

# poldergrond

I

**Vinex: decreasing government intervention and increasing consumer desire<sup>1</sup>**

In the *Fourth Report on Physical Planning* and the *Fourth Report on Physical Planning Extra* (Vinex), it has been recognised for the first time in the national planning policy in an explicit manner, that the shift from a public to a privatised housing sector which has been going on since the seventies, exerts a major influence on spatial developments in the Netherlands.<sup>2</sup> With hindsight one can say that these Planning Reports officially marked the end of a long tradition of government controlled housing construction which began with the introduction of the Housing Law of 1901. The process of privatisation has however not resulted in a freer market in which the housing consumer has a greater range of choice. On the contrary, Vinex appears to be a continuation of the practice of large scale housing production in combination with a fully committed belief in 'end result' planning. Vinex estates are a liberalised (c.q. private) variation of 'state architecture' built residential estates.<sup>3</sup> The practical experience of Vinex has shown that privatisation does not *automatically* lead to a freer and more accessible market or to a greater range of choice for the consumer. The motives for the privatisation of the housing market were driven not by the need for consumer choice but rather the stimulation of private investment and the reduction of government spending.<sup>4</sup>

1

This article is based on a series of conversations with a number of persons concerned and with specialists in the field of land-policy and physical planning: Jan Bloemberg, Rijksplanologische Dienst; Luit Hoogenberg, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam; Geurt Keers, RIGO; Tom Koster, Primavilla; prof. Barrie Needham, Katholieke Universiteit Nijmegen; Frits Palmboom, Palmboom & Van der Bout Stedenbouwkundigen; Willem de Visser, Rijksplanologische Dienst; and Wiebe van de Vlugt, gemeente Gouda. I hereby want to thank the persons mentioned above for their contribution. Thanks also to Like Bijlsma, Cees Coolen, Wouter Deen and Hans Venhuizen for their comments on earlier versions of this article and for their editorial comments; thanks to Lara Schrijver for the final editing of the English text.

2

The *Fourth Report on Physical Planning* (1988) is the central document in the Dutch national policy on physical planning. A Report on Physical Planning appears more or less every ten years. The Fifth Report is due to

appear at the beginning of 2000. The Fourth Report set a task of realizing 1 million new houses. The *Fourth Report Extra* (Vinex), which appeared in 1990 under minister Alders, is a further completion of the Fourth Report. In this report more attention was given to the environmental conditions for spatial development. The most important result of this approach was the allocation of building sites near existing cities in an attempt to restrict the growth of automobility. See: *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Fourth Report on Physical Planning) and *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* (Fourth Report on Physical Planning Extra), Ministry of Housing, Physical Planning, and the Environment, The Hague, 1988/1990. It is interesting to note that the privatisation of the housing-market did not begin with the Fourth Report; in the seventies private developers, mostly contractors, already played an important role in the development of a growing buyers-market. The Fourth Report simply acknowledged this trend and included it in the official policy.

I

**Vinex: een terugtrekkende overheid en opkomende consumentenwensen<sup>1</sup>**

In de *Vierde Nota* en de *Vierde Nota Extra* (Vinex) wordt voor het eerst in het beleid, sinds het begin van de tendens in de jaren zeventig, de grote invloed van de privatisering van de woningbouw op ruimtelijke ontwikkelingen expliciet onderkend.<sup>2</sup> Achteraf kan worden vastgesteld dat deze Nota's het officiële einde markeren van een lange traditie van overheidsgestuurde woningbouw die begon bij de introductie van de Woningwet van 1901. De privatisering heeft niet geleid tot een vrijere markt waarop de woonconsument meer keuzeruimte heeft gekregen. Integendeel, de Vinex blijkt een continuering van de praktijk van groot-schalige woningproductie in combinatie met een onge-schonden geloof in eindbeeldplanning. De Vinex-wijken zijn een merkwaardige geliberaliseerde (c.q. private) variant van de onder 'staatsarchitectuur' gebouwde woon-wijken.<sup>3</sup> Uit de Vinex-praktijk blijkt dat privatisering niet *automatisch* leidt tot een vrijere en meer toegankelijke markt of tot meer keuze voor de consument. De motieven voor de privatisering van de woningmarkt waren dan ook van een andere aard: namelijk het stimuleren van private investeringen en bestedingen en het reduceren van de overheidsuitgaven.<sup>4</sup> De belangrijkste beleidsdoelen van de Vierde Nota zijn niet zozeer ingegeven door ruimtelijke maar economische motieven.<sup>5</sup>

1

Dit artikel is gebaseerd op een reeks gesprekken met een aantal betrokkenen en deskundigen op het gebied van grondbeleid en ruimtelijke ordening: Jan Bloemberg, Rijksplanologische Dienst; Luit Hoogenberg, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam; Geurt Keers, RIGO; Tom Koster, Primavilla; prof. Barrie Needham, Katholieke Universiteit Nijmegen; Frits Palmboom, Palmboom & Van der Bout Stedenbouwkundigen; Willem de Visser, Rijksplanologische Dienst; en Wiebe van de Vlugt, Gemeente Gouda. Bij dezen wil ik bovengenoemde personen danken voor hun bijdrage. Dank ook aan Like Bijlsma, Cees Coolen, Wouter Deen en Hans Venhuizen voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel en voor hun redactionele commentaar, dank aan Lara Schrijver voor de eindredactie van de Engelse tekst.

2

De *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* verscheen in 1988; in deze nota werd een opgave voor 1 miljoen nieuwe woningen geformuleerd. De *Vierde Nota Extra* (Vinex) verscheen in 1990 onder minister Alders; hierin werd meer aandacht besteed aan de milieuvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Belangrijkste gevolg hiervan was het aanwijzen van nieuwbouwalocaties in de buurt van de bestaande stad in een poging om de groei van de mobiliteit te beperken. Zie: *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* en *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Ministerie van VROM, Den Haag, 1988/1990. Overigens is de privatisering van de woningmarkt niet begonnen met de *Vierde Nota*, reeds vanaf de jaren zeventig spelen particuliere ontwikkelaars, veelal aannemers, een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een groeiende koopmarkt. De *Vierde Nota* heeft in feite slechts de grote behoefte erkend en in het beleid opgenomen.

# polder ground

The most important policy aims therefore of the *Fourth Report on Physical Planning* were not so much concerned with spatial as economic reasons.<sup>5</sup>

In the Netherlands, renowned for its so-called polder economy, privatisation is not an aim in itself. Private investments are required to be directed and concentrated in such a way that the possible benefits to national economic growth are optimised. The most important objective of Vinex, compact urbanisation, is in keeping with the aspiration to concentrated and regulated investment. The government has achieved the spatial concentration of private investment by defining Vinex within a limited number of building locations. Through implementation covenants with local authorities the government has tried in turn to direct development in the Vinex areas. The production therefore is already fixed at an early stage. By maintaining in the first instance the co-ordination of these plans at government level, the Vinex acquire a large-scale character. Large corporations are in these circumstances placed at an advantage; they have sufficient capital to be able to finance large-scale projects and to react quicker than smaller market parties. Capital strength has become a deciding factor in the housing market.

Post-war housing in the Netherlands has always had a large-scale character, whereas formerly this was attributable to the large-scale *production methods*, nowadays the large-scale quality is primarily a result of the way the

In de Nederlandse poldereconomie is privatisering geen doel op zich. Particuliere investeringen dienen gericht en geconcentreerd te worden ingezet zodat de bijdrage aan de nationale economische groei optimaal is. De belangrijkste doelstelling uit de Vinex, compacte verstedelijking, past binnen dit streven. De ruimtelijke concentratie van private investeringen is door het Rijk afgedwongen door in de Vinex een beperkt aantal bouwlocaties aan te wijzen. Via uitvoeringsconvenanten met lokale overheden is vervolgens geprobeerd richting te geven aan de invulling. De productie is daardoor in een vroeg stadium vastgelegd. Door de coördinatie in eerste instantie op het niveau van het Rijk te houden hebben de plannen voor de Vinex een grootschalig karakter. Grote marktpartijen zijn in dergelijke omstandigheden in het voordeel; zij hebben voldoende kapitaal om de grootschalige projecten te kunnen financieren en kunnen sneller reageren dan kleinere marktpartijen. Kapitaalcracht is een doorslaggevende factor geworden in de woningbouwmarkt.

De naoorlogse woningbouw in Nederland heeft altijd al een grootschalig karakter gehad. Voorheen werd dit vooral veroorzaakt door de grootschalige *productiewijze*, tegenwoordig is de grootschaligheid vooral het gevolg van de wijze waarop de woningbouw wordt *gefinancierd*. Grote marktpartijen domineren de markt en dit is, naast de krachte op de woningmarkt, een verklaring voor het feit dat er sprake is van een 'aanbodmarkt'. Als de huidige markt-

3

See: B. Hulsman, 'Het Wilde Wonen, Carel Weeber wil af van het rijtjeshuis' (Wild housing, Carel Weeber wants to get rid of the row-house), *NRC Handelsblad*, 4th of April 1997; and: Carel Weeber, with a contribution by Wouter Vanstiphout, *Het Wilde Wonen* (Wild Housing), Rotterdam, 1998.

4

The stimulation of private investments in spatial development took place on two levels: on the one hand, increased consumer spending was put to use, while on the other hand the investment possibilities of major private investors were used. The shift in housing-production from the government to the market is legitimated by the growing demand for owner-occupied-houses, which asks for a different form of development, without much interference by the government and housing-corporations. The market was deemed to have a better sense of the needs of the consumer and was expected to develop their housing in the most profitable way (for all parties).

5

The development of building-locations near existing cities, especially in the Randstad, was not only initiated by environmental considerations, but also by the desire to make use of the economic potential of the Randstad. With this position the Fourth Report rejected the original position of the Third Report which was based on bundled de-concentration to reduce the congestion in the Randstad. See: Hugo Priemus, 'Market-Oriented Housing Policy: A Contradiction in Terms. Recent Dutch Experiences', *International Journal of Urban and Regional Research* 21 (1997), No. 1, p. 133-142; and H. van der Cammen & L.A. de Klerk, *Ruimtelijke Ordening. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland* (The development of physical planning in the Netherlands), Utrecht, 1993.

3

Zie: B. Hulsman, 'Het Wilde Wonen, Carel Weeber wil af van het rijtjeshuis', *NRC Handelsblad*, 4 april 1997, en: Carel Weeber, met bijdrage van Wouter Vanstiphout, *Het Wilde Wonen*, Rotterdam, 1998.

4

Het stimuleren van private investeringen in de ruimtelijke ontwikkeling vond op twee niveaus plaats: enerzijds door het benutten van de grotere bestedingsruimte van de consument; anderzijds door het benutten van de investeringsruimte van grote particuliere investeerders. Het overlaten van de woningbouwproductie aan marktpartijen wordt dan ook gelegitimeerd met de groeiende vraag naar koopwoningen, die om een andere manier van ontwikkelen vraagt en waarbij een intensieve bemoeienis van de overheid en de woningbouwcorporaties niet voor de hand zou liggen. Van de marktpartijen werd verwacht dat zij beter in staat zouden zijn om aan te voelen wat de consument wil en dat zij de woningen op de meest profijtlijke wijze zouden kunnen ontwikkelen.

5

Het ontwikkelen van locaties in de buurt van de bestaande steden, met name in de Randstad, kwam niet alleen voort uit milieuoverwegingen, maar ook vanuit het benutten van de economische potentie van de Randstad. De *Vierde Nota* brak daarmee met de uitgangspunten van de *Derde Nota*, die gebaseerd was op gebundelde deconcentratie, met als doel de congestie in de Randstad te verminderen. Zie: Hugo Priemus, 'Market-Oriented Housing Policy: A Contradiction in Terms. Recent Dutch Experiences', *International Journal of Urban and Regional Research* 21 (1997), nr. 1, p. 133-142; H. van der Cammen en L.A. de Klerk, *Ruimtelijke ordening. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, Utrecht, 1993.

housing sector is *financed*. Large market parties dominate the market, and this combined with the scarcity on the housing market, explains why it can be seen in terms of a 'supply market'. If the current market structure is maintained, one can wonder if the consumer can ever expect to benefit from a change to a 'demand market', as expected by many.

