

**Negatieve externe effecten en beïnvloeding van
grondgebruik op de verblijfrecreatieve onroerend goed
markt in Istrië.**

T.A.H. Sommers

Negatieve externe effecten en beïnvloeding van grondgebruik op de verblijfrecreatieve onroerend goed markt in Istrië.

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der managementwetenschappen
Opleiding: Planologie
Auteur: ing. T.A.H. Sommers
Studentnummer: 4005244
Begeleidster: dr. R.A.H. Pijpers

Summary

An unspoilt nature, numerous cultural sites, the Mediterranean climate, a rapid modernization and strong economic recovery made Croatia the hotspot for foreign investments in the residential real estate sector in recent years. (Bourdais and Oehmichen, 2007) On its way to EU accession the Croatian parliament put the 'Act on ownership and other Real Rights' in force in 2009, which allowed EU residents to buy property in Croatia under the same conditions as Croatians. The most residential real estate transactions by foreigners in Croatia take place in the region Istria, according to the Croatian Chamber of Economy (2008). Lenardić en Paver (2006) call Istria a property hotspot due to its geographical position (close to Italy and Austria) and the recent developments in the tourism sector. According to Croatian news media the prices of housing and land for construction at the Adriatic have risen with 20-30% and with 50-100% in most attractive locations in the period 2003-2005 (Mihaljek, 2005). According to Lenardić en Paver (2006) prices of real estate in Croatia have risen significantly for the last four or five years.

Apparently there is a paradox between the development in tourism and the attraction of foreign investments on the one hand and the protection of the environment on the other hand. In their advice to the Croatian ministry of tourism the World Travel and Tourism Council (2004) calls "Improve land use planning and protection, guarding against uncontrolled real-estate development that poses a threat to the image and quality of Croatia as a destination" as one of the key factors for sustainable development.

Problems may occur due to foreign investments in the residential real estate sector. One problem can be the affordability of housing for Croatians due to the rapid rise of prices. The degradation of the identity, cultural- and landscape values in Istria can be another negative external effect of foreign investments. Therefore the goal of this thesis is:

To prevent negative external effects of foreign investments on the residential real estate market in Istria, by investigating how the state can use land-use planning to this end.

Based on a theoretical framework, this thesis gives an overview of the reasons for and the implications of state intervention and the abilities of land-use planning to correct market failures. Recommendations for Istria can not only be based on a theoretical framework.

On this account this thesis investigates the main characteristics, developments and market imperfections on the market for residential real estate in Istria. This has been done by both a desk and an empirical research. There have been interviews with three market players: Bob van den Bichelaer from Middelland Croatia, Peter Ellis from Croatia Property Services and Dubravko Ranilović from Kastel Real Estate and president of the Real Estate Business Association of the Croatian Chamber of Economy. Despite the number of interviews has been small and some of the results may be coloured by the fact that all of the interviewed persons are market parties; the empirical research was very helpful and provides a good overview of the problems on the market for residential real estate in Istria. During the research it seemed too simple to account the problems on the market only to foreign investments. Therefore the research has been broadened and attention is paid also to other forms of market failure and government failure.

The market for residential real estate in Istria and market failures

The investments in residential real estate are inherently connected to the developments in tourism. Both the Croatian Tourism Cluster (2003) and Grzinic (2010) see a direction in higher-value added tourism in Istria. A traditional hotel with standard services seems futureless. Istria should build on the trend of diversification and high quality tourism. Resort development is an opportunity according to Bourdais and Oehmichen (2007) and Grzinic (2008). In Istria especially nautical tourism, golf, and health-care can be a component of resort development. Other important developments within the residential real estate are the

development of villas and apartments. Croatia had become an important second home destination for tourists mainly from Germany, Italy and Slovenia.

The last two years however (particularly the last 18 months) the market for residential real estate has declined. The economic recession is called as the most important reason for this (King Sturge, 2009, Ranilović, Ellis, 2010). Especially the number of British buyers had declined, due to the devaluation of the British Pound. Remarkable is that Bourdais and Oehmichen called the lack of luxury accommodation in 2007 as an important chance for investment in Croatia, but that there is not or only just a lack of luxury accommodation in the current situation, according to the empirical research. It seems that the market outcome is not efficient. Istria was booming as a second home destination in the years 2006 and 2007. Prices increased and some developers took the risks by start building, without an actual buyer for the property. The expectation was that demand was ever growing and prices should rise further. The supply was not able to react quickly on the demand due to the long development period of residential real estate. When a lot of newly built real estate came on the market the demand had just declined. This form of market failure is a problem especially for developers who build on risk and paid unrealistic prices for building land.

A part of the problem is the laboriously development of residential real estate due to fragmented ownership. It seems that the fragmented ownership situation in Istria is an important complicating factor for the development of particularly large projects like resorts. Developers have to negotiate with a lot of different owners which costs a lot of time and increase transaction costs.

In this thesis it is considered that negative external effects occur due to foreign investments in the residential real estate sector. Empirical research has shown that the prices of real estate are highest in places with the most tourist arrivals. It is therefore plausible that (at least in the most touristic locations) the foreign investments affect the affordability of housing. The total influence however is small, according to Tsenkova (2006) and Mihaljek (2005). Other factors like possibilities of finance and the social housing policy are of much greater influence.

In the scope of this thesis it appeared that it is not possible to draw specific conclusions about the degradation of the identity, cultural- and landscape values in Istria due to developments in the residential real estate sector, because of the lack of empirical research. Based on own experiences and the interviews it can be said that in general the degradation of the identity, cultural- and landscape values turn out better than expected.

Government intervention and government failure

The most important way in which the Croatian government influences the way how land is used are the physical plans, which have a legal basis. There are physical plans at national, regional and local level. Planning at the local level set out long-term objectives of spatial planning in conformity with economic, social and cultural development. Planning at the regional level is more strategically and covers different facets of planning (economic, infrastructure, environment, etc.). Planning at the local level sets forth the detailed purpose of the land and lays down the conditions for development.

Besides the physical plans a lot of other legislation influence land-use planning. An important one is the 'regulation of the public coastal domain' which protects the coastal area. The law about golf playgrounds makes dispossession of land possible under certain conditions for the development of golf playgrounds in order to solve property-legal relations.

The main problem with the rules that the Croatian government makes for using land is the effectiveness. The physical plans are ill adapted to contemporary requirements; many of them are based on the principles of socialist style development (Kranjčević, 2005). The physical plans of the municipalities remain to the determination of building zones according to Kranjčević (2005). The building zones on the whole tends to spread along existing roads, without concern being devoted to the planned construction of necessary infrastructure.

Another constraint shown by the empirical research is the poor connection of plans from the national, regional and local level. All planning levels should be independent but

interlinked via cooperation and consensus. In practice this kind of planning is facing difficulties in Croatia.

Recommendations

Although the government intervention in Croatia may fail at some points I think land use planning can still be justified in Istria. Strict regulation such as the 'regulation of the public coastal domain' makes it still possible for the Istria Tourist Board to advertise with the slogan: "The Mediterranean as it once was". I think such strict regulation is necessary and will help develop Istria as a quality destination. The negative external effects of foreign investment in the residential real estate sector in general turn out to be less than expected.

Istria stands to benefit from the foreign investments, however large scale projects like golf playgrounds and resort development can be a threat for the authenticity of the landscape. The fragmented ownership rights which are a major constraint for large scale developments can also be an advantage in this manner, because it keeps the landscape authentic. The law about golf playgrounds is controversial in my opinion, because the possibility of dispossession of land. Despite it's controversially, dispossession of land might be the only instrument that really helps the development of large scale projects. If dispassion takes place the landscape values should be protected by for instance an exploitation plan that forces a developer to maintain a certain level of spatial quality. The value of real estate will also increase through this.

The government should reduce transaction costs by reducing the procedures and time which is needed for registering property and the dealing with construction permits. Croatia still scores poor at these points according to the World Bank (2010), although improvements have been made.

In general the government intervention in Istria is based on regulation. It is advisable to use other kind of planning instruments as well, which can be more effective. The government can try to shape the decision environment of the market, or increase actor's ability to develop more effective/desirable strategies by for instance partnering arrangements and the providing of information. A vision for Istria which contains a strategy and guidelines made by institutions together with actors can be an example. It will provide for a better conformity between different uses of space and between different levels of policy. A broad support increases the changes for good implantation. In this manner the government should foster and initiate. This involves (especially for the local government in Istria) a relatively new way of planning, which will not always show direct results. New ideas, visions etc. should finally com from the market and local people, but there are others (and in some ways more effective ways) in which the government can affect decisions of the market and prevent negative external effects.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	7
1.1 PROJECTKADER	7
1.2 DOELSTELLING.....	8
1.3 ONDERZOEKSMODEL	9
1.4 VRAAGSTELLING	10
1.5 METHODOLOGIE.....	11
1.5.1 <i>De onderzoekstrategie</i>	11
1.5.2 <i>Onderzoeksmateriaal</i>	12
1.5.3 <i>Verloop van het onderzoek</i>	12
1.6 <i>Leeswijzer</i>	13
2. THEORETISCH KADER	14
2.2 EEN WELVAARTSECONOMISCH PERSPECTIEF	15
2.2.1 <i>Schaarse productiemiddelen</i>	15
2.2.2 <i>Het beste gebruik van schaarse productiemiddelen</i>	15
2.2.3 <i>Marktfalen</i>	16
2.2.4 <i>Resumé</i>	17
2.3 KRITIEKEN EN ALTERNATIEVEN VOOR DE THEORIE VAN DE WELVAARTSECONOMIE	17
2.3.1 <i>Het welvaartsoptimum</i>	17
2.3.2 <i>Het motief van de overheid</i>	19
2.3.4 <i>De effectiviteit van overheidsingrijpen</i>	19
2.3.4 <i>Resumé</i>	20
2.4 INSTRUMENTEN OM HET GEBRUIK VAN GROND TE BEÏNVLOEDEN.....	21
2.4.1 <i>Marktvorming</i>	21
2.4.2 <i>Marktregulering</i>	22
2.4.3 <i>Marktstimulering</i>	22
2.4.4 <i>Capaciteitsopbouw</i>	22
2.5 VAN THEORIE NAAR EMPIRIE	24
3. TOERISME IN KROATIË EN ISTRIE	25
3.1 TOERISME IN KROATIË, FEITEN EN CIJFERS.....	25
3.2 TOERISME IN ISTRIE	26
4. VERBLIJSRECREATIEF ONROEREND GOED IN ISTRIE	29
4.1 HOTELS	29
4.2 RESORTS (VAKANTIEOORDEN)	30
4.3 APPARTEMENTEN EN VILLAS	31
4.4 BUITENLANDSE INVESTEERDERS	32
5. MARKTFALEN OP DE VERBLIJSRECREATIEF ONROEREND GOED MARKT IN ISTRIE 33	
5.1 INEFFICIËNTE UITKOMST VAN VRAAG EN AANBOD	33
5.2 NEGATIEVE EXTERNE EFFECTEN VAN BUITENLANDSE INVESTERINGEN	34
5.2.1 <i>Betaalbaarheid woningen voor Kroaten</i>	34
5.2.2 <i>Aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden</i>	36
5.3 VERSNIPPERDE EIGENDOMSITUATIES	37
6. OVERHEIDSINTERVENTIE EN OVERHEIDSFALLEN OP DE VERBLIJSRECREATIEF ONROEREND GOED MARKT IN ISTRIE	38
6.1 MANIEREN WAAROP DE OVERHEID HET GEBRUIK VAN GROND BEÏNVLOED	38
6.2 OVERHEIDSFALLEN	40
6.2.1 <i>Het motief van de overheid</i>	40
6.2.2 <i>De effectiviteit van het overheidsingrijpen</i>	41
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
LITERATUUR	49

1. Inleiding

1.1 Projectkader

Bijna 20 jaar na het uiteenvallen van het voormalig Joegoslavië staat Kroatië op het punt om als 28ste lidstaat toe te treden tot de Europese Unie. Kroatië is in recordtijd 'gemoderniseerd' en heeft onder andere een succesvolle toerisme-industrie opgebouwd.

Een ongerepte natuur, vele culturele bezienswaardigheden, het milde Middellandse zeeklimaat, ruim 1100 eilanden, sterke economische groei in de laatste jaren, verwachte EU toetreding en het gebrek aan luxe verblijfsrecreatieve voorzieningen maken Kroatië volgens Bourdais en Oehmichen (2007) tot de 'hotspot' voor de ontwikkeling van vakantieoord in het Middellandse Zeegebied. In het Croatia market bulletin (2009) merkt de international property consultant King Sturge op dat de vastgoedmarkt in Kroatië naar verachting tot de 2^e helft van 2010 een behoedzame periode kent, te wijten aan de globale economie en de kredietcrisis. King Sturge stelt echter dat het vertrouwen van investeerders in Kroatië blijft. Volgens King Sturge legt de Kroatische overheid meer nadruk op een 'business-friendly environment'. Zoals ook Bourdais en Oehmichen al opmerkte zal EU toetreding volgens King Sturge veel buitenlandse investeerders aan trekken (zeker die met ervaring in westerse markten).

