen, omdat de consumenten vaak andere woonvoorkeuren hebben. Daar komt bij dat de kosten relatief hoog zijn, doordat de grondkosten en de bouwkosten in bestaand stedelijk gebied vaak relatief hoog zijn: het gaat vaak om kleine lokaties. De financiële middelen van gemeenten om een deel van de onrendabele top weg te subsidiëren zijn met het op termijn afbouwen van het stadsvernieuwingsfonds vrij beperkt. Verder is het aantal beschikbare lokaties klein.

Instrumenten die een rol zouden kunnen spelen bij het stimuleren van het binnenstedelijk wonen zouden zowel betrekking moeten hebben op de vraagzijde als op de aanbodzijde.

Door beïnvloeding van de vraagzijde zou het afzetrisico kunnen worden verkleind, instrumenten gericht op het aanbod zouden de kosten van realisatie kunnen verkleinen.

5.2.1 Risico-reductie

In hoofdstuk 4 is ingegaan op het instrument van de garantstelling voor bepaalde risico's. Er is een vijftal soorten risico's onderscheiden. Twee soorten risico's spelen bij marktsector woningbouw in het binnenstedelijk gebied een belangrijke rol:

- afzetrisico;
- exploitatierisico.

beperking afzetrisico

Voor wat betreft het afzetrisico is het van belang dat de overheid instrumenten ontwikkelt om de vraag te sturen. Het restrictief beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de VINEX-woningbouwlokaties is er één van.

Minstens zo belangrijk is dat de overheid daadwerkelijk de doorstroming op gang krijgt. Nog steeds wordt een relatief groot deel van de voorraad goedkopere woningen bezet door mensen uit de hogere inkomenscategorieën. Door het opheffen van deze "scheefheid" zal de vraag naar woningen in de duurdere prijsklassen, juist ook in binnenstedelijk gebied, toenemen.

Voor het stimuleren van doorstroming bestaan nog geen instrumenten; voorstellen zijn in de discussie rondom de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig gesneuveld. Het is te overwegen om toch nadere instrumenten voor stimulering van de doorstroming te ontwikkelen. Daarbij hoeft niet alleen aan verplichtingen gedacht te worden. Ook stimulerende instrumenten, als bijvoorbeeld *vrijstelling van overdrachtsbelasting* bij het verlaten van een te goedkope woning zou een instrument kunnen zijn om de doorstroming daadwerkelijk op gang te kunnen krijgen.

overname exploitatierisico

Interessant is de constructie die in 4.4 is uitgewerkt, waarbij woningbouwverenigingen het risico van de exploitatie van huurwoningen voor een aantal jaren op zich

nemen. Dit gebeurde om een belegger over te streep te halen om in marktsectorwoningbouw in binnenstedelijk gebied te beleggen.

Een op te richten publiek-privaat samenwerkingsverband dat een rol speelt ten aanzien van de risicobeheersing van de marktsectorwoningbouw lijkt een aantrekkelijk instrument.

Op stadsgewestelijk niveau zou een maatschappij tot exploitatie van huurwoningen kunnen worden opgericht. Deze maatschappij neemt voor een aantal jaren de exploitatierisico's over van beleggers die marktsectorhuurwoningen realiseren. De maatschappij besteedt de exploitatie uit aan lokale woningbouwcorporaties. Voor een eventueel tekort van de maatschappij staan de in het stadsgewest deelnemende gemeenten garant. Hierdoor wordt het consequent voeren van een restrictief beleid ook het belang van alle stadsgewestgemeenten.

5.2.2 Fiscale prikkel

Niet alleen de risico's van marktsectorwoningbouw in binnenstedelijk gebied zijn hoog, ook het rendement is relatief laag. Al te hoge prijzen kunnen niet gerealiseerd worden, omdat de prijs/kwaliteitsverhouding in dit marktsegment erg nauw luistert. Naar analogie van de Engelse enterprise zone, zou overwogen kunnen worden de lokaties voor marktsectorwoningbouw in het binnenstedelijk gebied aan te wijzen als lokaties waar specifieke fiscale bepalingen gelden.

De volgende instrumenten zouden een rol kunnen spelen:

- herinvoering van een bepaling vergelijkbaar met de bepaling die was opgenomen in art 10 van de Wet op de Belastinghervorming, een bepaling die met de brede herwaardering gesneuveld is. De bepaling was oorspronkelijk ingegeven door het feit dat na de oorlog de vrees bestond dat er onvoldoende beleggingen in woningbouw zouden plaatsvinden, doordat het rendement op deze beleggingen veel te laag was (lager dan de marktrente).
In concreto zou herinvoering betekenen het mogelijk maken van een rendementsaftrek (van de vennootschapsbelasting) voor vennootschappen die binnenstedelijke woningbouw realiseren. Anders dan bij de voormalige regeling uit de Wet op de Belastinghervorming zou deze regeling zich moeten beperken tot woningbouw op VINEX-lokaties, die vooralsnog onvoldoende rendement opleveren.
- vrijstelling van de OGB: gemeenten zouden kunnen overwegen bijvoorbeeld 10 jaar een vrijstelling te geven van de OGB voor nieuwbouwwoningen in het binnenstedelijk gebied.

5.3 Nieuwe binnenstedelijke werklokaties

Belangrijk onderdeel van VINEX is het lokatiebeleid. In het kader van dit beleid wordt er van uit gegaan dat in de steden nieuwe binnenstedelijke werklokaties ontwikkeld moeten worden. Het gaat dan met name om stationslokaties voor kantoren, die zo goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer.

In hoofdstuk 3 is al kort ingegaan op dit lokatiebeleid. Daar bleek dat de praktijk nog vaak sterker is dan de leer: veel nieuwe kantoorvoorzieningen worden toch nog op andere lokaties gerealiseerd. Het aandeel aan snelweglokaties in de nieuwe voorraad stijgt nog steeds.

Het aanbod op de kantorenmarkt is erg groot. Gevolg is dat de nieuwe binnenstedelijke werklokaties rechtstreeks concurrentie ondervinden van de op perifere lokaties gebouwde kantoorruimte. Om verschillende redenen hebben de snelweglokaties een gunstiger marktpositie:

- de lokaties zijn vaak veel goedkoper te realiseren;
- de bereikbaarheid van de binnenstedelijke lokaties is -mede door de nog niet bereikte kwaliteitssprong in het openbaar vervoer- vaak minder goed; daar komt bij dat aan bereikbaarheid per auto door veel gebruikers nog veel waarde wordt gehecht.

Marktpartijen hebben mede daarom grote aarzeling ten aanzien van het realiseren van de binnenstedelijke werklokaties. Bouwen op risico heeft plaatsgemaakt voor pas bouwen op het moment dat er al een eindgebruiker bekend is. Al eerder is geconstateerd dat bij ontwikkelaars en beleggers aarzeling ontstaan is over het participeren in een gebiedsgerichte ontwikkeling van nieuwe lokaties, de voorkeur lijkt steeds meer uit te gaan naar een projectsgewijze aanpak.

In hoofdstuk 3 is op een inventarisatie van plannen voor nieuwe kantoorruimte in Nederland ingegaan. Uit die inventarisatie bleek dat van de geplande kantoorruimte in de sleutelprojecten pas een vijfde is ondergebracht bij een risicodragende partij. Overigens is het leeuwedeel van de plannen voor kantoorontwikkeling (tweederde) nog buiten deze sleutelprojecten gelegen.

Om de ontwikkeling van de binnenstedelijke werklokaties op de juiste plek mogelijk te maken is er behoefte aan aanvullend instrumentarium. De volgende invalshoeken zijn daarbij van belang:

- tegengaan van kantoorontwikkeling op lokaties die niet "VINEX-proof" zijn;
- zorgvuldige fasering van de nieuwe kantoorontwikkeling.

Weliswaar moet het belang van het op deze manier creëren van schaarste niet overschat worden⁷⁷, toch kan ze een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de binnenstedelijke lokaties.

De volgende instrumenten zouden een rol kunnen spelen:

- regionaal restrictief kantorenbeleid;
- aanpak van de pijplijnplannen;
- afspraken over fasering.

