

markt structurering als ruimtelijke ordenings instrument

*verkenning van drie
rechtsarrangementen
in de woningbouwmarkt*

samenvatting

esther geuting



markt structurering als ruimtelijke ordenings instrument

*verkenning van drie
rechtsarrangementen
in de woningbouwmarkt*

samenvatting

esther geuting

Financiële bijdrage

De uitgave van dit proefschrift is mede mogelijk gemaakt door Stec Groep, Arnhem.

Grafische vormgeving

Studio Gerton Hermers, Heumen

Drukwerk

Ipskamp Drukkers, Enschede

Copyright

© 2011, Esther Geuting

ISBN 978-90-807178-3-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, e-mail of op andere wijze zonder voorafgaande (schriftelijke) toestemming van de rechthebbende.

Inhoudsopgave

Marktstructurering in de ruimtelijke ordening	6
Doelstellingen en onderzoeksmethode	10
Theoretische achtergronden bij dit onderzoek	11
De betekenis van eigendom en andere rechten in Nederland vanuit een planologisch perspectief	14
Het gebruik van privaatrechten door marktpartijen in de projectontwikkelingspraktijk	17
Experimenteren met wijzigingen in het rechtsregime aanbrengen in drie cases	19
Afsluitende conclusies en methodologische reflectie bij het onderzoek als geheel	34
Bijlage: de inzet van rechten in de projectontwikkelingsmarkt	46
Literatuur	56
Over de auteur	60

Marktstructurering in de ruimtelijke ordening

Dit onderzoek gaat over twee aan elkaar gekoppelde thema's. Het eerste thema betreft de effecten die de afbakening van rechten in een rechtsregime heeft op de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld op de prijsvorming van deze rechten en de manier waarop marktpartijen samenwerken¹. Wat levert het nu op wanneer er iets aan het rechtsregime verandert? De veronderstelling dat de afbakening van rechten in een rechtsregime gevolgen kan hebben voor de manier waarop grond wordt gebruikt, komt voort uit de (internationale) literatuur over de (nieuwe) institutionele economie (NIE). Als deze veronderstelling juist is, dan is een wijziging in het rechtsregime een mogelijkheid om bewust en beleidsmatig het gebruik van grond te (laten) wijzigen. Er ontstaan dan nieuwe instrumenten die planologen zouden kunnen inzetten om ruimtelijkeordeningsdoelstellingen te realiseren. In dit onderzoek wordt dit thema verkend voor een bepaald soort wijziging in het rechtsregime, namelijk marktstructurering in de woningbouwontwikkeling.

Marktstructurering is een indirecte manier van sturen gericht op goede randvoorwaarden, waarbinnen markten in de projectontwikkeling functioneren. Marktstructurering als beleidsinstrument heeft betrekking op het doelbewust afbakenen van rechten om bij te dragen aan beleidsdoelstellingen. Door het bepalen of veranderen van deze rechten en regels, maak je een bepaalde vorm van interactie tussen marktpartijen meer of minder aantrekkelijk. Marktstructurering kan leiden tot andere markten in rechten. Dit kan weer leiden tot een andere toedeling van rechten. De andere allocatie zou effecten kunnen hebben op het projectontwikkelingsproces en de ruimtelijke inrichting.

Voor wie is deze verkenning interessant?

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de verkenning van het sturingsinstrumentarium in de ruimtelijke ordening en de projectontwikkeling. Deze bijdrage is, hopelijk, interessant voor gemeenten, omdat het inzicht in de werking van marktmechanismen in de projectontwikkelingsmarkt kan vergroten. De studie is echter meer gericht op het Rijk als wetgever in de ruimtelijke ordening. Het rapport brengt de mogelijkheden van marktstructurering in Nederland in beeld. Het maakt een aantal discussies die op rijksniveau van tijd tot tijd weer opborrelen over marktgeoriënteerde planning, de ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrechten, verhandelbare rechten en stedelijke herverkaveling concreet.

1 Het rechtsregime bestaat uit alle te onderscheiden rechten en arrangementen van rechten verbonden met grond, de verdeling van deze rechten en de manier waarop deze rechten gehandhaafd worden. Het gaat in een rechtsregime zowel om publiekrecht als privaatrecht.

Geen tegenstelling tussen overheid en markt, maar een 'andere' marktwerking

In dit onderzoek wordt marktstructurering in rechtseconomisch perspectief geplaatst, zonder uit te gaan van de traditionele tegenstelling tussen overheid en markt. Dit marktperspectief in de planning behelst de gedachte dat overheid en markt geen tegenovergestelde werelden zijn. Het bestaan van markten is gebaseerd op de regels die hen sturen (Alexander, 2001). Dit perspectief verschilt van een benadering zoals die in Nederland veel voorkomt en die zich bezighoudt met de hoeveelheid sturing, of meer of minder overheidsinvloed. Dit onderzoek is uitdrukkelijk niet naar 'meer' of 'minder', maar naar 'anders'. Dit betekent dat de overheid zich in de planning concentreert op het maken van goede randvoorwaarden waarbinnen markten functioneren.

De reden om een marktperspectief in de ruimtelijke ordening en projectontwikkeling te onderzoeken is driedelig. In de eerste plaats ligt het in de verwachting en ervaring dat op sommige beleidsthema's moeilijk door inzet van traditionele publiekrechtelijke sturingsinstrumenten gewenste beleidsdoelstellingen zijn te bereiken. Traditioneel sturende regels leggen vaak een bepaald te behalen resultaat vast, zoals het realiseren van woningen met een bepaalde omvang, of een bepaalde hoogte. Dit werkt vaak goed, maar niet alles wat een overheid wil bereiken kan altijd goed vastgelegd worden in een directe eis/regel. Daarnaast leveren deze regels niet altijd het gewenste resultaat op. De tweede reden om een marktperspectief te verkennen vormt de constatering dat in Nederland marktstructurering in de ruimtelijke ordening (buiten actief grondbeleid) nog nauwelijks doelbewust wordt ingezet. Het zou een aanvullend instrument voor de overheid kunnen zijn om haar ruimtelijkeorderingsdoelstellingen te bereiken. Een derde reden om een marktperspectief te onderzoeken is dat verkennen van effecten van marktstructurering ook internationaal een relatief onontgonnen veld is.

Maatschappelijke problemen bij de ontwikkeling van woningen in Nederland

Het tweede thema wordt gevormd door bepaalde en bestaande maatschappelijke problemen bij de ontwikkeling van woningen in Nederland. Gezien het uitgangspunt dat de afbakening van rechten van invloed is op het gebruik van de grond, zou kunnen worden verondersteld dat sommige aspecten van de woningbouwontwikkeling die als problematisch worden gezien, kunnen worden verminderd door marktstructurering. Dit boek wil dat onderzoeken. Het gaat in het bijzonder om het verminderen van knelpunten in drie voorbeeldsituaties bij de ontwikkeling van woningen:

- het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen door meer concurrentie tussen ontwikkelaars;
- de financiering van de herstructurering van naoorlogse wijken;
- het verminderen van versnippering op ontwikkelingslocaties met faciliterend grondbeleid.

Een voorbeeld van directe marktstructurering dat hier wordt onderzocht is het creëren van een nieuw zelfstandig ontwikkelingsrecht, ontkoppeld van het eigendomsrecht. Het beleidsprobleem dat hiermee zou kunnen worden aangepakt is *het tekort aan concurrentie binnen lokale projectontwikkelingsmarkten*. Dit tekort aan concurrentie wordt in de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) als beleidsprobleem ervaren, vanuit het uitgangspunt dat de prijs-kwaliteitverhouding van woningen binnen één lokale woningmarkt voor woonconsumenten suboptimaal is. Volgens de nota zou dit beter zijn bij meer concurrentie tussen projectontwikkelaars. Het gaat uitdrukkelijk niet om een gebrek aan concurrentie tussen projectontwikkelaars binnen Nederland (deze situatie is ook door de NMa onderzocht). In de Nota Grondbeleid wordt bedoeld op de situatie die zich met name in de woningmarkt op uitleglocaties voordoet, namelijk dat projectontwikkelaars door aankoop van grondposities in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces, of al ver daarvóór, concurrerende projectontwikkelaars buiten de boot houden. Hierdoor komt het voor dat binnen één lokale woningmarkt sprake is van één of een beperkt aantal projectontwikkelaars dat in hetzelfde marktsegment ontwikkelt. Er is dan sprake van een locationeel monopolie. Dit onderzoek verkent of de concurrentie tussen ontwikkelaars binnen één lokale woningmarkt zou worden vergroot door ont koppeling van bouwrecht en eigendomsrecht. Deze ont koppeling is qua praktische werking (niet in juridische oorsprong) vergelijkbaar met de nationalisatie van de ontwikkelingsrechten zoals deze in het Verenigd Koninkrijk plaatsvond (Booth, 2002).

Een probleem waarnaar wordt gekeken vanuit een *indirect* marktstructureringsperspectief vormt *de herontwikkeling van naoorlogse wijken en de financieringsproblemen die dit oplevert*. Dit probleem wordt onder meer geschetst in rapporten van de VROM-raad 'Tijd voor Keuzes' (2007) en 'Grond voor kwaliteit' (2009). Hierin wordt gewezen op de situatie dat de bouwproductie op herstructureringslocaties moeizaam verloopt, vanwege de kosten voor herstructurering van verouderde woonwijken en de situatie dat na herstructurering minder meters vastgoed worden ontwikkeld dan ervoor. Een vorm van marktstructurering die mogelijk soelaas zou kunnen bieden, is het creëren van verhandelbare rechten die tussen herstructureringslocaties en nieuwe uitleggebieden verplaatsbaar zijn. De uitwerking van indirecte marktstructurering die hier verkend is, is de mogelijkheid vrijwillige standaardcontracten in het verbintenisrecht op te nemen, die in dit boek Vrijwillig Verhandelbare en Verplaatsbare (VJV-)rechten zijn genoemd. Het ontstaan van deze contracten wordt gestimuleerd door een wijziging in het publiekrecht, waartoe een regio zou kunnen besluiten. Dit is een voorbeeld van marktstructurering die in de Verenigde Staten en veel andere landen voorkomt in de vorm van *'Transferable development rights'* (zie ook Pruetz, 2003, voor een overzicht). Verricht onderzoek in Nederland over dit thema ging tot op heden nauwelijks over economische effecten en effecten op gedrag van betrokken marktpartijen. En toepassingen van *TDR's*

in de projectontwikkeling, anders dan in het kader van Rood voor Groen-regelingen in Limburg (Provincie Limburg, 2008) zijn niet of nauwelijks verkend.

Het derde onderzochte geval betreft het beleidsprobleem van *versnippering van grondeigendom op nieuwe ontwikkelingslocaties*. Door deze versnippering, kan het moeilijk of bijna onmogelijk zijn te komen tot een private ontwikkeling van ontwikkelingslocaties (Buitelaar, 2008, VROM-raad, 2009). In Nederland wordt vaak hierop gereageerd door verwerving van het grondeigendom door de gemeente, die vervolgens de kavels bouw- en woonrijp maakt en weer uitgeeft aan private eigenaren die de ontwikkelingsopgave realiseren. In deze casus wordt een manier verkend om te komen tot ontwikkeling van versnipperde locaties in het uitleggebied zonder dat de gemeente die gronden verwerft. Daartoe wordt een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling verkend, zoals in Duitsland al meer dan honderd jaar voorkomt en één van de belangrijkste ruimtelijkeordeningsinstrumenten in de locatieontwikkeling vormt. In Nederland wordt al sinds de jaren veertig gedacht over introductie van (vorm van) stedelijke herverkaveling. Na de oorlog was dat om verwoeste woonwijken en binnensteden weer te kunnen herontwikkelen. In de jaren zeventig en tachtig werd in het kader van de stadsvernieuwingsopgave gezocht naar een manier om de herstructurering te vereenvoudigen (De Haan, 1985, Van der Putten e.a., 2004). In de Nota Grondbeleid werd de mogelijkheid van tijdelijke grondbanken in herstructureringsgebieden genoemd, zodat herverkaveling en herontwikkeling op gang komt (VROM, 2001). Van tijd tot tijd overweegt het ministerie van VROM (inmiddels I&M) mogelijkheden om te komen tot een vorm van stedelijke herverkaveling (OTB, Seinpost, 2007; Bregman en De Wolff, 2011). Ook dit is een vorm van indirecte marktstructurering, waarin een publiekrechtelijke regeling de vorming van verbintenissenrechtelijke herverkavelingsrechten stimuleert.

In alle drie de situaties is sprake van een situatie die in Nederland niet bestaat en waarvoor op dit moment op korte termijn naar verwachting geen nieuwe wetgeving wordt opgezet. Toch zijn ze nauw verankerd met de actualiteit en ook bekend bij marktpartijen die bij projectontwikkeling van nieuwbouwlocaties zijn betrokken. Deze actuele beleidsdiscussies worden met name gebruikt als illustraties van marktstructurering als instrument voor de beleidssturing in de ruimtelijke ordening.

Meer algemeen verkent dit boek de vraag of we de ruimtelijkeordeningsdoelen die we met publiekrecht willen realiseren (in termen van kansen en beperkingen die bestemmingsplan en Bouwbesluit opleggen) ook met privaatrecht kunnen bereiken. Bij dat laatste gaat het onder andere om zakenrechtelijke kansen en beperkingen en verbintenissenrecht, waarin betrokkenen vrijwillig tot een afspraak komen. In de planologie ligt het accent op de werking van het publiekrecht, met relatief weinig

aandacht voor de wisselwerking tussen publiekrecht en privaatrecht en hoe publieke en private marktpartijen binnen deze kaders manoeuvreren en opereren. Kunnen (markt) instrumenten die indirect sturen in Nederland meer gebruikt worden dan nu? Hoe pakt dat uit in concrete situaties in de Nederlandse nieuwbouwmkt en met welke effecten?

Doelstellingen en onderzoeksmethode

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- In het algemeen is de doelstelling meer inzicht te krijgen in de gevolgen van marktstructurering voor de ruimtelijke ontwikkeling, zowel om wetenschappelijke als beleidsmatige redenen.
- In het bijzonder gaat het erom daaraan ideeën te ontleen over het verbeteren van de woningbouwontwikkeling.

Deze thema's worden telkens vanuit een planologisch perspectief behandeld, niet vanuit juridisch perspectief. Deze verkenning wordt zowel theoretisch als praktisch uitgevoerd. Bij dat laatste wordt nagegaan wat de te verwachten effecten zijn van respectievelijk de ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht, het introduceren van verhandelbare rechten en het stimuleren van vrijwillige stedelijke herverkaveling door introductie van een wettelijke regeling. Telkens wordt aandacht besteed aan effecten van de wijziging in het rechtsregime op:

- het gedrag van betrokken marktactoren;
- de prijzen van rechten in de projectontwikkelingsmarkt (zoals eigendomsrechten en ontwikkelingsrechten op grond en vastgoed);
- het tempo van het projectontwikkelingsproces en de transactiesnelheid van rechten gedurende het proces van locatieontwikkeling (op de grondmarkt, de ontwikkelingsmarkt en de vastgoedmarkt);
- de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen (ten opzichte van woningen in de bestaande bouw);
- de ruimtelijke kenmerken van de woningontwikkeling (segmentatie van woningen, ontwikkelingspatroon).

Het praktische deel van het onderzoek – de verkenning van nieuwe marktstructureringsvormen – is uitgevoerd met gedachte-experimenten en gamesimulaties. Hiervoor is gekozen omdat dit één van de weinige methoden is die het mogelijk maakt te experimenteren met juridische regels die op dit moment niet bestaan. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de praktijkervaring van gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers op de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties en van de manier waarop zij met nieuwe regels werken.

Theoretische achtergronden bij dit onderzoek

Nieuwe Institutionele Economie (NIE) en de insteek van dit onderzoek

De NIE heeft aandacht voor de rol en gevolgen van instituties bij economische handelingen en probeert politieke, historische, economische en/of sociale instituties met economische theorie te verklaren. Instituties hebben binnen dit denkkader onder meer als functie onzekerheid tussen partijen, bijvoorbeeld bij de overdracht van rechten te verminderen. Met behulp van deze visie op die overdracht kan het bestaan van markten, organisaties, instituties en instrumenten worden verklaard. In dit boek ligt het accent ook op de handelingen van actoren binnen structuren, waarbij *veranderingen in het rechtsregime* worden onderzocht. Bij het onderzoeken van de gevolgen hiervan wordt er vanuit gegaan dat actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelingsproces overwegend gedreven worden vanuit een rationeel streven naar een zoveel mogelijk halen van hun doelen. Dit is vooral zo bij commerciële partijen, maar ook bij de overheid. Toetsing van plannen, het opstellen en doorrekenen van de grondexploitatie zijn voorbeelden van rationeel handelen binnen de gegeven formele en informele kaders².

In dit boek wordt uitgegaan van een institutionele benadering op de ruimtelijke ordening die breder kijkt dan de tegenstelling tussen overheid en markt. Ze kijken vooral naar de mogelijkheden voor een ander sturingsinstrumentarium voor de ruimtelijke ordening, die in sommige opzichten complementair is en soms vervangend kan zijn voor directe sturingsinstrumenten. Belangrijk verschil met andere auteurs is dat in mijn optiek marktstructurering in principe ook betrekking kan hebben op een publiekrechtelijk instrumentarium, mits dit gericht is op *non-directieve* sturing, zoals wanneer publiekrechtelijke regels ingezet worden om de afbakening van markten en/of een andere afbakening van privaatrecht te bevorderen. Vanuit dit perspectief kan een wijziging in een publiekrechtelijke wet leiden tot verandering in het gebruik van bestaande zakelijke rechten, of stimuleren dat bepaalde contracten binnen het onroerendgoedrecht vaker gebruikt worden. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het aantrekkelijk wordt bestaande zakelijke rechten 'anders' (meer of minder), of met een ander doel) te gebruiken.

Rechtseconomie en de insteek van dit onderzoek

Kort samengevat staat de rechtseconomie voor een economische benadering van de rechtswetenschap. Theorieën en benaderingen uit de economische wetenschap

² Belangrijk is de keuze van het rationele actorperspectief in dit onderzoek niet te verwarren met rationeel determinisme, dat veronderstelt dat actoren een zuivere rationele keuze maken. Uitgangspunt in dit onderzoek is niet meer en niet minder dat het gedrag op basis van (informele) micro-economische theorieën is in te schatten.

worden ingezet om de gevolgen van rechtshandelingen te verklaren of te voorspellen. Rechtseconomie is pragmatisch in zowel de benadering van het recht als de economie (Needham, 2006, p. 121). Er is overlap tussen NIE en rechtseconomie. Het verschil lijkt vooral te zitten in dat rechtseconomie meer specifiek gericht is op de institutie van het formele recht en dat institutionele economie meer soorten instituties betreft. Op grond van deze verschillen in focus, verschilt ook de literatuur in beide werkvelden enigszins (Buitelaar en Needham, 2007, p. 2).

De meerwaarde van de rechtseconomie zit voor juristen in het inschatten van effecten van rechtsmaatregelen. Juristen schatten deze effecten over het algemeen in op basis van alle beschikbare feiten, logisch redeneren en intuïtie. Economen kijken daarnaast naar gedragsmodellen en micro-economische theorie om effecten van wijzigingen in het rechtsregime in te schatten (Cooter en Ulen, 2003). In de rechtseconomie is ook aandacht voor onderzoeksmethoden om effecten van mogelijke wijzigingen in rechten in beeld te brengen, door bijvoorbeeld gedachte-experimenten en gamesimulaties. Daarnaast is er binnen de rechtseconomie de zogenaamde normatieve benadering die de mogelijkheden bestudeert hoe instituties verbeterd kunnen worden. Toegepast op de ruimtelijke ordening gaat het er dan bijvoorbeeld om hoe de wetgever rechten verbonden met grond zo kan creëren en structureren dat gebruik van de grond beter aansluit bij beleidsdoelstellingen van de overheid. Deze insteek vindt toepassing in dit boek. Deze insteek wordt aangeduid als de *'property rights'*-benadering. Binnen deze benadering is echter maar beperkt onderzoek gedaan naar de afbakening van rechten verbonden met grond en onroerend goed. Daarin speelt een rol dat aandacht voor de afbakening van rechten in de *'property rights'*-benadering voortkomt uit een Angelsaksische definitie van eigendom en de rechten verbonden met grond. In veel landen in continentaal Europa hebben eigendom en daarmee verbonden rechten zich vanuit een andere (Napoleontische) grondslag ontwikkeld. Desalniettemin kunnen de gedachten uit de *'property rights'*-benadering ook in de rest van Europa en in andere landen interessant zijn in een rechtseconomische analyse van het onroerendgoedrecht.

In een rechtseconomische analyse van het onroerendgoedrecht wordt eigendom niet alleen als een 'juridisch' begrip benaderd, maar ook als een 'economisch' begrip (Heikkila, 2000). Een recht bestaat uit de relatie tussen personen en de relatie tussen een ding/goed en een persoon. Economische (onroerende) goederen zoals grond en vastgoed kunnen opgevat worden als zaken, waaraan een bundel van verschillende rechten te onderkennen is (Hazeu, 2000). In de Angelsaksische rechtseconomische literatuur wordt het economische eigendomsbegrip vaak gerepresenteerd als een takkenbos of een doosje lucifers (*'bundle of sticks'*, Munzer, 1990): een verzameling rechten, die op verschillende manieren in- en opgedeeld kunnen worden. Zaken worden

gedefinieerd door de verschillende categorieën van rechten die iemand ten opzichte van hun gebruik heeft. De verdeling van rechten heeft distributieve effecten en (dus) veel invloed op onze samenleving. In het projectontwikkelingsproces bepaalt de afbakening van rechten verbonden met grond en vastgoed aan welke partij de waardesprong tijdens het ontwikkelingsproces toevalt (Segeren, 2007).