De EU markt is gebaseerd op vrijheid van goederen, diensten, mensen en kapitaal. Door de vrijheid van kapitaal is het met een Kroatische toetreding aan de EU voor alle EU burgers toegestaan om ongelimiteerd onroerend goed in Kroatië te kopen. In aanloop van het EU lidmaatschap heeft de Kroatische regering in februari 2009 de 'Act on ownership and other Real Rights' aangenomen. Overeenstemmend met deze wet hebben alle EU burgers recht om eigendomsrechten op onroerend goed te verwerven onder dezelfde condities als Kroatische burgers.

Volgens de Croatian Chamber of Economy [CCE] (2008) is verblijfsrecreatief vastgoed met 38% het meest verhandelde vastgoed in Kroatië. Er is veel vraag naar kwalitatief hoogwaardig vastgoed aan de Adriatische kust. Uit het onderzoek blijkt dat Istrië de regio is waar het meeste vastgoed in buitenlandse handen is. Lenardić en Paver (2006) duiden Istrië aan als een 'property hotspot'. De populariteit van Istrië als regio voor vastgoed investeringen heeft volgens hen een directe link met het sterk groeiende toerisme in Istrië. De populariteit van Istrië komt mede door de ligging van Istrië vlakbij Oostenrijk en Italië. Ook de toekomst lijkt voor Istrië rooskleurig, door forse investeringen in de infrastructuur en het aanbod van nieuwe toeristische producten (wijn, olijven, fietsen, Agrotourisme etc.). Dit heeft er volgens Lenardić en Paver (2006) toe geleid dat de prijzen van onroerend goed de laatste vier tot vijf jaar beduidend zijn gestegen. Volgens de media in Kroatië zijn de prijzen tussen 2003 en 2005 gestegen met 20-30% in de toeristische kustregio's en wel 50-100% op de meest aantrekkelijke locaties Mihaljek (2005). Zulke prijsstijgingen werken speculatie in de hand. Speculatie met bouwgrond wordt door Mihaljek (2005) dan ook als een probleem genoemd.

Deze prijsstijging zijn niet in lijn met de ontwikkeling van de koopkracht van de Kroatische burgers. Dit betekent dat onroerend goed in de toeristische regio's minder goed betaalbaar wordt voor de Kroatische bevolking. Een ander probleem is dat grootschalige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld hebben plaatsgevonden aan de Spaanse costa's de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden kunnen aantasten. Volgens Mullins (1991) kennen Zuid-Europese landen een traditie van clandestiene bouwprojecten. Recent is dit volgens Mihaljek (2005) ook in Kroatië het geval. Om clandestiene bouwprojecten tegen te gaan en de kust te beschermen heeft de regering in 2004 de wet 'regulation of the public coastal domain' (Government of Croatia, 2004) aangenomen. Volgens Mihaljek (2005) worden de meest acute problemen door deze wet aangepakt, maar zullen er vanwege de sterk groeiende markt problemen blijven bestaan. In hun beleidsadvies aan het ministerie voor toerisme in Kroatië benoemt het World Travel and Tourism Council [WTTC] (2004) "Improve land use planning and protection, guarding against uncontrolled real-estate development that poses a threat to the image and quality of Croatia as a

destination” (p.44) als een van de ‘key factors’ voor duurzame ontwikkeling van het toerisme in Kroatië.

Hier staat tegenover dat het WTTC het verminderen van marktregulering en het aantrekken van buitenlandse investeerders ook als ‘key factors’ benoemt. Het zal voor de Kroatische overheid niet eenvoudig zijn een balans te vinden tussen deze ogenschijnlijk paradoxale ‘keyfactors’. De kunst zal om zijn om negatieve externe effecten van deze buitenlandse investeringen zo veel mogelijk tegen te gaan zonder de buitenlandse investeerders af te schrikken door talloze barrières op te werpen.

1.2 Doelstelling

Uit het projectkader kan worden afgeleid dat er een aantal problemen spelen met buitenlandse investeringen in de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Kroatië.

Deze problemen zijn:

- (sterke)prijsstijging van onroerend goed en speculatie met onroerend goed, waardoor de betaalbaarheid voor Kroaten verslechterd, naar verwachting zal deze trend zich voortzetten/versterken bij EU toetreding en door de onlangs aangenomen ‘Act on ownership and other Real Rights’ (Government of Croatia, 2009)
- grootschalige ontwikkelingen dreigen de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden aan te tasten De ‘regulation of the public coastal domain’ (Government of Croatia, 2004) biedt voor een deel een oplossing, maar de verwachting is dat de huidige wet en regelgeving ontoereikend is.

Als meest ontwikkelde toeristische regio volgens WTT Council (2004) is Istrië de regio in Kroatië waar het meeste onroerend goed in buitenlandse handen is. Veel (buitenlandse)investeringen vinden in Istrië plaats. De prijzen van onroerend goed zijn de laatste jaren hard gestegen. Het onderzoek zal zich daarom richten op de regio Istrië. Het onderzoek zal een bijdrage trachten te leveren aan het oplossen van de problemen die spelen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. Gezien het projectkader mag er worden verondersteld dat er een causaal verband bestaat tussen de bovengenoemde problemen en de toename van buitenlandse investeringen in de verblijfsrecreatieve onroerendgoedmarkt in Istrië. De bovengenoemde problemen worden in het onderzoek gezien als negatieve externe effecten van de buitenlandse investeringen.

Er zijn vele factoren waardoor de buitenlandse investeringen (en de negatieve externe effecten ervan) plaatsvinden. Veel van deze factoren kunnen niet veranderd worden, bijvoorbeeld de fysisch geografische eigenschappen (aantrekkelijke omgeving) en de relatief lage prijzen voor zowel bouwgrond, vastgoed en bouwkosten. De betaalbaarheid van onroerend goed voor Kroaten is tevens van vele factoren afhankelijk, zoals de mogelijkheid van het verkrijgen van een hypotheek. In het rapport zal op deze factoren worden gewezen, maar niet uitgebreid worden ingegaan. Het onderzoek wordt met een planologische bril op bekeken. Er wordt daarom alleen naar oplossingsrichtingen gezocht die door middel van ruimtelijke ordening/planning kunnen worden bewerkstelligd. Dit vloeit uit tot de volgende concrete doelstelling:

Het tegengaan van negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië, door te onderzoeken op welke manier de overheid het gebruik van land kan beïnvloeden.

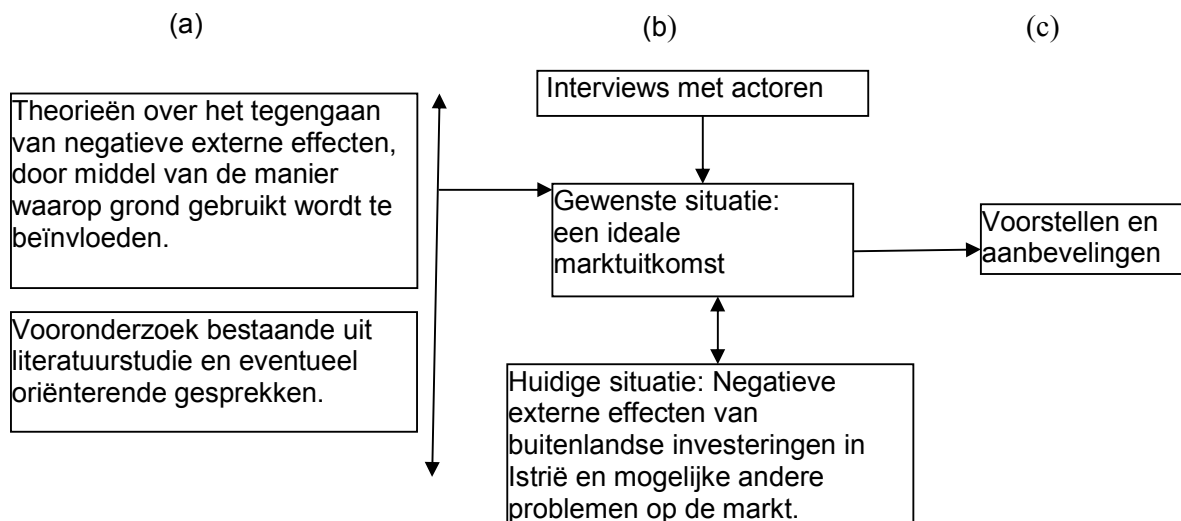
Maatschappelijke relevantie: De negatieve externe effecten van de buitenlandse investeringen zijn maatschappelijk zeer relevant. Er mag worden aangenomen dat het als maatschappelijk ongewenst wordt ervaren als verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië niet meer betaalbaar is voor de eigen bevolking. Eveneens wordt speculatie met grond als maatschappelijk onwenselijk beschouwd. Met speculatie wordt hier voornamelijk bedoeld dat buitenlandse investeerders mogelijk gokken op een enorme waardesprong als de bestemming veranderd van bijvoorbeeld agrarische grond naar bouwgrond. Deze winst is dan voor de eigenaar, terwijl de gemeenschap hiervan niet of nauwelijks mee profiteert.

Aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden is tevens een probleem dat men logischerwijs als maatschappelijk ongewenst zal ervaren. Het is niet voor niets dat het WTTTC (2004) adviseert om landgebruikspanning en bescherming tegen ongecontroleerde vastgoedontwikkeling als een van de kernpunten benoemt.

Wetenschappelijke relevantie: Voor de wetenschap is het relevant dat de kennis over negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen op de onroerendgoedmarkt wordt vergroot. In dit onderzoek wordt een koppeling gemaakt tussen de theorie over de manier waarop de overheid het gebruik van grond kan beïnvloeden en de manier waarop negatieve externe effecten kunnen worden tegen gegaan. Volgens Mihaljek (2005) is gezien de vele transformaties op de onroerend goed markt (bijv. van staat naar privé eigendom) en de verschillen tussen westerse markten en voormalige socialistische landen onderzoek naar de werking van onroerend goed markten in Kroatië zeer bruikbaar voor zowel beleidsmakers als de vastgoed sector. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de marktwerking van verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië.

1.3 Onderzoeksmodel

Onderstaand onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de (globale) stappen die gezet moeten worden om het doel te bereiken. Het onderzoeksmodel laat zien hoe het onderzoek opgebouwd zal worden. (Doorewaard en Verschuren, 2007).



(a) Een bestudering van de problemen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië gebaseerd op een literatuurstudie en mogelijk gesprekken met actoren vormen de basis van het vooronderzoek. Een bestudering van theorieën over de invloed die de overheid kan uitoefenen op het gebruik van grond om negatieve externe effecten tegen te gaan levert een theoretisch kader op. Samen met het vooronderzoek en interviews met actoren levert dit een verzameling van aandachtspunten op (b) (de gewenste situatie), waarmee de huidige (probleem)situatie in Istrië kan worden beoordeeld op het invoeren van effectieve manieren waarop de overheid het gebruik van grond kan beïnvloeden. De beoordelingsresultaten worden verwerkt tot voorstellen en aanbevelingen (c) voor verbetering van de manier waarop de overheid het aanbod en gebruik van grond kan beïnvloeden om negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen tegen te gaan.

1.4 Vraagstelling

Om aan het doel van het onderzoek te kunnen voldoen is de volgende hoofdvraag opgesteld waarop het onderzoek zal worden gebaseerd:

Op welke manier kan de overheid de negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië tegengaan door de manier waarop de grond gebruikt mag worden te beïnvloeden?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn een viertal deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn mede gebaseerd op het onderzoeksmodel, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

1. Op welke manier kan de overheid de manier waarop grond gebruikt wordt beïnvloeden, om negatieve externe effecten tegen te gaan?
2. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië?
3. Welke problemen doen zich voor op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië en in welke mate?
4. Op welke manier beïnvloedt de overheid de manier waarop buitenlanders kunnen investeren in de verblijfsrecreatieve onroerendgoedmarkt in Istrië?

De deelvragen dienen als 'kapstok' waaraan het onderzoek is opgehangen. De eerste deelvraag zal leiden tot het opstellen van een theoretisch kader. Deelvragen 2 t/m 4 vormen voornamelijk een nadere analyse van het probleem. De vierde deelvraag laat zien hoe er in de huidige situatie met het probleem wordt omgegaan. In de conclusies zal uiteindelijk toe worden gelicht hoe vanuit het theoretische kader en het empirische onderzoek het gebruik van grond op een effectievere manier kan worden beïnvloedt om negatieve externe effecten (en mogelijk andere problemen) tegen te gaan.

Voor de volledigheid en duidelijkheid zijn de centrale begrippen uit de deelvragen verder toegelicht:

Negatieve externe effecten: Externe effecten zijn de niet in de marktprijzen tot uiting komende positieve of negatieve invloeden van de productie of consumptie van goederen en diensten op de welvaart van anderen die niet in de ruil zijn betrokken. (CPB, 1999) Aantasting van de identiteit van de regio kan een voorbeeld zijn van negatieve externe effecten bij buitenlandse investeringen.

Buitenlandse investeerders: Niet Kroatische investeerders. Hoewel met investeren het beleggen met een productieve bestemming (voortbrenging van kapitaalgoederen) wordt bedoeld, worden in het onderzoek ook buitenlandse 'investeerders' meegenomen die onroerend goed verwerven waarbij voortbrenging van kapitaalgoederen niet de hoofdzaak is.