77. Vergelijk de studiemiddag van de Vereniging van Onroerend Goed Onderzoekers in Nederland (VOGON), december 1992

5.3.1 Regionaal restrictief kantorenbeleid

Een regulering van het op de markt komen van nieuwe kantoorruimte is van groot belang. De rijksoverheid heeft in VINEX gekozen voor lokaties met een goed bereikbaarheidsprofiel.

Het is van groot belang dat dit beleid vertaald wordt in een daadwerkelijk restrictief beleid dat gevoerd zal worden door de stadsgewesten. Voorkomen moet worden dat op perifere lokaties toch nog kantoorontwikkeling tot stand zal komen.

Met het bestemmingsplan hebben gemeenten een sterk instrument in handen om regulerend op te treden tegen perifere kantoorontwikkeling. Een bestemmingsplan wordt echter niet op stadsgewestelijk niveau gemaakt: met de aanpak via bestemmingsplannen alleen zal geen regionaal restrictief beleid tot stand komen.

Het is daarom van belang dat er een bestuursorgaan op een hoger schaalniveau is dat zich voor de regionale aanpak van een restrictief beleid sterk maakt. Het instrumentarium om zo'n restrictief beleid door gemeenten af te dwingen ligt momenteel in handen van de provincie: de provincies kunnen gemeenten een aanwijzing geven op het terrein van de ruimtelijke ordening. Daarnaast kunnen provincies door middel van goedkeuring van bestemmingsplannen en de verlening van een verklaring van geen bezwaar in het kader van de art. 19 procedure een belangrijk sturende rol spelen inzake de daadwerkelijke uitvoering van het restrictieve beleid.

Tussen de stadsgewesten en de provincies in de Randstad zijn in dit verband al afspraken gemaakt in het kader van de VINEX-startconvenanten.

Op iets langere termijn zullen op regionaal niveau zelf de instrumenten ter beschikking komen voor het voeren van een restrictief beleid. In de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering is bepaald dat op korte termijn voor zeven stadsgewesten een Regionaal Openbaar Lichaam kan worden ingesteld⁷⁸. Deze lichamen maken onder andere een regionaal structuurplan; op grond van dit plan kunnen aanwijzingen aan de in het samenwerkingsverband deelnemende gemeenten worden gegeven voor wat betreft de gemeentelijke bestemmingsplannen; verder speelt het structuurplan een rol als toetsingskader bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het ziet er naar uit dat het nieuwe instrumentarium voldoende ruimte biedt voor een adequaat restrictief beleid ten aanzien van kantoorontwikkeling. De reikwijdte van de nieuwe wet zal zich beperken tot zeven stadsgewesten. Voor de andere stadsgewesten zal slechts vrijwillig tot een vorm van restrictief beleid kunnen worden overgegaan: dan is een actieve rol van de provincie ten aanzien van goedkeuring van bestemmingsplannen en art. 19 procedures van groot belang.

78. Gemeenten kunnen overigens ook direct opteren voor de instelling van een Regionale Gebieds Autoriteit. In beide gevallen is het de bedoeling uiteindelijk tot een specifieke wettelijke regeling voor de samenwerking in het betreffende stadsgewest te komen.

Sommige stadsgewesten lopen al vooruit op de nieuwe stadsgewestelijke bevoegdheid door op regionaal niveau afspraken te maken over de omvang en de fasering van kantoorontwikkeling.

5.3.2 Aanpak van de pijplijnplannen

Een groter probleem bij de aanpak van het overaanbod (op "verkeerde" lokaties) op de kantorenmarkt is dat in een groot aantal steden er nog plannen op de rol staan voor kantoorontwikkeling. Deze zijn al in ruimtelijke plannen opgenomen, zodat de mogelijkheid om de plannen door middel van de ruimtelijke lijn tegen te houden niet meer bestaan.

Achteraf zou de ontwikkeling van deze lokaties moeten worden tegengaan, omdat ze in strijd zijn met het lokatiebeleid en tegelijkertijd het draagvlak onder de wel op de juiste plaats gelegen lokaties kunnen ondermijnen.

Overigens is het ook maar de vraag of het voor gemeenten en marktpartijen zelf wenselijk is deze lokaties te ontwikkelen. De kans is groot dat op langere termijn de perifere lokaties veel minder gunstig in de markt komen te liggen.

Het zou te overwegen zijn een generiek instrument te ontwikkelen dat kantoorontwikkeling op niet goed per openbaar vervoer lokaties bereikbare plaatsen tegengaat. Voor nieuwe plannen kan dit zonder meer, voor al bestaande plannen is aanvullend instrumentarium nodig.

In feite ontstaat er dan een situatie die enigszins vergelijkbaar is met de aanpak in Engeland waarbij ontwikkelingsmogelijkheden in plannen niet automatisch tot een recht op ontwikkeling leiden. In Engeland ontstaat pas bij de verlening van de vergunning (i.c. de planning permission) een recht op ontwikkeling en niet al bij de opname in een ruimtelijk plan.

verhouding tot andere beleidsterreinen

Het lijkt alsof zo'n generiek instrument drastisch breekt met de werkwijze in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Eenmaal bestaande ruimtelijke ontwikkelingsrechten kunnen niet eenvoudig worden afgenomen.

Ook op andere beleidsterreinen blijkt een generiek instrument, dat ingrijpt in bestaande (ruimtelijke)ontwikkelingsrechten, voor te komen: een bekend voorbeeld in Nederland is de aanpak van de intensieve veehouderij, waar met de Interimwet uitbreiding aan banden is gelegd: over eventueel bestaande (planologische) mogelijkheden voor uitbreiding is toen heengegapt. De ratio achter het hanteren van het instrument is dan ook niet (alleen) gelegen in een ruimtelijke orderingsdoelstelling, maar primair in een milieudoelstelling.

Bij de pijplijnplannen op "foute" lokaties geldt in feite precies hetzelfde: ook hier is het primair de milieudoelstelling die een reden is om verdere lokatieontwikkeling te verbieden.

vormgeving

De vraag is hoe zo'n generiek instrument het beste vorm gegeven zou kunnen worden.

Het meest praktische zou zijn in het Bouwbesluit een bepaling op te nemen die het bouwen van kantoren op lokaties die niet aan de criteria uit het lokatiebeleid voldoen verbiedt. Deze bepaling is daarmee onderdeel geworden van de toetsingsgronden bij de bouwvergunningverlening. De soorten voorschriften die in het Bouwbesluit kunnen worden opgenomen zijn echter limitatief opgenomen in de Woningwet. Het gaat daarbij voornamelijk om bouw- en woontechnische voorschriften.

Wel zou het mogelijk zijn een bepaling op te nemen in de gemeentelijke bouwverordeningen. Probleem daarbij is dat de verhouding tussen gemeentelijke bouwverordening en bestemmingsplan zo is geregeld dat bij onderlinge strijdigheid de voorschriften uit de bouwverordening buiten beschouwing blijven (Woningwet art. 9). Verder ligt de keuze tot al dan niet invoering van de regeling dan bij de gemeente, die soms ook zelf partij is bij de ontwikkeling van een perifere kantoorlokatie.

Een derde mogelijkheid is kantoren als aparte categorie van inrichtingen in het kader van de Wet Milieubeheer aan te wijzen. Voor deze categorie zouden algemene voorschriften moeten gelden met als doel ongewenste mobiliteit te voorkomen.

5.3.3 Afspraken over fasering

Niet alleen is een beperking van het aanbod door een restrictief beleid ten aanzien van nog nieuw te plannen lokaties en op verkeerde lokaties geplande lokaties noodzakelijk; er zal ook ten aanzien van de realisatie van wel op goede lokaties gelegen kantoorruimte een voorzichtig beleid moeten worden gevoerd.

De fasering van het op de markt brengen van kantoorruimte, zeker in de duurere marktsegmenten, luistert heel nauw. Voorkomen moet dan ook worden dat gemeenten en marktpartijen snel hun winst kunnen incasseren en daarom zo snel mogelijk tot ontwikkeling van lokaties overgaan.