Redenen om afbakening van rechten aan te passen

Het kan voor ruimtelijke ordenaars om verschillende redenen aantrekkelijk zijn om de bestaande afbakening van rechten in het ontwikkelingsproces aan te passen. Allereerst bijvoorbeeld om de economische waarde van rechten te vergroten. De totale waarde van een rechtsregime is maximaal als betrokkenen alle effecten van hun handelingen dragen, zowel bij succes als bij falen. Als rechtsregimes onvoldoende gespecificeerd zijn, kan dit leiden tot negatieve externe effecten. In de praktijk betekent dit ook dat waar mogelijk concurrentie om schaarse goederen moet worden bevorderd. Dit kan door commercieel interessante rechten toe te kennen en mogelijkheden te creëren om rechten uit te wisselen (Min EZ, 2008). Kortom: om markten in relevante rechten te laten ontstaan.

Een andere belangrijke reden om de afbakening van rechten aan te passen is om negatieve externe effecten tegen te gaan. Het probleem van negatieve externe effecten, raakt aan één van de kerntheorieën van de rechtseconomische analyse: het 'Coase Theorema'. Onder de voorwaarde dat er geen transactiekosten mee gemoeid gaan, beargumenteerde Coase dat de rechten op een zaak uitkomen bij de bieder die hier de meeste waarde aan hecht, ongeacht de '*initial assignment*' van die rechten. In een veralgemeniseerde vorm gaat het erom dat als transactiekosten nul zijn, er een efficiënte toedeling van rechten verbonden met grond kan ontstaan, los van de oorspronkelijke verdeling van rechten (Cheung, 1990). Dit wordt vaak aangeduid met de '*invariance*'-stelling. De achterliggende analyse van het theorema is in meerdere opzichten belangrijk als theoretisch kader voor dit onderzoek, al wordt aan de voorwaarde voor de zogenaamde '*invariance*'-stelling niet voldaan. Transactiekosten zijn in werkelijkheid immers nooit nul, informatie is zelden volledig en rechten (bijvoorbeeld) in de projectontwikkelingsmarkt zijn bijna nooit helemaal volledig gedefinieerd (Barzel, 1998). Dit maakt dat de precieze afbakening van rechten van invloed is op het functioneren van markten in die rechten, zoals eigendomsrechten of erfpachtrechten. De definitie van eigendom en de afbakening van beperkt zakelijke rechten, of het bestemmingsplan is in 'werkelijkheid' dus van grote invloed op de distributie van rechten verbonden met grond (Lai & Yu, 2002) en op de waarde van het geheel. Dit is de zogenaamde '*corollary version*' van de '*invariance*'-stelling. Denk aan de verdeling van bestemmingen van de grond. De afbakening van rechten door het onroerendgoedrecht heeft effect op grondgebruik

(Heikkila 2000) en verdeling van de welvaart. De rechten vertegenwoordigen immers een bepaalde waarde (Webster & Lai, 2003). Het onroerendgoedrecht is niet alleen belangrijk om markten in rechten te laten functioneren, het onroerendgoedrecht aan sich is van invloed op het bestaan van deze markten in rechten (Lueck & Miceli; 2005). Dit is een fundamenteel verschil met de visie van Pigou, dat de overheid moet ingrijpen in de markt, om marktimperfecties tegen te gaan (Pigou, 1920). Deze Pigouviaanse lijn van argumentatie is ook in Nederland door veel ruimtelijke ordenaars aangegrepen als argumentatie voor het overheidsingrijpen in de projectontwikkelingsmarkt (zie bijvoorbeeld VROM-raad 2008, Nota Grondbeleid, 2001).

Een derde reden is om inzicht te krijgen in de gevolgen van de 'initial assignment of rights' Direct voortkomend uit het 'Coase theorema' is de derde insteek: dat het toebehoren van rechten van invloed is op de effecten van marktstructurering. De verdeling van rechten tussen marktpartijen binnen bijvoorbeeld een woningbouwlocatie heeft invloed op de uitkomst van locatieontwikkeling (Buitelaar & Segeren, 2011). Dit kan een rem op eerlijke verdeling van welvaart betekenen.

De betekenis van eigendom en andere rechten in Nederland vanuit een planologisch perspectief

Gezien de thema's van dit boek vormen de basisregels die in Nederland voor het eigendomsrecht en de afbakening van rechten gelden een belangrijk aandachtspunt. Het accent ligt daarbij op aspecten die relevant zijn vanuit een '*property rights*'-perspectief op de planning. Dit boek maakt daarvoor gebruik van de basisbeginselen van het recht. Op basis daarvan wordt het hypothetische uitgangspunt gehanteerd dat er onder geldend recht sprake kan zijn van de situatie dat wijzigingen in de afbakening van rechten in beginsel niet mogelijk zijn. Vervolgens wordt bij wijze van hypothetisch uitgangspunt verkend wat de effecten op de projectontwikkelingsmarkt en het bereiken van ruimtelijke orderingsdoelstellingen zijn van de vooronderstelling dat er wel wijzigingen in het rechtsregime kunnen worden aangebracht in Nederland. De *juridische* vraag óf het onder het huidige rechtssysteem mogelijk is wijzigingen in het rechtsregime aan te brengen is geen onderwerp in dit onderzoek.

Eigendom

Eigendom is de juridische heerschappij over een zaak, of zoals in het Nieuw Burgerlijk Wetboek staat (art.5:1 BW):

- Eigendomsrecht is het meest volledige recht dat een persoon op een zaak kan hebben.
- Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.
- De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.

Deze omschrijving is geen definitie van eigendom, maar een beschrijving van bevoegdheden en de bijhorende grenzen. Het Nederlandse eigendomsbegrip zoals we dat nu kennen, komt uit de Franse overheersing in het begin van de 19e eeuw en heeft verwantschap met de Franse '*Code Civil*'. Het bevat in navolging van dit Napoleontische eigendomsbegrip en geïnspireerd door het Romeinse recht drie kernelementen: het is absoluut en exclusief, uniform en abstract. De eigenaar kan kiezen om rechten af te splitsen van haar eigendomsrecht en deze rechten aan anderen te laten toekomen in de vorm van andere goederenrechten en verbintenissenrechten. Het volledige recht van eigendom kan volgens Van Velten beschouwd worden als een samenstel van (deel) bevoegdheden en uit dit samenstel kunnen door middel van het creëren van beperkte rechten bepaalde bevoegdheden worden afgesplitst, zoals het recht op vruchtgebruik, recht van erfpacht of opstal. Beperkte rechten leveren de gebruiker ook een zelfstandig subjectief vermogensrecht op. Het recht geeft de houder beschermingsinstrumenten om op te treden tegen gemaakte of nog te maken inbreuken op zijn eigendomsrecht. Te onderscheiden zijn verschillende typen juridische indelingen van rechten gerelateerd aan eigendom (Van Velten, 2009; Hijma & Olthof, 2008):

- het onderscheid tussen registergoederen en niet-registergoederen;
- het onderscheid tussen absolute en relatieve rechten (dit onderscheid wordt ook wel aangeduid met het onderscheid tussen zakelijke en persoonlijke rechten ofwel verbintenissenrecht);
- het onderscheid tussen afhankelijke en onafhankelijke rechten;
- het onderscheid tussen volledige en beperkte rechten;

Voor al deze typen rechten geldt dat er telkens een verschillend rechtsregime bij hoort met onderscheidende kenmerken over onder andere verkrijgen, verhandelen en transporteren, en dat de regels hierover in verschillende boeken van het vermogensrecht naar voren komen.

Rechten die voor de projectontwikkeling relevant zijn en die kunnen worden overgedragen zijn in de eerste plaats een klein aantal beperkt zakelijke rechten: het recht op erfpacht, erfdiensbaarheden, het recht op opstal. Ook niet-zakelijke rechten zijn af te splitsen van het eigendom, dit zijn beperkte rechten op goederen, zoals het beperkte

recht op vruchtgebruik en de rechten van pand en hypotheek. Deze rechten kunnen zowel op onroerende goederen(zaken) als op andere goederen rusten.

Het belangrijke onderscheid tussen zakelijke en persoonlijke rechten verdient meer aandacht. Alle rechten die niet onder het zakelijk recht vallen zijn persoonlijke rechten en intellectuele rechten. Voor de projectontwikkelingsmarkt zijn naast de zakelijke rechten met name persoonlijke rechten van belang. Een persoonlijk recht is een recht op een prestatie en is op een persoon gericht. Een zakelijk recht geeft de onmiddellijke heerschappij over een zaak en is daarom gericht op een zaak (Van Velten, 2009). Persoonlijke rechten vallen onder het verbintenisrecht en kunnen ook weer verschillend worden ingedeeld. Het stelsel van persoonlijke rechten is minder gesloten dan het zakelijke stelsel. Er kunnen door de wetgever makkelijker wijzigingen in deze rechten worden aangebracht dan in zakelijke rechten. Voorbeelden van bijzondere rechten en/of plichten die door middel van een overeenkomst tussen personen tot stand komen zijn pacht, huur, kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen, ruil, schenking, lastgeving, huurkoop, bruikleen en verbruikleen. Belangrijk onderscheid met de zakelijke rechten is, dat de persoonlijke rechten in beginsel geen derdewerking hebben: ze kunnen in beginsel niet als zelfstandig recht worden verhandeld (al kunnen sommige rechten na overlijden van de rechthebbende overgaan naar een erve van de rechthebbende). Dit onderscheid tussen zakelijk en persoonlijk is in principe hard. Voor de wet worden deze rechten verschillend behandeld en in verschillende wetboeken onderscheiden. Het lijken 'schijnbaar strikt van elkaar gescheiden werelden' (Van Oostrom, 2006)

Marktstructurering als beleidsinstrument in relatie tot eigenschappen van rechten

Marktstructurering als beleidsinstrument van de ruimtelijke ordening staat of valt met de mogelijkheid om privaatrecht betreffende onroerende zaken doelbewust te wijzigen. In beginsel kent Nederland een gesloten stelsel van goederenrechten ('*numerus clausus*'), waarin het voor partijen in beginsel onmogelijk is om andere goederenrechtelijke rechten te creëren dan die de wetgever heeft geschapen. In dat geval zou men de vooronderstelling kunnen aanhangen dat het instrument van marktstructurering nauwelijks in te zetten is. Immers: als de afbakening van rechten niet kan wijzigen, is een juridisch recht in beginsel geen variabele. Antwoord op de vraag naar de mogelijkheid of onmogelijkheid voor wetgever of partijen om andere goederenrechtelijke rechten te creëren dan die welke de wetgever heeft geschapen is geen onderwerp van de verkenningen in dit boek. Wel worden enkele basisbeginselen over dit thema kort samengevat voor zover deze raken aan de planologische verkenning van marktstructurering die in dit boek centraal staat.

Iets dat onze 'absolute' afbakening van rechten nuanceert, is het in de praktijk ontstaan van mengvormen van persoonlijke rechten en goederenrechtelijke rechten. Daarnaast

zijn er door de wetgever ook nieuwe rechten gecreëerd en zijn wijzigingen in rechten aangebracht, zowel door de wetgever als door anderen vanuit praktijkbehoeften. Hieruit blijkt dat voor de wetgever de behoeften uit de praktijk zwaar wegen, zwaarder dan de vraag of het een aantasting is van de 'numerus clausus' van het goederenrecht. Er zijn auteurs die zeggen dat binnen het Nederlandse stelsel sprake is van een pragmatische flexibiliteit (Heyman, 2004) in de afbakening van rechten. Van Velten gaat zelfs zo ver dat hij zich afvraagt of het in alle gevallen nodig is om de wet te wijzigen om te komen tot het creëren van een nieuw recht, of dat dit '*aan de rechtspraak kan worden overgelaten, (gesteund door de rechter)*' (Van Velten, 2009). Er zijn echter ook auteurs die menen dat er sprake is van een sterke geslotenheid van de zakelijke rechten in het goederenrecht, zoals Struycken (2007). Van invloed lijkt te zijn of in de praktijk afzonderbare zakelijke rechten van het eigendomsrecht van grond kunnen worden onderscheiden of dat er verschillende rechtsobjecten zijn te onderscheiden die allen onder de noemer 'zaak' vallen. Deze eisen blijken praktisch gezien echter voor juristen uiterst moeilijk te hanteren. Hoewel dit boek geen stelling neemt in de discussie over de geslotenheid van het goederenrecht en de mogelijkheid voor partijen om nieuwe toepassingen van rechten te creëren, kan bij wijze van hypothetisch uitgangspunt de veronderstelling worden aangenomen dat ook voor het Nederlandse goederenrecht in navolging van Bromley (1991) geldt dat het recht een menselijke creatie is en daarom ook door een mensenhand (in beginsel door de wetgever, maar onder voorwaarden mogelijk ook door partijen) te wijzigen is. In die zin is het onroerendgoedrecht in beginsel te beschouwen als een variabele in het ontwikkelingsproces.

Hierna wordt verkend hoe marktstructurering in de praktijk wordt gebruikt.

Het gebruik van privaatrechten door marktpartijen in de projectontwikkelingspraktijk

Beperkte rechten in de projectontwikkelingspraktijk lijken steeds meer te worden toegepast, ondanks praktische, formele en informele barrières

De inventarisatie laat innovaties in het gebruik van rechten zien, ofwel omdat een bepaalde actor aangeeft vaker dan in het verleden gebruik te maken van rechtsarrangementen die al langer bestaan, ofwel dat er nieuwe toepassingsmogelijkheden worden gevonden. De reden kan zijn een positief effect op de commerciële waarde van het vastgoed. Het omgekeerde komt ook voor: juist een stijgende commerciële waarde kan leiden tot veranderingen in de inzet van rechten en de komst van nieuwe rechtsarrangementen. Doordat de waarde van rechten stijgt, kan het immers aantrekkelijker worden deze af te splitsen van bestaande rechten. Voorbeelden zijn '*air rights*' en '*overbouwingsrechten*',

gebruik van mandeligheid en appartementsrechten om de kwaliteit van de omgeving van beleggingsobjecten op de lange termijn in stand te houden. Deze veranderingen in het gebruik van rechten lijken dan bijvoorbeeld voort te komen uit een min of meer natuurlijke evolutie van het rechtsregime: een geleidelijke (of minder geleidelijke) verandering in het gebruik van rechten die gestimuleerd wordt door de voordelen die marktpartijen kunnen realiseren door een bepaald rechtsarrangement.

Uit de inventarisatie komt óók naar voren dat marktpartijen over het geheel genomen een pragmatische aanpak hebben bij de inzet van rechtsarrangementen in de projectontwikkelingspraktijk. Men gaat beperkt op zoek naar nieuwe toepassingsmogelijkheden. Dit heeft vermoedelijk verschillende redenen. Veel actoren lijken tevreden met het huidige arsenaal aan rechten en rechtsarrangementen, omdat men hierop ingespeeld is en de manier van werken met deze rechten bekend is. In de projectontwikkeling zijn marktpartijen ook succesvol gebleken in de manier waarop zij rechten verbonden met grond inzetten. Dit leidt tot bepaalde verhoudingen, relaties en verbondenheid tussen marktpartijen onderling, niet alleen dat actoren vaak samenwerken met dezelfde partijen, maar dat ze in de loop van de tijd ook gezamenlijke manieren vonden van hoe een ontwikkelingsproces tot stand komt en hoe ze daarin samenwerken. Daar hoort ook bij met welke arrangementen van rechten in zo'n samenwerking geopereerd wordt. Daarnaast is ook geïnvesteerd in een bepaald beleidsarrangement (Needham, 2005), wat het extra moeilijk kan maken om rechtsregimes te wijzigen. Dit sluit aan bij de theorieën van Giddens (1984) over de relatie tussen actoren en structuren. Instituties worden door handelende actoren gereproduceerd. Het rechtsregime is zowel de voortbrenger als het voortbrengsel van handelingen. Giddens ziet hierin twee onlosmakelijke invloeden die tegelijkertijd het handelen van actoren beïnvloeden. De consequentie is dat veranderingen geleidelijk komen en dat actoren een eigen handelingsdimensie (Van Damme & Verdaas, 1996) hebben in veranderingen in het rechtsregime.

De inventarisatie liet daarnaast zien dat nieuwe constructies of nieuwe toepassingen van bestaande constructies in de praktijk niet snel geïmplementeerd worden vanwege de kosten van informatie en zoeken. Iedere verandering gaat gepaard met transactiekosten. De hoogte van deze transactiekosten moeten opwegen tegen de verwachte voordelen van het nieuwe rechtsregime (Demsetz, 1967). Daar komt bij: betrokken marktpartijen hebben een eigen subjectief beeld van de realiteit en dus ook van wat een rationele keuze precies inhoudt (North, 1995). Juist in de vastgoedmarkt, die bij uitstek beschouwd kan worden als een relatief ondoorzichtige sector, waarin marktpartijen slechts beschikken over gefragmenteerde marktinformatie, kan dit ertoe leiden dat actoren veranderingen in het rechtsregime niet direct oppikken.

Ook beleidsmakers hebben een voorkeur voor bepaalde vormen van rechtsarrangementen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de grotere aandacht voor ontwikkelingsplanologie en het leren van ervaringen uit andere landen. Dit heeft er de afgelopen jaren mede toe geleid dat er meer aandacht is voor publiekprivate samenwerking in de projectontwikkeling. Met andere woorden: een nieuwe discours/beweging in het beleid stimuleert het zoeken naar nieuwe toepassingen van bestaande rechtsarrangementen, of kan er toe leiden dat nieuwe combinaties van het gebruik van rechten door marktpartijen ontstaan.

Experimenteren met wijzigingen in het rechtsregime in drie cases

In het tweede deel van deze samenvatting wordt ingegaan op de gedachte-experimenten en de drie gamesimulaties die zijn verricht als empirische onderbouwing van dit onderzoek. Bij elk van de uitgewerkte wijzigingen in de rechtsregimes is ervan uitgegaan dat het rechtsregime zoals dat bestaat voor de projectontwikkeling voor het overige helemaal gelijk aan de actuele situatie ten tijde van de gamesimulatie, medio 2007.

Gedachte-experimenten en gamesimulaties als methoden om de effecten van wijzigingen in het rechtsregime in beeld te brengen

In dit onderzoek wordt gewerkt met veronderstellingen, in de vorm van gedachte-experimenten. De methode is gebaseerd op de rechtseconomische benadering. De aanpak die bij het uitvoeren van de gedachte-experimenten is gevolgd, is dat telkens een nauwkeurig afgebakende situatie waarin sprake is van een specifieke wijziging van het rechtsregime is genomen. Deze situatie is op basis van 'what if'-scenario's doorgeredeneerd. Deze indicatieve voorspellingen geven de basis voor de gamesimulaties. De experimenten vormen geen fotografische reproductie van de projectontwikkelingrealiteit. De experimenten zijn gebaseerd op het idee om systematische variabelen te isoleren die doorslaggevend zijn voor de keuzes die betrokken marktpartijen maken in het ontwikkelingsproces. Hierdoor kun je bijvoorbeeld de werking van een bepaalde rechtsregel verklaren, maar ook indicatieve voorspellingen doen over de werking van nog niet bestaande rechtsregels, of aanpassingen van rechtsregels.

In gamesimulaties in dit onderzoek konden publieke en private marktpartijen de wijzigingen in het rechtsregime aan den lijve ervaren. Deze methode past bij het onderzoeksdoel van verkenning van marktstructurering in Nederland, omdat een gamesimulatie het mogelijk maakt te experimenteren met regels die in de realiteit (op dit moment) niet bestaan. Daarnaast is gebruik gemaakt van de praktijkervaring waarmee gemeenten, ontwikkelaars en beleggers naar de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties kijken en de manier waarop zij met nieuwe regels werken. Insteek

is zowel (meer) zicht krijgen in bedoelde en voorziene effecten/gedragingen, maar ook in onbedoelde en onvoorziene effecten/gedragingen die de regimewijziging zou kunnen oproepen. Mijn verwachting is daarbij dat wanneer sprake is van verschil in resultaten tussen gedachte-experiment en gamesimulatie, de simulatie een betere leidraad voor de resultaten is dan het gedachte-experiment, vanwege participatie van een grotere groep deelnemers per simulatie. In de tweede plaats komen de resultaten in interactie tot stand en vertonen daarmee overeenkomst met de realiteit. Belangrijk was dat de simulatie een goede, maar versimpelde weergave is van het ontwikkelingsproces van woningen op een bepaalde locatie.