Istrië: De Kroatische provincie Istrië

Verblijfsrecreatieve onroerendgoedmarkt: De markt heeft in deze zin de meest algemeen economische betekenis van het geheel van omstandigheden waaronder gevraagde en aangeboden hoeveelheden van een bepaald product of een bepaalde dienst (in dit geval verblijfsrecreatief onroerend goed) verhandeld worden en waar een prijs ontstaat. Onroerend goed omvat de grond en de gebouwen (opstal) op deze grond. Onroerend goed wordt ook wel onroerende zaak of vastgoed genoemd. Met vastgoed worden vaak alleen de gebouwen (opstal) bedoeld. Met verblijfsrecreatief onroerend goed wordt onroerend goed bedoeld dat bestemd is voor verblijfsrecreatie (het verblijven van toeristen van tenminste een nacht). Voorbeelden van verblijfsrecreatief onroerend goed zijn: Hotels, resorts, vakantiehuisen, campings en ook (bouw)grond die voor deze functies bestemd is of gaat worden, maar nog niet voor deze bestemming wordt gebruikt.

1.5 Methodologie

In deze paragraaf wordt de methodologie van het onderzoek beschreven, hierdoor wordt de aanpak en de opzet van het onderzoek inzichtelijk gemaakt. Achtereenvolgens worden de onderzoekstrategie, het onderzoeksmateriaal en het verloop van het onderzoek beschreven.

1.5.1 De onderzoekstrategie

Een onderzoek kan op verschillende manieren worden aangepakt. Doorewaard en Verschuren (2007) onderscheiden hierin vijf belangrijke strategieën: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en een bureauonderzoek. De verschillende strategieën hebben elk hun eigen voor en nadelen. Het kiezen van een goede strategie is noodzakelijk om de deelvragen te kunnen beantwoorden en aan de doelstelling van het onderzoek te kunnen voldoen. Bij de verschillende strategieën die Doorewaard en Verschuren (2007) beschrijven horen specifieke kenmerken. Onderstaand worden de belangrijkste kenmerken van het beoogde onderzoek beschreven, waardoor een passende strategie kan worden gekozen.

- *breedte versus diepgang*
Het onderzoek zal voornamelijk een diepte onderzoek zijn. Het is een onderzoek naar een vrij specifiek probleem voor een bepaalde regio. Dit zal ertoe leiden dat de uitspraken niet in hoge mate generaliseerbaar zullen zijn. Voornamelijk het empirische deel zal de diepte ingaan. Het theoretisch kader daarentegen is breder.
- *kwantificerende versus kwalificerende benadering*
Het onderzoek kent een voornamelijk kwalificerende benadering, maar is deels ook kwantificerend. Voor voornamelijk de analyse van de huidige situatie is een kwantificerende benadering het meest voor de hand liggend. Hierbij zullen zo veel mogelijk relevante feiten en cijfers worden weergegeven. Onderzoek naar de problemen die spelen op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië zullen voornamelijk uit kwalitatieve gegevens moeten blijken.
- *Empirisch versus theoretisch*
Het onderzoek is een empirisch onderzoek. Vanuit louter theoretische overwegingen zal het lastig zijn om aanbevelingen te kunnen doen voor de specifieke situatie in Istrië. Bestaande theorieën zullen echter zeker hun waarde kunnen bewijzen. Vanuit het theoretisch kader kunnen oplossingen worden aangedragen om door middel van het grondgebruik te beïnvloeden negatieve externe effecten tegen te gaan. Hiervoor moet eerst duidelijk zijn welke problemen er op de markt voor onroerend goed in Istrië spelen en in welke mate. De beschikbare literatuur kan hier naar verwachting onvoldoende antwoord op geven. Empirisch onderzoek door middel van interviews met bijvoorbeeld ontwikkelaars wordt daarom beoogd.

De onderzoekstrategie

Het onderzoek blijkt niet in een enkele strategie te vangen. Het onderzoek bestaat uit een meer theoretisch deel (het theoretische kader en een analyse van de huidige situatie) en een meer empirisch deel. Het onderzoek bestaat uit zowel een deskresearch als een kwalitatief empirisch onderzoek.

1.5.2 Onderzoeksmateriaal

In deze paragraaf is per deelvraag het benodigde onderzoeksmateriaal aangeven om de deelvraag te kunnen beantwoorden.

1. *Op welke manier kan de overheid de manier waarop grond gebruikt wordt beïnvloeden, om negatieve externe effecten tegen te gaan?*

Een theoretisch kader zal antwoord moeten bieden op deze deelvraag. Er is tal van literatuur beschikbaar over de motieven van en manieren waarop de overheid het grondgebruik beïnvloedt. Met name economische theorieën kunnen uitkomst bieden.

2. *Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië?*

Kwantitatieve data kan hier een goed beeld schetsen van de belangrijkste ontwikkelingen. Ook het empirisch deel kan hier zijn waarde bewijzen. Vanuit het empirisch onderzoek kan namelijk worden verklaard, waarom de bepaalde ontwikkelingen zich voordoen. Ook is het mogelijk dat de belangrijkste ontwikkelingen in de perceptie van bijvoorbeeld marktpartijen niet uit de kwantitatieve data blijken.

3. *Welke problemen doen zich voor op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië en in welke mate?*

Voor een klein deel kan kwantitatieve data ook hier uitkomst bieden, cijfers van de Wereldbank kunnen bijvoorbeeld een beeld schetsen van het investeringsklimaat. Voor het grootste deel zal beantwoording van deze deelvraag echter afhankelijk zijn van empirisch onderzoek in de literatuur en eigen empirisch onderzoek door middel van interviews. Causale relaties zullen uit het empirische onderzoek moeten blijken, kwantitatieve data kan de aanname van causale relaties versterken.

4. *Op welke manier beïnvloedt de overheid de manier waarop buitenlanders kunnen investeren in de verblijfsrecreatieve onroerendgoedmarkt in Istrië?*

Voor beantwoording van deze deelvraag zal het huidige beleid en de wet- en regelgeving worden geanalyseerd. Ook de interviews zijn een goed middel bij beantwoording van deze deelvraag.

1.5.3 Verloop van het onderzoek

Een vaste keuze voor een strategie is op voorhand niet mogelijk gebleken, omdat tijdens het onderzoek moest blijken in welke mate de literatuur antwoord op de deelvragen kon geven en in welke mate de resultaten van de interviews de gewenste resultaten op zouden leveren.

De literatuur bood voldoende informatie voor het schrijven van een gedegen theoretisch kader. Problemen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend en de invloed van het huidige beleid, wet- en regelgeving konden slechts voor een klein deel worden beschreven vanuit de literatuur. Het ontbreken van empirisch onderzoek was hiervoor de belangrijkste reden. Deze lacunes konden echter voor een deel worden opgevangen door het empirische onderzoek dat in het kader van deze thesis is gedaan. Al met al viel de relevante literatuur die in het Engels beschikbaar was niet tegen. De gebruikte literatuur vormt een goede mix van voornamelijk Angelsaksische en Kroatische auteurs.

Het empirische onderzoek dat in het kader van deze thesis is gedaan kent een paar zwakkere punten. Het aantal interviews is (door de beperkte tijd) beperkt gebleven tot drie interviews. Vanwege de grote schat aan (nieuwe) informatie en het feit dat er grote overeenstemming was tussen de belangrijkste conclusies van de verschillende interviews zijn de interviews toch zeer waardevol gebleken. Het feit dat alle drie de geïnterviewden marktpartijen zijn, kan er op sommige punten voor zorgen dat ze een 'gekleurde' mening hebben. Hier staat tegenover dat ze wel vrijuit spraken over de rol van de overheid. Van grote waarde was voornamelijk het interview met Ranilović, omdat hij naast mede-eigenaar van een van de eerste bedrijven in de vastgoedsector in Kroatië ook voorzitter is van de Real Estate Business Association van de Croatian Chamber of Economy.

1.6 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit zeven hoofdstukken. Na dit eerste hoofdstuk wordt in het volgende hoofdstuk een theoretisch kader geschetst. Vanuit met name economische theorieën wordt gezien waarom en op welke manier de overheid grondgebruik kan beïnvloeden. In het derde hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen beschreven van het toerisme in Kroatië en Istrië. Deze zullen vooral dienen als achtergrond voor de beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op de markt van verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vijf en zes beschrijven de problemen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. In hoofdstuk vijf worden de problemen beschreven die te wijten zijn aan marktfalen. Hoofdstuk zes beschrijft op welke manier de overheid in de huidige situatie het grondgebruik beïnvloedt en welke problemen het overheidsingrijpen met zich mee brengt. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gegeven.

2. Theoretisch kader

Doel van dit hoofdstuk is om een theoretisch kader te schetsen dat een bijdrage kan leveren aan de doelstelling van het onderzoek: *Het tegengaan van negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië, Door te onderzoeken op welke manier de overheid het gebruik van land kan beïnvloeden.*

De veronderstelling dat er sprake is van negatieve externe effecten op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed impliceert dat de markt niet perfect werkt en er sprake is van marktfalen. Deze marktfalen worden vaak als rechtvaardiging gezien voor overheidsingrijpen. Door middel van ruimtelijke ordening probeert de overheid marktfalen (in dit geval negatieve externe effecten) tegen te gaan. Vanuit een economische invalshoek wordt bezien welke problemen een vrije marktuitskomst op kan leveren. Hierbij wordt bijzondere aandacht gegeven aan de theorie van de welvaartseconomie. De theorie van de welvaartseconomie bestudeert voorwaarden om de welvaart te maximaliseren. De theorie van de welvaartseconomie kan instrumenten bieden voor overheidsingrijpen om de welvaart te maximaliseren. Deze instrumenten zijn voor een groot deel ruimtelijk relevant, hiermee wordt bedoeld dat de instrumenten om welvaart te maximaliseren de manier waarop land gebruikt wordt beïnvloeden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Welvaart wordt in dit theoretische kader breed geïnterpreteerd. Zowel economische factoren (bijv. werkgelegenheid, economische groei) als andere factoren (bijv. milieu en ruimtelijke kwaliteit) worden hierin meegenomen. De verschillende factoren wegen hierbij even zwaar.

Hoewel de welvaartseconomie grote invloed heeft gehad en nog steeds heeft op de manier waarop grond gebruikt wordt (Needham, 2006) zijn er ook kritieken en alternatieven voor de theorie van de welvaartseconomie. Met name de rol van de overheid in de theorie van de welvaartseconomie zorgt voor discussie. Ondanks dat er marktfalen plaats vinden betekend het niet automatisch dat ingrijpen van de overheid zorgt voor een beter uitkomst, in termen van het brede welvaartsbegrip (CPB, 1999). In het theoretische kader zal daarom ook in worden gegaan op de belangrijkste kritieken op en alternatieven voor de theorie van de welvaartseconomie.

In paragraaf 2.2 staat centraal welke problemen er kunnen ontstaan bij een vrije markt uitkomst op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed. Vervolgens wordt beschreven op welke manier de theorie welvaartseconomie hiervoor oplossingen kan bieden. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste kritieken en alternatieven op de theorie van welvaartseconomie beschreven. In paragraaf 2.4 wordt concreet ingegaan op de instrumenten die vanuit de economische invalshoek het gebruik van land kunnen beïnvloeden om welvaart te optimaliseren. In de laatste paragraaf wordt op basis van de conclusies een koppeling met het empirische deel van dit onderzoek geschetst.

2.2 Een welvaartseconomisch perspectief

2.2.1 Schaarse productiemiddelen

Economie is een wetenschap die bestudeert hoe schaarse middelen worden gebruikt om dingen te produceren die voldoen aan de behoefte (van een bepaalde maatschappij). Schaarste is hierbij een relatief begrip: het betekent dat er productiemiddelen moeten worden opgeofferd voor iets wat we willen hebben. Als bijvoorbeeld een grote vraag naar auto's is kunnen er meer worden geproduceerd, hiervoor zijn productiemiddelen zoals arbeid en ruwe materialen nodig. Sommige dingen zoals land hoeven we niet meer te produceren, maar ze kunnen toch schaars zijn (Needham, 2006). Een voorbeeld van een schaars productiemiddel in Istrië is land aan de Adriatische zee. Om te voorzien in de behoefte van een maatschappij (in dit geval de ontwikkeling van het toerisme en de mogelijkheid om te resideren aan de Adriatische zee) worden bijvoorbeeld appartementen en hotels geproduceerd. Een kenmerk van gebouwen is dat ze duurzaam verbonden zijn aan de grond. Voor de productie van appartementen en hotels is land nodig. Het schaarse productiemiddel land aan de Adriatische zee moet worden opgeofferd als appartementen of hotels worden gebouwd. Om het land aan de Adriatische zee te beschermen is het slechts op een klein deel van het land aan de Adriatische zee toegestaan om te bouwen. Het land waar bouwen toe is gestaan is daarom relatief duur. Het land ontleent zijn waarde aan de bestemming die het heeft. De bouwgrond is relatief duur, omdat het gebruikt kan worden om te produceren waar vraag naar is, namelijk appartementen en hotels.

Het feit dat land aan de Adriatische zee schaars is roept vragen op. Waarom wordt er niet meer land bestemd om te bouwen als hier vraag naar is? En moet het land dan gebruikt worden om een resort te ontwikkelen of woningen te bouwen? Of moeten we het schaarse productiemiddel land aan de Adriatische zee juist beschermen, omdat het schaars is? Deze vragen hebben betrekking op een goed gebruik van schaarse middelen. In de volgende paragraaf wordt hier verder op in gegaan.