Afspraken tussen marktpartijen en overheden (waarbij de overheid een bemiddelende rol zou kunnen spelen) over fasering van nieuwe kantoorlokaties lijken daarmee van belang.

5.4 Onderkant kantorenmarkt

Van de bestaande kantorenvorraad staat -door het grote aanbod- in sommige steden een aanzienlijk deel leeg. Met de oplevering van een aantal nieuwbouwplannen zal dit beeld alleen maar ongunstiger worden. In hoofdstuk 3 is al kort ingegaan op deze problematiek. Er lijkt een prijsdrukkend effect uit te gaan van de leegstaande kantoren op de totale kantorenmarkt. Daarnaast zijn de leegstaande kantoren soms op lokaties gevestigd die niet voldoen aan de nu geldende lokatiecriteria.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën kantoorpanden aan de onderkant van de markt:

- kantoren op 'goede' lokaties;
- kantoren op 'slechte' lokaties.

Beleggers spelen over het algemeen een beperkte rol als het gaat om herontwikkeling van kantoorpanden. Aan de onderkant van de markt zijn met name kleinere eigenaren te vinden, voor wie functieverandering ('slechte' lokaties) of herontwikkeling ('goede' lokaties) te hoge financiële drempels kent. Ze wachten liever lang tot zich een gegadigde huurder meldt. Soms zijn projektontwikkelaars actief op de markt en maken plannen voor herontwikkeling. Ze kopen leegstaande panden op, renoveren en verkopen of verhuren ze⁷⁹.

Functieverandering van kantoren vindt echter minder vaak plaats. Met name kantoren die gevestigd zijn in typische "verkantooriseerde" buurten (in oude herenhuizen) lenen zich echter vaak goed voor de omzetting in woningen. In andere gevallen zou functieverandering pas na sloop/nieuwbouw kunnen plaatsvinden. Dat zal echter vaak op financiële problemen kunnen stuiten.

Om de problematiek aan de onderkant van de kantorenmarkt aan te kunnen pakken zou met name voor de kantoren op slechte en perifere lokaties herbestemming van de kantoren moeten worden gestimuleerd.

Herbestemming heeft als voordeel dat de goedkope voorraad gesanereerd wordt, en dat daarmee mogelijk een verantwoord huurniveau in de bestaande voorraad minder onder druk komt te staan.

Een bijkomend voordeel is dat het probleem van de leegstaande kantoren die uit maatschappelijk of stedenbouwkundig oogpunt ook ongewenst zijn verdwijnt. Er wordt bovendien ruimte voor binnenstedelijk wonen gecreëerd. Nadeel is echter dat ook de goedkopere kantoorruimten, die een belangrijke rol kunnen spelen als broedplaats voor nieuwe bedrijvigheid, verdwijnen.

De volgende instrumenten zouden een rol kunnen spelen bij een actieve herbestemming van perifere kantoren:

- fiscale prikkel om herbestemming aantrekkelijker te maken;
- oprichting van een stadsgewestelijke ontwikkelingsmaatschappij voor de herbestemming van leegstaande kantoren.

5.4.1 Fiscale prikkel voor herbestemming

De herontwikkeling van oude, leegstaande, kantoorruimten komt in gemeenten vaak moeizaam op gang. De kosten zijn meestal relatief hoog, mede omdat de gehanteerde boekwaarde van de oude kantoorpanden (in de praktijk ten onrechte) vrij hoog is.

79. vergelijk het onderzoek van STOGO en de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht: drs.C.H. Fritzsche e.a. - Renovatie en herontwikkeling van kantoorgebouwen, december 1990

Een financiële prikkel zou in sommige gevallen eigenaren over de streep kunnen halen om tot herontwikkeling over te gaan.

Verskillende mogelijkheden kunnen een rol spelen:

- aanpak via de vennootschapsbelasting;
- negatieve financiële prikkel.

vennootschapsbelasting

In hoofdstuk vier is een drietal fiscale instrumenten genoemd die als aanknopingspunt de vennootschapsbelasting hebben.

- vervroegd afschrijven (ondermeer toegepast bij milieuinvesteringen);
- rendementsaftrek (ondermeer toegepast bij de bevordering van de bouw van particuliere huurwoningen na de oorlog);
- inflatieaftrek.

In het algemeen is een belangrijke beperking van een (gedeeltelijke) vrijstelling van de vennootschapsbelasting dat deze geen profijt oplevert voor rechtspersonen die niet vennootschapsbelastingplichtig zijn. Dat geldt bijvoorbeeld woningbouwcorporaties en bepaalde institutionele beleggers (pensioenfondsen).

Bij de herontwikkelingsprojecten is er vaak sprake van een onrendabele top. Een financiële prikkel zou dan kunnen worden gegeven in de vorm van een rendementsaftrek: een redelijke winst wordt gegarandeerd, omdat gedurende een aantal jaren geen (minder) vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald. Een soortgelijke regeling heeft bestaan op het terrein van de woningbouw (zie 4.5).

Voor een concrete uitwerking wordt verwezen naar het in 4.5 aangehaalde rapport van de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.

leegstandsheffing

In België bestaat het instrument van de leegstandbelasting, dat gemeenten kunnen inzetten in de strijd tegen leegstaande (en verkrotte) woningen.

Denkbaar zou zijn in Nederland ook een soortgelijk instrument te ontwikkelen om leegstand in de kantorenmarkt te bestrijden (bijvoorbeeld als opslag op de OGB).

De toepassing kan echter op problemen stuiten, met name op het terrein van de informatieverziening. Gestructureerde informatie over leegstand in de kantorenvoorraad ontbreekt waarschijnlijk in gemeenten.

Daarnaast is de ratio van de belasting niet zo duidelijk: de leegstand als zodanig is maatschappelijk niet ongewenst, hoogstens het effect van de leegstand op de kantorenmarkt in de regio. Een heffing kan verder een ongewenst prijsdrukkend effect hebben op de huurprijzen, omdat de heffing tot gevolg zou kunnen hebben dat eigenaren tot kortingen bij verhuur overgaan om huurders te lokken.

5.4.2 Ontwikkelingsmaatschappij voor omzetten kantoorruimten

Naast de boven aangeduide passieve aanpak van de kantorenmarkt, zouden gemeenten ook een actiever beleid kunnen gaan voeren.

Het "saneren" van de leegstaande kantorenvorraad is daarbij een gezamenlijk belang van overheid en particuliere sector.

herontwikkelingsfonds

Overwogen zou kunnen worden, in navolging van de NV-voorraadbeheer uit de gemeente Rotterdam, een publiek-privaat fonds te creëren dat zich richt op herontwikkeling van leegstaande kantoren. Vanuit het fonds zouden de kantoren kunnen worden aangekocht, vervolgens herbestemd en verbouwd, en voor gebruik binnen de nieuwe bestemming verkocht kunnen worden.

Om de herontwikkeling aantrekkelijk te maken zou het fonds een aantal financiële voordelen moeten krijgen:

- garantstelling door de rijksoverheid, zodat tegen gunstige voorwaarden leningen kunnen worden aangegaan;
- een speciale fiscale behandeling, hierbij kan gedacht worden aan een vrijstelling op het terrein van de vennootschapsbelasting (eventuele herontwikkelingswinsten worden, voor zover deze geen vergoeding vormen voor de deelnemende partijen, weer in het project geïnvesteerd) en een vrijstelling ten aanzien van het betalen van overdrachtsbelasting.

5.5 Goede en hoogwaardige openbaar-vervoervoorzieningen

Investerings in infrastructuur zijn van groot belang, niet in de laatste plaats vanwege het voorwaardenscheppend karakter voor andere investeringen. Dit geldt in het bijzonder voor de in VINEX opgenomen investeringen in openbaar-vervoerinfrastructuur, die ondermeer een kwaliteitssprong van het openbaar-vervoer in de stadsgewesten beogen.