As a reaction to the large-scale character and uniformity of Vinex housing, there are increasing voices of disapproval from various quarters and pleas to give more cognisance to the wishes of the individual housing consumer. The motion of the Dutch MP Duivesteijn c.s. is a clear signal of a political shift taking place at this level.<sup>6</sup> According to this motion, the government would be required to aspire to committing one third of the total building task to be realised by the individual owner-occupier himself. The political reversal is remarkable, given its wide parliamentary support. Outside of politics, in circles of developers and construction firms, voices of approval are heard on giving the housing consumer more freedom of choice in surroundings and lifestyle.<sup>7</sup> Although there is certainly a question of conflicting interests, it appears that at an early stage a polder-wide consensus has emerged about the necessity for a change in housing policy.

The polder model has created a paradox for itself: on the one hand the polder economy, in which spatial policy has made an important contribution, has been very successful. It has resulted in large economic growth and an increase in per capita spending. On the other hand, spatial policy, according to many, is in conflict with consumer wishes.

### Criticism of Vinex

Criticism of Vinex is diverse and is directed variously at architectural expression, programme, the spatial planning objectives, the financial efficiency, etc. The criticism directed at architectural expression comes mostly from *designers*. In the Vinex variety and identity are simulated

structuur gehandhaafd blijft, kan men zich afvragen of de consument veel zal merken van de door velen verwachte omslag naar een 'vragersmarkt'.

Als reactie op de grootschalige en eenzijdige woningbouw van de Vinex gaan steeds meer stemmen op, vanuit uiteenlopende hoeken, om de individuele woonconsument meer ruimte te geven. De motie-Duivesteijn c.s. is een duidelijke aanwijzing dat er op dit vlak een politieke verschuiving plaatsvindt.<sup>6</sup> In deze motie wordt de regering verzocht ernaar te streven om het aandeel woningen dat gerealiseerd c.q. ontwikkeld wordt door de bewoner zelf te laten stijgen naar ca. eenderde deel van de totale bouwopgave. De beleidsomslag is opmerkelijk, temeer daar zij kamerbreed gedragen wordt. Ook buiten de politiek, in kringen van ontwikkelaars en bouwondernemers, klinken stemmen op om de woonconsument meer ruimte te geven.<sup>7</sup> Het lijkt erop dat reeds in een vroeg stadium een polderbrede consensus is ontstaan, ondanks de vele tegengestelde belangen, over de noodzaak van een omslag in het woningbouwbeleid.

Het poldermodel heeft voor zichzelf een paradox gecreëerd: enerzijds is de poldereconomie, waaraan het ruimtelijk beleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd, zeer succesvol. Er is sprake van een grote economische groei en een groeiende bestedingsruimte. Anderzijds is het ruimtelijk beleid, volgens velen, tegenstrijdig met de huidige wensen van de consument.

### Kritiek op de Vinex

De kritiek op de Vinex is divers en richt zich afwisselend op het architectonische beeld, het programma, de ruimtelijke ordeningsdoeleinden, de financiële efficiëntie, enzovoort. De kritiek op het architectonisch beeld komt vooral van *ontwerpers*. Verschil en identiteit worden in de Vinex gesimuleerd binnen een volledig beheerst architectonisch beeld. Elke beeldstrategie lijkt arbitrair. Zowel de wijk met een geheel eigen consistente identiteit als de gesimuleerde individualiteit van de enkele woning zijn simulaties

6 Motion Duivesteijn c.s., 16th of April 1998: 'The Parliament (...) is of the opinion, that already in the present Vinex period until 2005 more possibilities should be created to introduce diversity and individuality as a substantial keynote, on the one hand through new research (...), and on the other by stimulating individual commissions; requests that the government (...) trigger this research; promote the realisation of a bigger share of individual commissions in new housing developments in the present Vinex period; to strive for, within the period of "Actualisation Vinex", an increase in the share of individual commissions within the overall building task to the substantial portion of one third of the building goal (...)'.

7 Several initiatives have arisen on this level, e.g. the concept 'Personal Housing' by the contractor/developing company ERA Bouw (Weeber, *Het Wilde Wonen* (note 3)) and 'Personal Dwelling' by the developing company Het Bouwfonds (*Cobouw*, 12-14 december).

8 Carel Weeber uses the term in the interview with *NRC Handelsblad* (note 2).

9 In the report *De prijs van de plek* (The price of the place) the present situation through prognoses is compared to the financing of housing-projects during the period of the growth center policy in the seventies. Growth centers are new satellite cities built at some distance of the existing cities. The general conclusion is that the share of the government indeed decreased and that at the same time the average absolute costs per house, paid by the government for the development of the location, decreased as well. On closer inspection, the comparison of the present situation with the growth center policy appears to fall short in many ways. The report discerns between three types of Vinex locations: in the city, near the city and far from the city. Actually only the locations 'near the city' are the ones which are comparable to the growth center policy because both are entirely new locations which require

6 Motie-Duivesteijn c.s., 16 april 1998: 'De Kamer (...) is van oordeel, dat reeds in de huidige Vinex-periode tot 2005 de mogelijkheden moeten worden verruimd om diversiteit en individualiteit als wezenlijk uitgangspunt te introduceren, enerzijds op basis van daarop gericht - nieuw - onderzoek (...) en anderzijds via een stimulering van het individuele opdrachtgeverschap; verzoekt de regering: (...) dit onderzoek op te starten; te bevorderen dat in de huidige Vinex-periode een groter aandeel van de nieuwbouw door middel van eigen opdrachtgeverschap kan worden gerealiseerd; er naar te streven dat, voor de periode van de Actualisering Vinex, het aandeel via individueel opdrachtgeverschap te realiseren woningen een substantieel deel, circa eenderde van de te realiseren bouwopgave bedraagt (...)'.

7 Talloze initiatieven worden op dit vlak ontplooid, bijvoorbeeld de concepten 'Personal Housing' van ERA bouw (Weeber, *Het Wilde Wonen* [noot 3]) en 'Persoonlijk Wonen' van het Bouwfonds (*Cobouw*, 12-14 december).

8 Carel Weeber gebruikt de term in het interview met *NRC Handelsblad*; zie noot 2.

9 In de nota *De prijs van de plek* wordt op basis van prognoses een vergelijking gemaakt met de financiering van woningbouwlocaties in de periode van het groeikernenbeleid. De algemene conclusie luidt dat het overheidsaandeel inderdaad is gedaald en dat tevens de gemiddelde absolute kosten die de overheid betaald per woning ten behoeve van de locatieontwikkeling zijn gedaald. Nadere beschouwing leert echter dat de vergelijking met de groeikernen in vele opzichten mank gaat. De nota maakt onderscheid tussen drie typen Vinex-locaties: in de stad, bij de stad

within a fully managed architectural expression. Every aesthetic strategy appears arbitrary, both the residential district designed with a consistent identity, as well as the simulated expression of individuality in the single house, produces a forced sense of identity. An individual client is never present, the project developer is only a temporary part of the building process. Without a real client, the ensuing architecture is often experienced as meaningless.

The criticism from the 'market' is directed at the scarcity of expensive and detached houses, and the high densities which have to be realised by Vinex. Other more principled criticisms originate from the inability of the consumer to exert influence on the making of his or her house, the housing industry which is overly regulated by the government, for example through their Policy on Aesthetic Quality (Beeldkwaliteitsplan) which is now described by some in terms of a 'state terror'.<sup>8</sup> Primarily from the field of *planning*, there is strong criticism of the inefficient managerial structure of spatial development and the failure to achieve social objectives with regard to mobility and differentiation.

Finally, an important point of criticism is the inefficiency of land policy. The government's official policy has always endorsed the participation of market concerns, in the belief that it would reduce the government's financial contribution. The question remains whether this is actually the case.<sup>9</sup> Rumours from practice appear to support the presumptions of many that the government has saved little money. The government appears to have been insufficiently aware of the consequences that the privatisation of the land market could have. Among other things, after the emergence of middle land-speculators cases are known in which the cost of land increased by 150%, according to others, costs on the free market (just before the arrival of Vinex) have mounted to 300 or even 400%.<sup>10</sup> Developers who buy the land will want to see a return on this money. In some instances local authorities are prepared to pay higher prices. In the case of a local authority sticking to its

large investments to start. By comparing only these two locations it becomes evident that the absolute costs for the development of the location in fact rose with NLG 11,000 per house! See: *De prijs van de plek* (The price of the place), Rijksplanologische Dienst, The Hague, 1994.

#### 10

This concerns land prices on the free market, not the land issue prices of the municipalities. Reliable data for land prices on the free market are not available. From an unspecified source it is known that some municipalities paid NLG 30 per square meter for agricultural ground (for housing purposes), whereas according to figures of the Central Statistical Office (CBS) the economic value varies between NLG 2.50 / m<sup>2</sup> and NLG 5.00 / m<sup>2</sup>. The price of land to be used as agricultural land shows strong regional differences, in practise prices up to NLG 14.00 / m<sup>2</sup> can be found like in the surroundings of Schiphol. See: *Land- en tuinbouwcijfers* (Agricultural facts), CBS, 1998, quoted in *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte*

*overheid* (The land market, an inefficient market and an imperfect government), CPB (Central Planning Agency), The Hague, 1999. Land issue prices of municipalities rise to a much lesser degree than the price on the free market, which on average is 4% higher, even 10% higher for land for houses in the expensive category; see TauwMabeg, adviesgroep stedelijke ontwikkeling, *De grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1990-1996* (Landprices for the housing sector), Utrecht, 1998.

van identiteit. Een individuele opdrachtgever ontbreekt immers, de projectontwikkelaar is slechts een passant in het bouwproces. Zonder een echte opdrachtgever wordt de architectuur door velen als betekenisloos ervaren.

De kritiek vanuit de 'markt' richt zich op het tekort aan dure en vrijstaande woningen en de hoge dichtheden die in de Vinex gerealiseerd moeten worden. Andere, meer principiële kritiek komt voort uit het gebrek aan invloed van de consument op het eigen huis. De woningbouw, die te sterk door de overheid is gestuurd – in de Vinex via beeldkwaliteitsplannen –, wordt nu door sommigen als 'staatsterreur' gekwalificeerd.<sup>8</sup> Vanuit met name de *planologische* hoek is er kritiek op de gebrekkige sturing van de ruimtelijke ontwikkelingen en het niet halen van de maatschappelijke doeleinden ten aanzien van mobiliteit, differentiatie enzovoort.

Een belangrijk punt van kritiek ten slotte is de inefficiëntie van het grondbeleid. Het Rijk is er in het officiële beleid altijd van uitgegaan dat door de participatie van marktpartijen het overheidsaandeel in de financiering kon worden gereduceerd. Het is zeer de vraag of dit daadwerkelijk is gebeurd.<sup>9</sup> Geluiden uit de praktijk lijken de bange vermoedens te bevestigen dat het Rijk nauwelijks geld heeft bespaard. Het Rijk lijkt zich onvoldoende bewust te zijn geweest van de gevolgen die een privatisering van de grondmarkt zou hebben. Onder andere door de tussenkomst van grondspeculanten zijn er gevallen bekend waarbij de prijs voor bouwgrond 150% is gestegen; volgens sommigen is stijging van de grondprijzen op de vrije markt (vlak vóór de Vinex) veel hoger: 300 tot 400%.<sup>10</sup> Ontwikkelaars die deze grond vervolgens in handen hebben gekregen willen dit geld weer ergens terugverdienen. In een enkel geval komt het voor dat de gemeente bereid is een hogere prijs te betalen. In het geval dat de gemeente voet bij stuk houdt en niet af wil wijken van het normbedrag (vastgelegd in de convenanten), zal de ontwikkelaar het geld moeten terugverdienen bij de ontwikkeling van de woning. Voor een deel zal dit terugverdiend kunnen worden

en ver van de stad. In feite zijn alleen de locaties 'aan de stad' goed vergelijkbaar met de groeikernen, aangezien voor beide geldt dat het om geheel nieuwe locaties gaat waarvoor hoge startinvesteringen nodig zijn. Wanneer men de kosten voor deze locaties vergelijkt dan blijkt dat de locatiekosten in absolute zin f 11.000 per woning zijn gestegen! Zie: *De prijs van de plek*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1994.