2.2.2 Het beste gebruik van schaarse productiemiddelen

De theorie van de welvaartseconomie houdt zich bezig met de vraag op welke manier schaarse middelen het beste kunnen worden gebruikt, met als doel optimalisatie van de welvaart. Hierbij moet in acht worden genomen dat individuele beslissingen over het gebruik van schaarse goederen gemaakt worden in de context van gerelateerde andere individuele beslissingen (Needham, 2006). Als een toerist bijvoorbeeld een vakantiehuis wil aan de Adriatische zee is het noodzakelijk dat een ontwikkelaar besluit het huis te laten bouwen. Daarvoor is het weer noodzakelijk dat anderen hun arbeid aanbieden aan de ontwikkelaar om het huis te bouwen. Lindblom (2001 p.19) wijst er op dat in een marktsysteem mensen niet hun eigen weg gaan, maar verbonden zijn aan beslissingen van anderen en worden gestuurd door markt interacties. "Think society, not economy" merkt Lindblom (2001, p.19) treffend op. In het voorbeeld van het vakantiehuis in Istrië geeft een toerist de opdracht aan de ontwikkelaar om te bouwen. De toerist geeft de opdracht en de ontwikkelaar voert uit, omdat hij hiervoor betaald krijgt. Het is echter wel noodzakelijk om al deze individuele beslissingen te kunnen coördineren. Want wat nu als iedereen zomaar een vakantiehuis laat bouwen aan de Adriatische zee? De kwaliteit van de locatie kan hierdoor achter uit gaan en dat is ook weer niet gewenst.

Needham (2006, p.53) stelt dat de maatschappij daarom voor de volgende vraag staat: wat voor regels willen we dat de staat opstelt als kader voor het beste gebruik van schaarse middelen (zoals land aan de Adriatische zee).

Individuele beslissingen, zoals de beslissing om een vakantiehuis te laten bouwen kunnen volgens Frances *et al.* (1991) en Woltjer (2002) in Needham (2006, p.52) normaliter worden gecoördineerd door middel van een drietal mechanismen: prijs, opgelegde regels en vertrouwen. De toerist zal bijvoorbeeld minder snel geneigd zijn om het huis te laten bouwen als hij hoge bouwkosten en leges moet betalen, het huis niet groter mag bouwen als een bepaald aantal m³, en hij geen duidelijk contract met de ontwikkelaar kan afsluiten.

Als antwoord op de vraag op welke manier het land kan worden gebruikt om schaarse goederen optimaal te benutten heeft de theorie van welvaartseconomie het idee van 'allocative efficiency' geïntroduceerd Needham (2006, p.53). Met allocative efficiency (een efficiënte toewijzing van schaarse middelen) wordt de relatie uitgedrukt tussen de input van schaarse productiemiddelen (bijv. land aan de Adriatische zee) en de output van gewenste goederen en diensten (bijv. een vakantiehuis op dit land). Allocatieve efficiëntie ontstaat als de vraag van de markt perfect aansluit bij het aanbod, wat leidt tot een stijging van de welvaart. Maar hoe kan het schaarse goed land aan de Adriatische zee nu het beste worden gebruikt, zodat het de best mogelijke 'productie' oplevert? Dit wordt binnen de theorie van de welvaartseconomie het welvaartsoptimum genoemd en betekend de hoogst mogelijke welvaart die kan worden bereikt. Volgens Needham (2006, p.54) is het streven naar een welvaartsoptimum van grote invloed geweest op het publieke beleid en de ruimtelijke ordening.

2.2.3 Marktfalen

Een 'klassieke' manier om door middel van overheidsingrijpen het welvaartsoptimum te bereiken beschrijft de invloedrijke econoom Arthur Cecil Pigou (1877- 1959) in zijn bekende werk "*Economics of welfare*". Veel economen hebben hun werk op de ideeën van Pigou gebaseerd en de onvolkomenheden van de ideeën verder uitgewerkt (Needham, 2005). Pigou redeneert dat als de allocatieve efficiëntie niet optimaal is, er sprake is van 'marktfalen'. Als er sprake is van marktfalen is het vervolgens de taak van de overheid om de markt te corrigeren, waardoor de allocatieve efficiëntie verbetert. Dit kan door middel van bijvoorbeeld het heffen van belastingen, verstrekken van subsidies, of productie door de staat Pigou (1932) in Needham (2006, p.55). Het bekendste voorbeeld van marktfalen zijn externe effecten, dit zijn neveneffecten die optreden bij productie die niet in de prijs van het product zijn berekend. Er zijn zowel positieve als negatieve externe effecten te onderscheiden. Een voorbeeld van een negatieve extern effect dat op kan treden bij buitenlandse investeringen in Istrië is bijvoorbeeld aantasting van de authenticiteit van het landschap bij grootschalige ontwikkelingen. Een voorbeeld van een positief extern effect is een buitenlandse investeerder die een tweede huis koopt en het huis en de tuin opknappt, waardoor de omgeving aantrekkelijker wordt. Onderstaand worden ter verduidelijking twee andere voorbeelden van marktfalen gegeven. De voorbeelden laten zien hoe in lijn met de ideeën van Pigou marktfalen worden tegengegaan. De voorbeelden zijn fictief en gebaseerd op voorbeelden, zoals geschetst door Needham (2006, p.55-56).

Marktfalen: onvolledige informatie

Stel twee ontwikkelaars willen vakantiehuisen bouwen in Istrië. Ontwikkelaar 1 weet niet precies hoeveel huizen ze kunnen verkopen en tegen welke prijs. Ontwikkelaar 2 kampt met dezelfde onzekerheden maar neemt andere beslissingen omtrent de te bouwen huizen. Het is onwaarschijnlijk dat er op deze manier een goede allocatie efficiëntie wordt bereikt. In lijn met de theorie van Pigou zou de overheid ervoor moeten zorgen dat er overzichten en vooruitzichten beschikbaar zijn, welke een goede basis vormen voor investeringsbeslissingen. Hierdoor sluiten vraag en aanbod goed op elkaar aan en worden geen schaarse middelen (bouwgrond) opgeofferd die vervolgens niet optimaal wordt gebruikt.

Marktfalen: Coördinatie

Stel een investeerder wil appartementen verhuren in een straat in een dorpje in Istrië. De huizen in de straat zijn echter nodig aan restauratie toe. De investeerder wil daarom zijn pand opknappen voor €50.000. Als de andere eigenaren hun pand niet opknappen blijft de straat als geheel onaantrekkelijk en stijgt de waarde van het pand van de investeerder met €60.000. Als echter in de hele straat panden voor €50.000 worden opgeknapt wordt de straat als geheel aantrekkelijker en stijgt elk pand in waarde met €75.000.

Met de ideeën van Pigou in het achterhoofd zou de overheid als onafhankelijke en betrouwbare partij de coördinatie op zich kunnen nemen om de partijen te bewegen allemaal te investeren. Eventueel zou de overheid ook subsidies voor de investeringen kunnen verstrekken.

2.2.4 Resumé

Het tegengaan van negatieve externe effecten biedt vanuit welvaartseconomisch perspectief een rechtvaardiging voor overheidsingrijpen. Het tegen gaan van marktfalen kan een rechtvaardiging zijn voor de overheid om de manier waarop grond gebruikt wordt te beïnvloeden. De afgelopen decennia (en nog steeds) vormden de ideeën van Pigou en uitwerkingen hierop de verantwoording van overheden om het gebruik van grond te beïnvloeden (Needham, 2006, p.57). Het onderstaande citaat uit het bekende *Economics of Welfare* van Pigou onderstreept dat allocatieve efficiëntie bij een vrije markt uitkomst niet altijd wordt bereikt.

“It is as idle to expect a well-planned town to result from the independent activities of isolated speculators as it would be to expect a satisfactory picture to result if each separate square inched were painted by independent artists.” (Pigou 1932, p.195)

Het zou echter te kortzichtig zijn en afbreuk doen aan het onderzoek als dit theoretisch kader op een enkele economische stroming wordt gebaseerd. De economische wetenschap heeft sinds Pigou's *“Economics of welfare”* in 1920 voor het eerst verscheen niet stilgestaan. Naast de theorie van welvaartseconomie zijn er verschillende andere hoofdstromen in de economie die invloed hebben op de manier waarop grond wordt gebruikt en hoe met externe effecten kan worden omgegaan. De alternatieven zijn vaak gebaseerd op ander veronderstellingen en bieden 'nieuwe' inzichten die bruikbaar kunnen zijn voor dit onderzoek. In de volgende paragraaf zullen daarom de belangrijkste kritieken op de theorie van de welvaartseconomie worden beschreven. Er zal tevens in worden gegaan op de oplossingen die de belangrijkste alternatieve ideeën en theorieën bieden.

2.3 Kritieken en alternatieven voor de theorie van de welvaartseconomie

Het moge duidelijk zijn uit de vorige paragraaf dat er bij het gebruik van grond vrijwel altijd sprake is van externe effecten en andere vormen van marktfalen. Doordat de vrije markt inefficiënt is wordt overheidsingrijpen gerechtvaardigd. De geldigheid van overheidsingrepen volgens de ideeën van Pigou berusten volgens het CPB (1999, p.40) op een drietal veronderstellingen.

1. De overheid weet hoe het welvaartsoptimum eruit ziet.
2. De overheid hanteert de maatschappelijke welvaart als norm bij haar handelen.
3. De overheid beschikt over de instrumenten om het verschil tussen de markuitkomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst effectief te overbruggen.

Op deze drie veronderstellingen is de nodige kritiek. Ook Needham (2006) beschrijft soortgelijke kritieken op de ideeën van Pigou. De drie bovenstaande veronderstellingen leveren complicaties op die overheidsingrijpen in een ander daglicht stellen. Om dit te verduidelijken zal in worden gegaan op de belangrijkste kritieken en alternatieven die andere ideeën en theorieën bieden.

2.3.1 Het welvaartsoptimum

In paragraaf 2.2 wordt aangegeven dat het behalen van het welvaartsoptimum van grote invloed is geweest op het publieke beleid en de ruimtelijke ordening. Volgens Needham (2006, p.54) is dit merkwaardig, omdat het niet mogelijk is de mate van welvaart in een samenleving te kunnen observeren, laat staan te meten. Er kan daarom

nooit worden vastgesteld wanneer het welvaartsoptimum is bereikt. In dit onderzoek wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd waarbij naast economische ook andere factoren meewegen. Om de verandering in de welvaart voor deze factoren te kunnen meten moeten ze kwantificeerbaar zijn. Het probleem is dat dit veelal niet mogelijk is. Gekeken naar de invloed van buitenlandse investeringen in Istrië, zal bijvoorbeeld een stijging in het aantal banen tot een stijging van welvaart leiden. Negatieve externe effecten, zoals aantasting van de authenticiteit van het landschap zullen tot een daling van welvaart leiden. Dit is echter al veel lastiger te meten. Kortom om aan een welvaartsoptimum (of in de woorden van het CPB (1999) een maatschappelijk gewenste uitkomst) te kunnen voldoen moet bekend zijn waarnaar precies moet worden gestreefd. Hiervoor moeten volgens het CPB (1999) in ieder geval de baten en kosten van negatieve en positieve effecten bekend zijn. Het blijkt volgens het CPB (1999) in de praktijk echter niet mogelijk om deze baten en kosten objectief te kunnen meten. Het lijkt mij niet mogelijk om bijvoorbeeld kosten van verlies van een waardevol natuurgebied, of cultuurhistorie objectief te kunnen meten. Om hier bijvoorbeeld een monetaire waarde aan te hangen lijkt niet mogelijk en niet zinvol.

Als het welvaartsoptimum niet bekend is, laat staan te meten, waar moet dan wel naar worden gestreefd? Het eerste serieuze alternatief dat voortkwam uit de theorie van Pigou en het beleid dat hierop werd gebaseerd waren volgens Needham (2006, p.57) de ideeën van de bekende econoom Ronald Coase, zoals hij beschreef in *the problem of social costs* in 1960. Beleid gebaseerd op de ideeën van Pigou zijn veelal gebaseerd op het tegengaan van externe effecten (marktfalen). Coase daarentegen vindt dat als A de belangen van B schaadt niet de vraag moet zijn hoe A kan worden tegengehouden, want dan worden de belangen van A geschaad. De vraag moet volgens Coase zijn: moet A worden toegestaan de belangen van B te schaden, of moet B worden toegestaan de belangen van A te schaden (Coase, 1960, p.96) Het volgende voorbeeld dat Coase geeft maakt dit helder.

If we assume that the harmful effect of the pollution is that it kills the fish, the question to be decided is, is the value of the fish lost greater or less than the value of the product which the contamination of the stream makes possible. (Coase, 1960, p.131)

In bovenstaand voorbeeld zou een oplossing in de geest van Pigou zijn om de fabriek te belasten voor de negatieve externe effecten, of te verplichten deze tegen te gaan. De bijdrage aan de totale welvaart van een fabriek is in bijvoorbeeld monetaire waarden uit te drukken. De externe effecten, zoals luchtvervuiling zijn echter niet, of nauwelijks uit te drukken. Er bestaat immers geen markt in vuile lucht. Het is dus niet mogelijk om het welvaartsoptimum te kunnen meten. Als oplossingen heeft Coase het idee van markten in rechten geïntroduceerd (Needham, 2005). Coase in Needham (2005) geeft als voorbeeld dat de fabriek het recht krijgt om vuile lucht uit te stoten en de omwonenden het recht krijgen op schone lucht. Door een markt in rechten te creëren ontstaat er (door onderhandelingen van de fabriek en de omwonenden) een evenwicht waarmee beide partijen tevreden zijn en de totale welvaart toeneemt.