Voor de kwaliteit van de nieuwe woon- en werklokalities en de haalbaarheid van het lokatiebeleid is een goed openbaar vervoer in de stadsgewesten van eminent belang. Marktpartijen hebben vaak nog ernstige bedenkingen tegen het stringente parkeerbeleid dat de rijksoverheid voorstaat, mede omdat getwijfeld wordt aan het bereiken van de kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer.

In het VINEX-investeringsprogramma is een groot aantal elementen opgenomen ten aanzien van de verbetering van het stadsgewestelijk openbaar vervoer. Tot 2005 zijn hiervoor door het rijk middelen gereserveerd. Eerder in dit rapport (hoofdstuk 2) is geconstateerd dat de door het rijk ter beschikking gestelde middelen vooralsnog onvoldoende zijn om *op korte termijn* de kwaliteitssprong in het openbaar-vervoernet te kunnen realiseren.

Aan de orde is daarmee de vraag of er financiële instrumenten zijn die een betere en snellere realisatie van het investeringsprogramma in stedelijke infrastructuur mogelijk maken.

Niet alleen een adequaat financieel instrumentarium is voldoende voor het slagen van deze kwaliteitssprong ten aanzien van het openbaar vervoer. Al in eerdere adviezen

heeft de RARO benadrukt dat versnelling van de besluitvormingsprocedures rondom de aanleg van infrastructuurvoorzieningen van groot belang is voor de doelstellingen op het terrein van het mobiliteitsbeleid. Initiatieven voor een stroomlijning van procedures zijn door de RARO dan ook positief benaderd.

Op het terrein van de rijksbijdrageverlening met betrekking tot openbaar-vervoerinfrastructuur vindt een aantal *positieve ontwikkelingen* plaats. De instelling van een infrastructuurfonds maakt een flexibelere wijze van hanteren van de jaargrenzen mogelijk. De afspraken over langere termijn bijdragen met de vier stadsgewesten in de Randstad inzake stedelijke infrastructuur -alhoewel laag ten opzichte van de behoefte- geven continuïteit in het investeringsprogramma. De regionale verdeling door vervoerregio's (of BON-regio's) vergroot de regionale flexibiliteit, hoewel ze aan de andere kant versnippering in de hand zou kunnen werken.

Toch bestaat bij de voorbereidingsgroep de indruk dat genoemde aanpassingen van het instrumentarium onvoldoende zullen zijn om op korte termijn de gewenste kwaliteitssprong te kunnen halen. Berichten vanuit het ministerie van V&W over stagnatie in de uitvoering van SVV-II bevestigen dit beeld alleen maar. Mede door de complexiteit van de VINEX-investeringsopgave, waarbij een goede afstemming van de verschillende investeringssporen van groot belang is, is dit een rechtstreekse bedreiging voor de realisatie van de VINEX-doelstellingen.

Er bestaat dan ook behoefte aan instrumenten die een versnelling van het investeringsprogramma kunnen realiseren. Twee invalshoeken zullen in deze paragraaf nader worden uitgewerkt:

- versnelling door het naar voren halen van rijksbijdragen;
- versnelling door een bijdrage van private partijen.

5.5.1 Versnelling rijksbijdragen door voorfinanciering

Een versnelling van de realisatie van de infrastructuurinvesteringen zou mogelijk zijn door het "naar voren halen" van de rijksbijdragen.

Voor de vier stadsgewesten in de Randstad geldt dat het rijk voor de periode 1990 tot 2005 toezeggingen heeft gedaan inzake de rijksbijdrage voor openbaar vervoerinfrastructuur. Op basis van deze toezeggingen zouden stadsgewesten (of gemeenten) een lening kunnen aangaan, de rijkstoezegging zou dan als onderpand kunnen dienen.

Bij deze constructie kan een aantal kanttekeningen worden gemaakt:

- verhouding tot begrotingproces;
- rentepercentage lening.

rijksbegroting

Als bezwaar tegen de voorgestelde constructie zou kunnen worden geopperd dat het de begroting al voor veel jaren belast: er worden nu al verplichtingen aangegaan, die de komende jaren als vaste uitgaven op de rijksbegroting zullen blijven drukken. In feite vindt zo een ondermijning van de jaarlijks begrotingsafweging plaats: een deel van de vrije beslissingsruimte wordt ingeperkt.

Het is echter maar de vraag of dit bezwaar terecht is. In feite is met de op grond van VINEX gedane toezegging over de rijksbijdrage tot 2005 al een verplichting aangegaan, die de komende jaren op de rijksbegroting zal blijven drukken. In de startconvenanten (en later de uitvoeringscontracten) wordt "hard" afgesproken dat een bepaalde bijdrage zal worden verleend.

Ten opzichte van de VINEX-toezegging, verandert er voor de rijksbegroting niet zoveel. Anders dan bij de introductie van een kapitaaldienst bij de rijksbegroting draagt de voorgestelde constructie niet bij aan een eventuele vergroting van het begrotingstekort.

In de tweede plaats blijkt dat mechanismen die de jaarlijkse begrotingsafweging overstijgen ook op andere beleidsterreinen al (met tevredenheid) worden gebruikt. In het vorige hoofdstuk is in dit verband een aantal voorbeelden behandeld, op het terrein van:

- monumentenzorg (opname in meerjarenprogramma maakt voorfinanciering van de rijksbijdrage door NRF mogelijk);
- bodemsanering (afspraken met provincie mogelijk over toekomstige bijdrage op grond van IBS);
- natuurbouw en natuurbescherming (voor de aankoop van gronden ten behoeve van natuurbescherming, afspraak over voorfinanciering met ABP).

rentepercentage

Een tweede kanttekening betreft de kosten van het naar voren halen van de infrastructuurinvesteringen.

Voor de lening die een gemeente (of stadsgewest) aangaat moeten rentekosten betaald worden. Deze rentekosten zijn voor rekening van de gemeente. Voor een gemeente is het van belang zo goedkoop mogelijk te kunnen lenen.

De financiële toezegging van de rijksoverheid die is opgenomen in de VINEX-convenanten is gebaseerd op het huidige prijspeil. Ze zal normaal gesproken worden gecorrigeerd voor prijsstijgingen.

De toekomstige "opbrengsten" van de kapitaaluitgave nu zullen dus hoger (of lager) zijn, afhankelijk van de prijsstijging. Daarmee is het inflatierisico, dat normaal gesproken voor de kapitaalverschaffer is, ook voor de gemeente goed te overzien. Het zou voor een gemeente dan ook aantrekkelijk kunnen zijn om dit inflatierisico van een financier over te nemen.

Dit zou kunnen door geen gewone, maar een indexlening af te sluiten. Vooral nog is dat echter gemeenten niet toegestaan. Er lijkt echter in toenemende mate meer ruimte binnen het overheidsbeleid voor creatievere vormen van het aantrekken van kapitaal (vergelijk de uitgifte van staatsobligaties). Een aanpassing van het Besluit leningvoorwaarden lagere overheid op dit terrein lijkt niet onmogelijk.

Overigens is het te betalen financieel voordeel met een indexlening in Nederland vrij gering, omdat de risicopremie voor het inflatierisico vrij gering is.

Er moet nog één opmerking gemaakt worden bij het bovenstaande: de gemeente zou een financieel risico lopen indien de prijsstijgingen voor investeringen in openbaar-

vervoerinfrastructuur uit de pas lopen met de inflatie. Als deze prijsstijgingen achter lopen bij de inflatie levert dat voor de gemeente een nadeel op. Dit nadeel zullen gemeenten zelf moeten dragen.

kosten

Tenslotte nog een opmerking over de kosten van de voorgestelde constructie. Deze bedragen de (reële) rentekosten en het verschil tussen inflatie en de prijsstijging in de GWW-sector (Grond, weg- en waterwerken).

Tegenover deze kosten staan indirect ook hogere opbrengsten: de grondopbrengsten op de VINEX-lokaties zullen sneller kunnen stijgen, door de aanwezigheid van goede openbaar-vervoervoorzieningen.

instrument: voorfinanciering infrastructuurbijdrage

Doel: snellere realisatie van de in VINEX opgenomen stadsgewestelijk openbaar-vervoerinfrastructuur mogelijk maken.

