

Bijlage 6.) Notitie verevening of fonds (geschreven door Jan Winsemius)

Verevening

Er zijn verschillende sterke aanleidingen om te komen tot afstemming van woningbouw. Eén van de aanleidingen is de dreiging dat bepaalde gemeenten in financiële problemen kunnen komen. Een andere aanleiding is de mogelijk negatieve gevolgen van een overmatig eenzijdig concurrerend aanbod waardoor uiteindelijk minder wordt gebouwd dan mogelijk zou zijn. Een verdere aanleiding is mogelijk overaanbod op de korte termijn.

Al deze aanleidingen hebben ook een financiële component. Als woningen binnen een gemeentelijke grondexploitatie niet worden gerealiseerd door de marktomstandigheden, is er een direct financieel nadeel. Ook als woningen in een private grondexploitatie niet worden gerealiseerd kan van een dergelijk nadeel sprake zijn. In afstemming tussen gemeenten kan gedacht worden aan temporisering of andere programma-aanpassingen in een gemeente. Daar staat tegenover dat de andere gemeente mogelijk bepaalde woningen wel kan realiseren omdat de buurgemeente het woningprogramma aanpast.

Tegen die achtergrond komen bij vraagstukken van regionale afstemming direct ook vraagstukken van verevening aan de orde. Verevening past ook bij de één-gemeente benadering die steeds aan de orde is bij de overwegingen omtrent regionale afstemming. Binnen één gemeente is steeds sprake van volkshuisvestelijke en financiële afwegingen om bepaalde locaties te prioriteren. Binnen één gemeente is steeds sprake van verevening van tekorten en overschotten van verschillende grondexploitaties.

In een regio is verevening steeds lastig. Het probleem is in de eerste plaats dat de regio zijn basis vindt in een vrijwillige samenwerking die niet alleen een voordeel voor de regio als totaal inhoud, maar ook een voordeel voor ieder individueel. Een verevening die tekorten van locatie A dekt met overschotten van locatie B zet de basis van de samenwerking onder druk, omdat er ineens sprake is van netto-ontvangers en netto-bijdragers.

Een verevening alleen gebaseerd op de één-gemeente gedachte is daarom niet voldoende. Er is een betere onderbouwing nodig van een eventuele verevening, waarbij duidelijk is wat de belangen en voordelen zijn voor de regio als geheel én voor de afzonderlijke gemeenten. Wanneer dit niet duidelijk is, is de kans dat een vereveningsvoorstel slaagt zeer gering.

Eenzijdige verevening?

Tegen de achtergrond van het bovenstaande lijkt de kans voor een eenzijdige bijdrage uit de regio voor probleemgevallen gering. Een eenzijdige verevening betekent steeds dat sprake is van een eenzijdige betaling vanuit een winstgevende ontwikkeling aan een verliesgevende ontwikkeling. Daarmee staat zoals gezegd de basis van de samenwerking onder druk, waarmee deze optie op voorhand dubieus is. Er zijn wel argumenten en mogelijkheden om een dergelijke bijdrage eventueel toch plaats te laten vinden.

Het is denkbaar dat de problemen voor een gemeente zodanig zijn, of kunnen worden dat de gemeente niet meer zelf het hoofd boven water kan houden zonder hulp. Een argument om als regio in te grijpen, of te ondersteunen is dan dat het in het regionaal belang is dat alle gemeenten het redden. Een sterke regio is voor het noorden en voor alle afzonderlijke gemeenten van belang. Bij een sterke regio horen gemeenten die overleven.

Toch is het zeer onwaarschijnlijk dat een dergelijke verevening op gang komt. Belangrijkste argument, naast het draagvlak, is dat gemeenten alleen in zeer grote problemen komen bij het doorzetten van een negatief marktscenario. In dat geval is er naar alle waarschijnlijkheid niet één gemeente in problemen, maar zijn het meerdere gemeenten. Bovendien hebben de gemeenten die het nog wel redden in dat scenario geen overschotten meer, zodat er ook geen middelen zijn om tot dekking te komen door middel van verevening. In het algemeen zijn de bedragen te groot om binnen de vrijwillige regionale samenwerking te worden opgelost door het schuiven van winsten naar verlieslocaties.