Rechtsarrangement 1: ont koppeling tussen eigendom en bouwrecht, om zo concurrentie op de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties te bevorderen

Eén van de kernpunten van de Nota Grondbeleid (2001) is de stelling dat er in Nederland een tekort is aan concurrentie tussen ontwikkelaars binnen een lokale woningmarkt. Het gaat uitdrukkelijk niet om een gebrek aan concurrentie tussen projectontwikkelaars binnen Nederland. Het gaat ook niet om een tekort aan woningaanbod an sich: hoewel er sprake is van een kleine nieuwbouwmarkt in Nederland (met een jaarlijkse productie van circa 0,5-1% van de totale woningvoorraad), lijkt in de gehele woningmarkt geen gebrek te zijn aan aanbieders. In de Nota Grondbeleid wordt specifiek bedoeld op de situatie die zich vooral in de woningmarkt op uitleglocaties voordoet, dat projectontwikkelaars door aankoop van grondposities in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces, of al ver daarvóór, concurrerende projectontwikkelaars buiten de boot houden. Hierdoor komt het voor dat binnen één lokale woningmarkt sprake is van één of een zeer beperkt aantal projectontwikkelaars die in hetzelfde marktsegment ontwikkelen en dat er sprake is van een relatief beperkt nieuwbouwaanbod binnen één lokale markt. Met andere woorden: er is soms sprake van een natuurlijk of locationeel monopolie of oligopolie voor één of meerdere aanbieders van nieuwbouwwoningen. Concurrentie tussen marktpartijen is in geval van natuurlijke monopolies onder het huidige rechtsregime feitelijk niet mogelijk (Van Damme, 2005). Wanneer concurrentiebevordering tussen projectontwikkelaars op uitleglocaties het beleidsdoel is, zou ont koppeling tussen eigendom en bouwrecht mogelijk kunnen bijdragen aan verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van deze woningbouwlocaties. Deze ont koppeling is in werking deels vergelijkbaar met de nationalisatie van ontwikkelingsrechten, zoals deze in Groot-Brittannië plaatsvond.

Het nieuw te vormen bouwrecht is vergelijkbaar met erfpachtrecht met als belangrijkste verschil dat ont koppeling tussen eigendom en bouwrecht verplicht kan zijn, wanneer niet voldaan kan worden aan eisen in publiekrecht in de vorm van de zogenaamde 'competitiereggeving', waarin een minimaal aantal aanbieders in hetzelfde woningsegment vereist is.

Het creëren van een afzonderlijk goederenrechtelijk bouwrecht door de wetgever is een directe vorm van marktstructurering, omdat door dit nieuwe recht nieuwe deelmarkten in de projectontwikkelingsmarkt ontstaan. In dit opzicht is deze wijziging in het rechtsregime een duidelijk voorbeeld van een andere afbakening van rechten, om nieuwe markten in rechten te laten ontstaan. De doelstelling van het creëren van meer concurrentie tussen aanbieders in de markt is ook een belangrijk thema in de rechtseconomie en de NIE. Dit heeft twee aspecten. Bedrijven zullen in geval van hoge onzekerheid clusteren en vergroten, om risico's te internaliseren (Williamson, 1996). Deze clustering kan er toe leiden dat monopolies of oligopolies ontstaan: binnen Nederland lijkt dit ook het geval. Volgens Williamson kan de monopoliepositie leiden tot gebrek aan concurrentie en vermindering van de relatieve prestatie van marktpartijen. In de locatieontwikkeling zou dit op het niveau van lokale woningmarkt het geval kunnen zijn. Er is geen zogenaamde *'thick market'* met veel aanbieders, veel kopers en veel aanbod van te verhandelen zaken (Williamson, 1996; Hogdson, 2002; Segeren e.a., 2007). In een op eigendom gebaseerde ontwikkelingsmarkt, ondersteund door zelfrealisatierecht, is concurrentiebeperking tussen aanbieders van woningen praktisch niet te voorkomen. Met wetgeving die meerdere aanbieders van woningen eist, zou dit wel mogelijk zijn. De vraag is echter of hiermee sprake wordt van daadwerkelijke concurrentie, zoals in een *'thick market'*. Gaan ontwikkelaars niet samenwerken en afspraken maken om te komen tot een bepaalde prijs-kwaliteitverhouding?

Conclusies bij het rechtsarrangement waarin eigendom en bouwrecht worden ontkoppeld

Op grond van het gedachte-experiment en de gamesimulatie kan niet geconstateerd worden dat de wijziging in het rechtsregime zoals uitgewerkt in dit onderzoek bijdraagt aan bereiking van het primaire doel van de regimewijziging, namelijk verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningbouw door meer concurrentie tussen projectontwikkelaars. Daar staat tegenover dat de regels ertoe kunnen leiden dat er binnen een lokaal afgebakende markt minimaal een door de gemeente gewenst aantal ontwikkelaars in hetzelfde prijssegment actief zullen zijn om een bouwopgave te realiseren. In die zin leidt de wetgeving tot meerdere aanbieders van woningen binnen een lokale woningmarkt. Deelnemers constateren dat er met de nieuwe regels weliswaar meerdere aanbieders kunnen worden afgedwongen, maar dat er als gevolg van de nieuwe regels mogelijk zelfs minder daadwerkelijke concurrentie tussen ontwikkelaars optreedt dan in de huidige praktijk. De achterliggende gedachte is dat marktpartijen onder het nieuwe rechtsarrangement gestimuleerd worden intensief samen te werken om te komen tot de volgens de gemeente gewenste segmentatie van woningtypen, prijssegmenten en bouwrechten, passend binnen de competitiewetgeving. Deze samenwerking maakt dat partijen opereren binnen de regels van de wetgeving, maar niet

dat er meer concurrentie is tussen ontwikkelende partijen. Deelnemers uit de simulatie geven ook aan elkaar in de praktijk goed te vinden voor afspraken over een gezamenlijk belang rond gebiedsontwikkelingen. Dat is wat de gamesimulatie ook uitdrukkelijk liet zien. De simulatie wijst op de moeilijkheid om in een locatiegebonden markt te voorkomen dat ontwikkelaars en bouwers in het plangebied afspraken met elkaar maken over verdeling van de opgaven en zo voorkomen dat verplichte ontkoppeling van het bouwrecht nodig wordt. Men kent elkaar, kijkt naar elkaar. Vrije concurrentie tussen partijen is in de projectontwikkelingspraktijk kennelijk weerbarstig.

Of meerdere aanbieders in een plangebied leidt tot het bereiken van de doelstelling van een betere prijs-kwaliteitverhouding van de woningen, hangt af van de mate waarin men in de wetgeving erin slaagt te voorkomen dat ontwikkelaars en bouwers (informele) prijs- en/of samenwerkingsafspraken maken over het woningbouwprogramma. Óf er een directe relatie bestaat tussen prijs-kwaliteit van nieuwbouwwoningen en de mate van concurrentie tussen projectontwikkelaars is niet onderzocht en is voor het overige ook slechts beperkt onderzocht. Wel is de vraag verkend of er voor consumenten als gevolg van meerdere (samenwerkende) aanbieders positieve effecten op de prijs-kwaliteitverhouding in de nieuwbouwmarkt optreden. In theorie is denkbaar dat de concurrentie tussen aanbieders in een lokale woningmarkt effectief is. Dit kan leiden tot een grotere diversiteit in woningtypen en mogelijk een hogere kwaliteit van de woningen voor eenzelfde prijs. Een nadeel van daadwerkelijk grotere concurrentie kan zijn dat door de grotere fragmentatie van ontwikkelingsposities, bouwplannen kleinschaliger zijn en dat de ontwikkelingskosten per woning relatief toenemen. Een ander ongewenst neveneffect kan zijn dat een gemeente de differentiatie in woningtypen en prijssegmenten laat afnemen. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit verschijnsel op korte termijn zou kunnen optreden. Gezien de risico's die deze beperking in de differentiatie met zich meebrengt voor de algehele verkoopbaarheid van de woningen, lijkt dit echter een onwaarschijnlijk verschijnsel op de middellange en lange termijn. Wel verwacht is dat er de facto weinig effect vanuit lijkt te gaan op de verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Geconstateerd wordt dat de primaire doelstelling van meer concurrentie, zoals die in de Nota Grondbeleid (2001) is weergegeven, problematisch is. De prijsvorming van woningen voor woonconsumenten is in de nieuwbouw onder normale omstandigheden moeilijk te beïnvloeden, omdat de woningmarkt een voorraadmarkt is.

Er zullen vermoedelijk 'ontsnappingsmogelijkheden' zijn voor ontwikkelaars in gebieden met een tekort aan concurrentie die hun bouwrechten niet aan derden willen aanbieden. Uit de simulatie en het gedachte-experiment blijkt dat het bevorderen van concurrentie in lokaal gebonden markten zeer moeilijk verloopt en dat nieuwe wetgeving in de vorm van ontkoppeling tussen eigendom en ontwikkelingsrecht daar waarschijnlijk geen oplossing voor is. Het zou in de praktijk mogelijk een kwestie kunnen zijn van

het ontwikkelen van creatieve verbintenissenrechtelijke constructies, vergelijkbaar met een informeel samenwerkingsverband om de verplichte inwerkingtreding van het bouwrecht te voorkomen. Zo ontstaat praktisch gezien een vergelijkbare werkwijze als op dit moment in Nederland gebruikelijk is, zonder de Bouwrechtwet. Met dit verschil dat de rol van bouwers wat groter kan zijn. In de vormgeving van deze hypothetische regimewijziging is het verstandig hierop te anticiperen en de belangrijkste ontsnappingsgaten te dichten, althans waar deze de competitiedoelstellingen proberen te omzeilen. Verwacht mag worden op grond van de simulatie dat het complexer is dan dat: samenwerkende belanghebbenden zullen waarschijnlijk onder allerlei omstandigheden zoeken naar (wettelijk en mogelijk niet wettelijk toegestane) vormen van afspraken en/of samenwerking om te voorkomen dat de competitiewetgeving in werking treedt. Ervan uitgaan dat ontkoppeling tussen eigendom en ontwikkelingsrecht leidt tot meer concurrentie tussen aanbieders en een betere prijs-kwaliteitverhouding lijkt onverantwoord.

Verschillen tussen resultaten gedachte-experimenten en de gamesimulatie

Op hoofdlijn vormt de gamesimulatie een verdieping van het gedachte-experiment en kunnen de resultaten van de gamesimulatie gezien worden als een uitwerking en indicatieve empirische onderbouwing van de resultaten van het gedachte-experiment. Er zijn echter ook enkele belangrijke verschillen in gesignaleerde resultaten. Op grond van het gedachte-experiment was de verwachting dat grondeigenaren het mogelijk aantrekkelijk zouden vinden in ieder geval eigendom op de grond te behouden na introductie van de bouwrechtwet en mogelijk minder zouden komen tot het verhandelen van eigendom voor ingang van de wet. Dit bleek niet uit de gamesimulatie.

Een aspect dat in het gedachte-experiment gesignaleerd werd en dat in de simulatie niet uitgewerkt is, is dat projectontwikkelaars een financieringsvoordeel zouden ervaren van investeren in bouwrecht boven volledig eigendom. Er hoeven geen risicovolle investeringen gedaan te worden in het verwerven van een grondportefeuille, waarvan onzeker is dat de grond ooit een bestemmingswijziging naar woningbouw zal ondergaan. Hierdoor kan een nieuwe submarkt in rechten verbonden met grond ontstaan. Dit is een mogelijk langetermijneffect van de regelgeving dat in de gamesimulatie niet verder is verkend. In de grondmarkt anno 2007 werden de financieringsrisico's door private investeerders in grond als minder groot ervaren als deze vanaf medio 2009 zijn, als gevolg van financieringsproblemen waar de meeste partijen in de ontwikkelingsmarkt tegenaan lopen³.

3 Verwacht mag worden dat het financieringsvoordeel van een eventuele bouwrechtwet nu wel gesignaleerd wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen die gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven opdoen met het terugkopen van al verkochte eigendomsrechten op grond en de voorstellen die het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam doet om de financieringsproblemen te verlichten door het aanbieden van erfpacht aan ontwikkelaars gedurende de ontwikkelingstermijn van een locatie, waarbij de afnemer van het vastgoed vervolgens eigendomsrecht bij de gemeente kan verwerven.

Rechtsarrangement 2: Verhandelbare en verplaatsbare rechten om herstructurering en nieuwbouw te verevenen

De tweede wijziging in het rechtsregime die in dit onderzoek is verkend is een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waarbij een wijziging in publiekrecht een markt creëert voor een verbintenissenrechtelijk contract, waarmee de waarde van het zogenaamde VVV-recht te gelde gemaakt kan worden. Dit rechtsregime wordt uitgewerkt met als doel het in samenhang ontwikkelen van woningen in herstructurerings- en uitbreidingsgebieden. De kosten voor herstructurering van verouderde woonwijken (veelal uit de jaren vijftig, zestig en zeventig) zijn hoog. Bovendien komt het voor dat na de herstructurering van deze wijken minder meters vastgoed nieuw worden ontwikkeld, dan er voor herstructurering aanwezig waren en volgens bestemmingsplan ontwikkeld mogen worden. Dit maakt herstructurering moeilijk te financieren, omdat de ingreep een laag of negatief rendement heeft. Door koppelgebieden aan te wijzen, waar eigenaren in herstructureringslocaties hun (resterende) ontwikkelingsrechten kunnen gebruiken voor vastgoedontwikkeling, kunnen die eigenaren de herstructurering van verouderde woonwijken financieren met de opbrengsten van het nieuw te ontwikkelen vastgoed op uitleggebieden (de benuttingsgebieden). Een dergelijk systeem kan aantrekkelijk zijn onder de volgende randvoorwaarden:

- De maximale hoeveelheid woningen die in een gemeente of regio en binnen een bepaalde tijdspanne ontwikkeld mag worden, moet begrensd zijn (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan, inpassingsplan of ander bindend document). Dit is in Nederland het geval.
- Er moet een vraag naar nieuwbouwwoningen zijn die minstens zo groot is als de maximale hoeveelheid woningen die volgens het bestemmingsplan ontwikkeld mag worden. Ook dit is in het grootste deel van Nederland het geval (met uitzondering van enkele perifere regio's in het Noorden en Zuiden van Nederland zoals de regio Den Helder, regio Delfzijl, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen). Zie ook De Kam en Lubach (2007).

In Nederland leeft van tijd tot tijd discussie op over de meerwaarde van introductie van verhandelbare rechten in de projectontwikkeling⁴. Dit gaat volgens een 'voor wat hoort wat'-principe. In ruil voor een maatschappelijk gewenst ruimtelijk resultaat dat niet in het financieel belang van de eigenaar is, wordt de eigenaar van de grond gecompenseerd met een recht dat elders gebruikt kan worden. In 2004 noemt de VROM-raad verhandelbare ontwikkelingsrechten een voorbeeld voor Nederlandse gebiedsontwikkelingsprojecten (VROM-raad, 2004). Verhandelbare en Verplaatsbare Rechten worden vaak genoemd in allerlei regionale en lokale vereveningsdiscussies, bijvoorbeeld in de herstructurering van bedrijventerreinen (Stec Groep in opdracht van provincie Zuid Holland, 2004) en als regionale compensatie voor de transformatie van bedrijventerreinen (Stec Groep in opdracht van de regio Gooi- en Vechtstreek, 2007, 2008 en 2009). Daarnaast is de suggestie gedaan voor verhandelbare bedrijventerreinenquota, waarbij rechten op de ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen regio's verhandeld kunnen worden (Themanummer Verhandelbare bedrijventerreinenquota, blad Bedrijventerreinen, voorjaar 2007). Er is in de Amsterdamse regio aandacht voor de vraag of verhandelbare ontwikkelingsrechten in regionaal verband kunnen bijdragen aan het verminderen van de toekomstige ontwikkelingslocaties voor kantoorruimte via het Plabeka-overleg. Daarnaast maken bestaande ruimte-voor-ruimteregelingen in Brabant en Zuid-Holland gebruik van dit soort vereveningsprincipes. Het gaat om het door de provincie vergeven van ontwikkelingsrechten in speciaal gelabelde gebieden als compensatie van het verlies van rendabel vastgoed (afbraak van varkensschuren in Brabant en de afbraak van kassen in Zuid-Holland). De grondslag onder deze vereveningsconstructies is anders dan bij verhandelbare rechten in koppelgebieden, omdat de provincie de rechten financiert en verstrekt, in ruil voor afbraak van het vastgoed. Dit brengt financiële risico's met zich mee en kan een belemmering vormen voor het voeren van een goede ruimtelijke ordening: provincies zijn soms bereid ontwikkeling van woningen toe te staan buiten reguliere woningbouwlocaties (VROM-raad, 2004). Het meest vergaande voorbeeld van verhandelbare rechten is de VORM (Verhandelbare OntwikkelingsRechten Methode) in Limburg. Binnen het huidige rechtsregime is het mogelijk een vrijwillig verhandelbaar recht te creëren op basis van een erfdiensbaarheid, een kwalitatieve verplichting, of

4 Sinds 2006 zijn er wel verhandelbare emissierechten in Nederland. Deze vorm van verhandelbare rechten berust op het Kyoto-klimaatcontract van 1997, waarin de mogelijkheid voor verhandelbare emissiequota wordt geopend. Vergelijkbare handel in quota is ook mogelijk in productierechten in mest, melk en andere agrarische producten. Hoewel het systeem van verhandelbare rechten in de projectontwikkelingsmarkt enigszins vergelijkbaar is, zijn er ook fundamentele verschillen. In de eerste plaats is een verhandelbaar quotum dat het recht geeft op een bepaalde productie (of uitstoot) een continu proces, dat jaarlijks te produceren is. Verhandelbare rechten in de projectontwikkelingsmarkt zijn in principe maar één keer te verhandelen en komen pas weer op de markt na sloop van het gebouwde vastgoed (Pruetz, 2003; Renard, 2007). Een ander verschil is dat een verhandelbaar ontwikkelingsrecht alleen binnen een bepaalde geografische ruimte te verhandelen is (Renard, 2007).

een nieuw recht af te leiden van deze typen. Dit recht is verhandelbaar, onafhankelijk van de grond en analoog aan rechten op melkquotum en mestrechten. Op dit moment voert Habitura enkele VORM-pilotprojecten. De mogelijkheid om onder het VORM-regime op mooie locaties in het buitengebied te kunnen ontwikkelen, wordt ook verkend door ontwikkelaars (Stec Groep, 2011, diverse vertrouwelijke rapporten). Deze voorbeelden illustreren Nederlandse toepassingen van het 'voor wat hoort wat'-principe, maar zijn geen verhandelbare en verplaatsbare rechten zoals die in sommige Verenigde Staten voorkomen. Wettelijk bindende verhandelbare rechten, die verplicht kunnen worden opgelegd, lijken niet mogelijk zonder een nieuw zakelijk recht te creëren. Maar ook in landen met een Napoleontische eigendomswetgeving, zoals Nederland, komen verhandelbare ontwikkelingsrechten in verschillende vormen voor. In Frankrijk zelfs op twee manieren. Ook in Italië zijn er mogelijkheden voor verhandelbare ontwikkelingsrechten, die lijken op 'TDR's'. Hier zijn deze instrumenten niet zozeer in de plaats van directieve ruimtelijkeordeningsinstrumenten, maar vooral als aanvulling op directieve instrumenten gecreëerd (Micelli, 2002). In Finland wordt het introduceren van verhandelbare ontwikkelingsrechten overwogen, specifiek door de doelstelling om binnenstedelijke herontwikkeling beter mogelijk te maken en eigenaren te stimuleren hun woningen op te knappen door hen extra ontwikkelingsrechten te verstrekken (Haila, 2006).

Verplaatsing van het recht is aantrekkelijk, wanneer de rechten een commerciële waarde hebben die het rendabel maakt te komen tot dergelijke contracten (Geuting, 2007) of zoals Renard het zegt: *'no market will operate unless the exercise is worthwhile'* (Renard, 2007). Commerciële waarde van ontwikkelingsrechten kan ontstaan door het aanwijzen van koppelgebieden in de vorm van herkomst- en benuttingsgebieden, waarbinnen alléén verhandelbare rechten op de markt kunnen komen. Deze koppelgebieden moeten in het bestemmingsplan als zodanig worden benoemd. Alleen zo loont het te komen tot contracten voor de vrijwillige overdracht van rechten. Vrijwillig verhandelbare rechten kunnen op veel verschillende manieren worden ingezet, vooral waar rendabele en onrendabele projecten in één plangebied en in één exploitatie kunnen worden gekoppeld, zoals ontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties in uitleglocaties in samenhang met binnenstedelijke woongebieden. Dit principe kan toegepast worden als compensatie voor inspanningen op moeilijke ontwikkelingslocaties, zoals herstructureringslocaties. Beide plangebieden worden dan in ontwikkelingsrechten aan elkaar gekoppeld. Dit kan bijvoorbeeld in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, waarin gemeenten en/of provincie gebieden ruimtelijk afbakenen en hier een bepaalde specifieke status aan geven, zoals een herkomst- of een benuttingsgebied. Deze juridische status moet naar verwachting worden gevonden in een wijziging in de

Wro (2008), in combinatie met artikel 44 A van de Woningwet⁵.

Conclusies bij het rechtsarrangement van verhandelbare en verplaatsbare rechten

Op grond van de gamesimulatie en het gedachte-experiment wordt geconcludeerd dat het introduceren van koppelgebieden in het publiekrecht zou kunnen leiden tot een markt-structureringsproces dat de financieringsdoelstelling kan bevorderen. Het gedachte-experiment en de gamesimulatie laten zien dat door de wijziging in het rechtsregime commerciële waarde kan worden gegeven aan het slopen en nieuw ontwikkelen van woningen in het herkomstgebied, zonder dat de overheid hoeft bij te dragen aan een eventuele onrendabele top van deze ontwikkeling. Door een wijziging in het publiekrecht die het mogelijk maakt om koppelgebieden te benoemen kan een gemeente in een bestemmingsplan een nieuwe markt in vrijwillige verbintenissenrechtelijke rechten afbakenen. Aandachtspunt hierbij is dat het aanwijzen van deze gebieden op zich al gezien kan worden als een ruimtelijkeordeningsinstrument. Door aanwijzing van het benuttingsgebied creëert de gemeente een nieuwe woninglocatie (Renard, 2007). In de simulatie kwam naar voren dat ontwikkelaars en woningcorporaties graag gebruik maken van de verbintenissenrechtelijke kansen om verhandelbare rechten af te bakenen en deze te verhandelen binnen de koppelgebieden. De deelnemers zijn licht positief tot positief over de wijziging in het rechtsregime en de effecten die deze wijziging op de projectontwikkelingspraktijk kan hebben. De effecten zijn het meest positief voor de herstructureringsgebieden. Verwacht mag worden dat deze gebieden sneller herontwikkeld kunnen worden en dat de kwaliteit van de gebieden erop vooruit kan gaan. Dit hangt niet zozeer samen met de directe invloed die de regels hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen, als wel dat onder invloed van het aanwijzen van koppelgebieden het financieel waarschijnlijk beter mogelijk wordt te komen tot herontwikkelingsplannen met lagere dichtheid en een hoger aandeel eengezinswoningen dan zonder deze regels. Het aanwijzen van koppelgebieden lijkt in dat opzicht smeerolie voor minder moeizame ontwikkeling van herontwikkelingslocaties.