Werkwijze: Het Rijk verleent toestemming aan gemeenten (stadsgewesten) om op basis van een door het Rijk gedane toezegging (bijvoorbeeld uitvoeringscontract VINEX) een lening aan te gaan ter hoogte van de kosten van een bepaald project.

Het rijk verplicht zich de bijdrage voor het project volgens het oorspronkelijk afgesproken betalingschema aan de gemeente te voldoen.

De hoogte van het door het Rijk uit te betalen bedrag zal worden aangepast aan de prijsstijging.

De gemeente sluit een lening af. De rentekosten zijn voor rekening van de gemeente

extra kosten: rentekosten lening, afgesloten tegen reële rente (indexlening), waardoor de kosten gedrukt kunnen worden

eventueel positief verschil risico inflatie en prijsstijgingen openbaar-vervoerinfrastructuur

De kosten zijn voor rekening van de gemeente of het stadsgewest.

5.5.2 Bijdrage van private partijen

Een tweede instrument dat mogelijk een rol zou kunnen spelen bij het verbeteren van de kwaliteit van de openbaar-vervoerinfrastructuur zou een bijdrage van de marktpartijen kunnen zijn.

In Nederland wordt over het algemeen gesteld dat verkeer- en vervoerinfrastructuur een zaak is van de overheid. In andere landen is dit niet zo vanzelfsprekend. In hoofdstuk vier is het Franse voorbeeld aangehaald, waar een heffing bestaat die aan onder andere bedrijven kan worden opgelegd met als doel middelen voor openbare voorzieningen te genereren (TLE). In Frankrijk heeft de heffing als aangrijpingspunt de bouwvergunning; de heffing bedraagt een bepaald percentage van de waarde van het onroerend goed.

In Nederland bestaan wel instrumenten voor kostenverhaal van infrastructurele voorzieningen, maar deze beperken zich tot het direct gebaat zijn (baatbelasting,

bouwgrondbelasting). Voor meer algemene voorzieningen waarvan het directe profijt moeilijker aantoonbaar is kunnen deze instrumenten niet worden gebruikt. Van een metrolijn tussen een -mogelijk- nieuw Zestienhoven en het Centraal Station te Rotterdam zullen veel bedrijven profijt hebben. Alleen via algemene belastingsmechanismen (OGB) zal echter een bijdrage kunnen worden gevraagd.

Voorgesteld zou kunnen worden, naar analogie van de Franse heffing, in Nederland ook een soort stadsgewestelijke belasting voor infrastructuur in te voeren.

aangrijpingspunt

In Frankrijk is als aanknopingspunt de bouwvergunning gekozen. Het bezwaar hiervan zou kunnen zijn dat er een investeringsremmende werking van uit zou gaan. Eerder is in Nederland gepleit voor een doelheffing per vierkante meter kantoorruimte. Zo'n vorm van heffing lijkt voorsnog op praktische problemen te stuiten, omdat een goede registratie van kantoorruimten in Nederland ontbreekt; een op te zetten administratie zou veel werk zijn (en dus aanzienlijke kosten met zich mee kunnen brengen).

Een aan de bouwvergunningverlening gekoppelde heffing lijkt het meest eenvoudig te operationaliseren. Om de investeringsremmende werking tegen te gaan, zou -naar analogie van de Franse ZAC- in sommige gebieden een uitzonderingsregime kunnen gelden. Zo zou kunnen worden afgesproken dat in de sleutelprojecten geen heffing hoeft te worden betaald, maar dat een contractuele bijdrage ten behoeve van mededekking van infrastructurele voorzieningen volstaat.

5.6 Bodemsanering

De VINEX-bouwlocaties zijn gelegen in of grenzend aan bestaand stedelijk gebied. Vaak gaat het om locaties die in het verleden al intensief gebruikt zijn. Dit gebruik heeft zijn sporen nagelaten. In veel gevallen is sprake van een lichte of zelfs ernstige vorm van bodemverontreiniging.

De aanpak van de bodemverontreiniging zal moeten plaatsvinden voordat de locaties gebruikt kunnen gaan worden. Dat betekent dat er op korte termijn middelen gevonden dienen te worden om de bodemsanering mee te kunnen betalen.

Voor ernstige gevallen van bodemverontreiniging zijn er rijksmiddelen beschikbaar (IBS-gelden). Door de enorme omvang van de bodemsaneringsoperatie zijn de middelen die beschikbaar zijn al voor jaren volgeboekt. Voor de kleinere gevallen mogen provincies en grotere gemeenten zelf de middelen verdelen. Ze krijgen hiervoor een budget ter beschikking. In de startconvenanten over VINEX zijn afspraken gemaakt over de hoogte van deze budgetten voor de komende jaren. Om op korte termijn de noodzakelijke bodemsanering te kunnen uitvoeren zijn deze middelen echter volstrekt onvoldoende.

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

De grondkosten in de VINEX-bouwlocaties staan al in hoge mate onder druk. Er is in de grondexploitatie daardoor in het algemeen geen ruimte te vinden om de saneringskosten uit te kunnen betalen.

Om toch op tijd de bodemsanering te kunnen uitvoeren zou het gewenst zijn dat de gemeenten al eerder de beschikking over de rijksbijdragen zouden kunnen hebben.

Net zoals hierboven is voorgesteld zou het voor bodemsanering gewenst zijn deze versnelling te realiseren door voorfinanciering.

5.6.1 Versnelling rijksbijdragen door voorfinanciering

Een versnelling van de realisatie van de bodemsanering zou mogelijk zijn door het "naar voren halen" van de rijksbijdragen. Voor de vier stadsgewesten in de Randstad geldt dat het rijk voor de periode 1990 tot 2005 toezeggingen heeft gedaan inzake de rijksbijdrage voor bodemsanering voor kleinere gevallen.

Op basis van deze toezeggingen zouden stadsgewesten (of gemeenten) een lening kunnen aangaan, de rijkstoezegging zou dan als onderpand kunnen dienen.

Zie voor enkele kanttekeningen 5.5.1.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In deze afsluitende paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek nog eens op een rij gezet. In de eerste paragraaf wordt daartoe een korte samenvatting van de onderzoeksresultaten gegeven. Het hoofdstuk eindigt met de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek.

6.1 Samenvatting en conclusies

De overheidsplannen inzake de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland, zoals ondermeer opgenomen in VINEX, betekenen een enorme investeringsopgave voor overheid en bedrijfsleven. Bij deze opgave is een grote plaats ingeruimd voor het stedelijk gebied. Inmiddels is een groot aantal plannen ontwikkeld om de gewenste investeringsprogramma's te realiseren. De uitvoering blijkt echter in diverse steden (veel) minder snel tot stand te komen dan waar de oorspronkelijke (rijks)plannen vanuit gingen.

Als één van de verklaringen kan de omvang van de beschikbare rijksmiddelen worden genoemd. Er bestaat een gat tussen plannen en in het vooruitzicht gestelde rijksmiddelen.

In dit onderzoek is de financiële uitvoerbaarheid van de stedelijke investeringsopgave nader geanalyseerd. Gekeken is onder welke financiële en ruimtelijke condities strategisch investeren in steden door de overheid gestimuleerd kan worden. Bij de financiële condities hebben instrumenten anders dan directe financiële steun (rijksbijdragen, subsidies) centraal gestaan.

Allereerst is een verkenning gemaakt van de *aard* van de investeringen die met de VINEX-investeringsopgave gemoeid zijn. Een belangrijke plaats wordt ingenomen door een drietal functies: marktsectorwoningbouw binnen en aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied, commercieel-onroerend goed op goed per openbaar vervoer bereikbare locaties en een hoogwaardig stadsgewestelijk openbaar-vervoernet.

De VINEX-investeringsopgave is voor een belangrijk deel (nog) niet marktconform. Dat betekent dat *aanvullende overheidsmiddelen* nodig zijn om de investeringsopgave te doen slagen. In startconvenanten, die zullen worden gevolgd door uitvoeringscontracten, worden afspraken gemaakt over de hoogte van de rijksbijdragen. Het betreft afspraken over de middelen voor grondkosten, stadsgewestelijk openbaar vervoer en bodemsanering. Daarnaast zijn de rijksmiddelen voor stadsvernieuwing en de volkshuisvestingsbijdragen op grond van het Besluit Woninggebonden Subsidies van belang voor de investeringsopgave.