Als alternatief is wel gesproken van afdekken van renteverliezen. Het is de vraag of hier sprake is van een principiële verschil ten opzichte van het afdekken van tekorten. Het gaat om een eenzijdige bijdrage van de één naar de andere. In het ene geval wordt de bijdrage gebruikt om een tekort kleiner te maken, in het andere geval om rente te betalen. Wat dat betreft is het belangrijkste verschil dat de bijdrage lager is, zodat de drempel ook lager is. Dat doet echter niets af aan de eerder genoemde argumenten.

Een bijkomend argument tegen het afdekken van renteverliezen is dat er geen sprake is van een verbetering. Afdekken van renteverliezen vanuit argumenten van financiële problematiek zorgt alleen voor uitstel van de programmatische problematiek omdat de rente wordt afgedekt voor programma's die nu niet realiseerbaar zijn. Daarmee bestaat het risico dat het regionale programma-probleem alleen maar verergerd, omdat juist op de lange termijn ook het risico bestaat van overtollige woningbouwplannen.

Er is iets anders aan de hand wanneer de regionale wens bestaat om bepaalde programma's uit te stellen in het kader van de afstemming. Een rentevergoeding heeft dan een heel ander karakter.

Tegen deze achtergrond is er weinig aanleiding om te komen tot een verevening alleen gericht op het afdekken van financiële problemen. De slagingskans lijkt op voorhand gering. Als een mildere variant wordt gekozen met afdekken van renterisico's is sterk de vraag of wel een probleem wordt opgelost. De kans is groter om te komen tot een financiële regeling die is gekoppeld aan afstemmingsacties.

Een en ander neemt niet weg dat er een realistische kans is dat verschillende gemeenten in de financiële problemen komen. Er zal moeten worden nagedacht over de mogelijkheden om daar op regionaal een financiële oplossing voor te vinden.

Daarbij zal moet worden gedacht een het vullen van een fonds in de orde van grootte van 50-150 miljoen euro.

Vergoeding voor tekorten uit regionale opgaven

Er is een verschil in de mate waarin de programmering van gemeenten voortkomt uit een regionale opgave. Bepaalde plannen in de regio zijn vanuit de regionale afspraken tot stand gekomen. Nu blijkt dat een deel van deze plannen mogelijk niet reëel (meer) is, gaan er stemmen op om te komen tot een bijdrage voor kosten die zijn gemaakt voor deze regionale doelstelling. Er is dan niet zo zeer sprake van een verevening, op basis van verschillen in opbrengstenpotentie van locaties. Er is een afdekking van gemaakte kosten voor het geval plannen tot stand zijn gebracht vanuit de regio, op gemeentelijke kosten, als plannen niet meer door blijken te gaan.

Op zichzelf zijn er voor dergelijke dekking van kosten meerdere argumenten. Hier kan de bijdrage er juist voor zorgen dat de regio bijeen blijft. De regio kan op deze manier dekking organiseren voor de kosten die zijn gemaakt op basis van regionale doelstellingen.

Wanneer echter alleen sprake is van een bijdrage voor tekorten verandert er niets structureel aan de situatie. Bovendien is het problematisch dat er vanuit de afstemmingsopgave grote verschillen tussen locaties bestaan. De ene locatie heeft momenteel misschien weinig ontwikkelkans, terwijl de andere wel ontwikkelkans heeft, maar niet populair is in de eigen gemeente, voor weer een andere locatie zijn de kosten van stoppen mogelijk extreem hoog.

Die verschillen zijn zodanig dat de "regionale opgave" nooit als zodanig een argument kan zijn voor bijdragen. Wel kan de regionale opgave een bijkomend argument zijn op het moment dat daadwerkelijk financiële problemen ontstaan.

Doelgerichte verevening

De conclusie tot nu toe is dat er verschillende argumenten zijn waardoor verevening die alleen is gericht op het dekken van tekorten niet zeer kansrijk is.