#### 10

Het gaat hier om de grondprijzen op de vrije markt, niet om de grondprijzen op de vrije markt zijn weinig betrouwbare gegevens beschikbaar. Uit niet nader te noemen bron is bekend dat sommige gemeenten voor agrarische grond (ten behoeve van woningbouw) tot f 50,- / m<sup>2</sup> hebben betaald terwijl de economische waarde volgens cijfers van het CBS tussen de f 2,50 / m<sup>2</sup> en de f 5,00 / m<sup>2</sup> bedraagt. De prijs voor agrarische grond (ten behoeve van een toekomstige agrarische bestemming) verschilt overigens sterk per

regio, in de praktijk komen grondprijzen tot f 14,- / m<sup>2</sup> voor, zoals in de omgeving van Schiphol. Zie: *Land en tuinbouwcijfers*, CBS, 1998, geciteerd in *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, CPB, Den Haag, 1999. De grondprijzen van gemeenten stijgt in veel geringere mate mee met de prijs van de vrije markt, die gemiddeld 4% hoger ligt, tot zelfs 10% voor grond voor woningen in de dure prijsklasse; zie TauwMabeg, adviesgroep stedelijke ontwikkeling: *De grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1990-1996*, Utrecht, 1998.

guns and refusing to pay above the normal price (fixed in the covenants), the developer then has to seek his returns by charging either higher property prices or by spending less on the quality of the house.<sup>11</sup>

With the advent of market participation, there has been much discussion about the way in which the government can control spatial development. The land market plays an important role in this process. In this article, these aspects of control are to be specifically dealt with, as well as their consequences for spatial planning. Criticism given on Vinex forms the point of departure. This criticism has led to the development of a number of alternative spatial planning models. To be examined are the consequences of these models in relation to the role of government, and in particular its relation with land policy.

## II

### Alternatives for Vinex: three positions

#### *Back to a strong government*

Hugo Priemus was one of the first critics of Vinex policy.<sup>12</sup> For him, the *objectives* of the proposed spatial planning were not at question. His criticism was primarily directed at the *effectiveness* of Vinex policy. Vinex is in practice, according to Priemus, in conflict with the general objectives of spatial policy in the Netherlands. He asserted that it represented at least five different kinds of undesirable developments. First, inefficient land policy had led to 'excessively high land prices'. Second, the housing densities are too low to ensure a high quality public transport system, resulting in the increase of road traffic. Third, as a result of the investments in the new Vinex residential districts, the existing town would receive very little – if any – investment. Fourth, the migration of higher income groups to the Vinex districts would increase the segregation within society. And fifth, the continuity of the housing industry over a longer period would become endangered.

11

This does not concern small amounts, which is demonstrated by information culled from the practice. From an unspecified source it is known that a developer had to hand in NLG 30,000 per house for a building-claim of 100 houses because of the higher land-issue price of the municipality. According to the person involved this case was definitely not an extreme one.

12

See: Hugo Priemus, 'Market-Oriented Housing Policy' (note 5).

13

The Municipal Priority Right Act (in operation as of the 22nd of April 1981) enables municipalities to establish a Priority Right grounded on a so-called Master Plan (structuurplan) or Zoning Plan (bestemmingsplan). This Priority Right implies that the owner is obligated to offer the ground to the municipality first when he wants to sell it. This is intended to prevent private landowners from selling ground to third persons, through which modifications of the zoning plan might no longer be financially feasible. Vinex practice however has shown that developers already purchased property before the 'structuurplan' appeared. Because of this Regional Masterplans (regionale structuurplannen) were added to the amendment of 1996 and could be used as a lawful basis for Priority Right to be installed. These measures don't seem to be strong enough to discourage undesirable developments or speculation. The

door de hogere woningprijzen en voor een ander deel zal dit ten koste gaan van de kwaliteit van de woning.<sup>11</sup>

Met het begin van de marktwerking is veel discussie ontstaan over de wijze waarop de overheid de ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen. De grondmarkt speelt in de sturing een belangrijke rol. In dit artikel wordt specifiek ingegaan op het aspect van de sturing en wat dit voor gevolgen heeft voor de ruimtelijke ordening. Startpunt hierbij is de Vinex en de kritiek die daarop is gegeven. Die kritiek uit zich in een aantal alternatieve modellen voor de ruimtelijke ordening. Van deze modellen wordt bekeken wat de consequenties zijn voor de rol van de overheid, in het bijzonder wat betreft het grondbeleid.

## II

### Alternatieven voor de Vinex: drie posities

#### *Terug naar een sterke overheid*

Hugo Priemus heeft in een vroeg stadium kritiek geuit op het Vinex-beleid.<sup>12</sup> Daarbij gaat het hem niet om de *doelstellingen* van het ruimtelijke-ordeningsbeleid, die staan wat hem betreft niet ter discussie. Hij heeft vooral kritiek op de *effectiviteit* van het Vinex-beleid. In de praktijk is de Vinex, aldus Priemus, in strijd met de algemene doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Hij constateert dat er sprake is van op zijn minst vijf ongewenste ontwikkelingen: ten eerste is het grondbeleid inefficiënt, hetgeen heeft geleid tot 'excessief hoge grondprijzen'. Ten tweede zijn de woningdichtheden te laag voor een hoogwaardig openbaar-voervoersysteem, waardoor de automobieliteit zal gaan toenemen. Ten derde wordt er door de investeringen in de Vinex-wijken nauwelijks nog geïnvesteerd in de bestaande stad. Ten vierde wordt door het wegtrekken van de hogere inkomens naar de Vinex-wijken de segregatie in de samenleving vergroot. Ten vijfde loopt op de langere termijn de continuïteit van de woningbouw gevaar.

Deze ongewenste ontwikkelingen zijn volgens Priemus het gevolg van een te grote invloed van de 'markt'. De

11

Dat het hierbij niet om kleine bedragen gaat blijkt uit gegevens uit de praktijk. Uit niet nader te noemen bron is bekend dat een ontwikkelaar voor een bouwclaim van 100 woningen f 30.000,- per woning moest inleveren door de hogere gronduitgifteprijs van de gemeente. Volgens de betrokkene ging het hierbij zeker niet om een extreem geval.

12

Zie: Priemus, 'Market-Oriented Housing Policy' (noot 5).

13

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (in werking getreden 22 april 1981) stelt gemeenten in staat een Voorkeursrecht te vestigen op gronden waarvoor een structuurplan of bestemmingsplan is gemaakt. Dit Voorkeursrecht houdt in dat de eigenaar bij verkoop van gronden verplicht is deze als eerste aan de gemeente aan te bieden. Hiermee dient te worden voorkomen dat particuliere grondbezitters grond verkopen aan derden waardoor bestemmingswijzigingen van agrarische grond financieel niet meer haalbaar zijn. In de Vinex-praktijk is echter gebleken dat ontwikkelaars nog voor het structuurplan gronden hebben opgekocht. Bij wetswijziging van 1996 zijn daarom de zogenaamde regionale structuurplannen toegevoegd. Het lijkt er echter op dat de wet daarmee nog niet voldoende krachtig is om ongewenste ontwikkelingen of speculatie tegen te gaan.

According to Priemus these undesirable developments are a result of the excessive influence of the 'market'. The ambitious objectives of the government in the field of spatial planning are in conflict with the objectives of market concerns. Although it is true that in the Netherlands there has always been a combination of government intervention and market forces in the past, the Vinex developments have tipped the balance too far in favour of the 'market'. The government as a result has lost its grip on the issue of spatial development. Priemus proposes to return the central co-ordinating role of spatial planning back to local government bodies. By increasing the possibilities of the Municipal Priority Right a desirable level of control of the planning system could be achieved.<sup>13</sup> This could then form the means by which local government could strengthen its position in the land market.

However, it is highly improbable that a strong local government can prevent all unwanted developments from occurring as a result of market forces. The question is, among other things, whether local government bodies are capable of or prepared to aspire to a process of compact urbanisation. Priemus in this regard has nothing further to add about how, according to him, these developments could be managed and controlled. He appears to place his trust in the role of central government despite the fact that the control possibilities of central government following privatisation of the housing sector are considerably reduced.<sup>14</sup>

Priemus approaches the question of spatial planning from a classic social-democratic model, whereby the government ultimately controls all co-ordinating processes. This model is based on two types of government intervention; on the one hand active *subsidisation*, on the other by limiting the negative aspects of the 'free market' by *regulation*. If the first type of government intervention is removed – by the privatisation of the housing sector – it means that the government shall be required to regulate more. The introduction of the Municipal Priority Right Act as a countermeasure to 'aggressive'

ambitieuze doelstellingen van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn tegenstrijdig met de doelstellingen van de marktpartijen. Weliswaar was in Nederland in het verleden altijd al sprake van een combinatie van overheidsinterventie en marktwerking, met de Vinex is de balans echter te veel doorgeslagen naar de 'markt'. De overheid heeft daardoor haar greep op de ruimtelijke ontwikkeling verloren. Priemus pleit er dan ook voor om de lokale overheid haar centrale coördinerende rol weer terug te geven. Een vergroting van de mogelijkheden van het Voorkeursrecht is daarom gewenst.<sup>13</sup> Daarmee kan de lokale overheid haar positie op de grondmarkt versterken.

Het is echter onwaarschijnlijk dat een sterkere lokale overheid alle ongewenste ontwikkelingen als gevolg van de vrije-marktwerking zal tegenhouden. Het is de vraag of lokale overheden bijvoorbeeld in staat zijn c.q. bereid zijn om te streven naar een compacte manier van verstedelijking. Priemus doet in dit verband geen uitspraken over hoe deze ontwikkelingen zouden kunnen worden gestuurd. Het heeft er alle schijn van dat hij hierbij blijft vertrouwen op de rol van de rijksoverheid. Dit ondanks het feit dat de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid na de privatisering van de woningbouw zeer beperkt zijn.<sup>14</sup>

Priemus benadert de ruimtelijke ordening vanuit een klassiek sociaal-democratisch model waarbij de overheid de algehele coördinatie in handen heeft. Dit model is gebaseerd op twee typen overheidsingrijpen: enerzijds actieve *subsidiering*, anderzijds inperking van de negatieve aspecten van de 'vrije markt' door middel van *regulering*. Als het eerste type overheidsingrijpen wegvalt – door de privatisering van de woningbouw – betekent dit dat de overheid meer zal moeten *reguleren*. De introductie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten als reactie op het 'agressieve' aankoopbeleid van private partijen is hiervan een goed voorbeeld.

Doordat Priemus met een overheidsbril de markt als het ware van buitenaf bekijkt besteedt hij minder aandacht aan het functioneren van de markt en aan de rol die de overheid zelf op de markt speelt. Bij de Vinex is gebleken

14

Municipal Priority Right Act does not mean that the municipality has attained the exclusive right to realise the spatial policy. The law does *not* restrain private landowners from realising the (modified) goals of the Zoning Plan (bestemmingsplan) themselves. This means that if the legal owner does not want to or is not able to realise the new purpose, he can summon the assistance of a third person. In that case the landowner sells only the economical ownership of the land. Source: unpublished note, Cobra Adviseurs, author Cees Coolen.