Uit verschillende signalen blijkt dat de omvang van de beschikbare rijksmiddelen in veel gevallen onvoldoende is om de VINEX-investeringsopgave op gang te krijgen.

Naast directe financiële steun bestaan er nog *andere instrumenten* die een rol kunnen spelen bij het geleiden van investeringen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen:

- instrumenten op het terrein van de financiering (zowel het tijdelijk ter beschikking stellen van kapitaal om een gat tussen uitgaven en inkomsten te kunnen overbruggen als het ter beschikking stellen van kapitaal om de uitgaven in de tijd te kunnen spreiden);
- instrumenten op het terrein van de participatie (ter beschikking stellen van risicodragend kapitaal);
- instrumenten op het terrein van de garantstelling (afdekken van bepaalde financiële risico's, waardoor bijvoorbeeld financiering of participatie door derden goedkoper kan plaatsvinden);
- fiscale instrumenten (zowel het opleggen van een heffing als het verlenen van een korting op een bepaalde belasting in de vorm van een fiscale stimulans kunnen daarbij een rol spelen)
- instrumenten op het terrein van de aanbodregulering (door een beperkt aanbod kunnen de opbrengsten omhoog waardoor er meer financiële ruimte voor de investeringen ontstaat).

In het rapport blijkt bij de bespreking van een aantal voorbeelden dat de genoemde instrumenten op verschillende beleidsterreinen, zowel in Nederland als in het buitenland, worden of werden gebruikt.

Vervolgens wordt aan de hand van de VINEX-investeringsopgave ingegaan op andere instrumenten dan directe financiële steun die een rol kunnen spelen bij de vergroting van de uitvoerbaarheid van de VINEX-investeringsopgave.

6.2 Aanbevelingen

Om de VINEX-investeringsopgave te doen slagen wordt aanbevolen een aantal nieuwe instrumenten te ontwikkelen of bestaande instrumenten te verfijnen met het oog op het geleiden van investeringen. In hoofdstuk 5 is hier op ingegaan. In deze paragraaf worden de belangrijkste elementen uit dit hoofdstuk nog eens op een rij gezet.

realisatie VINEX-uitbreidingslokaties

De ontwikkeling van de nieuwe VINEX-uitbreidingslokaties kost relatief veel en moet concurreren met sub-urbane woongebieden.

Een stadsgewestelijke ontwikkeling van de lokaties is een belangrijke voorwaarde om verevening te doen slagen. Een vorm van verevening zou met de Kaderwet bestuur in verandering afdwingbaar moeten zijn. De instrumenten uit de Kaderwet zouden ook voor andere stadsgewesten die een rol spelen in de VINEX-investeringsopgave toegankelijk moeten worden gemaakt.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Een integrale ontwikkeling lijkt bij de VINEX-bouwlokaties van groot belang. Door deze integrale ontwikkeling kunnen risico's worden beheerst. De rijksoverheid zou door middel van fiscale stimulansen een integrale ontwikkeling kunnen stimuleren. Sommige risico's liggen buiten de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenten die de lokaties moeten ontwikkelen. Het is gewenst dat het rijk zich voor deze risico's garantstelt, eventueel in de vorm van een directe risicodragende participatie in de grondexploitatie.

Stimuleren binnenstedelijk wonen

Marktpartijen aarzelen sterk om tot de realisatie van woningen in de binnensteden over te gaan. Knelpunten zijn onvoldoende verwacht rendement en een te hoog risico. Om tot risico-reductie te komen ten aanzien van de ontwikkeling van binnenstedelijke woningprojecten is het gewenst instrumenten die de doorstroming bevorderen te ontwikkelen en zo spoedig mogelijk een effectief restrictief beleid instrumenteel realiseerbaar te maken. Daarnaast zou een tijdelijke overname van de exploitatierisico's marktpartijen over de streep kunnen halen. Hiervoor zou op stadsgewestelijk niveau een maatschappij kunnen worden opgericht die de exploitatierisico's op zich neemt (of zich er garant voor stelt).

Om het rendement te verhogen van het investeren in binnenstedelijke woningbouw is het gewenst deze investeringen fiscaal aantrekkelijk te maken. Een rendementsvrijstelling, zoals voor naoorlogse gesubsidieerde woningbouw door particulieren in bepaalde gevallen mogelijk was, zou voor de VINEX-lokaties opnieuw ingevoerd moeten worden.

Nieuwe binnenstedelijke werklokaties

De realisatie van binnenstedelijke werklokaties is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het lokatiebeleid.

Een restrictief beleid waardoor verdere ontwikkeling van snelweglokaties wordt tegengegaan wordt door de ontwerp-Kaderwet Bestuur in Verandering voor zeven stadsgewesten mogelijk gemaakt.

In nogal wat gemeenten bestaan echter plannen voor de realisatie van commercieel vastgoed die al in de bestemmingsplannen zijn opgenomen, maar uit het oogpunt van het lokatiebeleid ongewenst zijn. Het is gewenst een generiek instrument te ontwikkelen dat de realisatie van deze pijplijnplannen onmogelijk maakt.

Onderkant kantorenmarkt

De onderkant van de kantorenmarkt kan een bedreiging betekenen voor het succes van het lokatiebeleid.

Voor het stimuleren van herbestemming van panden zou een fiscale prikkel een belangrijke rol kunnen spelen. Ook hier lijkt een rendementsaftrek een aantrekkelijke mogelijkheid.

Naast deze passieve vorm van stimulering zou een op stadsgewestelijk niveau op te richten ontwikkelingsmaatschappij voor het omzetten van kantoorruimten een belangrijke rol kunnen spelen bij de aanpak van de onderkant van de kantorenmarkt. Een extra fiscaal voordeel (bijvoorbeeld vrijstelling op het terrein van de overdrachtsbelasting) zou een belangrijke stimulans kunnen zijn.

Goede en hoogwaardige openbaar-vervoervoorzieningen

De kwaliteitssprong in het openbaar-vervoer is een belangrijke succesvoorwaarde in het VINEX-beleid. Deze kwaliteitssprong moet snel gerealiseerd worden. Op kortere termijn zijn de middelen hiervoor echter onvoldoende.

Een versnelling van de investeringsopgave is mogelijk door een voorschot op de toekomst te nemen. Op basis van de toekomstige toezeggingen inzake een bijdrage van de rijksoverheid zou nu een lening moeten kunnen worden aangegaan om een vervroegde realisatie mogelijk te maken. Een soortgelijk systeem bestaat al op andere beleidsterreinen.

Ook vanuit de particuliere sector in een stadsgewest zou een bijdrage voor realisatie van infrastructuur kunnen worden gevraagd. Een fondsconstructie moet dan waarborgen dat de middelen ook daadwerkelijk hiervoor worden gebruikt.

bodemsanering

De bouwlokaties hebben in veel gevallen te kampen met aanwezige bodemverontreiniging. De middelen van de rijksoverheid voor sanering -voor zover al beschikbaar- zijn pas op langere termijn beschikbaar.

Ook hier is een versnelling van de investeringsopgave wenselijk. Een afspraak analoog aan de hiervoor voorgestelde regeling voor voorfinanciering van de bijdragen voor stadsgewestelijk openbaar-vervoer lijkt hiertoe een goede mogelijkheid.

BIJLAGEN

Bijlage A: Samenstelling voorbereidingsgroep

Het onderzoek is uitgevoerd door de sectie Planologische en Juridische Geodesie van de faculteit Geodesie van de Technische Universiteit Delft, in samenwerking met een door de RARO ingestelde voorbereidingsgroep.

In deze "Vorbereidingsgroep Ruimtelijke Investeringsen" hadden zitting:

- mr. J. Hekkelman (BNG);
- prof. drs. P.P. Kohnstamm (UvA/Wilma);
- drs. R. Kok (RARO, commissie stedelijke gebieden);
- mr. P.G.A. Noordanus (RARO/Gemeente Den Haag), voorzitter;
- drs. F. van der Veen (ministerie VROM);
- ir. H.W. de Wolff (TU-Delft, faculteit Geodesie).