Waar het gaat om de effecten van het aanwijzen van koppelgebieden op uitbreidingslocaties (het benuttingsgebied) zijn de verwachte effecten van het rechtsregime minder positief. In de eerste plaats brengt de noodzaak een Vrijwillig Verhandelbaar en Verplaatsbaar (VJV-) recht te verwerven een hobbel in het ontwikkelingsproces mee die er niet was. Dit heeft verschillende consequenties. Het verwerven van een VJV-recht kost waarschijnlijk tijd en

⁵ In dit artikel is geregeld dat er voor een bouwvergunning een weigeringsgrond ex artikel 3 van de wet BIBOB van toepassing is. De wet BIBOB biedt de mogelijkheid voor een extra weigerings- en intrekingsgrond en biedt bestuursorganen de mogelijkheid extra voorwaarden te stellen aan aanvragers van vergunningen.

het vrijkomen van het recht hangt af van de sloop van woningen in het herkomstgebied. Dit in combinatie met eventuele onderhandelingen over verwerven van VVV-rechten en (andere) transactiekosten betekent een lager ontwikkelingstempo dan zonder koppeling aan een uitleglocatie. Omdat benuttingsgebieden vaak nieuwe woningbouwlocaties zijn die voorheen nog niet in het bestemmingsplan waren opgenomen, kan het potentieel vertragende effect in de planning van woningbouwlocaties worden ingecalculerd. Zo hoeft het niet per se te leiden tot vertraging in de bouwproductie in een gemeente als geheel. Daarnaast komt in het gedachte-experiment en de gamesimulatie naar voren dat het VVV-recht mogelijk op korte en middellange termijn een extra kostenpost betekent in het ontwikkelingsproces op uitleggebieden. Op lange termijn mag verwacht worden dat private partijen deze kostenpost meenemen in de prijzen die men bereid is te betalen voor verwerving van grondeigendom in het uitleggebied. Dit heeft consequenties voor de aanbieder van grond op uitleglocaties. Daarmee zou het aanwijzen van koppelgebieden kunnen leiden tot een stevige verankering tussen oude en nieuwe woongebieden, waarbij de kosten van het ene gebied in het rechtsarrangement worden verevend met opbrengsten uit het andere gebied. Dit kan leiden tot een betere financiering van de herstructurering van verouderde woonwijken.

Ik constateer op grond van de indicatieve verkenning in de gamesimulatie en het gedachtearrangement dat dit rechtsarrangement een goede doelbereiking zou kunnen hebben. Er kunnen echter ook potentiële nadelen optreden. In de eerste plaats lijkt de wetgeving gevoelig voor projectspecifieke omstandigheden. Uit de gamesimulatie komt naar voren dat de rechtsverhoudingen in zowel herkomst- als benuttingsgebied van invloed lijken te zijn op de effecten van het rechtsregime. Zo lijkt de wetgeving aantrekkelijk voor eigenaren in het herkomstgebied met een omvangrijke eigendomspositie. Corporaties hebben met de koppelgebiedenwetgeving een betere uitgangspositie dan nu. De regels maken het ontstaan van rechten mogelijk die commerciële waarde geven die er voorheen nog niet was. Deze waarde kan bovendien direct gelabeld worden en ingezet in de herstructurering van verouderde woongebieden. Dit geeft grote eigenaren voordelen in de herontwikkeling van de naoorlogse wijken. Het geeft corporaties met eigendom in herkomstgebieden een betere uitgangspositie voor ontwikkeling van nieuwe locaties in de uitleggebieden (men beschikt al over voor de benodigde VVV-rechten). De onderhandelingspositie van corporaties ten opzichte van ontwikkelaars en gemeente lijkt ook beter te worden.

Aanwijzen van koppelgebieden lijkt op grond van de verkenning niet aantrekkelijk voor bouwers. De nieuwe regels leiden tot hogere bedragen van voorinvesteren voor het ontwikkelen op uitleglocaties. Het is complexer dan grond kopen en bouwproductie verwerven alléén, omdat in aanvulling daarop een VVV-recht nodig is. Dit vergroot

de risico's in het ontwikkelingsproces. Dit lijkt met name problematisch voor partijen met een kortere investeringstermijn, zoals bouwers en particuliere eigenaren. Een gemiddelde bouwer zal naar verwachting niet zo snel instappen op ontwikkelingslocaties in koppelgebieden. Voor particuliere eigenaren in het herkomstgebied zal het moeilijker zijn een goede waarde voor een af te bakenen VVV-recht te krijgen, al mag verwacht worden dat hun positie er ook beter op zal worden dan zonder de regelgeving (in de simulatie kwam dit overigens niet naar voren). Daarvoor zullen de transactiekosten voor individuele eigenaren mogelijk te hoog zijn en is het denkbaar dat ze een minder sterke onderhandelingspositie kunnen innemen ten opzichte van professionele vastgoedpartijen, zo blijkt in de simulatie. Daarnaast is de kans aanwezig dat bijvoorbeeld beleggers moeilijker nieuwe producten kunnen verwerven, omdat corporaties en ontwikkelaars het huursegment in de ontwikkeling al afdekken. In het verlengde daarvan mag verwacht worden dat het rechtsarrangement een stimulans voor samenwerking tussen private marktpartijen kan betekenen. Hoewel deze samenwerking geen invloed lijkt te hoeven hebben op de mate van doelbereiking van verbetering van de financiering van de herontwikkeling van woningbouw in herstructureringsgebieden, zou dit neveneffect van het rechtsregime negatief kunnen uitpakken voor doelbereiking op andere beleidsterreinen, zoals het bevorderen van concurrentie tussen ontwikkelaars binnen een lokale woningmarkt.

Geen substantiële verschillen in resultaten gedachte-experiment en de gamesimulatie

Op hoofdlijn vormt de gamesimulatie een verdieping van het gedachte-experiment en kunnen de resultaten van de gamesimulatie gezien worden als een uitwerking en indicatieve onderbouwing van de resultaten van het gedachte-experiment. Er lijken op grond van de gamesimulatie geen substantiële verschillen te bestaan tussen de verwachtingen op grond van de gedachte-experimenten en de verdieping in de simulatie. Wel is het zo dat net als in de eerste gamesimulatie sprake is van sterke samenwerking tussen partijen met gelijke belangen, meer dan op grond van het gedachte-experiment verwacht was.

Rechtsarrangement 3: stedelijke herverkaveling als alternatief voor actief grondbeleid

Stedelijke herverkaveling is een manier om eigendomsrechten in te zetten ten behoeve van de waardesprong van grondgebruik met een lage waarde naar grondgebruik met een hoge waarde. Primair uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dat bij veel versnippering kavelgrootte een drukkend effect heeft op de grondwaarde (Evans, 2004). De vormgeving van de regimeswijziging is geïnspireerd op ruilverkavelingsconstructies in steden, zoals in Duitsland en delen van Spanje voorkomen. Het is een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waarbij een wijziging in publiekrecht een markt creëert voor herverkavelingsrechten bij gebiedsontwikkelingen met een sterke versnippering.

Wanneer in Nederland gemeenten geen actief grondbeleid voeren, kunnen impasses in het ontwikkelingsproces ontstaan in gebieden met een groot aantal verschillende (ontwikkellende) grondeigenaren. 'Hold out'-problemen kunnen optreden en er vallen partijen buiten gangbare bouwclaimmodellen. Onteigening van deze partijen is meestal geen optie, gezien de jurisprudentie van het zelfrealisatierecht. In die situatie kan faciliterend grondbeleid een alternatief zijn voor actief grondbeleid. Toch wordt faciliterend grondbeleid zelden gebruikt en komen sterk versnipperde uitleglocaties soms niet, of alleen zeer moeizaam tot ontwikkeling. In principe is onder de Nederlandse wet mogelijk dat er een vrijwillig samenwerkingsverband bestaat dat, met instemming van betrokken eigenaren, een plan maakt voor de ontwikkeling van een gebied en daarbij afspraken maakt over de perceel- en kostenverdeling van dit plan. Dit verband kan vervolgens de coördinatie verrichten voor bouwrijp maken en de aanleg van publieke voorzieningen. Deze vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling wordt incidenteel gebruikt bij herontwikkeling van stedelijke vernieuwingslocaties en bedrijventerreinen en niet als methode voor het ontwikkelen van uitleglocaties. Dit hangt onder meer samen met transactiekosten: overdrachtsbelasting, notariskosten en kosten voor het aanmaken van kadastrale rechten. Wanneer er een publiekrechtelijke regeling voor stedelijke herverkaveling is, zijn er fiscale voordelen toe te kennen aan de coördinerende lichamen en vervallen (sommige) barrières voor het gebruik van deze constructies. Dit is de kern van de regeling voor kavelruil. Nederland kent geen wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, al is deze diverse malen in discussie geweest. In het landelijk gebied kennen we sinds 1924 een wettelijke regeling voor kavelruil, die inmiddels onderdeel is van de Landinrichtingswet (sinds 1985, wordt WILG). Daarnaast wordt sinds de jaren veertig gedacht over introductie van stedelijke herverkaveling (Vermeulen, 1967; Scheffer, 1956). Na de oorlog was dat om verwoeste woonwijken en binnensteden weer te kunnen ontwikkelen. In Rotterdam is het erfpachtstelsel ingevoerd om herverkaveling mogelijk te maken en heropbouw van de stad te faciliteren. Ook in de jaren zeventig en tachtig is door onder andere De Haan (1985) in het kader van de stadsvernieuwingsopgave gezocht naar een manier om herstructurering te vereenvoudigen. De laatste jaren is aandacht voor herverkaveling toegenomen. Zo suggereert de Nota Grondbeleid regelgeving op te starten voor vorming van een tijdelijke grondbank in herstructureringsgebieden, zodat herverkaveling en herontwikkeling sneller kan plaatsvinden (Nota Grondbeleid, 2001). Achterliggende gedachte is dat herverkaveling een instrument kan zijn om financiering van (bijvoorbeeld) herstructureringsprojecten te vereenvoudigen. Doordat de versnippering in het plangebied vermindert, kan beter tot exploitabele ontwikkelingslocaties gekomen worden. Daarnaast zou herverkaveling ingezet kunnen worden als alternatief ontwikkelingsmodel in stedelijke herstructureringsgebieden en bij collectief particulier opdrachtgeversschap. In 2007 is de draad weer opgepakt met nieuw onderzoek door De Wolff en Seinpost, naar het ontwikkelen van een aanvullende regeling

voor stedelijke herverkaveling. In de praktijk is vrijwillige stedelijke herverkaveling daadwerkelijk incidenteel toegepast. Vooral in situaties waarin woningcorporaties eigendom ruilen in naoorlogse wijken, om sloop en nieuwbouw te vereenvoudigen. Door tijdelijk alle eigendommen in één pool onder te brengen werden kosten voor bouw- en woonrijp maken en aanleggen van de fundering financieel aantrekkelijker. Dit ging gepaard met een complex proces en een intensieve persoonlijke aanpak. In 2007 ontwikkelde het bureau Seinpost samen met De Wolff in opdracht voor VROM een conceptmodel voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing in de vorm van GPSV (Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing). Binnen de GPSV worden op hoofdlijn vergelijkbare stappen doorlopen als in Duitse vormen van 'Umlegung'. De regeling suggereert de vorming van een nieuw beperkt zakelijk recht, in de vorm van een VVE-premium en daarnaast aanpassing van publiekrecht. Het beperkt zakelijke recht lijkt op een appartementsrecht, maar dan met wettelijke mogelijkheden om deelname af te dwingen. Dit geeft de deelnemers binnen de GPSV hulp bij de aankoop van posities van lastige eigenaren. Er komen medio 2011 mogelijk pilots om GPSV in de praktijk toe te passen. De gedachte dat stedelijke herverkaveling een alternatief is voor actief grondbeleid, komt in academische en beleidsmatige discussies niet vaak voor (uitzondering is Van der Krabben en Needham, 2009 en Bregman en De Wolff, 2011). Volgens Akro Consult is hier weinig behoefte aan (Akro Consult, 2002). Tegelijkertijd zijn er anno 2009 steeds meer steden, zoals Rotterdam en Apeldoorn, die onderzoeken óf en in welke gevallen faciliterend grondbeleid een aantrekkelijker alternatief voor hen is. Onder invloed van de Wro 2008 en de Grondexploitatiewet zal het gebruik van faciliterend grondbeleid mogelijk vaker gaan voorkomen. De beleidsmatig geringe aandacht hangt mogelijk samen met de situatie dat in de praktijk vooral gedacht wordt vanuit het bestaande ontwikkelingsmodel, waarin actief grondbeleid dominant is. Vanuit de praktijk kan het versterken van het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid van belang zijn om te voorkomen dat gemeenten zich 'gedwongen' voelen in te gaan op bouwclaims en om het beschikbare publiekrechtelijke instrumentarium op een zuivere manier te kunnen inzetten. Juist déze werking van stedelijke herverkaveling lijkt daarom sterk aan te sluiten bij gedachten uit de Nota Grondbeleid (2001) en de Wro (2008), waarin het bevorderen van faciliterend grondbeleid een belangrijke rol speelt.

Stedelijke herverkaveling is een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waarbij het introduceren van nieuw publiekrecht (een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling), een marktstructureringsinstrument doet ontstaan. De gemeente beschikt over de grond en financiering voor publieke werken en een sturingsinstrument voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen op het gebied van de woningbouw, zonder daarvoor grond te hoeven verwerven en actief grondbeleid te voeren. Het onderzoek is een interessante verkenning van de Coasiaanse stelling dat de initiële verdeling van de

rechten op grond niet van invloed is op het projectontwikkelingsproces en de ruimtelijke resultaten van dat proces. In een wereld zonder transactiekosten, zullen eigenaren bereid zijn transacties te doen om te komen tot een zo optimaal mogelijke functie (met de hoogste residuele grondwaarde) voor de grond. In een wereld zonder transactiekosten komen ontwikkelingsprojecten tot stand wanneer een waardesprong te realiseren is. De werkelijkheid is anders: transactiekosten, voorkomend uit informatiekosten, onderhandelingskosten en contractkosten spelen een belangrijke rol in het proces te komen tot een goede bestemming van de grond. Daarnaast speelt de inbrengwaarde van grond in het ontwikkelingsproces een heel belangrijke rol. Individuele eigenaren proberen het 'maximale' te halen uit onderhandeling om hun deel van de waardesprong in het ontwikkelingsproces te vergroten. Men probeert elkaar uit te kopen en er zullen eigenaren zijn die niet mee willen doen, om zo de eigen onderhandelingspositie te versterken. Dit kan het onderhandelingsproces vertragen, waardoor de nieuwe ontwikkeling soms zelfs niet tot stand komt en uiteindelijk alle eigenaren slechter af zijn. Een derde partij (zoals een projectontwikkelaar die van alle eigenaren wil kopen) helpt niet altijd, vanwege 'hold out'-problemen. Hierdoor kan de ontwikkeling niet, of alleen tegen zeer hoge kosten voor de ontwikkelaar doorgaan, omdat hij in een 'lock in'-positie zit (Hong en Needham, 2007). Consequentie van deze situatie is dat er geen of suboptimale ontwikkelingen plaatsvinden. Zeker in situaties met veel versnippering van de eigendomsposities, is dit een praktijk die opgelost zou kunnen worden door middel van stedelijke herverkaveling. Dit gebeurt in de praktijk ook in verschillende landen waar vormen van stedelijke herverkaveling voorkomen. Dit is onder andere het geval in Duitsland waar 'Umlegung' een centraal ruimtelijkeordeningsinstrument is. Dit kan het best vertaald worden met stedelijke ruilverkaveling of stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling kan in Duitsland verplicht of vrijwillig plaatsvinden. In beide gevallen is het een instrument om beschikkingsmacht over vastgoed tijdelijk over te dragen aan bijvoorbeeld een herverkavelingscommissie of coördinator. Er is in veel landen een vorm van stedelijke herverkaveling: Japan, Taiwan en Korea zijn bekende voorbeelden. In Europa krijgen naast het Duitse model ook het 'Valenciaans model' en de Zweedse en Franse herverkavelingsmodellen veel aandacht.

Conclusie bij het rechtsarrangement van stedelijke herverkaveling

Op de vraag of stedelijke herverkaveling een alternatief zou kunnen zijn voor actief grondbeleid, wordt geconstateerd op grond van de simulatie dat de regeling deels tegemoet kan komen aan bezwaren die gemeenten hebben tegen faciliterend grondbeleid of mengvormen zoals een GEM of bouwclaim. De meeste gemeenten willen de regie en zo min mogelijk marktpartijen. Daarnaast zijn gemeenten meestal niet bereid afzetrisico te nemen. De regeling kan dit probleem mogelijk deels doen verdwijnen. Ook met een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling mag echter verwacht worden

dat gemeenten in de praktijk niet altijd behoefte hebben het instrumentarium dat een wet zou bieden in te zetten. Gemeenten willen graag op voorhand veel vastleggen. Tegelijkertijd lijkt dit langzaam te veranderen. Steeds meer gemeenten doen ervaring op locaties te ontwikkelen op basis van faciliterend beleid. In die situatie zou het nieuwe instrumentarium een voordeel kunnen zijn.

De herverkavelingsregels dragen bij aan het denken in rechten, zonder rekening te houden met locatie. Dit vergroot de manoeuvreerruimte van de samenwerking in een Herverkavelingsmaatschappij.

Herverkaveling kan dienen als alternatief voor actief grondbeleid in situaties waarin sprake is van planontwikkelingen met een positieve waardeontwikkeling, onder aantrekkelijke marktomstandigheden. Alleen in die situatie is het immers aantrekkelijk voor eigenaren om te participeren in een herverkavelingsregeling. Dit betekent dat de toepassingsmogelijkheden enigszins worden beperkt.

De meerwaarde van een wettelijke regeling als stok achter de deur lijkt op grond van de simulatie en praktijkervaringen belangrijk te zijn. Juist dit illustreert ook de indirecte vorm die marktstructurering kan aannemen en dat de publiekrechtelijke inbedding van marktstructureringsvoorbeelden belangrijk is. Onteigeningsinstrumenten en Wet voorkeursrecht gemeenten kunnen worden ingezet, maar hebben vooral een indirecte werking in die zin dat dreigen met het opstarten van onteigeningsprocedures helpt om op minnelijke wijze tot een overeenstemming te komen. De meerwaarde lijkt het grootst in de opstartfase: de nieuwe regels maken dat mensen starten met het samen een verband op richten. Wanneer dat éénmaal in gang is gezet, zijn de verschillen ten opzichte van de huidige praktijk beperkt.

Aandachtspunt is dat de werking van de herverkavelingswet lijkt af te hangen van het aantal partijen dat eigendom heeft in een gebied. Als er te veel deelnemers zijn, wordt onderhandelen en er samen uitkomen lastig. Oplossing in zo'n scenario is dat de te exploiteren plangebieden dan kleiner gemaakt kunnen worden. De beperking zit in de hoeveelheid deelnemers en dat de belangen van de partijen min of meer gelijk moeten zijn. Het is derhalve dan ook geen wondermiddel, maar een middel om uit de impasse te komen bij complexe projecten met een flink aantal deelnemers. Hoe meer deelnemers echter, hoe moeilijker ook de opgave.

Mogelijk zouden samenwerkingsarrangementen vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling ook bruikbaar kunnen zijn in binnenstedelijk gebied. In dit scenario mag verwacht worden dat de inbrengwaarde van grondeigendom dan een grotere rol gaat spelen in de ontwikkeling. Binnenstedelijk is de diversiteit aan vormen vastgoed groot

en verschilt de waarde van de grond en de opstal fors, waardoor grotere diversiteit aan belangen ontstaat. Discussies over inbrengwaarden en aandeel van de inbreng in het geheel worden dan ingewikkelder. Dit geeft beperkingen aan toepassing van vrijwillige regelingen voor kavelruil. De combinatie van een vrijwillige regeling, met een wettelijke regeling als 'stok achter de deur', zoals in Duitsland voorkomt is dan een oplossing.

Beperkte verschillen tussen de gamesimulatie en het gedachte-experiment

Er zijn slechts beperkte verschillen tussen de gamesimulatie en het gedachte-experiment waargenomen. Het belangrijkste verschil was de mate waarin samengewerkt wordt tussen de marktpartijen en dat deelnemers sterk bleken vast te houden aan hun eigen gewoonten, rollen en werkwijzen in het ontwikkelingsproces. In dat opzicht bleek de gamesimulatie een bevestiging en verdieping van de resultaten uit het gedachte-experiment.