Een belangrijk argument tegen de aanpak van Coase is de veronderstelling dat markten perfect en rationeel werken. Onder andere Lindblom (2001) en Needham (2006) benadrukken dat marktsystemen en recht een sociale creatie zijn. Dit is van groot belang en kan een complicerende factor zijn. Hoe burgers tegenover negatieve externe effecten staan kan met de tijd veranderen, de manier waarop land gebruikt wordt is daarentegen betrekkelijk onomkeerbaar (CBP 1999, p.41). Een voorbeeld uit mijn woonomgeving kan dit illustreren: De Binnendieze, een aantal stromen in de stad 's- Hertogenbosch zijn in met name de jaren 60 voor een groot deel gedempt. Dit werd gedaan omdat ze als openbaar riool fungeerde, met negatieve externe effecten (stankoverlast) als gevolg. Delen van de Binnendieze werden gedempt, omdat dit goedkoper was als het aanleggen van een riool. Pas later werd het belang ingezien van de cultuurhistorische waarde en de toeristische potentie van de Binnendieze. Voor de gedempte delen was het toen te laat. Rupert Cutler

heeft dit in een artikel in de New York Times (1980) ooit fraai verwoord: *“Asphalt is a land’s last crop”*.

Een veelgehoorde argument tegen de stelling dat een welvaartsoptimum niet bekend is, is dat in een democratische samenleving (zoals Kroatië ook is) de burgers via hun stemrecht gekozen hebben voor wat zij onder een welvaartsoptimum verstaan. Volgens Boetke (1996) in CPB (1999, p.42) is dit echter maar ten dele het geval. Verkiezingsprogramma’s zijn hiervoor te vaag. Ook bestaat de neiging om de voordelen op korte termijn te benadrukken en de nadelen op lange termijn niet duidelijk naar voren te brengen.

2.3.2 Het motief van de overheid

Uit paragraaf 2.3.1 blijkt dat het er nooit bekend is wat precies het welvaartsoptimum is. In veel gevallen is er in de praktijk echter wel helderheid over wat in grote lijnen maatschappelijk gewenst is. Maar zelfs al is dit bekend dan is nog maar de vraag of de overheid hier ook echt naar streeft. Volgens het CPB (1999) kan er sowieso niet van ‘de overheid’ worden gesproken. Ook in Istrië bestaat ‘de overheid’ uit een heterogene verzameling actoren, met ieder hun eigen opvattingen, preferenties en motieven.

Het CPB (1999) geeft aan dat deze opvattingen, preferenties en motieven en het daarop gebaseerde handelen niet samen hoeft te vallen met hetgeen dat maatschappelijk wenselijk wordt gezien. Verder geeft het CPB (1999, p.42) aan dat ter wille van een vergroting van de kans op herverkiezing baten van bepaalde vormen van ruimtelijk beleid benadrukt worden en lasten verzwegen. De public choice theorie ziet de manier waarop de overheid het gebruik van land beïnvloedt om deze redenen als een politieke activiteit (Allmendinger en Tiesdell, 2005, p.61). Volgens Allmendinger en Tiesdell (2005) zijn er verschillende analytici die beweren dat overheidsingrijpen meer problemen veroorzaakt dan het oplevert. Volgens Needham (2006, p.62) is een gezonde sceptische houding tegenover de rol van de overheid goed, maar een constant cynisme niet. Poulton (1999) in Needham (2006, p.62) toonde aan dat de overheid soms het belang van de politiek of particulieren voor het publieke belang plaatst. Volgens Needham wil dit niet zeggen dat de overheid dit dan ook altijd doet. Needham stelt dan ook verwacht mag worden dat in een democratische samenleving de overheid handelt vanuit het publieke belang (2006, p.63). In dit onderzoek wordt dit standpunt van Needham gedeeld.

Bovenstaand standpunt en het theoretische kader als geheel zullen echter wel met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. De literatuur waaronder Needham (2005) richt zich voornamelijk op West- Europese en Amerikaanse markten. De onroerend goed markt in Kroatië kenmerkt zich door de vele transformaties in relatief korte tijd. Door de herinvoering van de vrije markten en institutionele hervormingen in het begin van de jaren 90 veranderde de manier waarop grond gebruikt mag worden drastisch. De publieke sector(overheid) speelt in een vrije markteconomie een geheel andere rol. Een vrije markteconomie impliceert een hogere mate van private ontwikkeling, minder restricties en minder publieke bemoeienis. Verbetering van fiscaal- financieel en grond- / onroerend goed beleid zijn noodzakelijk voor een vlotte herstructurering van de markt voor woningbouw in Kroatië. De markt voor woningbouw is in een moderne Europese staat een complexe mix van markt en overheids activiteiten. Privatisering van de markt voor woningbouw is een (langdurig en ingewikkeld) proces, er is geen vast arrangement van te nemen maatregelen. Mihaljek (2005), Tsenkova, (2006) en Pichler-Milanovich (2001) Het zal daarom moeten blijken in hoeverre literatuur gebaseerd op westers markten kan worden gebruikt om conclusies te trekken voor de markt in Kroatië.

2.3.4 De effectiviteit van overheidsingrijpen

Verondersteld dat de overheid handelt in het publieke belang met een maatschappelijk gewenste uitkomst (voor zover deze bekend is) als doel, dan nog is er een kanttekening te maken bij de rol van de overheid om marktfalen tegen te gaan. Deze kanttekening heeft

betrekking op de effectiviteit van overheidsingrijpen. Uit paragraaf 2.1 blijkt dat een vrije markt uitkomst niet altijd de gewenste maatschappelijke uitkomst oplevert. Door in te grijpen probeert de overheid het verschil tussen de marktuitskomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst te overbruggen. Maar is hiermee gezegd dat overheidsingrijpen altijd een verbetering oplevert? Markten kunnen falen, maar overheidsingrijpen ook (Needham, 2006). Ook moet er rekening worden gehouden dat het ingrijpen van de overheid niet kosteloos is. Of zoals het CPB (1999) het verwoord: "bij de beoordeling van de potentiële welvaartswinst van overheidsinterventie dient met de kosten van die interventie rekening te worden gehouden" (CPB, 1999, p.43). Verder geeft het CPB (1999, p.43) aan dat door bepaalde maatregelen ook onverwachte reacties kunnen worden uitgelokt. Het middel kan soms zelfs erger zijn dan de kwaal.

Een voorbeeld hiervan is bepaald beleid om speculatie (ongewenste marktuitskomst) op de woningmarkt tegen te gaan. Hau (2001) geeft aan dat beleid gericht op het tegengaan van speculatie door transactiekosten (bijv. overdrachtsbelasting) te verhogen niet effectief is. Empirisch onderzoek heeft volgens (Hau) 2001 aangetoond dat door verhoging van de transactiekosten speculatie nauwelijks afneemt. Daarentegen treed er een onbedoeld effect op. De mobiliteit (mogelijkheid om te verhuizen) van de gewone burger neemt af door de verhoging van de transactiekosten.

Needham (2006) geeft als voorbeeld zoning om negatieve externe effecten tegen te gaan. In de praktijk blijken kosten hiervoor in sommige gevallen groter te zijn als het negatieve externe effect dat optreedt. Volgens Needham (2006, p.61) zal de overheid alvorens in te grijpen de volgende vragen moeten stellen:

- Hoe groot is het negatieve externe effect?
- Wat zijn de kosten om het tegen te gaan door zoning (proceskosten, handhavingskosten etc.)?
- Wegen de kosten van het ingrijpen wel op tegen de kosten die de negatieve externe effecten veroorzaken?
- Is er een andere manier om de negatieve externe effecten op een goedkopere manier tegen te gaan (het stimuleren van maatregelen om de negatieve externe effecten tegen te gaan)?
- Werkt de overheid op een dusdanige manier dat na overheidsingrijpen het resultaat beter is dan wanneer de overheid niet ingrijpt?

Veel (klassieke)economische theorieën richten zich op marktuitskomsten. De institutionele economie richt zich echter op de marktwerking. Binnen de neoklassieke economie is de prijs het belangrijkste mechanisme om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten. De institutionele economie beschrijft het belang van regels, uitgangspunt is dat regels belangrijk zijn voor marktprocessen en -uitskomsten. De institutionele economie houdt ook rekening met het feit dat het opstellen, hanteren en handhaven van de regels kosten met zich mee brengt, de zogenaamde transactiekosten (Segeren, Needham & Groen, 2005). Volgens de institutionele economie kan een markt in niet-eenvoudige goederen niet zonder regels werken. De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië is een markt in niet-eenvoudige goederen. Het is een complexe markt en door specifieke kenmerken en eigenschappen van onroerend goed zijn regels noodzakelijk. Zo is het product vastgoed duurzaam verbonden aan de grond, vinden er relatief weinig transacties plaats en zijn transactiekosten hoog.

2.3.4 Resumé

Uit de kritieken op de theorie van de welvaartseconomie, of beter gezegd kritieken op de veronderstellingen van de theorie met betrekking tot overheidsingrijpen blijkt dat de theorie van de welvaartseconomie niet altijd de juiste oplossing kan bieden. Voor een deel kunnen andere theorieën een oplossing bieden aan de tekortkomingen van de theorie van de welvaartseconomie. De ideeën van Coase met betrekking tot het welvaartsoptimum bieden goede alternatieve inzichten. Met betrekking tot de rol van de overheid overtuigt de public

choice theorie mij minder. Ik deel het standpunt van Needham (2006) en ga ervan uit dat 'de overheid' handelt in het publieke belang. Al is een kritische blik op het handelen van de overheid natuurlijk niet verkeerd, zo niet noodzakelijk. Wel denk ik dat, zoals de public choice theorie betaamt handelen van de overheid inderdaad een politieke activiteit kan zijn. De situatie in Kroatië is niet een op een te vergelijken is met de voorbeelden van West-Europese en Amerikaanse situaties in de literatuur. Er dient daarom met bijzondere aandacht en een kritisch blik naar de rol van de overheid in Kroatië te worden gekeken. Met betrekking tot de effectiviteit van overheidsingrijpen denk ik dat, ondanks dat het overheidsingrijpen niet altijd effectief is de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed niet zonder regels kan. In paragraaf 2.2 hebben we hier voorbeelden van gezien. De redenen waarom overheidsingrijpen noodzakelijk kan zijn, zoals Pigou bijna 80 jaar al terug beschreef hebben volgens mij niet, of nauwelijks in waarheid ingeboet. De institutionele economie biedt goede inzichten over marktwerking in een economie met regels. Het lijkt evident dat een kritische blik op het handelen van de overheid zinvol is. Dit maakt een ongebreideld vertrouwen in de markt echter niet verstandig. Ingrijpen van de overheid is volgens mij ook in de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië noodzakelijk. Gedurende dit hoofdstuk zijn al diverse voorbeelden gegeven hoe dit kan. De volgende paragraaf zal concreet ingaan over die instrumenten die hiervoor gebruikt kunnen worden.

2.4 Instrumenten om het gebruik van grond te beïnvloeden

Uit de vorige paragrafen van dit theoretisch kader is duidelijk geworden waarom het voor de overheid gerechtvaardigd is om het gebruik van grond te beïnvloeden. In deze paragraaf zullen de instrumenten worden beschreven waarmee de overheid het gebruik van grond kan beïnvloeden, waardoor onder andere negatieve externe effecten kunnen worden tegengegaan. De beschreven instrumenten zijn ingedeeld in vier algemene categorieën, zoals beschreven door Tiesdell en Allmendinger (2005). Alle instrumenten hebben gemeen dat ze de manier waarop land gebruikt wordt proberen te beïnvloeden om bepaalde ambities voor een bepaalde locatie te wezenlijken. In het kader van dit onderzoek is dit het tegengaan van negatieve externe effecten. Het verschil in de categorieën met instrumenten zit in de intentie van de manier waarop getracht wordt de beslissingen van markspelers te beïnvloeden. De instrumenten worden onderverdeeld in de categorieën marktvorming, marktregulering, marktstimulering en capaciteitsopbouw. Marktregulering en –stimulering maatregelen vinden hun oorsprong voornamelijk in de theorie van de welvaartseconomie. Marktvorming en capaciteitsopbouw stammen voornamelijk af van de institutionele economie en planning als een politieke activiteit.