Het secretariaat van de voorbereidingsgroep werd door drs. H.J. van Bommel (RARO) verzorgd.

Bijlage B: Gebruikte literatuur

Bac, A.D. e.a. - *Gemeentelijk financieel beheer, een moderne kijk op de gemeente-financiën*, Leiden, 1987

Beukel, Frans L. van den en Verbeek, Adriaan - Gevolgen van de Wet Bodembescherming voor de makelaardij, in: *Vastgoed*, april 1993

Bierman, M. e.a. - *Ruimte voor de bouw, naar een recyclische bouwopgave*, werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, 1991

Bleijenberg, W.G. - *Strategische oriëntatie op grote bouwlocaties*, Bleijenberg Sikkel b.v., maart 1992

Brownhill, Sue - *Developing London's docklands, Another Great Planning Disaster?*, 1990

Couch, Chris - *Urban renewal, Theory and Practice*, 1990

Deelen, Liesbeth van - Parijs verdrong Londen van de top, Frankfurt het meest "waardevast", in: *VGM*, 7 april 1993

Dienst REO gemeente Den Haag - *Stimulering van functiewijziging van langdurig leegstaande kantoorruimten*, oktober 1991

Driehuis, W. en Mulder, R.J. - Het nationale spaaroverschot, in: *ESB*, 9 september 1992

Dussen, J.W. van der - Lenen en investeren door lagere overheden in verschillende Europese landen, in: *B&G*, augustus 1992

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, EIB - *Kantoren in gebruik*, december 1992

Eichholtz, P.M.A. en Tates, N. - Beleggen in onroerend goed in Nederland, in: *ESB*, 27 januari 1993

Elbers, A. - Rotterdamse financieringsvorm particuliere woningverbetering functioneert, in: *Renovatie en Onderhoud*, september 1992

Folkertsma, H. e.a. - *Nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied*, RIGO, juni 1991

- Frencken, H.S. e.a. - *Aanbevelingen uit de ORI-werkconferentie van 6 mei 1992 inzake Synergie en Verevening*, Overleg over Ruimtelijke Investerings, juni 1992
- Fritzsche, C.H. e.a. - *Renovatie en herontwikkeling van kantoorgebouwen*, STO-GO/Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht, december 1990
- Goes, P.F. - Wet vervroegde afschrijving milieuinvesteringen, een eenvoudige fiscale stimulans ten bate van het milieu, in: *M&R*, 1991/10
- Griffioen, W. - Besluit leningvoorwaarden lagere overheid aan herziening toe, in: *B&G*, januari 1993
- Haan, P. de e.a. - *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 1: Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, 1986
- Heusden, F. van - De indexlening: een financieringsvorm met risico's, in: *B&G*, oktober 1992
- Houten, Rineke van - Grond VINEX-lokaties onbetaalbaar, in: *Ng*, 5 februari 1993
- Instituut voor Bouwrecht - *Juridisch-bestuurlijke aspecten van publiek-private samenwerking, casusrapport*, Den Haag, ongedateerd
- Jonkhart, M.J.L. - Leren van Restaureren, column, in: *ESB*, 7 oktober 1992
- Jonkhart, M.J.L. - Indexleningen, column, in: *ESB*, 27 mei 1992
- Kar, H.M. e.a. - Fondsvorming en budgettaire besluitvorming, in: *Openbare Uitgaven*, 1992 nr 6
- Harry Klieverik - Subsidieloos bouwen, één stap te ver, in: *Woningraad-Magazine*, 1993/8
- Kolpron Consultants - *Verstedelijking Stadsgewest Amsterdam (deel I); de overheid als ondernemer*, september 1992
- Kuijs, Jos - De trek naar de stad is een mythe, in: *Ng*, 9/16 april 1993
- Lapré, Fiona en Huut, Harry van - Het nieuwe kantoor komt niet zo makkelijk meer aan de snelweg, in: *ROM*, jan/feb 1993
- Lie, R.T. / Bongenaar, A. - *Toplokaties: produktiemilieu  n investeringsmilieu, Nederland in internationaal perspectief*, SBV 1990

BIJLAGE B

Ministerie van EZ - *Regio's zonder grenzen, het regionaal economisch beleid voor de periode 1991- 1994*

Ministerie VROM - *Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, rol van het rijk en tussenstand 1992, 1992*

Ministeries VROM, V&W en EZ - *Geleiding van de mobiliteit door een lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, mei 1990*

Mol, N.P. - Tussen inkomens- en vermogensbeheer, in: *Openbare Uitgaven, 1992 nr 3*

Noordanus, P.G.A. - *Inleiding ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Neprom 28 mei 1991*

Organisation for economic co-operation and development - *Urban Land markets, policies for the 1990s, 1992*

Oude Veldhuis, M.C. - *Stedelijke woningmarkten en de visie van marktpartijen, augustus 1992*

Oude Veldhuis, M.C. - *Wat is projektontwikkeling?, februari 1993*

Overleg over Ruimtelijke Investeringen - *brief aan de Voorzitter van de interdepartementale stuurgroep verstedelijking randstad, 3 mei 1991*

Overleg over Ruimtelijke Investeringen, *brief aan staatssecretaris Heerma betreffende de stimulering van de bouw van vrije-sectorwoningen dd 15 mei 1991*

RARO - *Advies inzake VINEX, 9 april 1991*

RARO - *Advies over het bestuurlijk-juridisch instrumentarium voor de stadsvernieuwing, aangeboden aan de minister en staatssecretaris van VROM op 5 december 1991*

Rutten, Jan - Groeiende vraag naar duurdere woningen, in: *Bouw, 9 april 1993*

Rutten, Jan - Kiezen tussen milieu of woningtekort, in: *Bouw, 9 april 1993*

Rutten, Jan - New Deal voor Oostelijk Havengebied, in: *Bouw, 4 december 1992*

SOAB - *Gegronde zorg om achterstand, onderzoek in opdracht van de 23 grotere stadsvernieuwingsgemeenten, september 1992*

Schiffer, Karel J.R. - Werkgroep adviseert waarborgfonds voor eigen woningen, in: *B&G, november 1992*

Spek, E. - Vijf jaar stedelijke knooppunten: markt remt tal van kantoorplannen af, in: *VGM*, 7 april 1993

Steeg, Rein van - Het Waagstraatproject, in: *Mededelingenblad van de Vereniging van Grondbedrijven*, 1993/1

Teisman, G. en Hartog, F.H. - Den Haag Nieuw Centrum, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1993/1

Teule, René e.a. - *Wonen in de knoop? Kansen en bedreigingen voor woningbouw in de marktsector op binnenstedelijke locaties in stedelijke knooppunten*, OTB, 1991

Tweede kamer, vergaderjaar 1991/1992, 22779 nr. 1 - *Financiële instrumenten in het milieubeleid*, Brief van de staatssecretaris van financiën, 4 september 1992

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22727, nr. 3, *Notitie Locatiespecifieke Omstandigheden*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23002, nrs. 1 en 2 - *Instelling van een Aardgasbatenfonds*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22.512 nr 3 - *Een beleidskader voor private financiering van infrastructuur*, brief van de ministers van verkeer en waterstaat en financiën

Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 23.048 nr. 1 en 2 - *Ontwerp Kaderwet Bestuur in Verandering*, aangeboden op 11 maart 1993

VGM-commentaar - Kantorenmarkt zorgde zelf voor afremming groei van het aanbod, in: *Vastgoedmarkt*, 22 januari 1993

VGM - RGD-verkopen door marktsituatie vertraagd, in: *Vastgoedmarkt*, 12 maart 1993

Vries, A.M.E. de /Kohnstamm, P.P. - *Kansen en knelpunten voor de ontwikkeling van commercieel onroerend goed in de dertien stedelijke knooppunten*, SBV augustus 1991

Wethouders RO/EZ Haagse regio - *Kantoren- en Bedrijfsterreinenstrategie voor de Haagse regio*, februari 1992

Wit, D.P.M. de en Husken, L.O. - Eigen haard meer waard, in: *ESB*, 3 maart 1993

BIJLAGE B

Wolff, H.W. de - *Verkennd onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch instrumentarium bij majeure investeringsprojekten*, TUD 1991, in opdracht van het Overleg over Ruimtelijke Investerings

Wolff, H.W. de - Vereveningsmechanismen, in: *Planologische Discussiedagen*, 1992

Zadelhoff Research - *Visie achter de feiten 1991-1992*, oktober 1992

Bijlage C: Overzicht instrumenten

In hoofdstuk vier is een aantal voorbeelden besproken van instrumenten op het terrein van het geleiden van investeren.