One could ask whether spatial planning control, especially by means of the land market, was more effective *before* privatisation took place. Blair Badcock has pointed out for example that land policy in the Netherlands has caused a decentralising tendency. The central role of the government on the land market and the subsidies of the central government have resulted in low and stable land prices in comparison with other countries (land could often be issued according to need and at cost price). Consequently, among other things the rise of value on investments in the office market is rather limited and big regional differences are lacking. According to Badcock these are important factors in the tendency of offices to leave the city centre and the decentralisation of office locations. See Blair Badcock, 'The strategic implications for the Randstad of the Dutch property system', *Urban Studies* 31 (1994), No. 3, p. 425-445.

14

Het Voorkeursrecht betekent *niet* dat de gemeente het alleenrecht heeft verkregen om het voorgestane ruimtelijk beleid te realiseren. De wet weerhoudt de particuliere grondeigenaren er niet van de in het bestemmingsplan genoemde gewijzigde bestemmingen zelf te realiseren. Dit betekent dat indien de *juridische* eigenaar de realisering van de nieuwe bestemming niet zelf ter hand wil of kan nemen, deze daarvoor een derde te hulp kan roepen. De grondeigenaar verkoopt in dat geval slechts het *economisch* eigendom van de grond. Bron: ongepubliceerde notitie, Cobra Adviseurs, auteur Cees Coolen.

Men kan zich overigens afvragen of de sturing in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder de sturing via de grondmarkt, vóór de privatisering wel zo effectief is geweest. Blair Badcock heeft bijvoorbeeld gewezen op de decentraliserende tendensen als gevolg van het grondbeleid in Nederland. De centrale rol van de gemeente op de grondmarkt en de subsidies van rijkswege hebben geleid tot lage en stabiele grondprijzen in vergelijking met andere landen (grond kon veelal uitgegeven worden volgens behoefte en tegen kostprijzen). Dit heeft volgens Badcock op de kantoormarkt onder andere tot gevolg dat investeringen slechts beperkt in waarde stijgen en dat grote regionale verschillen in de grondprijzen niet voorkomen. Volgens Badcock waren dit de belangrijke factoren bij het wegtrekken van kantoren uit de stad en van de decentralisatie van kantoorlocaties. Zie: Blair Badcock, 'The strategic implications for the Randstad of the Dutch property system', *Urban Studies* 31 (1994), nr. 3, p. 425-445.

purchasing policy of private parties is a good example of such extra regulation.

Because Priemus views the market through government glasses, from a distance as it were, he pays less attention to the workings of the market and the role of the government itself within that market. The results of Vinex have demonstrated how important the role of government has become as a market concern *party*. The local authority is a competitor within the land market with other market parties. The local authority closes contracts with other market parties that are a result of hard dealings and negotiation. This infers that local authorities are unable to impose their will on the market. The government (national and local) therefore is no longer a relative outsider, but a market *party* in itself.

Priemus' criticism of Vinex is primarily described in social and economic terms, and he doesn't allow himself to deal explicitly with urban design and architectural results. However, behind his criticism lurks an idea of what the city should be like. The model of a strong co-ordinating government has strong associations with the ideal of a complete, balanced city, a city in which everything is equally important and worthy, and where everything is in the correct place. A city which for everybody everywhere is equally accessible, a city with a large emphasis on its public domain.

#### *Utopia of the anarchic consumer*

Carel Weeber's manifest for 'Wild Housing' (Het Wilde Wonen) as alternative for the Vinex has received more media attention than that of Priemus.<sup>15</sup> Weeber's criticism of the uniformity and above all of the affected style of Vinex, and his plea to take the inhabitant more seriously as a consumer, was well timed. Weeber's criticism was primarily directed at the micro level: the house. According to Weeber the planning system should be carrying out the wishes of the housing consumer: by building detached houses that he can identify with. Because of the high densities associated with Vinex, the percentage of (semi-) detached houses is low, and differences in architectural expression are not manifested in the individual dwelling but instead at the scale of the block or neighbourhood. If there even is such a thing as 'identity per dwelling' then the consumer has no chance to choose it. Weeber feels infallible about where Vinex has gone wrong in the housing sector. The customer is never present when the most important choices are being made (which in a culture of consumption, are choices which can be described primarily as being stylistic). Weeber argues for more space for housing, so that low-density housing is possible, as well as for further deregulation of the housing market.

Behind his anarchic-liberal plea, there ultimately lurks an urban utopia. Housing consumption is seen as an 'existential' requirement which generates a natural concern for one's own house which will have a positive effect on the surrounding environment. With the 'Wilde Wonen' (Wild Housing) there emerges another, better city. In Weeber's

hoe belangrijk de rol van de overheid als marktpartij is geworden. De gemeente is daarbij op de grondmarkt de concurrent van marktpartijen. De overheid sluit bovendien convenanten met marktpartijen die het resultaat zijn van harde onderhandelingen. Daarbij kan zij niet eenzijdig haar wil opleggen aan de markt. De overheid is niet meer de relatieve buitenstaander, maar een van de marktpartijen.

De kritiek van Priemus op de Vinex is vooral van maatschappelijke en economische aard, hij laat zich niet expliciet uit over de stedenbouwkundige of architectonische resultaten. Toch schuilt achter zijn kritiek een idee over hoe de stad eruit zou moeten zien. Het model van een sterke, coördinerende overheid gaat samen met het ideaal van een geheel gebalanceerde stad, een stad waarin alles even belangrijk en waardevol is en waar alles de juiste plaats heeft gekregen. Een stad die ook voor iedereen overal even toegankelijk is, een stad met een grote nadruk op het openbare domein.

#### *Utopie van de anarchistische consument*

Carel Weeber heeft met zijn manifest voor het Wilde Wonen meer aandacht in de media getrokken dan Priemus.<sup>15</sup> Zijn kritiek op de eenvormigheid en vooral de gekunsteldheid van de Vinex en zijn pleidooi om de bewoner als *consument* serieus te nemen, waren goed getimed. De kritiek was vooral gericht op het microniveau: de woning. Volgens Weeber dient de ruimtelijke ordening ondergeschikt te zijn aan de wensen van de consument: een vrijstaande woning waarmee hij zich kan identificeren. Door de hoge dichtheden in de Vinex is het aandeel (semi-)vrijstaande woningen in de Vinex laag en manifesteren de architectonische verschillen zich meestal niet op het niveau van de woning maar op het niveau van het blok of de buurt. Als er al sprake is van een 'identiteit per woning' dan heeft de consument deze niet kunnen kiezen. De identificatie met de eigen woning in de Vinex zou daarom gering zijn. Weeber voelt feilloos aan waar het mank gaat in de huidige woningbouw: de consument is afwezig op het moment dat de belangrijkste keuzes worden gemaakt (en in een consumptiecultuur zijn dat vooral stilistische keuzes). Weeber pleit ervoor dat er meer ruimte vrijkomt voor woningbouw, zodat lagere dichtheden mogelijk zijn, en voor een verdere deregulering van de woningbouw.

Achter zijn anarcho-liberale pleidooi schuilt uiteindelijk ook een idee over de stad. Het wonen-consumeren is een 'existentiële' behoefte van waaruit zich vanzelf de natuurlijke zorg voor de eigen woning zal ontwikkelen die een positieve uitstraling zal hebben op de omgeving. Met het Wilde Wonen ontstaat vanzelf een andere, betere stad. In Weebers radicale visie wordt de Vinex-stad met haar kunstmatige en arbitraire identiteit vervangen door een overvloed aan micro-identiteiten. Tegenover de stad van de gelijkvormige 'staatsarchitectuur' staat zijn ideaal van de stad vol verschillen. Identiteit is verschil; 'verschil' bestrijdt het 'generieke'. Het is de vraag of de vermenigvuldiging van microverschillen ten gevolge van het Wilde

15

See note 2.

15

Zie noot 2.

radical vision, the Vinex city with its artificial and arbitrary identity is replaced by an abundance of micro-identities. In contrast to the city of uniform 'state architecture' is the ideal city full of variation. Identity *is* difference; 'variety' combats the 'generic'. The question remains however if the proliferation of micro-differences as a result of the 'Wilde Wonen' doesn't in fact lead to an amorphous, non-definable city in which everything eventually appears to become generic.

#### *Collectives in the network economy*

Wouter Vanstiphout also begins with the 'problem of identity', but sees the problem of identity at a larger scale as being more critical.<sup>16</sup> Vanstiphout asks himself what the meaning of urban design has become within a market oriented spatial planning system, and who if anyone can assume the mantle of responsibility for urban design. His argument is a nuance of the pure anarchism of Weeber's. Vanstiphout appears to realise that large market parties play an important role in the housing market and the withdrawal of government does not have to directly imply that the large market corporations will have to direct their efforts at the individual housing consumer. The market will in the first instance concentrate on the development of locations and not per se on the fulfilment of the individual housing wishes. Vanstiphout is not explicit about this, but the reason is obvious: the market is first and foremost interested in mass production. Correctly therefore, Vanstiphout directs his attention to the privatisation of the spatial planning system from a larger scale.

According to Vanstiphout, with the disappearance of the 'sharp and rhetorical divide between government and market', new perspectives for design and for the building trade are emerging. In an extension of the idea of 'Wilde Wonen' (Wild Housing), he discerns the possibility for an urban design practice where the co-ordinating role of government bodies is taken over by continually changing configurations of government institutions and market parties. These continually changing partnerships are better suited to the specific task that applies to each area. In a continuation of the 'Wilde Wonen', where the owner provides for his own living needs, he sees the appearance of the 'Wilde Plannen' (Wild Planning), in which co-operating public or private parties develop 'customised' areas.

The extension of the radical-liberal thinking of 'Wilde Wonen' to the larger scale of urban planning can be seen as a nuance of 'Wilde Wonen'. The total freedom/anarchy suggested by 'Wilde Wonen' is less convincing after closer inspection. Co-ordination therefore remains necessary, but is no longer per se in the hands of government bodies. 'If "Wilde Wonen" wants to take responsibility for the development of housing, then it must also assume responsibility for large area-based development not just in terms of landscape, but also infrastructure, technical and programmatic terms. A housing district doesn't only consist of houses and trees, but also of roads, sewage systems, shops, bus stops, an attractive fountain perhaps, as well as the

Wonen niet juist tot gevolg zal hebben dat een amorf, voortkabbellende stad ontstaat waarin alles uiteindelijk weer generiek blijkt te zijn.

#### *Collectieven in de netwerkeconomie*

Ook Wouter Vanstiphout gaat uit van het 'identiteitsprobleem', maar hij stelt de identiteit van het hogere schaalniveau centraal.<sup>16</sup> Vanstiphout vraagt zich af wat het stedelijk ontwerp nog kan betekenen binnen een marktgeleide ruimtelijke ordening, en wie daar de verantwoordelijkheid voor kan dragen. Zijn vertoog is een nuancering van het pure anarchisme van Weeber. Vanstiphout lijkt zich te realiseren dat het zich terugtrekken van de overheid niet hoeft te betekenen dat de grote marktpartijen zich direct op de individuele woonconsument zullen richten. De markt zal zich in eerste instantie richten op het ontwikkelen van locaties en niet per se op het vervullen van de individuele woonwensen. Vanstiphout zegt het niet maar de reden hiervoor ligt voor de hand: de markt is in eerste instantie geïnteresseerd in massaproductie. Terecht besteedt Vanstiphout dan ook aandacht aan de privatisering van de ruimtelijke ordening vanuit een hoger schaalniveau.