2.4.1 Marktvorming

Door de bijzondere kenmerken van land en het product vastgoed en de imperfecties van de onroerend goed markt (Adams et al., 2001 in Tiesdell en Allmendinger, 2005) hebben samenhangende factoren, zoals eigendomsrechten en de beschikbare informatie veel invloed op de markt. Door middel van het veranderen van deze factoren kan door middel van marktvorming invloed worden uitgeoefend op beslissingen en dus markttuitkomsten. Voorbeelden van marktvorming zijn indicatieve plannen, zoals een gebiedsvisie. Door middel van gebiedsvisies is er bij ontwikkelaars meer zekerheid welke ontwikkelingen bestuurders wensen. De (juridische) status van deze gebiedsvisies zal echter niet altijd even sterk zijn. Een andere vorm van marktvorming zijn volgens Tiesdell en Allmendinger (2005) ontwikkelingsplannen van de overheid, zoals de aanleg van infrastructuur. De aanwezigheid van goede infrastructuur zal voor bijvoorbeeld een hotel een belangrijke vestigingsfactor zijn. Daarnaast kan marktvorming ook nog bestaan uit informatievoorzieningen voor marktpartijen over marktregulering. De overheid kan een investeerder bijvoorbeeld voorzien van informatie met betrekking tot wat hij wel en niet mag op een bepaalde locatie. Duidelijke informatie en helder gedefinieerde eigendomsrechten kunnen er volgens Tiesdell en Allmendinger (2005)

bovendien voor zorgen dat problemen en externe effecten door grondeigenaren onderling (privaatrechterlijk) worden opgelost.

2.4.2 Marktregulering

Deze categorie van instrumenten proberen de markt te beïnvloeden door marktacties en transacties te controleren. Met behulp van regulering worden beslissingen van marktspelers beïnvloedt door de 'speelruimte' van de marktspelers te bepalen (Tiesdell en Allmendinger ,2005). Dit wordt gedaan door bijvoorbeeld bepaalde rechten in landgebruik op te stellen. Een klassiek voorbeeld is de fabriek die zorgt voor vervuiling en geluidsoverlast. Door middel van een bestemmingsplan kan worden bepaald dat een fabriek alleen op bepaalde plaatsen mag worden gebouwd, bijvoorbeeld niet in de buurt van woningen. Ook kunnen bepaalde milieu eisen worden gesteld waaraan de fabriek moet voldoen. De wet 'regulation of the public coastal domain' (Government of Croatia, 2004) is zoals de naam al doet vermoeden een typisch voorbeeld van een regulerend instrument in Istrië. In hoofdstuk 6 zal hier verder op in worden gegaan. Volgens Alexander (2001) in Tiesdell en Allmendinger (2005) zorgt strikte regulering er voor dat de randvoorwaarden helder zijn voor potentiële ontwikkelingen. Hierbij maakt hij wel de kanttekening dat hiervoor de regelgeving wel uniform en goed moet worden uitgevoerd. Door druk vanuit de markt (bijv. lobbyen van bedrijven om 'soepel' met regels om te gaan) is politieke wilskracht nodig.

Hoewel Needham (2005) niet in termen van marktregulering spreekt, onderstreept ook hij de grote invloed van eigendomsrechten op het grondgebruik. In het voorbeeld van 'regulation of the public coastal domain' is er sprake van publiek rechtelijke regels. Needham (2005) geeft ook het belang van privaatrechterlijke regels aan. Het is voor een potentiële investeerder in Istrië bijvoorbeeld van groot belang of de wet hem de mogelijkheid biedt zijn tweede huis in Istrië te verhuren.

2.4.3 Marktstimulering

In tegenstelling tot marktregulering is marktstimulering vooral gericht om een bepaald ontwikkeling wel op een bepaalde locatie plaats te laten vinden. Marktregulering instrumenten veranderen de 'speelruimte' van marktspelers door voornamelijk beperkingen op te leggen. Marktstimulering instrumenten verkleinen de 'speelruimte' niet, maar proberen door middel van maatregelen de kansen voor bepaalde ontwikkelingen juist te vergroten. Tiesdell en Allmendinger (2005) onderscheiden twee hoofdsoorten van marktstimulering instrumenten.

- *Fiscale maatregelen*

Als de markt uitkomst niet de gewenste ontwikkelingen oplevert kan door middel van belastingvoordeel of subsidies een bepaalde ontwikkeling meer worden gestimuleerd. In Nederland zijn er bijvoorbeeld voor landgoedeigenaren die hun landgoed voor publiek openstellen voordelige fiscale maatregelen en subsidies.

- *Directe (overheids) steun*

Sommige gewenste producten levert de markt helemaal niet op, omdat er geen markt voor is (publieke goederen). Denk hierbij aan het merendeel van de infrastructuur. De staat kan gronden verwerven, of zelfs onteigenen om deze publieke goederen zelf te realiseren.

2.4.4 Capaciteitsopbouw

Capaciteitsopbouw is er op gericht om de mogelijkheden en capaciteit van marktspelers te verbeteren. Onder capaciteit wordt kennis, vaardigheden, netwerken en organisatie, etc. verstaan (Tiesdell en Allmendinger ,2005). Door vergroting van de capaciteit kunnen actoren effectievere strategieën ontwikkelen die een gewenste uitkomst opleveren. Capaciteitsopbouw kan volgens Tiesdell en Allmendinger (2005, p. 68) simpelweg in het verlengde van marktforming worden gezien, maar het is beter om capaciteitsopbouw als middel te zien om de overige instrumenten te faciliteren. Capaciteitsopbouw levert instrumenten op die moeilijk te definiëren zijn. Ook is het lastig om het effect van deze

instrumenten, zoals het verbeteren van relaties te meten. Dit doet volgens Tiesdell en Allmendiger (2005, p.69) echter niet af aan de waarde van capaciteitsopbouw. Tiesdell en Allmendiger (2005, p. 69) onderscheiden drie types van capaciteitsopbouw die voor (ruimtelijke) planning het belangrijkste zijn. Deze types, actor-netwerk relaties, sociale kwaliteit en culturele perspectieven worden onderstaand kort toegelicht.

- *Actor netwerk relaties*

Volgens de transactiekosten theorie zouden instituties moeten ingrijpen wanneer de transactiekosten van marktwerking hoger zijn dan de kosten van overheidsingrijpen. In de praktijk blijkt dit ingrijpen volgens Tiesdell en Allmendiger (2005) vaak niet, of niet op tijd te gebeuren. Een derde partij kan nodig zijn om instituties wel op tijd transactiekosten te doen verlagen, waardoor marktpartijen worden gestimuleerd een gewenste uitkomst te produceren. In dit verband wordt een sterke actor netwerk relatie gezien als deze derde partij. Door een bundeling van kennis en vaardigheden vergoot deze derde partij de beschikbare hulpmiddelen. Deze derde partij zou bijvoorbeeld een samenwerkingsverband kunnen zijn. De rol van de overheid is dan om een dergelijk samenwerkingsverband te bevorderen. Een nadeel van actor netwerk relaties is dat ze de bureaucratische complexiteit mogelijk vergoten.

- *Sociaal kapitaal*

Sociaal kapitaal wordt door Amin (2003, p.124) in Tiesdell en Allmendiger (2005, p.69) gedefinieerd als de productieve hulpbronnen die ontstaan door samenwerking en coördinatie om wederzijds voordeel te behalen. Sociaal kapitaal wordt door onder andere Hutton (1996) als economische hulpbron gezien, omdat wederzijds vertrouwen en lange termijn relaties belangrijk zijn voor markttuitkomsten. Door sociaal kapitaal op te bouwen kunnen risico's en kosten worden verlaagd.

Enigszins vergelijkbaar met actor netwerk relaties en sociaal kapitaal zijn de ideeën van planning door middel van consensus opbouw waar Ines (1996) een belangrijke bijdrage aan leverde. Volgens Ines (1996, p.469) blijken lokale plannen vaak lastig te implementeren, doordat actoren aan de zijlijn staan tot dat er al een specifiek project op tafel ligt. Consensus opbouw is een methode van groepsdebat met actoren waarbij concessies en compromissen (in onderhandelingen bereikt) tot plannen, beleid en richtlijnen leiden. Doordat alle belangen mee zijn gewogen en er onderlinge overeenstemming is kan planning door middel van consensus opbouw effectiever zijn. Stimulering is volgens Ines (1996, p.469) nodig om actoren aan tafel te krijgen, partijen die niet participeren worden benadeeld.

- *Culturele perspectieven*

Het past niet binnen het kader van dit onderzoek om uitgebreid in te gaan op de definitie van het complexe begrip culturele perspectieven. In de context van ruimtelijke ordening worden hier de culturen van betrokken bedrijven en organisaties bij ruimtelijke plannen bedoeld. Een architect zal bijvoorbeeld vanuit een esthetisch oogpunt naar de ontwikkeling van een resort kijken waar een projectontwikkelaar vooral zal denken in termen van opbrengsten per vierkante meter en een ecoloog geïnteresseerd zal zijn in de invloed op een habitat. Door middel van creatieve processen en 'out of the box' denken kunnen nieuwe ideeën ontstaan. Tiesdell en Allmendiger (2005) geven het voorbeeld van 'loft living' (het wonen in oude industriegebouwen). Binnen het culturele perspectief van de 'traditionele' projectontwikkelaars paste dit niet. Ze dachten niet dat mensen wilden wonen in oude fabrieksgebouwen met houten vloeren en zichtbaar leidingwerk. Toch werd deze vorm van wonen een fenomeen in het begin van de jaren 90 in stedelijke gebieden in voornamelijk Amerika.

2.5 Van theorie naar empirie

In het theoretische kader is op basis van economische theorieën een duidelijk beeld geschetst van de manier waarop het gebruik van grond kan worden beïnvloedt.

Er is aangetoond dat de markt niet altijd de gewenste uitkomsten oplevert en dat de overheid met behulp van diverse instrumenten het verschil tussen de marktuitskomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst kan overbruggen. Het theoretisch kader laat echter ook zien dat het ingrijpen van de overheid ook kan falen. Het kan schorten aan zowel het motief van de overheid als de effectiviteit van haar ingrijpen.

Dezelfde structuur die gebruikt is voor het theoretische kader zal worden gebruikt voor het bestuderen van de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië. Ten eerste zullen de belangrijkste ontwikkelingen en marktkenmerken worden beschreven. Vervolgens wordt onderzocht, in welke mate de markt niet de gewenste uitkomsten oplevert. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de problemen die te wijten zijn aan marktfalen, zoals negatieve externe effecten. In hoofdstuk 5 zal worden onderzocht hoe de overheid het verschil tussen de marktuitskomst en de maatschappelijk gewenste uitkomst probeert te overbruggen en welke problemen overheidsingrijpen oplevert. Uiteindelijk wordt in de conclusies beschreven op welke manier de overheid de manier waarop grond gebruikt wordt effectiever kan beïnvloeden om negatieve externe effecten en andere marktimperfections tegen te gaan.

3. Toerisme in Kroatië en Istrië

Hoewel het onderzoek zich richt op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed wordt allereerst een beschrijving gegeven van het toerisme in Kroatië en Istrië in het bijzonder. Lenardić en Paver (2006) geven aan dat de populariteit van Istrië als regio voor vastgoed investeringen een directe link heeft met het sterk groeiende toerisme. De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed is inherent verbonden met de belangrijke ontwikkelingen in de toeristische sector in Istrië, daarom is het van belang om op de hoogte te zijn van deze ontwikkelingen.

3.1 Toerisme in Kroatië, feiten en cijfers

Volgens het WTTC (2004) kwam de toerisme industrie in Kroatië in de jaren 60 van de vorige eeuw op gang. In de jaren 80 had Kroatië zich ontwikkeld tot een gevestigde bestemming en belangrijke speler op de markt voor zon- en strandvakanties in het Middellandse Zeegebied. De natuur, het landschap, de vriendelijke lokale bevolking en uitstekend prijs/kwaliteit verhouding maakte Kroatië een geduchte concurrent van marktleiders Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland (WTTC, 2004). Vanaf midden jaren 80 kwam er echter een kentering, de groei stakte. Waar concurrerende bestemmingen handig inspeelden op de veranderingen in de vraag en de steeds veeleisender toerist bleek de toerisme industrie in Kroatië niet de benodigde veranderingen door te kunnen voeren. De toerisme industrie werd gehinderd door het socialistische regime (WTTC, 2004). Volgens The Croatian Tourism Cluster (2003) was de strategie van de overheid vanaf de jaren 50 tot aan ongeveer de eeuwwisseling vooral gericht op massa toerisme om de Europese 'arbeidersklasse' van een goedkope vakantie te voorzien. In 1990 bezochten ruim 8,2 miljoen toeristen Kroatië. Met name door de onstabiele politieke situatie, oorlog, en de verandering van een socialistisch naar een vrije markt economie zakte het aantal toeristen tot een dieptepunt van 2,1 miljoen toeristen in 1992 (UHPA, 2010). Vanaf 2000 beleefte de toerisme industrie weer een gestage groei, met name te wijten aan; een positief imago, verbetering van het aanbod en de infrastructuur. In 2006 bezochten circa 10,4 miljoen toeristen Kroatië. In 2009 vond er een lichte daling plaats in het aantal toeristen, in de eerste maanden van 2010 heeft deze daling zich voortgezet. In figuur 3.1.A is het totaal aantal toeristen te zien. In figuur 3.1.B is te zien uit welke landen de toeristen komen. De economische recessie lijkt hiervoor een logische verklaring. Volgens het WTTC (2010) zal het aantal banen in het toerisme van 311.000 banen in 2010 tot naar verwachting 387.000 banen in 2020 stijgen, dit is 29,3% van de totale werkgelegenheid. De bijdrage aan het BNP zal volgens het WTTC naar verwachting stijgen van 24,8% in 2010 naar 29,4% in 2020. Investering in de toeristische sector zullen naar verwachting in de komende tien jaar met bijna een procent stijgen tot 10,6% van de totale investeringen in Kroatië. Op dit moment is de toeristische industrie in Kroatië de 44^e grootste ter wereld in absolute omvang. In relatieve omvang (contributie aan het bruto nationaal product) heeft Kroatië de 21^e grootste toeristische sector ter wereld (WTTC, 2010).