Afsluitende conclusies en methodologische reflectie bij het onderzoek als geheel

Marktstructurering kan bijdragen aan het realiseren van ruimtelijkeordeningsdoelstellingen

Marktstructurering binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening kan in specifieke gevallen bijdragen aan het realiseren van ruimtelijkeordeningsdoelstellingen. Het verruimt de gereedschapskist van de planologie. Het is zeker geen 'Haarlemmerolie' voor alle actuele ruimtelijkeordeningsvraagstukken, eerder een hulpmiddel in aanvulling op traditionele ruimtelijkeordeningsinstrumenten. Het sluit ook aan op bestaande praktijken. Marktstructurering kan positieve invloed hebben op het realiseren van specifiek omschreven ruimtelijke doelstellingen. Maar het kan in het verlengde daarvan ook negatief uitpakken voor andere doelstellingen en naast verwachte en gewenste effecten ook onverwachte en ongewenste effecten hebben. Bovendien kan aanpassing van een rechtsregime niet direct ander gedrag afdwingen, maar alleen de randvoorwaarden bieden om te komen tot een andere werkwijze. De klassieke uitspraak '*A man maie well bring a horse to the water, But he can not make him drinke without he will.*'⁶ is veelzeggend. Een publieke of private marktpartij zal ook onder nieuwe regels alleen dat doen wat ze wil doen.

In twee van de drie simulaties lijken de hypothetische wijzigingen in het rechtsregime overwegend bij te dragen aan doelbereiking van de ruimtelijke ordening in de

6 Uitspraak voor het eerst vastgelegd in John Heywood's 'A Dialogue Conteynyng the Number in Effect of All the Prouerbes in the Englishe Tongue' (1546).

gebiedsontwikkeling. Deze conclusie is voorzichtig en heeft betrekking op de specifieke wijzigingen in de rechtsregimes zoals die in dit boek zijn verkend. De voorzichtigheid heeft twee redenen. In de eerste plaats kent de onderzoeksmethode beperkingen van generaliseerbaarheid en validiteit. In de tweede plaats laten de empirische verkenningen zien dat de werking van het rechtsregime nauw samenhangt met de precieze uitwerking ervan. Kleine verschillen in de formulering van de regelgeving kunnen een groot effect hebben op het gedrag van marktpartijen. Dit onderstreept het belang van uiterst zorgvuldige wetgevingstrajecten bij het doorvoeren van regimewijzigingen. De werking van de regimewijziging valt of staat bij de verankering van de regimewijziging in zowel publiek- als privaatrecht.

De manier waarop marktstructurering werkt

In hoofdstuk 1 staan vier verwachtingen over hoe marktstructurering zou werken.

1. Marktstructurering kan leiden tot wijzigingen in de uitoefening van rechten die gebruikt worden bij de ontwikkeling van vastgoed.
2. Hierdoor kunnen nieuwe marktconstellaties en deelmarkten in de projectontwikkeling ontstaan.
3. Dit heeft invloed op de manier waarop publieke en private marktpartijen het ontwikkelingsproces vormgeven.
4. De manier waarop publieke en private partijen het ontwikkelingsproces vormgeven, beïnvloedt de ruimtelijke inrichting.

De eerste verwachting is dat marktstructurering leidt tot *wijzigingen in de uitoefening van rechten die gebruikt worden bij de ontwikkeling van vastgoed*. Dit was in alle drie rechtsarrangementen in meer of mindere mate het geval:

- In het arrangement over ontkoppeling van eigendom en bouwrecht waren de wijzigingen in de uitoefening van de rechten nog relatief beperkt. Vooral de private marktpartijen met grote eigendomsposities deden hun best te voorkomen dat van hun eigendom een zakenrechtelijk bouwrecht afgescheiden moest worden. Dit leidde tot vorming van samenwerkingsarrangementen tussen ontwikkelende partijen en partijen die zouden kunnen ontwikkelen, om als informeel samenwerkingsverband de locatie te kunnen realiseren.
- In het rechtsarrangement over VVV-rechten bleek dat deelnemende partijen de mogelijkheid om VVV-rechten te vormen door de sloop van woningen in het herkomstgebied graag wilden benutten. De rechten hadden een commerciële waarde gekregen, omdat ze een voorwaarde vormden voor de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen in het gekoppelde benuttingsgebied. Dit beïnvloedde zowel de transacties in het eigendomsrecht, de prijs van eigendom en VVV-rechten en het gebruik van het nieuwe VVV-recht.

- Ook bij het derde rechtsarrangement, waarin een herverkavelingsmaatschappij (HM) werd gevormd, had de wijziging in het rechtsregime effecten op het gebruik van rechten in het ontwikkelingsproces. Eigendom in het plangebied werd hierdoor aantrekkelijk en nam in waarde toe. Daarnaast stimuleerde de vorming van een HM de samenwerking van de grondeigenaren in het plangebied. Deelnemers werkten intensief samen bij vorming van arrangementen om de rechten op woningen binnen het HM-verband naar rato van inbreng zo te ruilen dat de samenstelling van de te ontwikkelen woningportefeuille aansloot bij de wensen en eisen van elk van de deelnemers.

Wat echter ook naar voren kwam is dat bestaande informele praktijken bleven bestaan en een sterke invloed hadden op hoe actoren met de nieuwe regels omgingen. Het gaat dan vooral om gewoonten zoals die in de loop van de tijd in de Nederlandse projectontwikkelingsmarkt zijn ontwikkeld, zoals de neiging tot samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaars, tussen corporaties onderling en tussen grondeigenaren met eenzelfde belang. Dit leidde ertoe dat de uitkomsten uit de simulatie soms anders waren dan volgens de rechtseconomische theorie.

De *tweede* verwachting is dat er als gevolg van wijzigingen in het rechtsregime *nieuwe marktconstellaties en deelmarkten in de projectontwikkeling* ontstaan. Deze verwachting is gedeeltelijk uitgekomen:

- In het rechtsregime waarin eigendom en bouwrecht werden ontkoppeld, is een poging gewaagd het bouwrecht te verhandelen en zelfs per opbod te verkopen. Maar tijdens de simulatie kwam naar voren dat vooral de grotere eigenaren en belanghebbenden (de rentmeester) in het plangebied er hard aan hebben gewerkt om juist te voorkomen dat dat zou gebeuren. Dit leidde er tijdens de simulatie toe dat er verschillende informele consortia ontstonden: één samenwerkingsverband van partijen zonder of met beperkt eigendomsrecht in het plangebied en één samenwerkingsverband van de 'grote' eigenaren en belanghebbenden in het plangebied. Dat laatste samenwerkingsverband had de grootste marktmacht en zorgde voor afkalving van draagvlak voor andere samenwerkingsvormen. De vorming van de informele samenwerkingsverbanden kan toegeschreven worden aan de wijziging in het rechtsregime. In dat opzicht ontstonden er ook zeker nieuwe marktconstellaties zoals verwacht. Voor alle partijen gold (zowel in de gamesimulatie als in het gedachte-experiment) dat zij de nieuwe regels zo probeerden in te zetten dat dit zoveel mogelijk tegemoet komt aan hun eigen belangen. In de simulatie bleek echter ook dat de partijen met het grootste grondeigendom hier het beste in slaagden. Sowieso was de vorming van het samenwerkingsverband ingegeven om afscheiding van het bouwrecht te voorkomen.
- In het gedachte-experiment en de gamesimulatie van het tweede rechtsarrangement ontstond er binnen de grenzen van het koppelgebied snel een nieuwe markt om

VVV-rechten, als deelmarkt binnen de projectontwikkeling. In het verlengde daarvan gingen eigenaren in het benuttingsgebied en eigenaren in het herkomstgebied in twee constellaties samenwerken. Beide samenwerkingsverbanden hadden tot doel de werking van het rechtsregime zo veel mogelijk naar eigen hand te zetten. De ontwikkelaars probeerden zo de prijsvorming van hun rechten in het benuttingsgebied te beïnvloeden. Een ander voorbeeld was dat de corporaties elkaar al snel onderling vonden en daarnaast in het herkomstgebied probeerden niet samen te werken met de particuliere eigenaren in het gebied.

- Dat er nieuwe marktconstellaties en wijziging in het gebruik van rechten ontstaan, geldt ook voor de herverkavelingsregels in het derde rechtsarrangement. Er ontstond een Herverkavelingsmaatschappij (HM) en binnen de HM stelden deelnemers afspraken op om te komen tot een onderlinge weging van verschillende woningtypen in termen van rentabiliteit.

Tegelijkertijd bleek ook dat de keuze voor samenwerkingspartners in het ontwikkelingsproces overeenkomsten heeft met de manier waarop dit in de huidige praktijk in Nederland plaatsvindt. In het kort kan deze werkwijze samengevat worden door twee principes. In de eerste plaats werken grote partijen bij voorkeur samen met andere grote partijen. Daarnaast is opvallend dat partijen veelal dezelfde taakopvatting bleven houden die ze ook binnen de huidige praktijk hebben. Bouwers blijven bouwers en beleggers blijven beleggers. Ontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties bleken net als in de huidige praktijk overwegend samen te werken met voor hen bekende marktpartijen. Voor anderen bleek het moeilijk zich in deze markten in te vechten. In dat opzicht laat de simulatie zien dat the *'initial assignments of rights'* zoals Coase dit beschrijft, ertoe doet: de verdeling van rechten tussen marktactoren in de startsituatie lijkt in alle drie de simulaties van invloed te zijn op de resultaten van de simulaties en de effecten van de rechtsregimes. Daar komt bij dat ook wie hoeveel van welke rechten heeft, invloed lijkt te hebben op de uitkomsten.

De *derde* verwachting is dat de genoemde *wijzigingen zouden leiden tot wijzigingen in hoe publieke en private marktpartijen het ontwikkelingsproces vormgeven*. In de drie verkenningen wordt ook dit bevestigd, al geldt ook hier: de effecten op het ontwikkelingsproces zijn niet onverdeeld zoals beoogd. Zo zullen alle drie rechtsarrangementen naar verwachting op korte termijn leiden tot vertraging in het ontwikkelingsproces, vanwege de noodzaak om te wennen aan nieuwe regels.

- Voor het rechtsarrangement van de Bouwrechtwet geldt dat private partijen lijken te streven naar zo min mogelijk gedwongen afscheiding van het bouwrecht. Dit zou kunnen leiden tot structureel meer overleg en samenwerking tussen private partijen en tussen publieke en private partijen. De kans dat dit leidt tot vertraging in het ontwikkelingsproces is groot. Daarnaast zal het tot gevolg kunnen hebben dat het

proces als geheel meer ingericht wordt op informele samenwerkingsarrangementen. Dit gaat ten koste van concurrentie tussen marktpartijen binnen één lokale woningmarkt, wat juist niet de bedoeling was.

- In het scenario van een koppelgebiedenwetgeving mag verwacht worden dat het aantal transacties in het ontwikkelingsproces zal toenemen om zo te komen tot de benodigde eigendoms- en VVV-rechten. In het verlengde daarvan zullen de rechten die met de transacties gemoeid zijn waarschijnlijk overwegend bij de partijen in portefeuille komen met het meeste risicodragende vermogen. In dat opzicht lijkt de wetgeving ten goede te komen aan ontwikkelaars en woningcorporaties en minder aan partijen met kleinere rechtsposities, zoals bouwers en beleggers en particuliere eigenaren. Naast de al gesignaleerde vertraging in het ontwikkelingsproces, mag ook verwacht worden dat een arrangement met VVV-rechten het ontwikkelingstempo van herkomstgebieden zou kunnen bevorderen. De reden is dat herontwikkeling van deze woningen een commerciële waarde krijgt die er nu niet is.
- Van het werken met een HM mag verwacht worden dat in versnipperde locaties in het uitleggebied, uitgaande van een lage inbrengwaarde (vergelijkbaar met de agrarische grondwaarde) het residu in de bouwkolom van het ontwikkelingsproces niet al in de grondexploitatie wordt genomen, maar pas in de planrealisatie. Dit heeft tot gevolg dat deelnemers intensief samenwerken om te komen tot planrealisatie. Daarnaast mag verwacht worden dat de locatieontwikkeling van sterk versnipperde ontwikkelingslocaties versnelt.

De vierde verwachting is dat de manier waarop publieke en private partijen het ontwikkelingsproces vormgeven, *de ruimtelijke inrichting beïnvloedt*. In alle drie de verkenningen blijkt dit het geval is. De invloed op de ruimtelijke inrichting is echter niet onverdeeld zoals beoogd.

- Van de regimewijziging over de bouwrechtwet mag in de eerste plaats verwacht worden dat deze de segmentatie van woningbouwopgaven beïnvloedt: marktpartijen probeerden in de gamesimulatie druk uit te oefenen op de gemeente om het aantal woningsegmenten te beperken. Dit heeft waarschijnlijk consequenties voor de uitstraling van nieuwbouwontwikkelingen. Daarnaast zou het kunnen dat extra proceskosten als gevolg van de nieuwe regelgeving een negatief effect hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe woningen. Een derde aspect is de verwachting dat meerdere aanbieders van woningen in een plangebied kan leiden tot een grotere versnippering binnen het plangebied. Dit kan ten koste gaan van de ruimtelijke samenhang binnen het plangebied en kan leiden tot minder schaalvoordelen in het bouwproces en daardoor per woning hogere bouw- en bijkomende kosten.
- Het effect van de vorming van VVV-rechten in de koppelinggebieden heeft naar

verwachting grote impact op de ruimtelijke inrichting van zowel herkomst- als benuttingsgebied. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de sloop- en nieuwbouw die ontstaat door herontwikkeling van woningen in het herkomstgebied. Bovendien wordt de dichtheid in dit gebied lager. In het benuttingsgebied zal het rechtarrangement mogelijk ook invloed hebben op de ruimtelijke inrichting. De reden is dat verwerving van de VVV-rechten een extra kostenpost in het ontwikkelingsproces zou kunnen betekenen en daarmee ten koste zou kunnen gaan van de ruimtelijke kwaliteit, of – in geval van een iets andere regeling – bijvoorbeeld van de grondprijs. Waar het gaat om de segmentatie van woningen, wordt deze naar verwachting niet sterk beïnvloed door de regelgeving, al kan de ruimtelijke ontwikkeling in het uitleggebied door de gefaseerde ontwikkeling meer versnipperd ogen. Mogelijk is er vanuit het oogpunt van de hoge kosten wel behoefte om zoveel mogelijk marktsectorwoningen te ontwikkelen in zowel herkomst- als benuttingsgebied. Eén van de meest in het oog springende effecten zou kunnen zijn dat gemeenten bij het aanwijzen van koppelgebieden beïnvloed worden door andere dan zuiver ruimtelijke argumenten. Een benuttingsgebied kan praktisch gezien immers alleen op een voorheen nog niet als woningbouwlocatie aangewezen gebied gerealiseerd worden.

- De komst van een HM in het derde verkende rechtsarrangement zal naar verwachting een beperkte invloed hebben op de ruimtelijke inrichting van een plangebied. Er zijn echter wel kansen om de samenhang in de ontwikkeling van het plangebied te vergroten, omdat het in het arrangement voor de hand ligt het bouwproces onder leiding van één stedenbouwkundige supervisor en één bouwer of bouwcombinatie te laten plaatsvinden. Daarnaast kan het verkende rechtsarrangement effect hebben op de gewenste segmentatie van de woningen in het plangebied, want de positie van de gemeente tegenover private partijen wordt versterkt.

Het is op grond van de verkenning ook mogelijk om andere, meer algemene, uitspraken te doen over de effecten van marktstructurering.

Actoren handelen uit eigen rationaliteit

De actoren handelen vanuit hun eigen rationaliteit. Dat handelen is ingegeven door de wens de eigen positie zo sterk mogelijk te maken. Dit sluit aan bij de veronderstellingen op grond van de NIE. Ook gemeenten streefden zoveel mogelijk hun eigen rationaliteit na, waarbij in alle drie de gamesimulaties naar voren kwam dat met name de gemeentevertegenwoordigers een dubbele verantwoordelijkheid hadden: het waarborgen van de publieke belangen als overheid en het private belang om de ontwikkelingslocaties telkens zo financieel rendabel mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Voor alle partijen bleek dat het denken in rechten hen hielp in het streven de

eigen belangen zo goed mogelijk te waarborgen. Ook het maken van informele afspraken, het sluiten van samenwerkingsarrangementen en het streven naar blokvorming zijn hier voorbeelden van.

Mits de wijziging in het rechtsregime aan bepaalde voorwaarden voldoet (duidelijk is en niet zodanig wordt vormgegeven dat ontwikkelingen niet meer winstgevend zijn, op een voorspelbare manier toegepast binnen de randvoorwaarden die artikel 1 protocol 1 van het EVRM stelt), zouden publieke en private marktpartijen zich hieraan kunnen aanpassen en de bestaande markten zouden blijven functioneren, maar op een andere manier:

- Marktstructurering biedt voor gemeenten de kans om op basis van faciliterend grondbeleid meer of anders te sturen in de projectontwikkelingsmarkt. Verwacht mag worden dat onder invloed van de Grondexploitatiewet de gemeentelijke positie in geval van faciliterend grondbeleid in ieder geval financieel wordt versterkt. Wanneer in aanvulling daarop nieuwe arrangementen op basis van marktstructurering ertoe kunnen leiden dat bepaalde ruimtelijke ordeningsdoelstellingen óók bereikt kunnen worden zonder actief grondbeleid, kunnen gemeenten vaker kiezen voor faciliterend grondbeleid. Veel hangt af of gemeenten wijziging in de regelgeving integreren in hun werkwijze bij de grond- en projectontwikkeling. Deze verandering gaat naar verwachting langzaam, omdat bestaande gewoonten in het ontwikkelingsproces nu eenmaal langzaam wijzigen (North, 1990).
- Marktstructurering draagt voor projectontwikkelaars bij aan transparantie in het denken over waarde van rechten. Uit de gamesimulaties blijkt dat projectontwikkelaars de stap naar het denken in rechten snel zetten, omdat deze aansluit bij hoe ze gewend zijn te opereren. Marktstructurering sluit daar nu op aan.
- Voor projectontwikkelaars, ontwikkelende beleggers en ontwikkelende woningcorporaties kunnen marktstructureringsinstrumenten ertoe leiden dat ze vrijer zijn in hoe zij hun ontwikkelingsdoelstellingen nastreven.
- Voor beleggers en bouwers was de verwachting dat marktstructurering erin zou kunnen bijdragen dat het toebehoren van rechten minder zwaarwegend in het ontwikkelingsproces zou worden en dat dit hen mogelijkheden zou kunnen bieden om makkelijker in deelsegmenten van de projectontwikkelingsmarkt in te stappen, als ze dat zouden willen. Dit effect komt uit geen van de verkenningen naar voren. Dit hangt er mogelijk mee samen dat alle deelnemers overwegend bleven vasthouden aan de hen bekende rollen in het ontwikkelingsproces.

'Initial assignment of rights' doet ertoe

Uit de verkenning komt naar voren dat de verdeling van rechten onder marktpartijen bij het begin van het proces hun gedrag en daarmee ook de effecten van de rechtsregimes

beïnvloedt. Dit is in de lijn met de rechtseconomische insteek over de *'initial assignments of rights'*, op basis van het Coase Theorema. Dat de verdeling van rechten relevant is, gold in alle drie de simulaties voor de partijen zonder eigendomsposities in de startsituatie. Deze partijen voelden de drang om toch actief te worden en eigendomsrechten te verwerven: in de simulatie over ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht bleek dit onder andere uit de druk die de ontwikkelaar zonder grond probeerde uit te oefenen op gemeente en anderen om hem toch een rol te geven als regisseur of kwaliteitsbewaker. Tijdens de andere twee simulaties kwam dit naar voren in het verwerven van eigendomsrechten tegen een relatief hoge grondprijs, met als doel toch actief te kunnen zijn in de ontwikkeling van het plangebied. Het bleek tijdens de drie gamesimulaties ook uit de onderhandelingen tussen marktpartijen. De keuze om samen te werken met iemand werd primair ingegeven door de omvang van zijn rechtspositie in het gebied.

In dat opzicht vormen de drie verkenningen een bevestiging van de *'corollary version'* van de *'invariance'*-stelling van het Coase Theorema, dat bij het ontbreken van transactiekosten de initiële verdeling van rechtsposities van invloed is op het materiële resultaat van het ontwikkelingsproces. Of in de praktijk dit zich voor zou doen, is niet verkend (de gamesimulaties zijn slechts één keer gespeeld), maar het verloop van de simulaties en de materiële uitkomsten daarvan, doen dit wel vermoeden.

Belang van informele instituties bevestigd

Het belang van informele instituties klonk door in alle drie de simulaties. Dat betekent dat er in aanvulling op rechtseconomische theorie ook ideeën uit de NIE gebruikt kunnen worden. Dit kan er tevens voor zorgen dat sommige alternatieve ontwikkelingsrichtingen die in reactie op een rechtsregime zouden kunnen voorkomen, de kans lopen afgesneden te worden. Dit was het geval in het arrangement over het bouwrecht. Ook in de andere twee rechtsarrangementen kwam dit tot uiting in de situatie dat beleggers en bouwers overwegend hun traditionele rollen bleven spelen. Corporaties werken graag samen en ontwikkelaars vonden elkaar in alle drie de simulaties snel. De uitspraak *'History matters...'* is klassiek in de institutionele economie en zou als deelverklaring voor de geconstateerde inzet van rechten door marktpartijen tijdens de simulatie en in de inventarisatie van het gebruik van rechtsarrangementen in de praktijk kunnen gelden. Een consequentie is dat wijzigingen in het rechtregime aanbrengen lastig is, juist omdat wet- en regelgeving zich in de loop van de tijd op een bepaalde manier heeft ontwikkeld (Dixit, 1996). Dit verschijnsel wordt aangeduid als de padafhankelijkheid van het rechtsregime. In de literatuur over instituties en organisaties is dit een veelvuldig beschreven verschijnsel, zie bijvoorbeeld North (1990), Dixit (1996).