Volgens Vanstiphout ontstaan met het verdwijnen van de 'scherpe en retorische grens tussen overheid en markt' nieuwe perspectieven voor de ontwerp- en bouwpraktijk. In het verlengde van het gedachtegoed van het Wilde Wonen ziet hij de mogelijkheid voor een stedenbouwkundige praktijk waarin de coördinerende overheid vervangen is door zich steeds wijzigende configuraties van overheidsinstellingen en marktpartijen. Deze steeds wisselende samenwerkingverbanden zouden beter toegesneden zijn op de specifieke opgave die voor elk gebied geldt. In het verlengde van het Wilde Wonen, waarin de particulier zelf voorziet in zijn eigen woonbehoefte, ziet hij het Wilde Plannen verschijnen, waarin samenwerkende publieke of private partijen 'customized' gebieden ontwikkelen.

Het doortrekken van het radicaal-liberale denken van het Wilde Wonen naar een hoger schaalniveau is tegelijkertijd óók een nuancering van het Wilde Wonen. De totale vrijheid-anarchie die met het Wilde Wonen wordt gesuggereerd is bij nader inzien toch niet zo zaligmakend. Coördinatie blijft dus noodzakelijk maar is alleen niet meer (per se) in handen van de overheid. 'Als het Wilde Wonen het lot van de woningen in eigen handen wil nemen zal zij ook aan gebiedsontwikkeling moeten doen, niet alleen in landschappelijk opzicht maar in infrastructureel, technisch en programmatisch opzicht. Een woongebied bestaat niet alleen uit huizen en bomen, maar uit wegen, riolen, winkels, bushaltes, wellicht een mooie fontein en het "vruchtgebruik" van iets groots dat in de buurt ligt: een vliegveld, ziekenhuis, stadscentrum, natuurgebied of voetbalstadion.' Hij pleit voor 'een stedenbouwkundige praktijk die aan gebiedsontwikkeling doet voor steeds andere configuraties van instellingen: Endemol/ERA/Sociale Dienst, AMC/ERA/Shell/Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam [OBR], Woningbouwvereniging Het Oosten/ERA/Ajax etc.'<sup>17</sup>

16

Wouter Vanstiphout, 'Naar het Wilde Plannen' (Towards Wild Planning), in: Weeber, *Het Wilde Wonen*, p. 61-91.

16

Wouter Vanstiphout, 'Naar het Wilde Plannen', in: Weeber, *Het Wilde Wonen*, p. 61-91.

17

Ibidem, p. 91.



spin-off effect of something larger for the district such as an airport, hospital, city centre, nature area or football stadium.' He argues for 'an urban design practice for area developments with continually differing institutional configurations: Endemol/ERA/Social Welfare, AMC/ERA/Shell/Development company Rotterdam [OBR], Housing co-operative East/ERA/Ajax'.<sup>17</sup>

The vision of Vanstiphout is partly similar to the existing situation. The role of market parties in area development is no longer possible to ignore. It is not so much the taking part of the market corporations in area development that is new, but the fact that they are the ones who take the initiative and have the direction in hand. The overall co-ordination thus falls into the hands of institutions that are no longer tied to the territory they are developing. The government itself is missing in Vanstiphout's summation (except for the independent, non-geographically related adviser in the form of the OBR).

Whereas Priemus concludes that the failure of the Vinex policy is a result of the antagonism between society c.q. government concerns and the one-sided concerns of the market, Vanstiphout seems to conclude that an improved situation could be brought about by the complete withdrawal of government intervention from spatial planning. His criticism of Vinex policy therefore has more to do with the disapproval of uniform living environments – the result of large scale and centralised planning practices – and less to do with other social criticisms which Priemus mentioned. A laissez-faire policy therefore could ultimately lead to various civil institutions and market parties determining 'which idea of urbanism they wish to promote'.

In the model of urbanism that Vanstiphout envisages, the city is a collection of relatively autonomous areas. Like Weeber says, the idea of the patchwork is an intrinsic quality to be intensified. The fear of the generic appears here to translate into an argument for differentiation per se. The differences emerge, ideally, from 'configurations' of collectives that continually regenerate themselves. These continually diversifying configurations fit within a network economy that is characterised by self-organising structures and 'collectives' which are without fixed positions. This 'network of collectives' produces autonomous areas that respond to requirements; the question remains how are these areas related to each other individually? One may ask how the inter spatial zones can be organised and who if anyone would choose to invest in these spaces?

17

Endemol is a big entertainment and television production company, ERA is one of the biggest contractors/developers in the Netherlands; AMC stands for Amsterdam Medical Centre; Ajax is a well-known football-club. Weeber, *Het Wilde Wonen*, p. 91.

18

This active land policy resulted in a more professional approach from Land Departments. The maintenance of market prices as opposed to purchase prices, as was formerly the case, became their main consideration. Many Land Departments strove for a more market-oriented approach, not forgetting that 'market-oriented' in this case would have to be understood in its more limited sense. Given the fact that the government had more or less a complete monopoly over the land market, there could be no question of a free market. Without any kind of reference value, determining a market-based price for land was a virtual impossibility, the local authority could

Voor een deel komt de visie van Vanstiphout overeen met de hedendaagse werkelijkheid. De rol van marktpartijen in gebiedsontwikkeling is niet meer weg te denken. Het is dan ook niet zozeer de deelname van marktpartijen aan gebiedsontwikkeling die nieuw is, maar het feit dat deze het initiatief nemen en de regie in handen krijgen. Daarmee komt de regie in handen van instellingen die niet meer aan het territorium gebonden zijn dat zij ontwikkelen (de overheid ontbreekt in de opsomming van Vanstiphout, afgezien van de verzelfstandigde en niet aan het territorium gebonden adviseur in de vorm van het OBR).

Waar Priemus concludeert dat het Vinex-beleid mislukt is als gevolg van de tegenstrijdigheid tussen maatschappelijke c.q. overheidsbelangen en de eenzijdige belangen van de markt, lijkt Vanstiphout te concluderen dat het juist beter zou zijn als de overheid maar beter helemaal zou verdwijnen uit de ruimtelijke ordening. Zijn kritiek op het Vinex-beleid heeft dan ook meer betrekking op de eenzijdige leefmilieus als gevolg van de grootschalige en gecentraliseerde planningspraktijk, en minder op de andere maatschappelijke kritiekpunten die Priemus noemde. Een laissez-fairepolitiek zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat allerlei maatschappelijke instellingen en marktpartijen zelf bepalen 'welk idee van stedelijkheid zij willen projecteren'.

In het model dat Vanstiphout voor ogen staat is de stad een verzameling van relatief autonome gebieden. Gebieden die elk hun eigen identiteit kunnen ontwikkelen. Net als bij Weeber wordt de lappendeken een intrinsieke kwaliteit toegedicht. De angst voor het generieke lijkt hier om te slaan in een pleidooi voor differentiatie per se. De verschillen ontstaan, idealiter, vanuit 'configuraties' van collectieven die steeds weer opnieuw tot stand komen. Deze steeds wisselende configuraties passen binnen een netwerkeconomie waarin sprake is van zelf-organiserende structuren en 'collectieven' zonder vaste posities. Dit 'netwerk van collectieven' produceert autonome gebieden naar behoefte, het is vervolgens de vraag hoe deze gebieden zich tot elkaar zullen verhouden. Men kan zich afvragen hoe de tussenruimte zich zal organiseren en wie daarin zal investeren.

18

Dit actieve grondbeleid heeft geresulteerd in een verzakelijking van het grondbedrijf. Hierbij hoort het hantieren van marktprijzen in plaats van kostprijzen zoals voorheen gebruikelijk was. Veel grondbedrijven streefden naar een marktgerichte benadering, waarbij opgemerkt moet worden dat marktgericht hierbij in een beperkte betekenis moet worden begrepen. Aangezien de overheid vrijwel een monopoliepositie op de grondmarkt had, kan men goed beschouwd nauwelijks spreken over een vrije-marktwerking. Zonder differenties is het bepalen van een marktconforme grondprijs een heikele aangelegenheid, de gemeente kan

slechts gissen naar wat de werkelijke waarde van de grond op een fictieve vrije markt zou zijn. In de meeste gevallen wordt de waarde van de grond daarom bepaald aan de hand van de waarde van het te ontwikkelen vastgoed. De waarde van de grond is het residu dat overblijft na aftrek van alle grondkosten en de verkoopwaarde van het vastgoed. De bouwkosten en daarmee de hoogte van de winst blijven voor een gemeente echter onzichtbaar. Het blijft dus onzeker of voor de grond een optimale marktprijs is verkregen. Zie voor een beschrijving van de residuele-grondwaardemethode: Barrie Needham, 'A theory of

## III

## The land market and spatial planning control

The aforementioned models are a reaction to the spatial and sometimes financial failure of Vinex policy. Remarkably, all of the models fail to relate to the reality of the current economic model in the Netherlands. The question of what the Netherlands could look like in the future should not only be approached from a spatial idealistic model, but at the same time from the possibilities or impossibilities of regulation and control. The relation between the structure of land and housing markets, and the guiding or regulating role of the government has been and remains a grey area that requires more research.

A local authority has a wide range of means at its disposal to exert control over the planning process. Among these are included specific government instruments such as the zoning plan, expropriation rights and priority rights. Combined with these measures local authorities can also apply their land policy to further control spatial development. Local government land policy has evolved from being primarily an instrument subordinate to spatial policy to becoming a more sophisticated instrument that can also strive to achieve economic objectives. Initially the function of the Land Department was a bookkeeping one. However from the seventies onwards local authorities began an active land policy, which would make large extension plans and later urban renewal possible. The local authority at that time purchased large amounts of land, well in advance of development. In this way the local authority had little to fear in the way of competition from other market parties, given the fact that most of the development was comprised of highly subsidised government social housing, which was not especially lucrative for market speculators.<sup>18</sup>

*The rise of a free land market*

Although the local authority has always been actively involved in the land market, it is only since recently that they have been really confronted with the mechanisms of the free market. Since Vinex, the share of housing for sale rather than rent has dramatically increased. This has made it more attractive for various market parties to participate in the development of new housing locations. Following the announcement of the Vinex locations, private parties, developers, construction firms, and especially middlemen, have begun a very active buying policy.<sup>19</sup> The privatisation

only guess at the true value of property in a fictitious land market. In most cases the value of the land would be priced on the basis of the value of the type of development. The value of the land was therefore what remained after subtracting all other costs from the purchase price of the real estate. However the construction costs remained more or less invisible for the local authority. It remains uncertain therefore to what extent land prices achieved their optimal market prices. See for a description of the residual land value method: Barrie Needham, 'A theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands', *Urban Studies* 29 (1992),

No. 5, p. 669-686; see for a short description of the development of the Land Department in the Netherlands: Vincent Bakker, 'De grond van Nederland' (The land of the Netherlands), *Bouw* (1999), No. 3-6; see for a more elaborate description: Gerard Wigmans, *De facilitaire stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering* (The Enabling City. Rotterdam's land policy and postmodernisation, with English summary), Delft, 1998.

Central and local governments now blame each other for publicly announcing these locations much too early. From the side of local governments

## III

## Grondmarkt en sturing van ruimtelijke ontwikkelingen

De hiervoor besproken modellen zijn een reactie op het ruimtelijk en deels ook financieel falen van het Vinex-beleid. Opvallend is dat bij deze voorstellen grotendeels voorbijgegaan wordt aan de realiteit van het huidige economische model in Nederland. De vraag hoe de ruimte van Nederland er in de toekomst uit zou kunnen zien zou niet alleen benaderd moeten worden vanuit ruimtelijke ideaalmodellen maar tevens vanuit de (on)mogelijkheden voor sturing en regulering. De samenhang tussen de structuur van de grond- en woningmarkt en de sturende c.q. regulerende rol van de overheid zijn tot nu toe weinig in beeld gebracht.