Voor de overzichtelijkheid zijn deze instrumenten hieronder nogmaals in een tabel weergegeven. Per instrument is een korte beschrijving opgenomen. Een # geeft aan dat het instrument (in zijn hieronder beschreven vorm) niet meer bestaat.

soort instrument	voorbeelden in Nederland	korte beschrijving
financiering	nationaal restauratiefonds	- voorfinanciering van op meerjarenprogramma opgenomen rijksbijdrage mogelijk - zachte lening
	IBS-bijdrage #	- voorfinanciering van in programma opgenomen rijksbijdrage mogelijk
	aankoop natuurterreinen	- lasten aankoop door middel van annuïteitenlening uitspreiden over meerdere begrotingsjaren
	sociale woningbouw #	- financiering door rijksoverheid
	lenen via Urban Development corporation	- goedkopere lening voor bouwers binnen een bepaald gebied (Urban Development Area)
participaties	regionale ontwikkelingsmaatschappijen #	- risicodragende participatie rijksoverheid in regionale projecten
	overheid als afnemer	- afname van commercieel vastgoed voor eigen gebruik in binnenstedelijke projecten
	flexibele erfpachtcanon	- risicodeling door erfpachtcanon afhankelijk te maken van opbrengsten vastgoed
	Société d'Economie Mixte	- participatie door overheden in uitvoerende rechtspersonen op ondermeer het terrein van het ruimtelijk beleid

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

soort instrument	voorbeelden in Nederland	korte beschrijving
garantstelling	garantieregeling particuliere participatiemaatschappijen (PPM)	- staatsgarantie van 50% ten aanzien van participaties door erkende particuliere participatiemaatschappijen
	gemeentegarantie #	- overname solvabiliteitsrisico van geldverschaffer door gemeente en rijk zodat goedkoper geleend kan worden
	waarborgfonds sociale woningbouw	- overname solvabiliteitsrisico van geldverschaffer door waarborgfonds zodat goedkoper geleend kan worden
	intergemeentelijk risicofonds particuliere woningverbetering	- overname solvabiliteitsrisico van geldverschaffer door risicofonds zodat goedkoper geleend kan worden
	overname exploitatierisico #	- woningbouwcorporaties nemen onder gemeentelijke garantstelling exploitatierisico van private belegger over

BIJLAGE C

soort instrument	voorbeelden in Nederland	korte beschrijving
fiscale instrumenten	hypotheekrenteaftrek	- rente over lening kan worden afgetrokken voor de inkomstenbelasting
	fiscale prikkels op het terrein van de monumentenzorg	- aftrekbaarheid onderhoudskosten van aangewezen rijksmonumenten
	combinatie van subsidiëren en financieren	- uitgestelde subsidie zodat fiscus ook mee kan betalen door aftrek te betalen rente over lening
	rendementsaftrek particuliere huurwoningen #	- voor gesubsidieerde naoorlogse woningen deel rendement onbelast voor vennootschapsbelasting
	vervroegde afschrijving milieuinvesteringen	- op lijst aangegeven soorten investeringen kunnen fiscaal sneller worden afgetrokken
	baatbelasting	- bijdrage aan aanleg openbare voorzieningen
	Enterprise zone Engeland	- 10 jaar vrijstelling van gemeentelijke onroerend-goedbelasting - aftrekbaarheid investeringen - bepaalde vrijstellingen vennootschapsbelasting
	Tax Locale d'Equipement Frankrijk	- heffing op bouwsom van (ver)nieuwbouwprojecten die bedoeld is ter bekostiging van de infrastructuur
	fiscale vrijstellingen in Frankrijk: Zone d'Aménagement Concerté en Secteur d'aménagement	- vrijstelling van (generieke) Tax Locale d'Equipement, in plaats daarvan bijdrage voor concrete openbare voorzieningen binnen gebied
	leegstandsbelasting in België	- heffing op leegstaande panden om te stimuleren dat eigenaren opnieuw gaan investeren
	Einliegerwohnung Duitsland #	- versnelde afschrijvingsmogelijkheid investering in tweede woning naast eigen woning
	BTW België	- lage BTW-tarief voor investeringen in onroerend goed

STIMULEREN VAN INVESTEREN IN STEDELIJKE PROJECTEN

soort instrument	voorbeelden in Nederland	korte beschrijving
ruimtelijke instrumenten voor aanbodregulering	bestemmingsplan	- "passieve" aanbodregulering op gemeentelijk niveau
	intergemeentelijk structuurplan	- "passieve" aanbodregulering op regionaal niveau mogelijk voor zeven stadsgewesten uit ontwerp-Kaderwet
	klassieke regionaal-economisch beleid #	- voorkomen van congestie en sociaal-economische ontwikkeling "perifere" regio's middels financiële instrumenten
	privaatrechtelijke aanbodregulering	- het maken van afspraken met marktpartijen
	afspraken met bedrijven die naar nieuwe lokatie vertrekken	- stimulering functiewijziging onderkant kantorenmarkt koppelen aan gebruikswisseling
	aankoop leegstaande kantoren en doorverkopen aan projektontwikkelaar	- stimulering functiewijziging leegstaande kantoren door actief optreden gemeente
	planning permission Engeland	- (planologische) vergunningverlening voor ontwikkeling: pas bij verlening vergunning ontstaat recht op ontwikkeling
	Land-register Engeland	- register van braakliggende gronden in eigendom van overheden
	Investeringsrem Frankrijk	- heffing op nieuwe investeringen in regio Parijs

Eerder verschenen in deze reeks:

1. A.M. Buis

Toedelen volgens ecologische criteria.

Onderzoek naar de mogelijkheden eisen en wensen op het gebied van natuur en landschap te verwerken bij de berekening van het plan in geld.

2. J.A. Zevenbergen / J. de Jong (red)

Vastgoedregistraties en privacybescherming

1. A.M. Buis

Tecsten tegenwoordige dromen

Overzicht naar de mogelijkheden van de dromen in het gebied van de dromen en de dromen bij de dromen van de dromen en de dromen van de dromen

2. J.A. Zwanen J. de Jong

Verrekeningen en berekeningen

Er moet de komende jaren veel geïnvesteerd worden in de ruimtelijke inrichting van Nederland. De in VINEX aangekondigde trendbreuk op het terrein van de mobiliteit, de groeiende woningbehoefte, de noodzakelijke bodemsanering betekenen een enorme investeringsopgave voor overheid en bedrijfsleven.

Voor een belangrijk deel is deze investeringsopgave niet marktconform. Uit verschillende signalen blijkt dat de omvang van de beschikbare rijksmiddelen in veel gevallen onvoldoende is om de VINEX-investeringsopgave op gang te krijgen.

Om toch de ruimtelijke investeringen in de gewenste richting van de grond te krijgen moet naar andere instrumenten voor het geleiden van investeringen worden gezocht.

Verschillende financiële instrumenten worden in het onderzoek, dat in opdracht van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is uitgevoerd, nader onder de loep genomen. Daarbij wordt ingegaan op het gebruik op aanverwante beleidsterreinen, zowel in het binnen- als in het buitenland.

Centrale boodschap is dat het tekort aan directe rijksmiddelen om een creatief gebruik van andere financiële instrumenten vraagt om de investeringsopgave te doen slagen. In de aanbevelingen bij het onderzoek is hiertoe een eerste aanzet gegeven.