3.2 Toerisme in Istrië

Het politieke landschap in Istrië mag dan door de eeuwen heen aan grote veranderingen onderhevig zijn geweest, het fysieke landschap van Istrië is door de jaren heen weinig veranderd. Niet voor niets promoot het Croatian Tourist Board Kroatië met het motto: 'the Mediterranean as it once was'. De natuurlijke schoonheid, rijke geschiedenis en cultureel erfgoed van het grootste schiereiland aan de Adriatische kust zijn al lange tijd bekend. Van oudsher is Istrië het centrum van toerisme in Kroatië, dit komt met name door de ligging vlakbij Oostenrijke en Italië. (Grootschalig) toerisme in Istrië kent een duizenden jaar oude geschiedenis. Reeds 2000 jaar geleden kwam massaal toerisme in Istrië al op gang toen keizer Vespasianus in de Romeinse tijd een amfitheater in Pula liet bouwen. Ten tijde van de Oostenrijk overheersing (1814-1918) was Istrië een toeristische bestemming voor de aristocratie. (<http://en.wikipedia.org/wiki/Istria>)

In de socialistische tijd in de jaren 60 tot na de oorlog in 1995 kenmerkte het toerisme in Istrië zich als goedkope, voornamelijk zon, zee en strand bestemming. De verblijfsrecreatieve voorzieningen werden veelal door de overheid gebouwd en waren vaak grootschalig en van matige kwaliteit. Deze accommodaties bevinden zich nog met name aan de westkust van Istrië. Tijdens de oorlog bleef Istrië gevrijwaard van oorlogsgeweld, hoewel het aantal toeristen daalde bleef zelfs tijdens de oorlog het toerisme in Istrië overeind.

The Croatian Tourism Cluster (2003) noemt het een voordeel dat Kroatië in de jaren negentig niet is uitgegroeid tot een massa toerismeoord, want hierdoor is Kroatië ook gepaard gebleven van de negatieve effecten van massatoerisme. Dit biedt mogelijkheden voor ontwikkeling van hoogwaardiger en duurzamer toerisme. Ondanks deze mogelijkheden was Kroatië in 2003 volgens het Croatian Tourism Cluster (2003) nog steeds een goedkope bestemming die vooral weinig spenderende toeristen trok.

De kentering naar een hoogwaardiger toerisme dat meer spenderende toeristen trekt, is volgens het Croatian Tourism Cluster (2003) vooral in Istrië begonnen, onder andere doordat progressieve hoteleigenaren samenwerken met ecologische landbouw en andere vormen van duurzaam toerisme. In Istrië is de trend gezet van samenwerking tussen met name de wijn en voedselindustrie en toerisme. Andere vormen van specialistisch toerisme, zoals; jachthavens, cultureel toerisme en kuuroorden winnen ook aan terrein.

Het Istria Tourist Board promoot Istrië in de Istria vacation planner (2010) naast zon, zee strandbestemming ook als bestemming voor cultuur-, ruraal-, natuur- en gastronomisch toerisme. Zowel het WTTC (2004), Croatian Tourism Cluster (2003) en Gržinić (2007) benoemen deze diversificatie als de toekomst voor het

Regio Istrië

Istrië is met 2820 km² het grootste schiereiland aan de Adriatische kust.

Istrië telt ruim 206.000 inwoners

Pula (ruim 58.000 inwoners) is het economische centrum.

537 km kustlijn (99.6% van de stranden) in Istrië zijn geschikt om te zwemmen.

Istrië kent vele historische steden en bezienswaardigheden, zoals het 3000 jaar oude Pula met het Romeinse amfitheater en de Eufrasius Basiliek in Porec die onderdeel uitmaakt van de UNESCO werelderfgoed lijst.

Het landschap van Istrië is zeer divers. Het noorden wordt ook wel het witte Istrië genoemd door de witte kalkzandsteen formaties. Door de grijze bodem wordt het vruchtbare (en in werkelijkheid zeer groene) binnenland ook wel het grijze Istrië genoemd. De west kust wordt vanwege de rode bodem het rode Istrië genoemd.



toerisme in Kroatië. Gržinić voegt hier nog gezondheidstoerisme (wellness) en jachthavens aan toe. Deze diversificatie en vernieuwing van het toeristische aanbod dat in Istrië de laatste jaren in volle gang is verklaart mogelijk dat tegen de landelijke trend in ook in 2009 zowel het aantal toeristen, als het aantal overnachtingen in Istrië steeg. De figuren 3.2.A en 3.2.B geven respectievelijk het aantal toeristen (aankomsten) en het aantal overnachtingen van toeristen in Istrië weer. Figuur 3.2.C laat de aankomsten van toeristen in Istrië zien per stad.

In deze paragraaf zijn de belangrijkste ontwikkelingen in het toerisme in Istrië genoemd. Het meest opvallend is dat er in Istrië steeds mee aandacht komt voor hoogwaardiger en duurzamer toerisme. Binnen Kroatië lijkt de van oudsher bekende toeristische regio Istrië hierin voorop te lopen. Voor Kroatië relatief nieuwe vormen van toerisme, zoals: golf, jachthavens, gastronomie en wellness winnen met name in Istrië aan terrein. Deze ontwikkelingen zullen zich reflecteren in de ontwikkelingen van het verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. Het volgende hoofdstuk gaat daar verder op in.

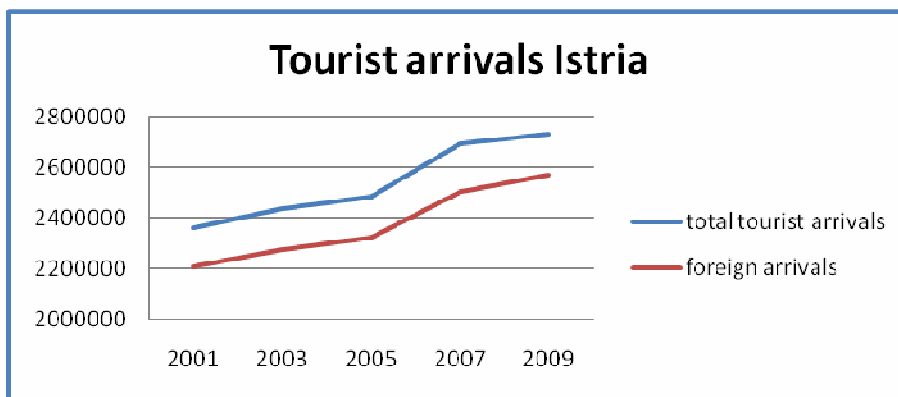


Figure 3.2.A
Tourist arrivals Istria
Source: Central Bureau of statistics
Author's adaptation

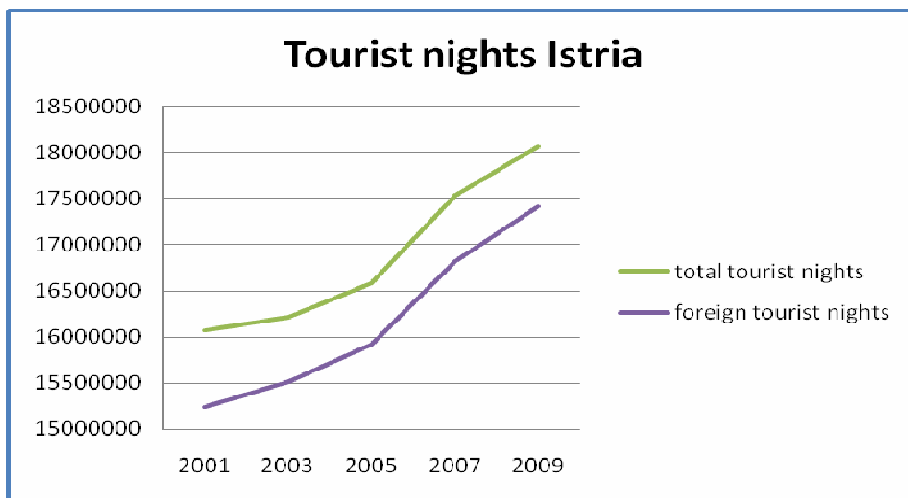


Figure 3.2.B
Tourist nights Istria
Source: Central Bureau of statistics
Author's adaptation

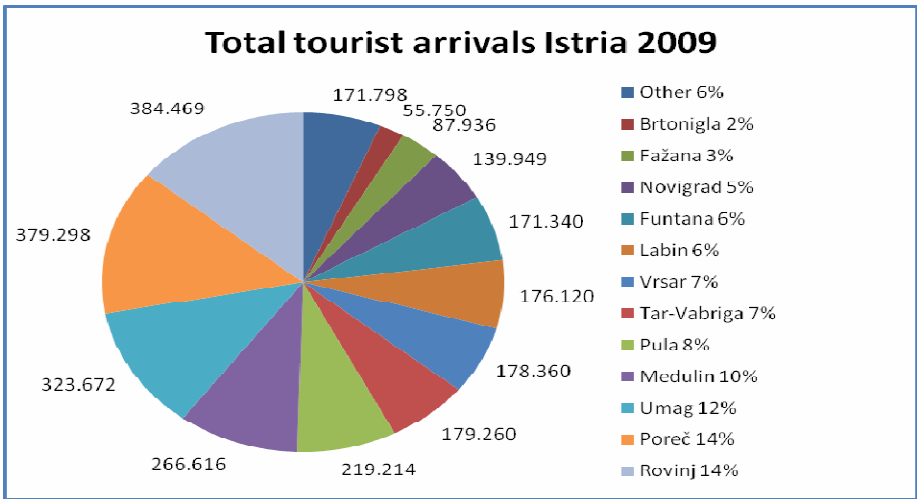


Figure 3.2.C
 Tourist arrivals Istria
 by town
 Source: Central
 Bureau of statistics
 Author's adaptation

4. Verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. In feite is er niet één markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. Een kenmerk van onroerend goed is dat het heterogeen is. Ook in Istrië is dit het geval, geen enkele locatie of gebouw is immers hetzelfde. In de praktijk is er niet altijd een scherpe lijn aanwezig tussen de verschillende deelmarkten. In dit hoofdstuk is voor de duidelijkheid toch getracht een scheiding aan te brengen in de belangrijkste deelmarkten voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië: de markt voor hotels, resorts en appartementen en villa's.

4.1 Hotels

De hotelindustrie domineert volgens Gržinić (2008) de structuur van het toerisme in Istrië. De meeste overnachtingen in Kroatië vonden volgens Gržinić (2008) in de periode 2003-2005 plaats in hotels en villas. In 2005 vond 29,1% van de overnachtingen in deze groep plaats. Volgens het Kroatische ministerie van toerisme (2008) in Gržinić (2010) behoren 11.427 van de beschikbare kamers in Istrië toe aan grote hotels. Tegenover 676 kamers (6%) aan kleine en familie hotels. Volgens Gržinić (2010) is het grootste probleem dat het aanbod van de Kroatische hotelindustrie te weinig aansluit bij de vraag van de moderne toerist. Belangrijke trends in het toerisme moeten volgens Gržinić (2010) door de hotelindustrie nauwlettend worden gevolgd. Het aanbod moet hier op worden aangepast. De behoefte van de toerist verandert. De toerist is beter geïnformeerd, er is betere informatie en technologie, de levensverwachting is hoger en in het toerisme komt er meer accent te liggen op ecologie, gezondheid en cultuur. Ook verlangt de moderne toerist accommodatie die aansluit bij de specifieke wensen Gržinić (2010). Bovengenoemde trends in toerisme zullen hun doorwerking in de hotelindustrie vinden. Een traditioneel hotel van gemiddelde grote en standaard service heeft volgens Gržinić (2010) in Kroatië dan ook niet de toekomst. De toekomst voor de hotelmarkt ligt volgens Gržinić (2010) in diversificatie en specialisatie, zoals zakenhotels, wellness, eco- of biohotels. Ook Van den Bichelaer (2010) geeft in een interview aan dat een standaard hotel in de huidige situatie geen goede investering is in Kroatië. Volgens Gržinić (2010) is er in Kroatië een afname van een en twee sterren hotels te zien en zijn de vier sterren hotels in de periode 2001-2005 fors toegenomen.

Verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië

Resort ontwikkeling in Istrië

In augustus 2009 opende het Kempinski Hotel Adriatic in Savudrija aan de noordwest kust in Istrië haar deuren. Het 186 kamers tellende hotel is het eerste 5 sterren hotel in Istrië. Het hotel maakt deel uit van een golf en spa resort. Een 18-holes championship course golfbaan (de tweede van Kroatië) maakt deel uit van het resort, evenals diverse spa/wellness faciliteiten en een congrescentrum geschikt voor 250 personen.