De gemeente heeft een breed scala van middelen tot haar beschikking waarmee zij de ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen. Hiertoe behoren specifieke overheidsinstrumenten zoals het bestemmingsplan, onteigeningsrecht en het Voorkeursrecht. Daarnaast heeft de gemeente vanouds het grondbeleid ingezet om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Het gemeentelijk grondbeleid heeft zich in de loop der tijd geëvolueerd van een beleid dat louter ten dienste stond van het ruimtelijk beleid tot een beleid waarbij ook economische doelen worden nagestreefd. Aanvankelijk was de functie van het grondbedrijf vooral boekhoudkundig. Vanaf de jaren zeventig begonnen gemeenten een actief grondbeleid te voeren dat erop gericht was de grote uitbreidingsplannen en later de stadsvernieuwing mogelijk te maken. Gemeenten kochten daartoe ruim vóór de ontwikkeling grote hoeveelheden grond in. Daarbij had de gemeente weinig concurrentie te vrezen van marktpartijen, aangezien het overgrote deel van de productie bestond uit sociale woningbouw die zwaar gesubsidieerd werd door het Rijk, waardoor private ontwikkeling van grond niet lucratief was.<sup>18</sup>

*Ontstaan van een vrije grondmarkt*

Hoewel de gemeente altijd actief is geweest op de grondmarkt wordt zij pas sinds kort echt geconfronteerd met de mechanismen van de vrije markt. Sinds de Vinex is het aandeel van de koopsector flink gestegen. Daarmee werd het voor de markt aantrekkelijk om deel te nemen aan de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Na het bekend worden van de Vinex-locaties hebben private partijen, ontwikkelaars, bouwondernemers maar vooral tussenhan-

Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands', *Urban Studies* 29 (1992), nr. 5, p. 669-686; zie voor een korte beschrijving van de ontwikkeling van het grondbedrijf: Vincent Bakker, 'De grond van Nederland', *Bouw* (1999), nr. 3 t/m 6; zie voor een uitgebreidere beschrijving: Gerard Wigmans, *De facilitaire stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*, Delft, 1998.

of the housing market has *de facto* resulted in the emergence of a land market. Previously, land policy was mostly a matter for the local government, although its aims were perfectly aligned with the housing policy of the central government. In practice one might say that these policies were related. As a result of the privatisation of the housing sector these policies are no longer automatically related. This separation caused the central government to direct spatial development by influencing/manipulating the land policy through the so-called location-bound subsidies. The privatisation of the housing market has further led to a diminishing of the knowledge of local governments in the costs of housing production. It is difficult for a local government to determine a reasonable market price for issuing land in relation to the profits made on house production. This might diminish the possibilities of differentiating land issuing prices, as in the case of offering cheaper land for social housing needs (so-called cost equality or cross-subsidisation). This becomes more difficult anyway with the emergence of a real land market, because in many cases, prices determined on the free market will set the land issuing price of the local government.<sup>20</sup>

#### *The local authority as a weak market party*

If the government no longer has a direct influence on the housing market, but still wishes to retain influence over spatial development, then apart from the spatial ordering instrument, the land market remains the only controlling factor. This implies a more active role for the Land Departments in which they are required to function as independent market parties. It is the question whether the Land Department of a local authority is sufficiently prepared to take on this role.

An important obstacle in the independent functioning of the Land Department as market party is its ambiguous position within the local authority apparatus. On the one hand they are subjected to democratic controls and are affected by political decision-making; on the other hand

there is the criticism that the central government went public too soon with vital strategic information by mentioning the new housing locations in the Vinex report; persons involved at the central government however bring forward that in general the choice for new housing locations were based on the policies of local governments and that these could have anticipated the Vinex report. At the same time it should be noted that, long before the Vinex report, the municipalities were not alone in their knowledge on these new locations. A lot of land had been acquired long before by private investors. It shows once more the dilemma of publicity in physical planning processes, and that this dilemma is met on both local and central levels of government.

20 Most local governments though are slow in following this tendency. As said before research done by TauwMabeg shows that the land issue price stays behind the price which would have been possible on a free market. The land issue price is often still being determined through the residual land price method which means that it is linked to the price of the house. Prices of new houses are generally lower than those of existing houses. (This is shown by the large capital gains that first buyers can obtain when selling their newly built house.) Despite the fact that house prices are rising sharply it seems that they are artificially kept on a low level. (This could be explained by the fact that municipalities have to obey regional agreements on price levels and price differentiation.) In other words the market for new houses cannot be called a free market either. Despite the (hidden) price control developers and contractors obtain more than sufficient profit margin, which most probably can be explained by the low land issue prices they are paying. As is evident from the

delaren dan ook actief grond aangekocht.<sup>19</sup> De privatisering van de woningmarkt heeft *de facto* geleid tot het ontstaan van een 'vrije' grondmarkt. Voorheen was het beleid met betrekking tot de grondmarkt vooral een zaak van de lokale overheid die naadloos aansloot bij het woningbouwbeleid van het Rijk. In de praktijk was het beleid van de lokale overheid en het Rijk gekoppeld. Door de privatisering van de woningbouw en het ontstaan van een vrije grondmarkt is het beleid op deze twee niveaus niet meer automatisch gekoppeld. Deze ont koppeling heeft ertoe geleid dat het Rijk de ruimtelijke ontwikkelingen probeert te sturen door invloed op het grondbeleid uit te oefenen via de zogenaamde locatiegebonden subsidies. De privatisering van de woningbouw heeft er verder toe geleid dat het inzicht van de gemeente in de prijsvorming van de woningbouw is verminderd. Het bepalen van een marktconforme gronduitgifteprijs die in een redelijke verhouding staat tot de winst is voor de gemeente daarom een lastige opgave. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden om te differentiëren met de gronduitgifteprijs, bijvoorbeeld om goedkopere grond ten behoeve van sociale woningbouw aan te bieden (zogenaamde kostenverevening of kruissubsidiëring). Door het ontstaan van een 'echte' grondmarkt worden bovendien de prijzen zoals die op de vrije markt tot stand komen in veel gevallen maatgevend voor de gemeentelijke gronduitgifteprijs.<sup>20</sup>

#### *De gemeente als zwakke marktpartij*

Als de overheid geen directe sturing meer geeft aan de woningmarkt maar wel invloed wil blijven houden op de ruimtelijke ontwikkelingen, dan blijft, naast het gebruikelijke ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium, de grondmarkt over als sturingsmiddel. Dit veronderstelt echter een actievere rol van het grondbedrijf. Dit zal betekenen dat het grondbedrijf nog meer dan nu reeds het geval is als zelfstandige marktpartij zal opereren. Het is de vraag of het grondbedrijf c.q. de gemeente voldoende toegerust is om deze rol te vervullen.

Een grote belemmering in het zelfstandig opereren als

19 Rijk en gemeenten geven elkaar nu de schuld dat deze locaties te vroeg bekend gemaakt zijn. Vanuit de gemeente klinkt de kritiek dat het Rijk door de woningbouwlocaties in de Vinex-nota te noemen strategische informatie te vroeg openbaar heeft gemaakt; betrokkenen bij het Rijk brengen daar tegenin dat de locatiekeuze over het algemeen gebaseerd is op het beleid van de gemeente zelf en dat zij met andere woorden had kunnen anticiperen op de Vinex-nota. Tegelijkertijd moet daarbij opgemerkt worden dat de gemeenten niet de enige waren die lang vóór de Vinex-nota bekend waren met de nieuwe bouwlocaties. Veel grond was reeds lang daarvoor door particuliere investeerders opgekocht. Hieruit wordt eens te meer het dilemma duidelijk met betrekking tot de openbaarheid van bestuur in de ruimtelijke ordening, en dat dit dilemma zowel geldt voor de lokale overheid als het Rijk.

20 Overigens lopen de meeste gemeenten achter bij deze tendens. Zoals eerder vermeld blijkt uit onderzoek van TauwMabeg dat de gronduitgifteprijs achterblijft bij de prijs die op een vrije markt mogelijk zou zijn. De *gronduitgifteprijs* wordt vaak nog steeds via de residuele-grondprijsmethode bepaald en is daarmee dus gekoppeld aan de woningprijs. Deze woningprijzen zijn bij nieuwbouw over het algemeen lager dan de prijzen van bestaande woningen. (Dit blijkt uit de grote vermogenswinsten die eerste kopers kunnen behalen bij verkoop van hun nieuwbouwwoning.) Ondanks het feit dat volgens velen de woningprijzen de pan uit rijzen lijkt het erop dat ze kunstmatig laag worden gehouden. (Een verklaring hiervoor is onder andere dat gemeenten gehouden zijn aan de regionale afspraken met betrekking tot de prijsniveaus en de prijsdifferentiatie.) Ook de markt voor nieuwbouwwoningen is met andere woorden nog geen 'echte' vrije markt. Ondanks de (verborgen) prijsbeheersing behalen ontwikke-

they have to operate with discretion in the market, being the custodians of highly confidential and lucrative information.<sup>21</sup> Land policy therefore is in fact largely a lesson in improvisation where the local council continually alternates between the role of government and the role of market party. The weak position of local authority Land Departments must be compensated by the use of government instruments, such as expropriation rights and Priority Rights, but also by strategic handling of sensitive information on large extension plans. Zoning plans and urban design plans are strategic documents in a bargaining process. Depending on one's point of view, this alternation of roles in the Land Department, which involves prior economic knowledge, can be described as a democratic void. Local government assumes two roles that are really incompatible. The result being that they can only ultimately compete with difficulty in the market.

#### *Primacy of land in government hands?*

One may wonder if the government should proceed with this state of affairs. Perhaps it is time to redefine the role of the government, whereby the appointed roles of market party and local government are clearly defined. Instead, government could become less of a market party and concentrate on market co-ordination. Land is a scarce commodity, which could be divided up by the government in a similar way to mobile telephone frequencies and train services, between a number of market parties. This form of market co-ordination coming from the government could serve as a stimulant for the development of a market mechanism in the property market. As paradoxical as it seems, it is precisely this situation of a developed privatised housing market, where government 'monopoly' of land can be an important means to guarantee free market forces.

A government monopoly of utility rights for newly zoned land would enable the government to firmly control all spatial planning activities, thereby presenting the government with a primacy of the land. Each new zoning

marktpartij is de ambigue positie van grondbedrijven binnen het gemeentelijk apparaat. Enerzijds zijn ze onderworpen aan democratische controle en worden ze politiek gestuurd; anderzijds moeten ze behoedzaam op de markt opereren en is het grootste deel van de informatie zeer vertrouwelijk.<sup>21</sup> Ook binnen de bestaande ruimtelijke-ontwikkelingspraktijk, waarin de overheid zich op dezelfde markt begeeft als de private partijen, is deze ambiguïteit onvermijdelijk. Grondbeleid is daardoor in de praktijk een grote oefening in improvisatievermogen, waarbij de gemeente continu wisselt tussen de rol van overheid en de rol van marktpartij. De zwakke positie op de markt moet worden gecompenseerd door overheidsinstrumenten zoals onteigeningsrecht en Voorkeursrecht, maar ook door strategisch om te gaan met informatie over uitbreidingsplannen. Bestemmingsplannen en stedenbouwkundige plannen worden strategische documenten in een onderhandelingsproces. Afhankelijk van het perspectief is hier sprake van een democratische lacune of van economische voorkennis. De overheid heeft twee rollen die eigenlijk niet goed verenigbaar zijn. Het resultaat daarvan is dat ze uiteindelijk nooit goed kan concurreren met de markt.