Behoud van posities en belangen

Vanuit het theoretische perspectief dat marktstructurering negatieve externe effecten zou kunnen tegengaan, komt uit de simulaties naar voren dat de negatieve effecten deels zijn opgevangen door vrijwillige samenwerking tussen de marktpartijen. In dit opzicht komt deze Coaseaanse insteek (Coase, 1967) niet naar voren in de drie verkenningen. Op grond van het Coase Theorema werd verwacht dat de rechten binnen de gamesimulaties telkens terecht zouden komen bij de bieder die hier de meeste waarde aan zou hechten. Dit was niet volledig het geval, omdat marktpartijen tijdens de simulatie telkens veel samenwerkten, en niet alleen overwegingen maakte in de lijn van het Coase Theorema, maar aansluiten bij de *'corrolary version'* van de *'invariance'*-stelling. De resultaten van de verkenningen maken inzichtelijk dat marktpartijen met een stevige positie proberen deze positie zoveel mogelijk te behouden. Marktpartijen met grote financiële belangen in bestaande eigendoms- en andere rechtsverhoudingen in de projectontwikkeling (bijvoorbeeld projectontwikkelaars met een grote grondportefeuille) hebben vaak geen direct belang bij wijzigingen in rechtsregimes. De huidige projectontwikkelingspraktijk is een voorbeeld van deze situatie. Dit sluit aan bij inzichten van North, waarin hij stelt dat publieke en private partijen met een sterke machtspositie ernaar streven bestaande belangen zoveel mogelijk te reproduceren (North, 1990). Van twee van de drie cases zou je op grond van deze eerste verkenningen voorzichtig verwachten dat betrokken partijen gebruik zouden maken van de wijzigingen in de rechtsregimes. Voor de regimewijziging in de vorm van de bouwrechtwet zijn er echter in de gamesimulatie aanwijzingen dat een ontkoppeld zakenrechtelijk bouwrecht in de vorm waarin dat in dit boek is verkend, in de praktijk nauwelijks zal leiden tot doelbereiking, omdat partijen er zo veel mogelijk naar streven de regelgeving te ontduiken door te lobbyen voor soepele competitierregelgeving.

De resultaten uit de drie gamesimulaties wijzen op samenhang tussen institutionele en organisatorische padafhankelijkheid. Op grond van de institutionele structuur hebben publieke en private marktpartijen arrangementen in regels, organisaties en praktijken in de loop van de tijd immers aangepast, zodat deze hun belangen behartigen, maar ook hebben ze geïnvesteerd in rechten verbonden met grond en vastgoed, gebaseerd op een bepaald beleidsarrangement (Needham, 2005). Dit maakt het extra moeilijk voor een overheid om beleid of wetgeving fundamenteel te wijzigen. Publieke en private marktpartijen die hiermee geconfronteerd worden, zullen ernaar streven de regels zo te interpreteren of naar hun hand te zetten dat men daarmee zoveel mogelijk kan opereren als vóór de regimewijziging. Deze notie sluit aan bij de theorieën van Giddens (1984) over de relatie tussen actoren en structuren. Het rechtsregime is zowel voortbrenger als voortbrengsel van handelingen. Giddens ziet hierin twee onlosmakelijke invloeden die tegelijkertijd het handelen van actoren beïnvloeden. Consequentie is dat veranderingen

geleidelijk komen en dat actoren een eigen handelingsdimensie (Van Damme & Verdaas, 1996) hebben in veranderingen in het rechtsregime.

Vervolgonderzoek

De informele aspecten van handelingen en de hang naar continuïteit verdienen aandacht in eventueel vervolgonderzoek. De bestaande instrumenten in het Nederlandse planningstelsel zijn door gebruik in de praktijk, onze overlegcultuur en ontwikkelde jurisprudentie goed op elkaar afgestemd. Ingrijpen in dit stelsel kan onvoorziene consequenties hebben. Vanwege de veranderingskosten die verbonden zijn aan het overgaan van de ene naar de andere situatie, is binnen een bepaald traject ook historisch bepaald of een nieuw arrangement – bijvoorbeeld publiek dan wel privaat of een bepaalde institutie – beter zou zijn (Hazeu, 2000). Indien een wetgever besluit tot introductie van nieuwe rechtsarrangementen, is belangrijk in de vormgeving van wetgeving aandacht te schenken aan de sterke werking van padafhankelijkheid. Een ander vraagstuk dat vervolgonderzoek verdient, is het in beeld brengen van de effecten van regimewijzigingen onder verschillende marktomstandigheden en over tijdsperiodes langer dan circa vijf jaar, de indicatieve looptijd van de simulaties. Wat zal de langetermijnvloed zijn op hoe publieke en private marktpartijen zich in het ontwikkelingsproces organiseren? Tot slot is aandacht nodig voor de institutionele inpassing van rechtsarrangementen. Uit de verkenningen van rechtsregimes in andere landen komt naar voren dat sommige door de wetgever geïntroduceerde arrangementen in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt worden, omdat ze niet voldoende aanvullend zijn op bestaand instrumentarium.

Kleine verschillen in de formulering van de regelgeving kunnen grote verschillen in het gedrag van marktpartijen veroorzaken. Dit illustreert bij uitstek het nut van een verkenning met marktpartijen via gamesimulaties als aanvulling op de gedachte-experimenten. De gedachte-experimenten dragen bij aan de voorspellingen van de wetgever over de effecten van de regimewijziging, door gebruikmakend van bestaande theorie uiteen te rafelen hoe verschillende actoren zullen reageren op de wijziging. De methode kent echter de beperking dat resultaten van het experiment niet compleet zijn en omgeven blijven met onzekerheden. Aantrekkelijk aan gamesimulatie is dat het meer inzicht geeft in de denk- en handelingswijze van publieke en private partijen. Dit inzicht is door middel van andere informatieverzamelingswijzen, zoals interviews, brainstormen (Delphi-methode, Group Decision Rooms) en dergelijke niet zo goed te verkrijgen.

Om praktische overwegingen zijn de drie rechtsregimes telkens één keer gesimuleerd. Dit heeft als consequentie dat de generaliseerbaarheid van de resultaten beperkt is. De simulaties zijn niet onder verschillende omstandigheden en met verschillende actoren uitgevoerd. Deze beperking is acceptabel voor een verkennend onderzoek. Het

‘toetsen’ van individuele scenario’s, zoals dat in wetgevingstrajecten aan de orde zou zijn, is voor dit onderzoek niet relevant. De drie rechtsregimes zijn slechts illustraties van een sturingsfilosofie, geen toets van praktische toepasbaarheid van een specifiek regime. Dat neemt niet weg dat de resultaten uit de gamesimulaties kunnen bijdragen aan de discussies in de ruimtelijke ordening over marktstructurering. Dan is het belangrijk dat in aanvulling op de uitgevoerde games gewerkt wordt aan validiteit en generaliseerbaarheid van de simulaties.

Onderzoeksagenda

In het verlengde van de resultaten van dit onderzoek en het pleidooi voor een frequenter gebruik van gamesimulaties, zou aandacht gevraagd moeten worden voor experimenten met nieuwe regels, als verdiepingslag op deze eerste verkenningen van effecten van rechtsregimes door gamesimulaties. In de huidige informele institutionele structuur lijkt er enige terughoudendheid te zijn om marktstructurering in de praktijk door te voeren. In formeel institutionele zin is er in Nederland wel een goede grondslag voor ‘pilots’ marktstructurering in de vorm van de Experimentenwet. Gepleit moet worden voor een Experimentenwet Marktstructurering, als variant op eerdere experimentenwetten, zoals de Experimentenwet Stad en Milieu en de Experimentenwet Bedrijven Investeringszone (BIZ), waarin gemeenten die behoorden tot de pilotgebieden gebruik konden maken van de juridische mogelijkheden van een wet die nog niet is ingevoerd. Zo kan meer gevoel verkregen worden voor de effecten van wijzigingen in rechtsregimes, zoals in dit proefschrift zijn omschreven.

Bijlage: de inzet van rechten in de projectontwikkelingsmarkt

De rol van gemeenten in het ontwikkelingsproces

Gemeenten maken veelvuldig gebruik maken van rechten die verbonden zijn met eigendom in de projectontwikkeling. Met name het gebruik van volledig eigendom als basis voor actief grondbeleid komt veel voor. Daarnaast maken gemeenten in een beperkt aantal situaties in de nieuwbouwwontwikkeling regelmatig gebruik van andere zakelijke rechten zoals opstalrecht. Met het ingewikkelder worden van de projectontwikkelingsopgaven lijkt het erop dat het gebruik van beperkt zakelijke rechten door gemeenten toeneemt. Dit is waarschijnlijk onder meer het geval bij multifunctionele projecten en herontwikkelingslocaties. Gemeenten die veel gebruik maken van erfpacht, lijken zich ook actiever op te stellen in de grondmarkt. Dit beeld wordt waarschijnlijk beïnvloed doordat erfpacht in de vier grote steden voorkomt en in steden met een relatief grote herontwikkelingsopgave. Er zit binnen deze organisaties dus ook veel specialistische kennis over de inzetbaarheid van het privaatrechtelijke instrumentarium in de projectontwikkeling. Daarnaast is de dynamiek in de projectontwikkeling en de vastgoedmarkt in de vier grote steden ook relatief hoog in vergelijking met de rest van Nederland (uitzonderingen als Amersfoort, Haarlemmermeer en Almere daargelaten).

Woningbouwlocaties worden overwegend ontwikkeld op initiatief van de gemeente. Zij geeft aan waar nieuwe woningbouwlocaties gerealiseerd mogen worden. Het bestemmingsplan is zeer bepalend voor de rechten en beperkingen waarmee eigenaren van grond te maken hebben. Gemeenten hebben in de eerste plaats een faciliterende rol in de woningontwikkeling, door de grondmarkt te reguleren door middel van ruimtelijkeordeningsbeleid. Dit heeft geen directe invloed op de verdeling van de eigendomsrechten van grond 'an sich', maar wel op de verdeling van impliciete 'economische' rechten die verbonden zijn met de eigendom van de grond. Het bestemmingsplan staat alleen gebruik, bouwen en ontwikkelen binnen een bepaalde bestemming en bepaalde voorwaarden toe. Het 'bevriest' andere gebruiksrechten van rechthebbenden. Het recht verbonden met grondeigendom op een toekomstige woningbouwlocatie heeft door het bestemmingsplan een andere strekking dan de rechten verbonden met eigendom van landbouwgrond. Het bestemmingsplan verdeelt in dat opzicht het schaarse economische recht om woningen te mogen (laten) bouwen of ontwikkelen. De publiekrechtelijke rol van de gemeente (en in het verlengde van andere overheden) heeft dus grote invloed op de zeggenschap, de kansen en de beperkingen die rechten verbonden met eigendom geven. En daaruit voortvloeiend: de waarde van rechten verbonden met grond. Ruimtelijke ordening heeft in dat opzicht grote distributieve effecten. De meeste gemeenten geven er naast hun publiekrechtelijke rol de voorkeur aan ook een actieve partij te zijn op de grondmarkt en zij kopen grond aan op de locaties waar toekomstige woningbouw gepland staat. Dit betekent dat ze deze grond bouw- en eventueel woonrijp maken en vervolgens als bouwrijpe grond verkopen aan geïnteresseerde marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, bouwers, (ontwikkellende) woningcorporaties en incidenteel aan particuliere eindgebruikers. Een gemeente streeft eigendom van de grond na, meestal omdat ze verwacht dat dit in de locatieontwikkeling voordelen biedt ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Deze voordelen zijn in de perceptie van gemeenten tweeledig. In de eerste plaats kan de gemeente soms extra eisen aan de ontwikkeling van de grond stellen ten opzichte van het bestemmingsplan en andere gemeentelijke beleidsdocumenten (zie Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011), voor beperkingen in de extra eisen in relatie tot aanbestedingsrecht). Tot de ingang van de Wro (juli 2008) ging het bijvoorbeeld over de samenstelling van de woningbouwopgave, de segmentatie in prijzen, het aandeel sociale woningen en eventueel aanvullende eisen aan de afwerking van woningen die niet met een bestemmingsplan of beeldkwaliteitplan kunnen worden vastgelegd. In de tweede plaats kan grondeigendom financiële voordelen hebben. De gemeente heeft in het ontwikkelingsproces twee petten op: de pet van marktmeester (marktregulator) en de pet van marktspeler. Beide rollen zijn krachtig. Omdat ruimtelijke ordening grote financiële en economische effecten heeft, kan de samenwerking met ontwikkelaars en andere private marktpartijen problematisch zijn. Het risico bestaat dat overheden vanwege hun financiële belangen publiekrechtelijke waarborgen voor burgers proberen te ontduiken, door bijvoorbeeld de verplichte inspraak in bestemmingsplanprocedures te omzeilen bij het aangaan van gronduitgifteovereenkomsten met ontwikkelaars of corporaties (Van Geest en Hödl, 2002). Als een gemeente vóór het opstellen van het bestemmingsplan de grond nog niet heeft aangekocht, is het met

een goedgekeurd bestemmingsplan nauwelijks nog mogelijk om grond te verwerven tegen een redelijke prijs. Hierdoor kan ze zich min of meer gedwongen voelen op privaatrechtelijke basis samen te werken met ontwikkelende partijen (Segeren, 2007). Een gemeente moet zich in alle gevallen waar sprake is van gebruik van publiekrecht en privaatrecht houden aan de doorkruisingleer (tweewegenleer). Dit geeft een handleiding voor de vraag of een overheid in een bepaald geval gebruik mag maken van het privaatrecht of dat zij, om haar doelstellingen te bereiken, alleen het publiekrecht mag inzetten. Leidend is de strekking van het publiekrecht. De jurisprudentie geeft de leidraad voor hoe de gemeente in deze situatie moet opereren. Van belang is verder of de overheid ook met publiekrecht hetzelfde resultaat zou kunnen bereiken als met privaatrecht. Is dat het geval, dan mag ze niet inzetten op het privaatrechtelijk realiseren van deze doelen (zie ook Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2011).

De inzet van rechten door gemeenten

Gemeenten zijn in Nederland gewend gedetailleerde afspraken te maken over de rechten die ze verstrekken met de verkoop van de bouwrijpe grond. Meestal liggen afspraken vast in uitgiftecontracten, waarin het eigendomsrecht (of het erfpachtrecht) overgaat van de gemeente naar de ontwikkelende partij. De betrokkenheid van de overheid in het ontwikkelingsproces kan zekerheid vergroten over de afstemming van het woningprogramma met concurrerende projecten, fasering of prijsstelling. Dit kan een positieve invloed hebben op de verkoopwaarde van de woningen en het ontwikkelingsrisico beperken.

Het komt sinds begin jaren negentig steeds vaker voor dat andere marktpartijen dan gemeenten het eigendomsrecht op toekomstige woningbouwlocaties hebben verworven. Gemeenten verloren sindsdien het effectieve monopolie op het aankopen en bouwrijp maken van grond (Segeren, 2007). In die situatie probeert de gemeente regelmatig alsnog het eigendomsrecht van de grond over te nemen. Ontwikkelende partijen verkopen deze gronden ook vaak aan de gemeente. De eigendom op de grond geeft hen dan de mogelijkheid in het verkoopcontract te bedingen dat de gemeente na het bouw- en woonrijpmaken van de ruwe grond, deze weer aan de ontwikkelaar verkoopt. Het recht op de ontwikkeling is dan praktisch gezien tijdelijk ontkoppeld van het eigendomsrecht van de grond. De eigendom gaat over naar de gemeente, terwijl de ontwikkelaar het recht om het contractueel afgesproken aantal woningen te ontwikkelen behoudt. Gemeenten en ontwikkelende partijen werken steeds vaker samen in samenwerkingsverbanden waarbinnen ze gezamenlijk risico's dragen in de grondexploitatie en soms ook in de ontwikkelingsexploitatie. Dit gebeurt vaak in de vorm van een rechtsarrangement zoals een *cv/bv-constructie*, ook wel aangeduid als institutionele pps. Het gebruik van deze economische rechtsarrangementen lijkt toe te nemen. In middelgrote en grote steden is het gebruik relatief wijd verbreid. Daarnaast maken gemeenten in het locatieontwikkelingsproces ook gebruik van beperkt zakelijke rechten. Zo wordt *erfpacht* in 19 gemeenten veelvuldig gebruikt bij het ontwikkelen van woningbouwlocaties, zowel in uitlegebieden als op inbreidingslocaties (Nelisse, 2008). Achterliggende redenen voor de inzet van erfpacht zijn divers. Vaak gaat het erom aanvullende voorwaarden voor gebruik in het erfpachtcontract op te nemen. Soms spelen financiële redenen een rol. In de woningbouwontwikkeling kan het gebruik van erfpacht aantrekkelijk zijn om zo bestemmingen op het niveau van individuele kavels te kunnen controleren. Ook kan de verplichte start van de bouw opgenomen worden. Het gebruik van erfpacht komt echter in circa 95% van de Nederlandse gemeenten maar zeer beperkt voor (Segeren, 2007, op grond van Kadasterdata). De laatste jaren komt inzet van erfpacht in de woningmarkt weer vaker voor bij het laten ontwikkelen van starterswoningen en seniorenwoningen, of woningen onder een koopgarantregeling (De Regt, Geuting, De Kam, 2005). Gemeenten gaan dan op zoek naar variaties op afbakening van rechten verbonden met grond om gewenst gebruik mogelijk te maken. Er zijn ook voorbeelden uit de praktijk waarbij de gemeente in samenwerking met marktpartijen behoefte heeft aan constructies waar sprake is van een complexe verticale splitsingen. Dit komt voor wanneer ze grond uitgeeft aan partijen die principieel alleen grondeigendom wensen en geen erfpacht. In de gemeente Amsterdam komt om die reden een vorm van footprintownership voor: de footprint van het gebouw in de vorm van de kolommenstructuur wordt dan in eigendom uitgegeven, terwijl de omliggende grond in eigendom van de gemeente blijft. Nog een ander voorbeeld van een nieuwe toepassing van erfpachtrecht zijn de zogenaamde *'air rights'*, als term in Nederland geïntroduceerd door de juristen van het Amsterdamse Ontwikkelingsbedrijf. *'Air rights'* maken het mogelijk ontwikkelingsrechten op een bepaalde locatie te verhandelen, onafhankelijk van de eigendom van de grond, of eigendom van onderliggend vastgoed. De reden om dit te doen hangt mogelijk samen met de hoge commerciële waarde van de