Verevening wordt kansrijker als die gemeenten die geen bijdrage ontvangen wel op een andere manier baat hebben bij de verevening bijvoorbeeld doordat er op termijn meer programmatische

ruimte ontstaat. Voorts kan verevening positief bijdragen als op basis van die verevening daadwerkelijk een verbetering van de situatie wordt gerealiseerd.

Dat betekent concreet dat de verevening steeds direct moet worden gekoppeld aan programmatische afstemming. De basis voor verevening ligt in een programmatische beweging, kwantitatief of kwalitatief, die andere gemeenten meer ruimte geeft. De verevening is daarmee niet gekoppeld aan een afwijking van een bepaalde planning, maar gekoppeld aan de doelstelling om bepaalde programma's of kwaliteiten te realiseren.

Dat betekent bijvoorbeeld dat er geen verevening is voor alleen het uitfaseren van plannen, omdat die uitfasering nooit scherp is te onderscheiden van onontkoombare vertraging door marktomstandigheden.

Er is wel een verevening denkbaar als een plan wordt uitgefaseerd op verzoek van andere gemeenten. Dan is immers kennelijk sprake van een aanpassing op een realistische planning. Daarnaast is het denkbaar vereveningsinstrumenten te hanteren voor aanpassing van programma, dichtheden en aantallen. Ook hieraan zijn weer grenzen. Bij een zelfstandige programma-aanpassing van een gemeente is nooit duidelijk of die programma-aanpassing geschiedt op basis van de markt of op basis van een afstemmingsdoelstelling. Daarom geldt ook hier dat alleen sprake kan zijn van verevening als sprake is van een verzoek van andere gemeenten.

Het aanpassen van het programma door definitief schrappen van plannen of door verdunning van een locatie komt meer direct in aanmerking voor verevening. Er is immers in theorie een duidelijke aanpassing gerealiseerd die ten goede kan komen aan anderen.

Toch is ook hier sprake van een beperking. In de praktijk is de kans groot dat het schrappen van programma feitelijk betekent dat programma aan het einde van de looptijd niet doorgaat. Dan is sprake van een zeer theoretische programma-aanpassing in de verre toekomst tegenover een niet theoretische financiële bijdrage nu.

Wat is de basis?

In de huidige markt is zeer onduidelijk welke programma 's de komende jaren redelijkerwijs kunnen worden gerealiseerd. Dat betekent dat het steeds zeer lastig is om verevening te koppelen aan programmatische verschuiving. Het is steeds onduidelijk of een programma zonder afstemming en verevening wel zou worden gerealiseerd.

Mogelijk kan een basis hiervoor worden gevonden in de huidige pessimistische planning. Het is wel de vraag of die pessimistische planning geen nieuw onderwerp van discussie wordt als deze de grondslag voor verevening vormt.

Het lijkt wenselijker om per geval te beoordelen wat de verwachte meerwaarde van een programmatische afspraak is, om op basis van die beoordeling van het geval te komen tot een bijdrage vanuit de regio.

Verevening of fonds

In het bovenstaande is aangegeven dat financiële bijdragen alleen gericht op dekken van tekorten niet zeer kansrijk zin. Er ligt meer kans in bijdragen gericht op concrete programmatische afstemmingsresultaten.

Dan nog is de vraag of verevening het middel is. Voor het draagvlak, en gezien de financiële problemen die feitelijk, zij het in verschillende mate, voor alle gemeenten bestaan, is het kansrijker bijdragen te organiseren vanuit een regionaal fonds.

Dat fonds zou dan in de eerste plaats maximaal kunnen worden gevuld door opnieuw na te denken over de bestemming van de middelen die regionaal nu al beschikbaar zijn.

Wanneer de inzet is gericht op het tot stand brengen van bijzondere plannen en kwaliteiten kan een dergelijk fonds ook een terugverdien capaciteit hebben. De regio kan investeren in bijzondere programma's en de middelen terugverdienen bij succes om ze elders weer in te zetten.

Voorts is het ook de vraag wat de mogelijkheden zijn om te komen tot verdere vulling van een dergelijk fonds.