#### *Primaat van de grond bij de overheid?*

Men zou zich kunnen afvragen of de overheid deze concurrentie moet aangaan. Wellicht is het tijd om de rol van de overheid opnieuw te definiëren, waarbij de taken van marktpartijen en overheid duidelijker worden gescheiden. De overheid zou misschien minder marktpartij moeten zijn en zich meer moeten richten op marktordening. Net als mobiele-telefoonfrequenties en treindiensten is grond een schaarse productiefactor, en zou de overheid die op vergelijkbare wijze onder marktpartijen kunnen verdelen. Een dergelijke vorm van marktordening vanuit de overheid zou dan de vrije-marktwerking op de grondmarkt kunnen stimuleren. Hoe paradoxaal het ook mag lijken, juist in een situatie met een verregaand geprivatiseerde woningmarkt kan een grondmonopolie van de overheid een belangrijk middel zijn om een vrije-marktwerking te garanderen. Een

21

high profits of developers and contractors and the high capital gains of first buyers, it seems that the hidden subsidisation of newly built houses through a low land issue price is not always getting at the right place.

Not a single land department in the Netherlands makes public announcements of its annual figures, most land departments don't even make an annual report; see Bakker, 'De grond van Nederland' (note 18), p. 15.

laars en aannemers meer dan voldoende winstmarge, hetgeen waarschijnlijk grotendeels verklaard kan worden uit de relatief lage gronduitgifteprijs die zij betalen. Blijkens de grote marges van ontwikkelaars en aannemers en de vermogenswinsten van eerste kopers lijkt de verkapte subsidiëring van nieuwbouwwoningen via een lage gronduitgifteprijs niet altijd op de juiste plaats terecht te komen.

21

Geen enkel grondbedrijf in Nederland maakt zijn jaarcijfers bekend, sterker nog, de meeste grondbedrijven maken helemaal geen jaarverslag; zie: Bakker, 'De grond van Nederland' (noot 18), nr. 3, p. 15.

directed by the government, creates a new development possibility with possible financial gain. The basis of value therefore would not be so much the land itself, as the zoning of the land. These zonings could be bid for by market parties in the open market in response to market demand.<sup>22</sup> The land market therefore could be seen in terms of two levels, at one level, a market for the rezoning of land (closed market monopolised by the government) and at another an open market for the purchase of these zonings, equally accessible to all parties.<sup>23</sup>

#### IV

### The paradox of a consumption culture in a polder model

The criticism in the models gives a clear indication that Vinex is certainly ready for evaluation. The first model (Priemus) suggested a strengthening of the administrative implements of local government (strengthening of priority rights), in which the local government remains a competitor in the land market, with central government acting as co-ordinator for the local government institutions. This model is based on the ideal of a balanced spatial planning system. Central government co-ordinates and balances development at all scale levels, in this hierarchical structure. The second model (Weeber and Van Stiphout) proposes a further retraction in the role of government from the housing market, to make room for market parties in further planning development. In this model the emphasis is placed on the emergence of diversity: significant market parties assume control of future development. The city becomes a summation of different autonomous identities.

With the proposal of these new models, one must not lose sight of the fact that Vinex at a macro-economic level is very successful. This is largely due to the *combination* of market competitiveness and government intervention. The aforementioned models neglect to mention the macro-economic success of the polder model. Priemus argues vehemently for the return of strong government, but thereby negates the unavoidable fact of continuing market activities, as well as the increasing importance of the capital market, and above all the growth of the housing consumption culture. In contrast, Weeber and Van Stiphout deny the importance of government intervention for the economy.

22

A shift from the importance of the property value of land towards the use value of land can already be seen on the office market; see dr. W.K. Korthals Altes, *Grondheleid als marktinterventie* (Land policy as market intervention), inaugural speech, 11th of December 1998, Technical University Delft, p. 13. The selling of land through auction as an alternative for the current practice has been studied by Erik Terlouw, 'A House of One's Own', elsewhere in this *Oase* and the report by the CPB (Central Planning Agency): *De grondmarkt* (note 10), p. 125-128.

23

The value of property can multiply with a change of zoning. There is no good reason why this surplus value should be given to the accidental owner of the ground. The owner himself has not produced any surplus value. The surplus value is the result of a zoning definition which was imposed by the community. The value is further determined by the location-factor: the quality of the neighbourhood, measured in reachability, facilities, social climate. In this sense the value is caused by investments of the entire community. When a shift occurs in the zoning, the surplus value it causes must be *discounted* from the new market-price so that the resulting surplus value can be returned to the community.

dergelijk monopolie zou niet zozeer betrekking hoeven te hebben op het *eigendom* van de grond als wel op de *bestemming* van de grond. De overheid zou het primaat kunnen krijgen voor het uitgeven van gebruiks- c.q. bouwrechten voor nieuwe bestemmingen. Een nieuwe bestemming creëert een ontwikkelingsmogelijkheid op de grond, de *bestemming* is het eigenlijke schaarse goed. De rechten voor bestemmingen zouden eventueel per opbod kunnen worden verkocht.<sup>22</sup> De grondmarkt wordt daarmee in tweeën verdeeld: een grondmarkt waarbij de overheid het alleenrecht heeft ten behoeve van herbestemmingen, en een vrije grondmarkt voor de verkoop van nieuwe bestemmingen, gelijk toegankelijk voor alle marktpartijen.<sup>23</sup>

#### IV

### De paradox van een consumptiecultuur in een poldermodel

De kritiek die in de modellen aan de orde komt geeft aan dat de Vinex aan evaluatie toe is: het eerste model (Priemus) suggereert een versterking van het bestuurlijk instrumentarium van de lokale overheid (versterking van het Voorkeursrecht), waarbij de lokale overheid op de grondmarkt concurrent blijft van de markt en het Rijk de lagere overheden coördineert. Dit model gaat uit van het ideaal van een gebalanceerde ruimtelijke ordening. De overheid coördineert en balanceert alle schaalniveaus; er is sprake van een hiërarchische ordening. Het tweede model (Weeber en Vanstiphout) stelt een verder terugtrekken van de overheid voor zodat marktpartijen een grotere rol kunnen spelen in de regie van de ruimtelijke ontwikkelingen. In dit model ligt de nadruk op het laten ontstaan van verschillen; marktpartijen voeren de regie over de ruimtelijke ontwikkelingen. De stad is een optelling van autonome identiteiten.

Bij het voorstellen van veranderingen mag men echter niet uit het oog verliezen dat de Vinex op macro-economisch niveau zeer succesvol was. Voor een groot deel is dit te danken aan de *combinatie* van marktwerking en overheidsbemoeienis. Bovenstaande modellen gaan voorbij aan dit macro-economisch succes. Priemus negeert met zijn pleidooi voor een terugkeer van een sterkere overheid de onontkoombaarheid van verdere vrije-marktwerking, het steeds grotere belang van de kapitaalmarkt en vooral de groei van een woonconsumptiecultuur. Weeber en Vanstip-

22

Een verschuiving van het belang van de eigendoms waarde van grond richting de gebruikswaarde van grond is reeds op de kantoormarkt te zien; zie dr. W.K. Korthals Altes, *Grondbeleid als marktinterventie*, inaugurele rede, 11 december 1998, TU Delft, p. 13. Het verkopen van grond via opbod als alternatief voor de huidige praktijk is nader beschreven door Erik Terlouw, 'Een eigen huis', elders in deze *Oase* en in het rapport van het CPB: *De grondmarkt* (noot 10), p. 125-128.

23

De waarde van grond kan vervelvoudigen bij een bestemmingswissel. Er is geen goede reden waarom deze meerwaarde zou moeten toekomen aan de toevallige eigenaar van de grond. De eigenaar heeft namelijk zelf geen meerwaarde 'geproduceerd'. De meerwaarde is het gevolg van een bestemming die door de gemeenschap wordt opgelegd. De waarde wordt verder bepaald door de locatiefactor: de kwaliteit van de omgeving, gemeten in bereikbaarheid, voorzieningen, leefmilieu. De waarde wordt in die zin veroorzaakt door de investeringen van de gehele gemeenschap zelf. Bij een bestemmingswissel zal ook dit deel van de meerwaarde in een nieuwe marktprijs verdisconteerd moeten worden,

A further reduction of government intervention in spatial planning may lead to further monopolisation of the housing market. A similar situation exists in Great Britain at the moment, where five large corporations dominate the major part of the housing industry, thus reducing the differentiation of housing types to a minimum.<sup>24</sup> This monopolisation leads to a breakdown in market competitiveness in the housing market reducing above all the necessity to invest in quality or renewal, which has a negative effect on market dynamics and economic growth.<sup>25</sup> In the Netherlands, a reduction in government intervention could also produce negative economic effects beyond the possible negative consequences for spatial planning. The central question therefore is how a consumption culture of hyperindividual needs can be tailored to fit within the conditions of the polder model, a model that is based on social levelling.

#### *A regional polder model*

At the same time one has to conclude that economically, the Vinex hasn't scored successfully on *all* points. The already mentioned negative developments on the land market has meant a hike in the cost of *buying* building land for local government. There is also the matter of a lack of competition in the *selling* of government land which therefore does not always achieve its expected market value. At the same time local government threatens to lose its grip on spatial planning, and as a consequence thereof its control of local economic development. With respect to local government therefore, the consequences of spatial planning policy of the polder model are not always positive. The macro-economic effects of a regulated market system at national level are clearly positive, but can produce negative effects at local level. Perhaps it is possible to reduce these negative effects at local level without losing the positive macro-effects by market regulation, whereby government intervention is completely controlled by local government. This alternative spatial development model could perhaps be called a *regional polder model*, whereby government intervention and market forces adopt a new relationship at local level.

An important reason to regionalise the supervision of an area, is that real estate and the land market have a strong regional character.<sup>26</sup> Regionalisation tends to be stronger when the market has a greater influence in the spatial planning system. The market always focuses on the

hout negeren daarentegen het belang van overheidsinterventie voor de economie. Een verdere verkleining van de overheidsbemoediging in de ruimtelijke ordening zou bijvoorbeeld wel eens tot gevolg kunnen hebben dat de woningmarkt verder gemonopoliseerd wordt. Een dergelijke situatie bestaat momenteel in Groot-Brittannië, waar vijf of zes grote aannemers het overgrote deel van de woningbouw domineren, waardoor de differentiatie van woningtypen tot een minimum is gereduceerd.<sup>24</sup> Door de monopolisering neemt de vrije-marktwerking op de woningmarkt af, waardoor de noodzaak om te investeren in kwaliteit of vernieuwing vermindert, hetgeen een negatieve werking heeft op de dynamiek van de markt en de economische groei.<sup>25</sup> Ook in Nederland zou een vermindering van de overheidsinterventie wel eens een negatief effect kunnen hebben op de economie, nog afgezien van de eventuele nadelige gevolgen voor de ruimtelijke ordening. De centrale vraag is of een consumptiecultuur gebaseerd op het vervullen van hyperindividuele verlangens inpasbaar is binnen het poldermodel dat uitgaat van maatschappelijke verevening.

#### *Een regionaal poldermodel*

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de Vinex niet op alle punten economisch even succesvol is geweest. Al eerder zijn de ongunstige ontwikkelingen op de grondmarkt genoemd die hebben geleid tot kostenverhogingen bij de *aankoop* van bouwgrond. Ook was er sprake van een gebrekkige marktwerking bij de *verkoop* van grond waardoor niet altijd de optimale prijs is verkregen. De lokale overheid dreigt haar greep op de ruimtelijke ordening, en daarmee ook op de lokale economische ontwikkeling te verliezen. Met name voor de lokale overheid zijn de gevolgen van het ruimtelijk-ordeningsbeleid in het poldermodel dan ook niet altijd even positief. Hoewel het macro-economisch effect van de op landelijk niveau gereguleerde marktwerking positief is, zijn er op lokaal niveau negatieve effecten. Wellicht kunnen de nadelige effecten worden vermeden, zonder dat het positieve macro-economische effect verloren gaat door de marktregulering c.q. overheidsinterventie geheel bij de lokale overheid te leggen. Dit alternatieve ruimtelijk-ontwikkelingsmodel zou men een regionaal poldermodel kunnen noemen waarbij overheidsinterventie en marktwerking op *lokaal* niveau een nieuwe verhouding zoeken.