rechten op grond op de Zuidas. Een nieuwe toepassing van het erfpachtrecht ontstaat in 2009. Erfpacht wordt ingezet als financieringsinstrument voor ontwikkelaars om de bouwproductie en de bouw- en ontwikkelingssector een financiële impuls te geven. Ook andere beperkt zakelijke rechten vinden hun toepassing in de woningontwikkeling. Met de toenemende complexiteit van vooral binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten mag verwacht worden dat het gebruik van het opstalrecht door gemeenten gaat toenemen, zeker wanneer meer sprake is van stapelen en ondergronds bouwen. Een voorbeeld is de aanleg van de Noord-Zuidlijn (nieuwe metrolijn) in Amsterdam, waarbij een gemeentelijke metrotunnel gegraven wordt door het grondeigendom van particuliere eigenaren. Een ander voorbeeld is het stadsdeel Bos en Lommer (Amsterdam) dat een nieuw stadshart rond het Bos en Lommerplein creëerde. Twee delen van het stadsdeel die werden gescheiden door de snelweg A10 zijn opnieuw verbonden door een aantal panden over de snelweg heen te bouwen. Extra complicatie was dat rechten verbonden met de snelweg eigendom van het Rijk zijn en de gemeente de grond wilde uitgeven aan een ontwikkelaar. Met dit doel heeft de gemeente eerst een opstalrecht van het Rijk verworven. Dit opstalrecht specificeerde het recht om een overbouw over de A10 te maken. Vervolgens zijn de rechten voor de overbouw door de gemeente in erfpacht uitgegeven (zogenaamde *'overbouwingsrechten'* aan de ontwikkelaar. De reden voor het juridisch afbakenen van een economisch recht om te overbouwen, is dat de waarde van het vastgoed hoog genoeg is om de kosten die samenhangen met de overbouw en de juridische afbakening te dragen. Gemeenten zetten beperkt zakelijke rechten zoals *gezamenlijk eigendom en mandeligheid* maar relatief beperkt in. Ook lang niet alle gemeenten maken gebruik van deze rechten. Het gaat vooral om het uitgeven van multifunctionele complexen met meerdere bestemmingen, zoals woongebouwen met parkeergarages en/of winkelvoorzieningen. Dat geldt ook voor het gebruik van het appartementsrecht. Dit recht wordt primair ingezet voor het splitsen van vastgoed zonder betrokkenheid van een gemeente. Appartementsrechten zijn echter ook inzetbaar voor het splitsen van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Daarnaast worden appartementsrechten gebruikt bij de uitgifte van delen van een gebouw. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een multifunctioneel complex, met verschillende eigenaren en activiteiten waarvoor verschillende grondprijzen of erfpachregimes gelden. De laatste jaren komt er ook meer aandacht voor de toepassingsmogelijkheden van appartementsrechten op gebiedsniveau (Van Velten, 2009). Dit biedt gemeenten mogelijkheden om eigenaren van vastgoed in woonwijken meer te betrekken bij het beheer, de beveiliging en behoud van de kwaliteit van deze gebieden. Een verzameling appartementsrechten is immers eigenlijk een vorm van gemeenschap, waarbij de houders een aandeel op de rechten houden in de zaken die bij de splitsing van deze rechten waren betrokken. Nagenoeg iedere gemeente zet ook *erfdienstbaarheden* in. Het gebruik ervan in de huidige projectontwikkelingpraktijk lijkt op basis van de globale verkenning beperkt. Wel is het zo dat het instrument vaker dan nu het geval is ingezet kan worden, om te zorgen voor onderhoud van voorterreinen en gevels van gebouwen, bijvoorbeeld wanneer woningen op kades gebouwd zijn of in hoge dichtheden (Rodrigues Lopes, 2006). Het persoonlijke recht *huur* wordt door gemeenten in de grond- en ontwikkelingsmarkt beperkt ingezet in de vorm van grondhuur. Daarnaast wordt huur in de woningmarkt overwegend ingezet in het beheer van gebouwen en gebieden die in eigendom van de gemeente zijn en herontwikkeld worden; het voorkomt leegstand en daarmee verval. Gemeenten zetten het verbintenissenrechtelijke kettingbeding in de woningontwikkelingsmarkt vooral in om een verplichting om te doen op te leggen. Dit is vooral in situaties waarin een onevenredig grote waardestijging voor de houder van het recht kan voorkomen. Het kettingbeding maakt dan dat de houder van het recht dit, wanneer ze dat wil verkopen, eerst aan de gemeente dient aan te bieden. Daarnaast worden *kettingbedingen* vaak gebruikt in situaties, waarin men bestemming en gebruik wil bewaken, zoals woningen voor starters. Met name gemeenten die inzetten op een sterk residueel grondprijnsbeleid, zetten kettingbedingen in situaties waarin men afwijkt van het beleid. Daarbuiten lijkt gebruik van kettingbedingen beperkt. *Kwalitatieve verplichtingen* worden door gemeenten beperkt ingezet. Dit hangt in de eerste plaats samen met het feit dat het recht nog relatief jong is en dat niet alle gemeenten op de hoogte zijn van de gebruiksmogelijkheden ervan. Het beperkte gebruik komt verder voort uit het feit dat kwalitatieve verplichtingen alleen een niet doen mogen inhouden, bijvoorbeeld een gebouw niet gebruiken als kapperszaak, of als woning. Verder kan een gemeente kwalitatieve verplichtingen inzetten als beheerinstrument. Denk bijvoorbeeld aan het opkopen van een pand en het daarna verkopen met de kwalitatieve verplichting er geen coffeeshop of seksclub in te zetten. Een bijzondere toepassing van beperkt zakelijke rechten vormt de toepassing van verhandelbare rechten door Limburgse gemeenten in het kader van de Ruimte voor ruimteregeling (regeling voor verhandelbare

ontwikkelingsrechten VORm). Sinds enkele jaren verstrekken Limburgse gemeenten onder leiding van de provincie verhandelbare ontwikkelingsrechten op gesloopte agrarische bebouwing. Met deze ontwikkelingsrechten kunnen de houders van deze rechten woningen bouwen, Het gaat om vrijwillige vormen van verhandelbare rechten in de vorm van een verbintenissenrechtelijk standaardcontract, gekoppeld aan een kwalitatieve verplichting waarin de tegenprestaties vastliggen die de contractpartijen overeengekomen zijn.

De rol van ontwikkelaars in het projectontwikkelingsproces

Projectontwikkelaars maken gebruik van de bundel rechten verbonden met eigendom, om zo te komen tot verkoopbaar vastgoed. De rechten geven, op grond van het bestemmingsplan, de basis voor 'het vak' projectontwikkeling. Dit vak bestaat uit een visie op een gebied ontwikkelen, hier draagvlak voor verkrijgen bij gemeente, eventueel omwonenden, ontwikkelaars en andere belanghebbenden. Deze visie vormt een ontwikkelaar om in een financieel aantrekkelijk vastgoedprogramma, met een in vraag en opbrengsten zo rendabel mogelijke samenstelling en aantal vastgoedmeters. Om dit te kunnen doen, moeten ontwikkelaars gedurende de periode van het verwerven van de rechten om de grond te kunnen ontwikkelen tot aan de periode van verkoop van gereed vastgoed, een zo groot mogelijke waardesprong maken. Met dit doel creëren ontwikkelaars arrangementen van economische en/of juridische rechten op grond, samen met gemeente en/of andere betrokken partijen. Er zijn verschillende typen marktpartijen die ontwikkelen. In de eerste plaats gaat het om ontwikkelaars binnen organisaties die zich alleen met projectontwikkeling bezig houden. In de tweede plaats hebben beleggers, bouwers en woningcorporaties soms ook ontwikkelingspoten in huis. De laatste jaren lijkt een ontwikkeling te zitten in toepassing van het gebruik van rechten in het projectontwikkelingsproces. Waar met name projectontwikkelaars in het verleden nauwelijks gebruik maakten van beperkt zakelijke rechten, lijken deze actoren zich hier meer in te verdiepen. Beperkt zakelijke rechten lijken ook al wat vaker in de ontwikkeling en exploitatie van gebouwen ingezet te worden dan in het verleden. In bijna alle gevallen gaat het bij veranderingen in de toepassing om het oplossen van knelpunten in de projectontwikkeling en de vastgoedexploitatie. Gemiddeld genomen zijn ontwikkelaars gedurende enkele jaren betrokken bij een woningontwikkelingsproces, waarbij ze om de gewenste waardesprong te creëren, actief zijn in de grondmarkt, de ontwikkelingsmarkt en de vastgoedmarkt. Reden om al in de grondmarkt actief te zijn is om de zekerheid te hebben om de toekomstige potentiële ontwikkelingsopgave geheel of gedeeltelijk te kunnen realiseren. Daarnaast is het 'instapmoment' belangrijk om een zo groot mogelijk deel van het residu in het ontwikkelingsproces te kunnen nemen en het rendement op de ontwikkelingsproces zo groot mogelijk te maken. Binnen Nederland hebben ontwikkelaars verschillende strategieën om te komen tot deze winstoptimalisatie. Een deel van de ontwikkelaars heeft een kortetermijnstrategie, terwijl anderen over lange perioden bij de locatieontwikkeling betrokken kunnen zijn. De ontwikkeling van grootschalige projecten neemt in Nederland soms tot wel twintig jaar in beslag. Met name grotere ontwikkelaars kunnen ook gedurende deze ontwikkelingstermijn bij een locatie betrokken zijn. De winstmaximalisatie zit dan in de continuïteit van de productie en het opbouwen van een vermogenspositie (Segeren, 2007). Het streven naar rendementsoptimalisatie heeft invloed op de manier waarop projectontwikkelaars georganiseerd zijn. Het aankopen van rechten in de grondmarkt moet immers in een vroeg stadium gebeuren om zo concurrerende ontwikkelaars letterlijk voor te zijn. Er worden dus in aanvulling op de bekende woningbouwlocaties rechten op gronden gekocht, waarvan onzeker is of hier in de toekomst een woonbestemming op komt en waarvan ook de termijn waarop dit het geval is onzeker is. Het investeren in bundels rechten op grond is in dat opzicht in potentie zeer winstgevend, maar ook zeer risicovol. Om de risico's zoveel mogelijk te beperken, streven projectontwikkelaars naar een sterk gediversifieerde grondportefeuille, in locaties, woningtypen en tijd. Om dit te kunnen doen moet veel kapitaal beschikbaar zijn. Dit verklaart mede waarom ook banken vastgoedontwikkelingspoten opzetten. De afgelopen twintig jaar is de omvang van projectontwikkelaars fors gegroeid: er vonden en vinden veel fusies en overnames plaats.

De inzet van rechten door projectontwikkelaars

Verreweg de meest voorkomende strategie is dat projectontwikkelaars anticiperen op het bestemmen van toekomstige woningbouwlocaties door al eerder *juridisch eigendomsrecht* op agrarische grond

aan te kopen (Groetelaers, 2004). Deel van de bundel rechten is het recht op zelfrealisatie, ofwel de mogelijkheid de woningen volgens bestemmingsplan te (laten) ontwikkelen. Reden om het initiatief in het projectontwikkelingsproces naar zich toe te trekken, was de toenemende schaarste aan nieuwe woningbouwlocaties. De schaarste aan toekomstige bouwlocaties en het beleid van een sterk geclusterde realisatie van grootschalige woningbouwlocaties (de Vinex-wijken) maakt het voor projectontwikkelaars vanuit continuïteit en rendementsperspectief aantrekkelijk om eigendomsrechten of andere vormen bundels van economische rechten op toekomstige woningbouwlocaties te verwerven. Voor een projectontwikkelaar spelen twee praktische voordelen bij grondeigendom. Er zijn duidelijke rechtsverhoudingen en er is geen ontwikkelingsrisico voor de oorspronkelijke eigenaar. In de tweede plaats: toekomstige kopers van vastgoed geven vaak de voorkeur aan volledig juridisch grondeigendom boven een beperkte bundel rechten op grond, zoals erfpacht.

De afgelopen circa vijf tot tien jaar komt daar voor projectontwikkelaars bij dat zij in situaties waarin ze niet de grond in eigendom hebben, te maken krijgen met (gemeentelijke) marktselectie in concurrentie. Dit vraagt van verschillende (soms wel vijf tot tien) ontwikkelaars een voorinvestering op de locatieontwikkeling van in de praktijk zo'n 30.000 tot 50.000 euro, waarbij het onzeker is of de opgave kan worden gerealiseerd. Dit leidt ertoe dat ontwikkelaars plannen voor gemeenten zo aantrekkelijk mogelijk presenteren, soms ten koste van een marktconform ontwikkelingsplan. Het aankopen van grond voorkomt dat meedoen aan ontwerpwedstrijden nodig is. Daarnaast komt het voor dat ontwikkelaars alleen een deel van de bundel rechten verbonden met grond zeker stellen. Wanneer herbesteding naar woningbouw onzeker is, sluiten ontwikkelaars vaak een verbintenissenrechtelijk *optiecontract* met bijvoorbeeld de agrarische eigenaar, dat indien wenselijk kan worden doorverkocht. Voordeel voor beide partijen is dat het contract weliswaar rechtskrachtig is, maar niet ingeschreven staat in het Kadaster en dat de overdracht van rechten zoals die in het contract beschreven staat, niet fiscaal belast is, totdat de rechten juridisch van eigenaar verwisselen. Het *bouwclaimmodel* is een zeer vaak gebruikt arrangement van rechten door projectontwikkelaars. Bijna elke ontwikkelaar of bouwer in Nederland zet bouwclaimmodellen in. De ontwikkelaar kan, afhankelijk van het stadium waarin hij eigendomsrechten op de grond verworven heeft, de grond met winst, tegen dezelfde waarde, of zelfs tegen een lagere prijs dan de nominale waarde van de grond (*'disagio'*) aan de gemeente verkopen. Ontwikkelaars gaan akkoord met een lagere waarde, wanneer dit zich terugvertaalt in een aantrekkelijke (omvangrijk, potentieel rendabel, snel te ontwikkelen) bouwclaim, bijvoorbeeld op de ingebrachte gronden, of op andere locaties. Er zijn ook toepassingen waar overheden toestaan dat projectontwikkelaars verschillende projecten met elkaar verevenen. Dit kan de financiering van kostbare en vaak onrendabele investeringen, zoals de herstructurering van woonwijken of bedrijventerreinen, beter betaalbaar maken. Ontwikkelaars (en ontwikkelaar-beleggers) geven aan veel meerwaarde te zien in *pps-constructies als cv/bv's en joint ventures*. Niet alleen omdat een gebiedsontwikkeling er beter van zou kunnen worden, maar ook omdat het gaat om omvangrijke projecten, waarbij ontwikkelaars risico's kunnen delen. Projectontwikkelaars lopen naast het risico op de aankoop van bundels rechten, vooral risico's op de verkoopprijs en het afzettempo van op te leveren woningen. Incidenteel dragen projectontwikkelaars ook alleen *erfpachtrecht* over en behouden ze zelf eigendomsrecht, of verkopen ze de eigendom aan een belegger. Daar waar per jaar veel woningen opgeleverd moeten worden, of de afzetrisico's van de woningen als bovengemiddeld worden ervaren, worden ook woningen aan verhuurders (institutionele beleggers) verkocht. Projectontwikkelaars zijn in de praktijk zelden de initiators om te komen tot een erfpachtconstructie, anders dan bij bijzondere situaties, zoals het voorbeeld van de *'air rights'* en overbouwingsrechten. De laatste jaren verkennen projectontwikkelaars soms ook de mogelijkheden om onder erfpachtrecht te komen tot aantrekkelijke rechtsarrangementen, zoals tussenvormen van koop en huur, om te komen tot laagdrempelige verkooparrangementen aan particulieren, waarbij grond en vastgoed ontkoppeld worden, of om op een aantrekkelijke manier senioren een overstap van eengezinswoningen naar appartementen met een koop-huurarrangement te laten maken. Een andere toepassingsmogelijkheid is dat ontwikkelaars erfpachtrechten ten behoeve van de ontwikkeling van vastgoed kopen van particuliere grondeigenaren, vervolgens de grond ontwikkelen en deze weer van de hand doen in de vorm van gesplitste appartementsrechten. De grondeigenaar deelt op deze manier mee in de waardeverhoging op de grond. Deze situatie komt in de praktijk soms voor om landgoederen tot 'ontwikkeling' te brengen, bijvoorbeeld om het ensemble van het landgoed in stand te houden of voor bescherming van monumenten. Een ander voorbeeld zou de mogelijke uitgifte van OV-knooppunten en locaties naast transportinfrastructuur kunnen zijn. Infrastructuurontwikkelaars kunnen een gedeelte van de investeringen

in de infrastructuur terugverdienen, door ontwikkeling van vastgoed, en uitgifte van bijbehorende gronden in erfpacht. Door interne kruissubsidiëring van winstgevend commercieel vastgoed met vervoersinfrastructuur is het mogelijk beide projectonderdelen winstgevender te maken. (Offermans en Van de Velde, 2004; Geuting, 2009). *Opstalrecht* lijkt door projectontwikkelaars net als gemeenten de laatste jaren vaker te worden gebruikt dan voorheen. Men bouwt op of in grond van een andere eigenaar, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van parkeergarages door een garageontwikkelaar en exploitant, in de grond van een woningbouwontwikkelaar. Ook komt opstalrecht door projectontwikkelaars voor wanneer zij kavels uitgeven aan particulieren: het opstalrecht is nodig om bijvoorbeeld leidingen aan te leggen op de kavels van particuliere eigenaren van nabijgelegen kavels. Een nieuwe toepassing van het opstalrecht door projectontwikkelaars is ontstaan met de liberalisering van de energiemarkt en de toenemende aandacht voor duurzame energievoorzieningen en 'cradle to cradle'-concepten. Hierdoor is het voor ontwikkelaars aantrekkelijker geworden om in woonwijken een eigen (bijvoorbeeld duurzaam) energienetwerk te ontwikkelen en zo milieuvriendelijke concepten in de markt te zetten. Door een opstalrecht te vestigen op de gronden kan dit netwerk in stand gehouden worden. De eerste experimenten door ontwikkelaars komen langzaam van de grond. Andere toepassingsmogelijkheden zijn het gebruik van opstalrecht in situaties waarin een ontwikkelaar winkel- of restaurantvoorzieningen aanlegt en verkoopt in appartementencomplexen van een andere eigenaar. Dit komt in de Verenigde Staten veel voor en hierover wordt in Nederland ook gedacht. Er zijn op dit moment nog geen concrete voorbeelden waar opstalrecht op deze manier wordt ingezet (Buitelaar et al, 2008). De inventarisatie laat zien dat ontwikkelaars mondjesmaat en wel steeds vaker, gebruik lijken te maken van *gezamenlijk eigendom en mandeligheid*. Dat is vooral het geval bij de uitgifte van wooncomplexen met meerdere bestemmingen om gemeenschappelijke ruimten goed te verzorgen. Met de toenemende aandacht voor het creëren van toegevoegde waarde in woningbouwprojecten, worden vaker gedeelde niet-woonvoorzieningen gerealiseerd. Het belang van afbakening van gebruiksrechten op deze voorzieningen neemt dan toe. Dit gebruik lijkt toe te nemen, omdat ontwikkelaars vaker aan gebiedsontwikkeling doen. Daarmee hebben zij belang bij het realiseren van waardegroei tijdens het ontwikkelingstraject. Voor projectontwikkelaars is het appartementsrecht één van de meest gebruikte zakelijke rechten, omdat ontwikkelingsprojecten na oplevering horizontaal of verticaal worden gesplitst in kleinere eenheden. Het gebruik van *appartementsrechten* neemt volgens ontwikkelaars in Nederland vermoedelijk ook toe (als in Angelsaksische landen) bij het creëren van een vereniging van eigenaren op buurt of wijkniveau (Webster e.a., 2003), of bij het ontwikkelen van condominiumcomplexen voor particuliere investeerders. Deze laatste ontwikkeling is in Nederland nog maar beperkt in gang gezet. Ontwikkelaars bieden dan complete rechtsarrangementen aan zodat investeerders er eenvoudig in kunnen stappen. Tot slot komt gebruik van de *erfdienstbaarheid* onder ontwikkelaars voor, in de situatie waarin de ontwikkelaar kavels ontwikkelt en daarvoor grond bouw- en woonrijp maakt. Op individuele kavels worden dan voorzieningen aangelegd die deels gezamenlijk worden gebruikt. In situaties waarin gebouwd wordt met een opstalrecht, zal vaak een erfdienstbaarheid gevestigd worden voor onderhoudswerkzaamheden. Ontwikkelaars gebruiken *huur* vooral als instrument om woningen eenvoudig af te zetten, met minder leegstandsrisico. Dit kan handig zijn om op deze manier voldoende kritische massa te realiseren om zo het project te laten doorgaan. Huur wordt dus ingezet om het rendement van de ontwikkelaar te bevorderen. Projectontwikkelaars gebruiken huur verder net als gemeenten als beheerinstrument bij de herontwikkeling van gebieden. In de huidige situatie komt het niet voor dat ontwikkelaars ook wooncomplexen in verhuurde staat verkopen. Met de snel toenemende groei van de verkoop van woningbouwcomplexen aan institutionele beleggers, zoals de afgelopen jaren zichtbaar was, mag dit wel verwacht worden. Dit vermindert het leegstandsrisico van de belegger, waardoor de ontwikkelaar het complex voor een hogere prijs van de hand kan doen. Projectontwikkelaars hebben vooral indirect te maken met gronduitgiftecontracten waarin sprake is van *kwalitatieve verplichtingen*. De inzet van kwalitatieve verplichtingen door projectontwikkelaars zelf is op dit moment naar schatting beperkt. De inzet van *kettingbedingen* door ontwikkelaars lijkt de laatste jaren snel toe te nemen. Incidenteel komt het voor dat private ontwikkelaars woningen in een laag prijssegment ontwikkelen als maatschappelijk gebonden eigendom, in ruil voor een laag grondprijsniveau. Nieuwe toepassingen zijn dat ontwikkelaars in geval van de verkoop van complexen met een bepaald serviceabonnement in het koopcontract een kettingbeding opnemen over de afname van bijvoorbeeld zorg tegen een bepaald bedrag.

De rol van bouwers in het ontwikkelingsproces

Een bouwer (of aannemer) is een bedrijf dat de verantwoordelijkheid draagt om bouwactiviteiten uit te voeren en te coördineren. Een bouwbedrijf verzorgt voor een aangenomen prijs en binnen een overeengekomen tijd de levering van een voltooid bouwwerk. Voor bouwers geldt ook sterker dan voor ontwikkelaars dat ze met name geïnteresseerd zijn in de rechten op bouwproductie (het uitvoerende werk binnen een ontwikkelingsopgave) die verbonden kunnen zijn met rechten op grond.

Bouwers zijn in principe maar beperkt actief in projectontwikkeling. Omdat er veel concurrentie is in de bouw en de marges (betrekkelijk) klein zijn, streven bouwers ernaar een zo groot mogelijk deel van het residu in de bouwkolom naar zich toe te trekken. Dit kan door bouwen en ontwikkelen met elkaar te combineren. De combinatie heeft als voordeel dat de bouwer bouwrechten kan genereren uit bijvoorbeeld de ontwikkelingsportefeuille van de ontwikkelaar. Daarnaast is de marge op ontwikkelingsopgaven vaak hoger dan op bouwopgaven. Andere voordelen zijn dat bouwende ontwikkelaars een hoog marktaandeel van de nieuwbouwwoningen in een bepaalde regio kunnen realiseren. Dit betekent dat men het kwaliteitsniveau van de nieuwbouwwoningen kan beïnvloeden. Ook heeft de bouwer zo invloed op het bouwtempo en de prijs voor bouwgrond.