Een belangrijke reden om de supervisie van een gebied

24

Information from a conversation with Barrie Needham; these five or six contractors control much more than half of the housing industry. Needham expects that if the housing industry in the Netherlands becomes more radically liberalised it will be dominated by only three to four big contractors in less than ten years.

26

See *Woningbouw, tussen markt en overheid* (Housing industry, between market and government), CPB The Hague, 1999, p. 16.

25

Zie voor een theoretische beschrijving van het begrip optimale marktwerking en de voorwaarden daarvoor op de grondmarkt: het rapport van het CPB: *De grondmarkt* (noot 10).

24

Informatie uit een gesprek met Barrie Needham; deze vijf of zes grote aannemers hebben veel meer dan de helft van de woningproductie in handen. Needham verwacht dat bij een verregaande liberalisatie van de woningbouw in Nederland deze binnen tien jaar gedomineerd zal worden door slechts drie à vier grote aannemers.

25

See for a theoretical description of the concept of efficient market structure and the conditions for the land market: *De grondmarkt* (note 10).

development of locations within *specific* territories, and not abstract categorised locations without (economic) context, such as defined by central government.<sup>27</sup> Regionalisation of the market should be a reason for the local government to strengthen its bargaining position. If local government would determine for itself where it wishes to develop, it would be compelled to view the region as much as possible as a single entity. The local authority should be regarded as a company with a given spatial and economic product-mix, which has to compete with market parties and other local government bodies.<sup>28</sup>

#### *Local government as supervisors*

Within this regionalised polder model, the supervision could be the responsibility of market parties as suggested by Vanstiphout. Apart from social reasons, there are also compelling economic reasons to maintain the supervision of such areas within local government. Local government has a long-term interest in the management of spatial networks as a whole. A properly functioning network forms the basis for a successful urban economy in the long term. Apart from the fact that economic structures never correspond with regional or local authority borders, the local authority has a fundamental responsibility in the development of the urban economy to ensure that the vitality and performance of a district remains intact. Also the financial viability of new residential districts and renewal schemes are largely dependent on land prices. If local government actively involves itself with the land market, the possibilities for real estate development are greater, again stimulating the economy. Furthermore, the local authority has direct economic concerns with regard to the maintenance of land values, in particular if the authority gives out land with ground rents.

#### *Possibilities for a strategic local land policy*

The current situation of the land market, means only a few market parties dominate the whole market. This results in a non-dynamic market of large scale uniformly

te regionaliseren is dat de vastgoed- en grondmarkt een sterk regionaal karakter heeft.<sup>26</sup> De regionalisering lijkt sterker te worden naarmate de markt meer invloed krijgt op de ruimtelijke ordening. De markt richt zich immers op de ontwikkeling van locaties binnen specifieke territoria en niet op gecategoriseerde locaties zoals die door het Rijk altijd gedefinieerd werden.<sup>27</sup> Regionalisering van de markt zou voor de lokale overheid aanleiding moeten zijn haar onderhandelingspositie te versterken. Wanneer de lokale overheid zelf zou kunnen bepalen waar zij wil ontwikkelen, zou zij gedwongen worden om de regio zo veel mogelijk als geheel te bekijken. De gemeente zou gezien moeten worden als een bedrijf met een bepaalde ruimtelijke en economische productmix, dat zal moeten concurreren met marktpartijen en andere lokale overheden.<sup>28</sup>

#### *Supervisie bij de lokale overheid*

In dit geregionaliseerde poldermodel zou de supervisie bij de marktpartijen kunnen liggen, zoals Vanstiphout heeft gesuggereerd. Naast maatschappelijke argumenten zijn er echter een aantal economische argumenten om de supervisie van een gebied bij de lokale overheid te houden. De gemeente heeft een langdurig belang bij het beheer van het ruimtelijk netwerk als geheel. Een goed functionerend netwerk is de basis voor een succesvolle stedelijke economie op de lange termijn. Los van het feit dat economische structuren nooit samenvallen met regionale of gemeentelijke grenzen, heeft de lokale overheid een fundamentele verantwoordelijkheid in het ontwikkelen van de stedelijke economie om de leefbaarheid van een stad op peil te houden. Ook is de financiële haalbaarheid van uitbreidings- en verbeteringsplannen voor een groot deel afhankelijk van de grondprijs. Als de overheid zich actief bemoeit met de grondmarkt zijn de mogelijkheden voor vastgoedontwikkelingen groter. Voorts heeft de gemeente economische belangen met betrekking tot het in stand houden van de grondwaarde, met name als de gemeente de grond in erfpacht uitgeeft.

27

It is not a coincidence that the market pleas for a more regionalised planning practice, recently for example by the general chairman of Dutch association of real estate agents (NVM), T.A.B. Smit, on the congress *Panorama Vinex*, Sev/Nirov, 24 June 1999.

28

Because the aims of the central government (for example the compact city and the protection of open space) are not always in keeping with the aims of local governments, conflicts arise in which the central government often loses out. When the central government wants to direct physical developments on a superregional level it can only be successful by intervening directly in an area. (For example by declaring the so-called Green Heart as a protected landscape, c.q. to develop it as a special state project for natural development integrating other programs.) Proposals for an alternative organisation of physical planning that approach these intentions are made by the Scientific Board for Government Policy (WRR): *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de regering (Physical development policy, reports to the government), No. 53, The Hague, 1998.

26

Zie *Woningbouw, tussen markt en overheid*, CPB, Den Haag, 1999, p. 16.

27

Het is niet toevallig dat de markt pleit voor een meer gebiedsgerichte planningspraktijk, zoals onlangs bijvoorbeeld de algemeen voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Makelaars, T.A.B. Smit, deed op het congres *Panorama Vinex*, Sev/Nirov, 24 juni 1999.

28

Omdat de doelen van het Rijk (zoals de compacte stad en het openhouden van de open ruimte) niet altijd in overeenstemming zijn met de doelen van de lagere overheden, treden er conflicten op, waarbij het Rijk vaak aan het kortste eind trekt. Als de rijksoverheid ruimtelijke ontwikkelingen op boven-regionaal niveau wil sturen, zal zij dat moeten doen door direct in een gebied in te grijpen (bijvoorbeeld door het Groene Hart als beschermd landschap aan te wijzen, c.q. te ontwikkelen als een bijzonder rijksproject voor natuurontwikkeling waarbinnen andere functies kunnen worden geïntegreerd). Voorstellen voor een andere organisatie van de ruimtelijke ordening die hier deels op aansluiten zijn recentelijk gedaan door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de regering nr. 53, Den Haag, 1998.

produced housing, and an inefficient and over-expensive land market.<sup>29</sup> An improvement in market dynamics could be brought about by redefining and increasing the role of local government in the housing market. If financing and planning are related more closely, there is a greater possibility of creating a strategic land policy. This does not only serve to improve the economic-financial concerns of the local authority, but simultaneously the diversity of the market itself. Within such a regional polder model there is perhaps the opportunity for more choice for the consumer, while at the same time giving the local authority greater influence over future development.

#### *Market co-ordination and spatial co-ordination*

The land and housing markets determine to a large degree the type of spatial development. By selecting a type of market co-ordination, the government can indirectly influence the type of future spatial development. The relation between market co-ordination and spatial co-ordination as an issue has been insufficiently addressed. In the case of other sectors, privatisation has frequently triggered a rethinking of the organisation of the market; often institutions were created to ensure the proper functioning of the market mechanism. In terms of spatial planning, privatisation became the incentive for central and local governments to initiate a range of public-private partnerships. By doing this, the government is adopting the role of market party. The government is thus mainly concerned about its own role as a market player, and far less interested in its responsibility for co-ordination of the market.<sup>30</sup> Not only should the possibilities for a different organisation of the land market be examined, its consequences for spatial development should be given more attention as well.

*Translation: Patrick McCabe*

29

The principle of an optimally functioning free market should be that profits come from investments in production and are not the result of market-based power (monopolies) or speculation. According to this principle yields for investments in real estate, which result from a change of zoning purpose, should not exceed the normal yield for investments in real estate. That would mean that surplus-values are not derived from investments but result from speculation. It is the consequence of an inadequate functioning market: until now the competition on the market has been insufficient.

30

The so-called Start Report does pay attention to 'an effective co-operation between government bodies and market parties' and the way the government can review this collaboration through 'covenants, legislation, area contracts' etc. The relation between market co-ordination and physical developments receives little attention in the Start Report; see: *De ruimte van Nederland, Startnota ruimtelijke ordening 1999* (The space of the Netherlands, Start Report Physical Planning 1999), Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Hague, 1999, p. 70.

*Mogelijkheden voor een strategisch lokaal grondbeleid*  
De huidige situatie op de grondmarkt geeft veel marktmacht aan enkele grote partijen. Dit resulteert in een weinig dynamische markt.<sup>29</sup> Het gevolg is een grootschalige en eenzijdige woningproductie en een inefficiënte en kostenverhogende grondmarkt. Een optimalisering van de marktwerking door het vergroten van de rol van de lokale overheid zou hierin verbetering kunnen brengen. Wanneer financiering en planning dichter bij elkaar komen, worden de mogelijkheden om een strategisch grondbeleid te voeren groter. Dit dient niet alleen het financieel-economisch belang van de gemeente, maar zal tevens de differentiatie op de markt ten goede kunnen komen. Binnen een dergelijk regionaal poldermodel ontstaat wellicht meer ruimte voor de consument, terwijl tegelijkertijd de gemeente grotere invloed heeft op de ruimtelijke ontwikkeling in hoofdlijnen.

#### *Marktordening en ruimtelijke ordening*

De grond- en woningmarkt bepaalt in hoge mate de ruimtelijke ontwikkelingen. Door voor een bepaald type marktordening te kiezen bepaalt de overheid indirect de aard van de ruimtelijke ontwikkelingen. De relatie tussen marktordening en ruimtelijke ordening wordt echter zelden principieel overdacht. In andere sectoren was de privatisering aanleiding om na te denken over een nieuwe marktordening en werden er controlerende instanties in het leven geroepen die een goede marktwerking moesten bewaken. In de ruimtelijke ordening was de privatisering vooral aanleiding voor de overheid om in allerlei publiek-private samenwerkingsverbanden te springen. De overheid neemt hiermee in feite de rol van marktpartij op zich. De overheid denkt vooral over haar *eigen* rol als marktpartij en in veel mindere mate over de ordening van de markt.<sup>30</sup> Niet alleen zouden de opties voor een andere organisatie van de grondmarkt moeten worden overwogen, ook de consequenties daarvan op de ruimtelijke ontwikkeling zouden meer aandacht moeten krijgen.

29

Het principe van een optimaal functionerende, vrije markt zou moeten zijn dat winsten voortkomen uit investeringen in de productie en niet het resultaat zijn van marktmacht (monopolies) of speculatie. Volgens dit principe zou het rendement van de investeringen in het vastgoed (die door een bestemmingswissel mogelijk worden gemaakt) het normale rendement voor vastgoedinvesteringen niet te veel mogen overstijgen. In dat geval zou er namelijk sprake zijn van een overwinst die niet voortvloeit uit de investering zelf maar het gevolg is van speculatie. Dit is het gevolg van een gebrekkig functionerende markt: er is onvoldoende sprake geweest van concurrentie op de markt.

30

In de Startnota wordt wél aandacht besteed aan 'een effectieve samenwerking tussen overheden en marktpartijen' en de wijze waarop de overheid deze samenwerking via 'conventanten, wettelijke regelingen, gebiedscontracten' enzovoort kan worden getoetst. De relatie tussen marktordening en de ruimtelijke ontwikkeling komen in de Startnota niet aan bod; zie *De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Ministerie van VROM, Den Haag, 1999, p. 70.