De inzet van rechten door bouwers

Bouwbedrijven (met name aannemers) kopen in regio's die ze zelf goed kennen soms wel *juridisch eigendom* op kleinschalige toekomstige bouwlocaties aan. Ook komt het voor dat gemeenten bouwrijpe grond uit de hand gunnen aan lokale bouwers. Daarnaast verwerven bouwers soms eigendomsrechten op kleinschalige strategische kavels op grootschalige ontwikkelingslocaties. Doel is vooral een breekijzer te hebben in onderhandelingen over rechten op de bouwproductie van zo'n locatie. Bouwers nemen op grootschalige woningbouwlocaties meestal niet risicodragend deel aan de ontwikkeling van gebieden. Ze nemen klussen aan om woningen te realiseren in opdracht van projectontwikkelaars en ontvangen daarvoor een bepaalde aanneemsom. In dat opzicht maken bouwers en ontwikkelaars afspraken over gebruiksrechten die aangeduid kunnen worden met verbintenissenrechtelijke afspraken over 'bouwrechten'. Deze geven zekerheid en stabiliteit over toekomstige bouwopgaven. Het gaat echter alleen om contractuele afspraken over economische rechten, niet om beperkt zakelijke rechten.

De rol van beleggers in het ontwikkelingsproces

Institutionele beleggers investeren het vermogen van hun klanten met als doel het realiseren van een zo hoog mogelijk rendement tegen zo laag mogelijke risico's. In de praktijk proberen institutionele beleggers hun beleggingsportefeuilles te diversifiëren in verschillende investeringscategorieën. Naast onder meer opties en aandelen, gaat het vaak ook om vastgoed. En binnen de investeringen in vastgoed, is de woningmarkt belangrijk. Institutionele beleggers willen graag huurwoningen in het middeldure en dure segment verwerven. In de praktijk ligt het accent bij het verwerven van nieuw product op het geliberaliseerde huursegment. De meeste beleggers kampen met een enigszins verouderde woningportefeuille en hebben behoefte aan vernieuwing en verjonging hiervan (zie ROZ/IPD-index voor informatie over de samenstelling van beleggingsportefeuilles). Sinds begin jaren negentig is dit voor beleggers echter moeilijk. Daarom zoeken ze contact met gemeente en/of bouwer en/of ontwikkelaars om deze plannen te laten realiseren (Segeren, 2007).

De inzet van rechten door beleggers

'Pure' beleggers nemen zelden initiatief in het ontwikkelingsproces. Onder invloed van schaarste aan investeringsprojecten in bepaalde segmenten van de vastgoedmarkt (onder andere aantrekkelijke woningbouwprojecten op goede locaties) richt een deel van de beleggers zich ook op projectontwikkeling. Hiermee zijn ze verzekerd van toekomstige investeringsprojecten. Het aanbod van nieuwe investeringsprojecten is vooral vanaf 2003 tot 2006 aangetrokken en lijkt ook vanaf medio 2009 te verbeteren, doordat woningen voor de particuliere koop moeilijker afgezet werden en worden. Beleggers kunnen ze kopen als beleggingswoningen tegen naar schatting gemiddeld zo'n 8 tot 12% lagere waarde dan de vrije marktwaarde (Stec Groep, 2011). Dat beleggers soms inzetten op woningbouwontwikkeling

heeft er bij sommige partijen toe geleid dat hun woningportefeuille oververtegenwoordigd is in sommige regio's. Het interesse groeit bij hen om posities te ruilen met investeerders met posities op andere woninglocaties in andere gebieden in Nederland. Dit kan zowel betrekking hebben op grond als op woningen. In gesprekken met institutionele beleggers werd een paar keer geopperd dat het aantrekkelijk is hiervoor een goede juridische constructie te hebben die het mogelijk maakt tegen lage transactiekosten posities te verruilen. Met de huidige zogenaamde 'swop'-constructies zijn de overdrachtsbelastingen zeer fors. Bij institutionele beleggers ontstaat zo draagvlak voor nieuwe rechtsafbakeningen zoals een verhandelbaar ontwikkelingsrecht om zo het projectspecifieke risico in de woningportefeuille te verminderen. Daarnaast zijn er beleggers die hun investeringen in de grondmarkt (gericht op rendement uit de waardeestijging van agrarische grond, zonder verwachtingswaarde) meer proberen te oriënteren op grond met verwachtingswaarde. Ook bieden rood-voor-groen-constructies aanknopingspunten voor beleggers om door middel van investeringen in groen ook ontwikkelingsrechten te verwerven op locaties in de vorm van bijvoorbeeld landgoederen. Huur is bij uitstek geschikt voor het halen van rendement uit de eigendom van grond en/of vastgoed. *Huur* vormt dan ook de kern van de beleggingsopbrengsten en moet voldoende zijn om eventuele rentekosten, exploitatiekosten en onderhoud te dekken. Bijna alle institutionele beleggers oriënteren zich op het combineren van verhuren van het gebouw of grond in combinatie met diensten. Erfpacht komt onder beleggers vaker voor dan onder bouwers en ontwikkelaars, maar slechts beperkt in de woningbouwontwikkeling. Het gaat vaak alleen over beleggen in agrarische grond. Daarnaast wordt erfpacht incidenteel ingezet om te komen tot ontwikkeling van landgoederen met woningbouw. Een nieuwe toepassingskans voor institutionele beleggers met eigendomsrecht op ontwikkelingslocaties is deze in erfpacht uit te geven aan ontwikkelaars. Dan profiteren ze langer van de waardeestijging op grond. In de eerste plaats in de vorm van de grondwaardeestijging die ontstaat door omzetting van agrarische grond in ruwe grond naar grond met daarop woningen. Daarnaast kan een belegger langer betrokken blijven in de waardeestijging die vastgoed en grond doormaken, door na realisatie van het vastgoed de grond in portefeuille te houden en te verhuren. *Opstalrecht* wordt beperkt gebruikt. Net als ontwikkelaars maken beleggers de laatste jaren ook steeds meer gebruik van *mandeligheid* en *mede-eigendom*. Dit hangt ermee samen dat ze steeds meer delen van multifunctionele complexen in hun portefeuille hebben, waar meerdere beleggers een gezamenlijk belang hebben bij de instandhouding van de kwaliteit van de directe omgeving van hun eigendom. Een nieuwe toepassing van mandeligheid is dat beleggers met name bij prestigieuze projecten behoefte hebben aan grotere controle op de kwaliteit van de omgeving van hun complexen: daarom kiezen ze voor mede-eigendom van omliggende 'openbare ruimte'. Institutionele beleggers gebruiken *appartementsrechten* vooral om een gebouw te splitsen en geheel of gedeeltelijk door te verkopen. Dit wordt bevorderd doordat bij de meeste beleggers sprake is van teruglopende termijnen om (huur)woningen uit de portefeuille te verkopen (uit te ponden). Onder invloed van de hoge koopprijzen halen beleggers een groter deel van hun totale rendement uit de verkoop van woningen. Bij verkoop van een deel van een complex of geleidelijke verkoop bij beëindiging van huurcontracten, moeten de appartementen gesplitst worden. *Erfdienstbaarheden* en *kettingbedingen* worden in projectontwikkelingssituaties door beleggers slechts sporadisch gebruikt. Een belegger kan *kwalitatieve verplichtingen* inzetten bij de verkoop van complexen, bijvoorbeeld in situaties waarin men na verkoop wil voorkomen dat het gebruik van het gebouw verandert, waardoor het verkochte complex gaat concurreren met het vastgoed dat nog in portefeuille zit. Interesse van beleggers in *BOT's* hing de afgelopen jaren vooral samen met een relatief lage rentestand, waardoor langlopende investeringen als *BOT's* interessanter zijn. Interesse wordt bevorderd doordat marktontwikkelingen ervoor hebben gezorgd dat veel beleggers minder in aandelen investeren dan enkele jaren geleden.

De rol van woningcorporaties in het ontwikkelingsproces

Een woningcorporatie is een organisatie die zich richt op het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte. Uitgangspunt is dat de corporatie geen winstoogmerk heeft bij dit proces. Woningcorporaties zijn in Nederland sterk gebonden aan de regels die de Nederlandse overheid stelt, bijvoorbeeld over de huurprijzen van hun woningen, maar ook als toezichtouder en regelgever. De laatste jaren hebben woningcorporaties te maken met veel veranderingen in hun werkveld. Dit heeft ertoe geleid dat woningcorporaties in het ontwikkelingsproces steeds meer kijken naar hoe

ontwikkelaars in het projectontwikkelingsproces opereren en hoe institutionele beleggers omgaan met hun vastgoedportefeuille. De corporaties hebben zich ontwikkeld van volkshuisvester die beslissingen over ontwikkeling en beheer van de portefeuille baseerde op boekhoudkundige grondslagen, naar een investeerder en ontwikkelaar die op grond van haar maatschappelijke doelstellingen een zo goed mogelijk opererende onderneming wil zijn. Met als primaire doel het huisvesten van bewoners met een laag inkomen, streven woningcorporaties ook nieuwe doelstellingen na. Achterliggende gedachte is dat corporaties belang hebben bij gezonde en diverse wijken, met een gevarieerde inkomensopbouw, waarbij bewoners een wooncarrière kunnen doorlopen van goedkope woningen in het sociale segment, naar duurdere woningen en koopwoningen.

De inzet van rechten door woningcorporaties

Met het verbreden van het werkveld raken corporaties meer betrokken in de grondmarkt. Om nieuwe woningprojecten te kunnen acquireren op aantrekkelijke locaties kregen woningcorporaties in de jaren negentig steeds meer moeite. Daarom verwerven ze steeds vaker en steeds meer grond in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces. Traditioneel is de rol van woningcorporaties in de nieuwbouwontwikkeling in Nederland fors. In de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat circa 30% van het nieuwe woningbouwprogramma op een locatie ingevuld wordt met woningen in het sociale huur- en koopsegment. Waar de gemeente de grond in eigendom heeft, worden locaties voor deze woningen vaak met een vaste (lage) eenheidsgrondprijs op de markt gebracht. Vervolgens worden de woningen ontwikkeld door projectontwikkelaars die de woningen aan corporaties verkopen. Ook nemen corporaties zelf een ontwikkelende rol op zich. Er ontstaat in Nederland de laatste jaren druk op de woningcorporaties om jaarlijks meer woningen voor hun kerndoelgroep te ontwikkelen en waar dat nodig is woningen te ontwikkelen met een onrendabele top. Soms zijn privaatrechtelijke convenanten gesloten tussen gemeenten en woningcorporaties over het opleveren van woningaantallen. In deze gemeenten vullen de corporaties hun eigen bouwproductie aan met de aankoop van reguliere woningbouwprojecten van projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars geven aan dat dit voor hen in slappe tijden een goede manier is om minder aantrekkelijke woningbouwprojecten af te zetten. Gebruik van beperkt zakelijke rechten door woningbouwcorporaties lijkt de laatste jaren in opkomst. Dit komt doordat woningcorporaties een actievere rol hebben in de grondmarkt (PBL, 2009). Grondeigendom op deze locaties biedt voor hen dezelfde voordelen als voor ontwikkelaars en beleggers. Daarnaast hebben woningcorporaties 'ontdekt' dat het ook voor hen lucratief (en risicovol) kan zijn om door projectontwikkeling rendement te genereren voor de kerntaken van de woningcorporatie. Woningcorporaties verkennen de mogelijkheden om *erfpacht* te gebruiken bij de verkoop van woningen aan huishoudens met een relatief laag inkomensniveau tegen een lage prijs met behulp van arrangementen voor verkoop onder voorwaarden. De belangrijkste en meest uitontwikkelde vorm van verkoop-onder-voorwaarden is Koopgarant. Bij Koopgarant krijgt een potentiële koper (meestal een huurder) de woning aangeboden met een korting van 10-30% op de marktwaarde. Als de koper de woning weer kwijt wil, koopt de corporatie deze terug voor de nieuwe marktwaarde minus de nominale korting en een deel van de waardeontwikkeling exclusief zelf aangebrachte verbeteringen. Bij Koopgarant gaat het om een eeuwigdurend afgekochte erfpachtcanon, zodat het zoveel mogelijk vergelijkbaar is met eigen grond. Bij de Koop Goedkoop-regeling wordt de woning in zijn geheel verkocht, terwijl de grond verhuurd wordt, in de vorm van erfpacht. De canon is in het eerste jaar nihil, terwijl die in de loop van 10 jaar oploopt tot een volledige erfpachtcanon. Woningcorporaties zetten *kettingbedingen* voornamelijk in bij de verkoop van woningen tegen een lagere prijs dan marktconform zou zijn. Voor het overige maken corporaties geen ander gebruik van beperkt zakelijke rechten dan projectontwikkelaars en beleggers.

Literatuur

- Alexander, E.R. (2001). Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right
- Akro Consult, Instituut voor Bouwrecht & Afdeling Geodesie van de TU Delft (2002). *Versnelling van Vernieuwing, rapport over de mogelijkheden van versnelling en verbetering van de stedelijke vernieuwing*. (Ongepubliceerd, vertrouwelijk stuk). Den Haag: Ministerie van VROM.
- Anderies, J.M., Jansen, M.A. & Ostrom, E. (2004). A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. *Ecology and Society*, 9 (1): 18.
- Barzel, Y. (1998). *Economic Analysis of Property Rights* (2nd ed.). Cambridge: University Press.
- Booth, P. (2002). From property rights to public control. The quest for public interest in the control of urban development. *Town Planning Review*, 73 (2), 153-169.
- Bregman, A.G., Wolff, H.W. de (2011). *Herverkaveling op ontwikkelingslocaties*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht,
- Bromley, D.W. (1991). *Environment and Economy: property rights and Public Policy*. Oxford: Blackwell.
- Buitelaar, E. & Needham, B. (2007). Property rights and private initiatives. An introduction. *Town Planning Review*, 78 (1), 1-8.
- Buitelaar, E. & Segeren A. (2011). 'Urban structures and land: the morphological effects of dealing with property rights', in *Housing Studies* (accepted for publication).
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Den Haag / Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau / NAI. Opgehaald van de website http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Stedelijke_transformaties_en_grondeigendom.pdf op 12-10-2011.
- Cheung, S.N.S. (1990), *On the new institutional economics. Discussion paper 118*. Hong Kong: University, Department of Economics.
- Cooter, R. & Ulen, T. (2003). *Law & Economics* (4th ed.). Boston: Pearson/Addison Wesley.
- Damme, E.E.C. van (2005). Kosten-batenanalyse liberalisering elektriciteitsmarkt gewenst. *ESB*, 90 (4464), D7-D9.
- Damme, L. van & Verdaas, C. (1996). *Plannen laten zich niet plannen. De betekenis van de WRO/Bro'85 voor de gemeentelijke beleidspraktijk*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57 (2), 347-359.
- Dixit, A.K. (1996). *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*. Cambridge, Massachusetts: MIT.
- Evans, A.W. (2004). *Economics & Land Use Planning*. Oxford: Blackwell.
- Geest, H.J.A.M. van & Hödl, P.J. (2002). *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (2e druk). Deventer: Kluwer.
- Geuting, E.W.A.M. (2007). Proprietary governance and property development. Using changes in the property-rights regime as a market based policy tool. *Town Planning Review*, 78 (1), 22-39.

- Geuting, E.W.A.M. (2009). Geïntegreerde concessies van vastgoed en openbaar vervoer, *Stedenbouw en Ruimtelijke ordening*, 3, 44-47.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration..* Cambridge: Polity.
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie.* Delft: DUP Science.
- Haila, A. (2006, 21 december). *Defining rights: challenge to urbanism and urban studies.* Paper gepresenteerd op Internationale Conferentie ter ere van de stichting van de Osaka City University Urban Research Plaza. Opgehaald van de website http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/2006/12/061221speaker_04.pdf op 12-10-2011.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken.* Bussum: Coutinho.
- Heyman, H.W. (2004). Contents of the Real Right: Dogmatic Rigidity and Pragmatic Flexibility of Dutch Property Law. In S.E. Bartels & J.M. Milo (red.), *Contents of Real Rights* (pp. 71-81). Nijmegen: Wolf Legal.
- Hijma, J. & Olthof, M.M. (2008). *Compendium Nederlands Vermogensrecht* (11e druk). Deventer: Kluwer.
- Hong, Y. & Needham, B. (red.). (2007). *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action.* Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jong, J. de (2007). Privaatrechtelijke aspecten van grondverwerving. In A.G. Bregman, M.A.B. Chao-Duivis, C.E.C. Jansen & A.Z.R. Koning (red.), *Masterstudie Institutioneel Kader: de invloed van regels op de organisatie, het verloop en de resultaten van bouwprocessen* (pp. 137-143). Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Jong, J. de (2007, oktober). Blijft erfpacht de moeite waard? Publiekrechtelijke randvoorwaarden van het erfpachtstelsel. *RFPCHT. 111 Jaar Erfpacht Amsterdam* (pp. 199-213). Amsterdam: Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Opgehaald van de website <http://www.oga.amsterdam.nl/bijlagen/downloads/111%20jaar%20rfpcht%20amsterdam-lowres.pdf> op 12-10-2011.
- Kam, G.R.W. de & Lubach, D.A. (2007). Tradable building rights and the financing of urban renewal. *Town Planning Review*, 78 (1), 103-117.
- Krabben, E. van der & Needham, B. (2009). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79 (6), 651-672.
- Lueck, D. & Miceli T.J. (2005). Property Law. In A.M. Polinsky & S. Shavell (red.), *Handbook of law & economics* (Volume 1) (pp.183-257). Amsterdam: North-Holland.
- Micelli, E. (2002). Development Right Markets to Manage Urban Plans in Italy. *Urban Studies*, 39 (1), 141-154.
- Ministerie van Economische Zaken, (februari 2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid.* Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001). *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid.* Den Haag.
- Munzer, S.R. (1990). *A Theory of Property.* Cambridge: Cambridge University.

- Needham, B. (2005). The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 20 (3), 327-340.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. London/New York: Routledge.
- Nelisse, P. (2008). *Stedelijke Erfpacht*. Amsterdam: Reed Business.
- North, D.C. & R.P.Thomas (1973). *Rise of the Western World, a new economic history*. Cambridge: University Press.
- North, D.C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4), 355-367.
- Pigou, A.C. (1920). *The economics of welfare*: London: Macmillan.
- Pruetz, R. (2003). *Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. Marina Del Rey, CA: Arje Press.
- Putten, E. van der, Lint, R. de & Wolff, H.W. de (2004). Stedelijke herverkaveling: Motor voor vernieuwing van particulier bezit. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 10 (5), 27-31.
- Regt, W. de, Geuting, E., Kam, G. de (2005). *Grondbeleid voor aan voorwaarden gebonden woningeigendom, bevindingen uit de praktijk*. Nijmegen: Radboud Universiteit, GAP.
- Renard, V. (2007). Property rights and the 'transfer of development rights'. Questions of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78 (1), 41-60.
- Rodrigues Lopes, D.L. (2006). IE Burenrechten, mandeligheden, erfdienstbaarheden, kwalitatieve rechten en verplichtingen, kettingbedingen. In: *Praktijkboek Onroerend Goed* (pp. 1-243) (losbladige uitgave). Deventer: Kluwer.
- Scheffer, A. (1956). *De stedelijke ruilverkaveling*. OTB Delft.
- Segeren, A., Verwest F., Needham, B. & Buitelaar, E. (2007). (Re)designing markets for land use decisions, private initiatives in a publicly determined context: lessons drawn from other policy fields. *Town Planning Review*, 78 (1), 9.-22.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk planbureau.
- Stec Groep in opdracht van Kamer van Koophandel Haaglanden en provincie Zuid Holland (2004), *Markt- en exploitatie-aspecten Herstructurering bedrijventerreinen Haaglanden*, Nijmegen
- Stec Groep in opdracht van regio Gooi en Vechtstreek (2007), *Eindbeeld bedrijventerreinen Gooi en Vechtstreek*, Nijmegen
- Stec Groep in opdracht van regio Gooi en Vechtstreek (2008). *Maatwerkoplossingen voor transitielocaties*, Arnhem
- Stec Groep, 2011, diverse vertrouwelijke rapporten.
- Struycken, T.H.D. (2007). *De numerus clausus in het goederenrecht*, Kluwer, Deventer.
- Velten, A.A. van (2009). *Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed*, Ars Notariatus, Kluwer, Deventer.

verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt - samenvatting

Vermeulen, W.J. (1967). *Enkele aspecten van de stedelijke ruilverkaveling. Een rechtsvergelijkende studie van Nederlandse en Duitse wettelijke voorschriften*, OTB Delft.

VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, VROM-raad, advies 039, Den Haag.

VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes, perspectief op een woningmarkt in balans*, VROM-raad, advies 064, Den Haag.

VROM-raad (2009). *Grond voor beleid, Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*, VROM-raad, advies 070, Den Haag.

Webster, C. and Lai, L. W. C. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.

Williamson, O.E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.

Wolff, H.W. de (2007). *Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing*. Lezing Rotterdam, gemeente Rotterdam, 24 mei 2007.

Zeeuw, W.C.T.F. de (2005). *MAW-tijdschrift*, themanummer grondmarkt

Over de auteur



Esther Geuting is op 28 mei 1972 geboren in Winterswijk. Tussen 1992 en 1997 studeerde ze economische geografie en daarnaast planologie aan de Universiteit Nijmegen (toen nog KUN). Daarnaast werkte ze vijf jaar als aardrijkskundeleraar. Na haar studie heeft ze gewerkt als vastgoedadviseur bij het Grondbedrijf Amsterdam (inmiddels OGA). Sinds 2001 is ze adviseur bij de Stec Groep, een adviesbureau in vastgoed en economische strategie. Inmiddels is ze partner en verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling binnen het bureau.

In 2004 startte ze met het schrijven van het proefschrift 'Marktstructurering als ruimtelijkeordeningsinstrument' aan de Radboud Universiteit Nijmegen binnen de vakgroep planologie en als lid van het onderzoeksteam Governance and Places (GaP).

Esther is geïnteresseerd in de relatie tussen Grond, Gebouwen, Gebieden en Geld.