Onderstaande tabel laat de structuur van de verblijfsrecreatie in Istrië zien .
Bron: Gržinić (2010), gebaseerd op Croatian ministry of Tourism (2008)

Istrian County	Subjects	Numb. of Units	Numb. of beds
Hotels	84	13449	26118
Aparthotels	1	176	391
Appartements	19	1983	5716
T. villages	18	7119	14959

Onderstaande tabel laat de investeringen in de toeristische sector in Istrië zien .
Bron: Gržinić (2010), gebaseerd op Istrian County, Departement of Tourism (2008)

Bedragen zijn in Kuna 7kn is circa € 1,-

Subject	Investement In 000 kn	Share %
New projects	1.036.000	37,58
Large hotels	658.600	23,89
Towns	395.200	14,33
MSE	355.200	12,88
Restaurateurs	200.000	7,25
Private appartements	50.000	1,81
Tourist Associations	37.000	1,34
Agrotourism	25.000	0,91
Total	2.757.000	100

4.2 Resorts (vakantieoord)

Bourdais en Oehmichen (2007) noemen Kroatië de 'hotspot' voor de ontwikkeling van resorts in het Middellandse Zeegebied. Een belangrijk voordeel van resorts is dat ze meer bieden dan een standaard hotel. Door bijv. conferentie faciliteiten, of wellness faciliteiten wordt het seizoen verlengd en de jaarlijkse bezettingsgraad verhoogt. Een hotel vormt volgens Bourdais en Oehmichen (2007) een essentieel onderdeel van een resort. In de meeste gevallen is dit een hotel met 80-150 kamers.

Naast het hotelonderdeel of andere vormen van accommodatie is een resort volgens Bourdais en Oehmichen (2007) een bestemming op zichzelf. Als belangrijkste mogelijkheden voor Istrië zien Bourdais en Oehmichen (2007) de ontwikkeling van golfresorts en jachthavens. Groot voordeel van golf is dat het klimaat in Istrië het mogelijk maakt vrijwel jaarrond te spelen. Het toeristische seizoen wordt hierdoor verlengd en golf trekt over het algemeen toeristen die veel spenderen. De provincie Istrië heeft in het regionale 'physical plan' 22 locaties bestemd als potentiële locatie voor golf resorts, op afbeelding 4.2 zijn de locaties te zien. De locaties bieden ook de mogelijkheid voor de bouw van verblijfsaccommodatie. Volgens INV golf (2010) zijn verblijfsaccommodaties in Kroatië noodzakelijk voor de ontwikkeling van winstgevendende golf resorts. Ondanks de 22 potentiële locaties die door de provincie zijn aangewezen is er volgens INV golf (2010) pas één golfbaan gerealiseerd als onderdeel van een resort en zijn er twee locaties bezig met het verkrijgen van alle benodigde vergunningen. Een aantal locaties die Bourdais en Oehmichen (2007) noemen zouden in 2008 en 2009 openen, maar lopen volgens INV golf (2010) tegen grote problemen aan. Er zijn problemen met het aanpassen van de bestemmingsplannen op gemeente niveau, verwerving van de gronden, milieu effect rapportages en op sommige plaatsen is er lokaal grote weerstand (INV golf, 2010).

De ontwikkeling van jachthavens biedt tevens goede mogelijkheden voor resort ontwikkeling in Istrië. De resorts kunnen gelegen zijn op eilanden of aan de kust en dienen vanaf het water bereikbaar te zijn. Volgens Bourdais en Oehmichen (2007) heeft Kroatië circa 50 jachthavens met in totaal 15.000 ligplaatsen in zee en 5.000 droge ligplaatsen. Met gemiddeld 2.6 ligplaatsen per kilometer kustlijn blijft Kroatië ver achter bij bijv. Frankrijk (64 ligplaatsen per kilometer kustlijn) en Spanje (20 ligplaatsen per kilometer kustlijn).

Het aan jachthavens gerelateerde toerisme groeit volgens Bourdais en Oehmichen (2007) in Kroatië 10% per jaar. De vraag voor ligplaatsen voor in het bijzonder grote jachten overstijgt het aanbod in het Middellandse zeegebied. Voor de ontwikkeling van jachthavens is volgens Bourdais en Oehmichen (2007) veel specialistische kennis nodig. De kosten voor bijvoorbeeld management en verzekeringen zijn vaak hoog. Ook zijn de kosten die gemaakt moeten worden voor een jachthaven zelf (grond, pieren, aanlegsteigers etc.) vaak groter dan de kosten voor het realiseren van verblijfsaccommodatie. Hierin verschilt deze vorm van resort ontwikkeling in de meer 'standaard' resorts.



Afbeelding 4.1: Potentiële locaties voor de ontwikkeling van golfbanen.

Bron: regio Istrië, Istarska županija
<http://www.istra-istria.hr/index.php?id=639de>

4.3 Appartementen en villas

De grote populariteit bij buitenlandse investeerders in met name de jaren 2006 en 2007 blijkt ook uit de termen waarmee in de literatuur over dit marktsegment wordt gesproken. Zo geven Bourdais en Oehmichen (2007) aan dat Kroatië de 'hotspot' aan het worden is als tweede huis bestemming. Ook Lenardić en Paver (2006) noemen Istrië een 'property hotspot'. Als trend noemen Lenardić en Paver (2006) investeringen in het binnenland van Istrië. Tijdens een interview bevestigt Ellis¹ (2010) deze trend. Als reden dat het binnenland van Istrië populairder wordt noemt Ellis (2010) dat de prijzen lager liggen dan aan de kust. Ook biedt het binnenland veel natuur- en cultuurschoon en is de kust binnen 30 autominuten te bereiken. Van den Bichelaer² (2010) merkt echter dat de vraag naar woningen met zeezicht, of aan zee nog steeds het grootst is.

Onder andere Bourdais en Oehmichen (2007) noemen het ontbreken van luxe verblijfsaccommodatie als een belangrijke reden waarom Kroatië goede investeringsmogelijkheden biedt. Zowel Ranilović³ en Ellis (2010) geven in een interview echter aan dat er op het moment niet of nauwelijks een tekort is aan luxe verblijfsaccommodatie in Istrië. De laatste jaren is in Istrië veel nieuwe luxe verblijfsaccommodatie gerealiseerd, tegelijkertijd is de vraag gedaald.

Vanaf 2008 neemt de vraag naar verblijfsrecreatief onroerend goed in Kroatië volgens Ranilović (2010) zichtbaar af. Istrië blijft het als regio relatief goed doen. De globale economische recessie en financieringsproblemen van investeerders die daarmee samenhangen zijn volgens Ranilović (2010) de voornaamste reden van de afname. Ellis (2010) merkt dat vooral de laatste anderhalf jaar de markt slecht is. Als voornaamste reden hiervoor noemt hij de devaluering van de Engelse pond, waardoor er veel minder vraag is van Engelse investeerders. Van den Bichelaer (2010) heeft vrijwel uitsluitend Nederlandse klanten en geeft aan de invloed van de crisis nauwelijks te merken. Opvallend is dat ook Ellis (2010) aangeeft steeds meer Nederlandse klanten te helpen. ontwikkelt in samenwerking met Kroatische marktpartijen een luxe villapark in Istrië. De villas staan op eigen percelen van circa 500m² en zijn geprijsd tussen de €300.000 en €400.000. Van den Bichelaer (2010) ziet de beste mogelijkheden in ontwikkeling van dit soort (luxe) villas voor de verkoop.

Hoewel de markt in de huidige situatie volgens Ranilović en Ellis (2010) en in mindere mate volgens Van den Bichelaer (2010) niet goed is zien ze de toekomst van de markt positief in. Naar verwachting zal de markt aantrekken als de economische situatie verbeterd.

¹ P. Ellis, persoonlijke communicatie, 25 mei, 2010

onderwerp van het interview: verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië. Ellis is eigenaar van het sinds 2002 in Istrië gevestigde makelaarskantoor Croatia Property Service. Croatia Property Service is gespecialiseerd in de regio Istrië. Ellis woont in Istrië en heeft naast de Britse ook de Kroatische nationaliteit. Bij verwijzing in de tekst met Ellis (2010) wordt op dit interview gedoeld.

² B. Van den Bichelaer, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2010

onderwerp van het interview: verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië. B. Van den Bichelaer is samen met N. van den Bichelaer eigenaar van het makelaarskantoor Middelland Croatia dat bestaat sinds 2005. Middelland Croatia is als "full-service" makelaar gespecialiseerd in onroerend goed in Kroatië en heeft een vestiging in Amsterdam en een in Split (Kroatië). Bij verwijzing in de tekst met Van den Bichelaer (2010) wordt op dit interview gedoeld.

³ D. Ranilović, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2010

onderwerp van het interview: verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië. Ranilović is mede oprichter en -eigenaar van Kastel Real Estate. Kastel Real Estate werd in 1991 opgericht als een van de eerste bedrijven in de vastgoedsector in Kroatië. Kastel is actief als adviseur, makelaar en projectontwikkelaar in alle sectoren van de onroerend goed markt in Kroatië. De verblijfsrecreatieve onroerend goed markt is een van de belangrijkste pijlers. Ranilović is tevens hoofd van de Real Estate Business Association van de Croatian Chamber of economy, waar hij een adviserende rol heeft. Ook is Ranilović een van de initiators van Burza Nekretnina, het grootste Kroatische makelaars portaal. Bij verwijzing in de tekst met Ranilović (2010) wordt op dit interview gedoeld.

4.4 Buitenlandse investeerders

Na de oorlog in 1996 werd de markt voor onroerend goed in Kroatië voor het eerst geopend voor buitenlanders. De mogelijkheid om als buitenlander onroerend goed te kopen in Kroatië hing af van de bilaterale verdragen tussen Kroatië en het land van de koper. Nederland had vanaf begin 2005 een zogenaamd reciprociteits verdrag met Kroatië. Dit hield in dat Nederlanders in Kroatië onroerend goed mochten bezitten en vice versa. Toestemming van het ministerie van buitenlandse zaken van Kroatië was noodzakelijk voor het mogen bezitten van onroerend goed. De behandeling van deze aanvraag kon een jaar in beslag nemen. Er waren hierbij enkele beperkingen, de belangrijkste hiervan was dat aanvrager één perceel mocht bezitten van maximaal 1500m². Van 1996 tot 2004 werden er in totaal 8449 aanvragen ingediend om onroerend goed te verwerven. Van deze aanvragen was in 2004 38,1% goedgekeurd, 7,1% afgekeurd en 54,8% nog in behandeling (Mihaljek, 2005).

Volgens de CCE (2008) zijn buitenlandse kopers van onroerend goed het meest geïnteresseerd in onroerend goed aan de Adriatische kust, Istrië is een van de meest populaire regio's. De meeste buitenlandse investeerders in de onroerend goed sector komen volgens het CCE (2008) respectievelijk uit Duitsland, Slovenië en Oostenrijk. Volgens het CCE (2008) is het aantal onroerend goed transacties gedaan door buitenlanders het hoogst in de provincie Istrië.

Hoewel Ranilović en Ellis (2010) tijdens interviews aangeven dat vanaf 2008 de buitenlandse investeringen in verblijfsrecreatief onroerend goed teruglopen uit zich dit niet in de cijfers. Het ministerie van financiën laat een toename zien van 15% in het aantal transacties in verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. Het aantal transacties in Kroatië daalde hetzelfde jaar met 19%. Ranilović (2010) verklaart dat de situatie in de praktijk anders is dan deze cijfers doen vermoeden. Met de aanneming van de 'Act on ownership and other Real Rights' in februari 2009 is de situatie volgens Ranilović (2010) in Istrië alleen op papier veranderd. In Istrië was al relatief veel onroerend goed in handen van Italianen en Slovenen. Dit onroerend goed was echter niet op persoonlijke titel maar op een Kroatische bedrijfsnaam geregistreerd. Dit werd gedaan omdat Kroatië geen reciprociteits verdragen met Italië en Slovenië kende. Om toch onroerend goed in Istrië te kunnen verwerven richtten de kopers een Kroatisch bedrijf op, omdat een Kroatisch bedrijf als rechtspersoon in Kroatië wel onroerend goed mag verwerven. Door de 'Act on ownership and other Real Rights' werd het mogelijk onroerend goed op persoonlijke titel te zetten. Dit is volgens Ranilović (2010) de belangrijkste verklaring voor de afwijking van de landelijke trend.

Opvallend is dat Ranilović en Ellis (2010) in tegenstelling tot King Sturge (2010) verwachten dat daadwerkelijke EU toetreding niet zal zorgen voor een significante toename van buitenlandse investeerders. Ze geven aan dat er al praktisch aan alle toelatingseisen is voldaan. In ieder geval aan de eisen die relevant zijn voor de onroerend goed markt. Wel geven Ranilović en Ellis (2010) aan dat het wellicht een psychologisch effect heeft. Investeerders verwachten misschien een betrouwbaardere markt in een land dat lid is van de EU.

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen van de belangrijkste sectoren op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt beschreven. Hierbij is bijzondere aandacht besteed aan buitenlandse investeringen. In de volgende hoofdstukken worden de problemen op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt beschreven. Ook hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan buitenlandse investeringen.

5. Marktfalen op de verblijfsrecreatief onroerend goed markt in Istrië

In het eerste hoofdstuk van deze thesis worden een aantal problemen verondersteld met betrekking tot de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. Er wordt tevens aangenomen dat er een relatie bestaat tussen de toename van buitenlandse investeringen en de problemen op de 'markt' voor verblijfsrecreatief onroerend goed.

Door middel van de interviews is een goed beeld verkregen van de problemen die marktpartijen ervaren op de 'markt' voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië. De doelstelling van dit onderzoek richt zich op manieren waarop de overheid het gebruik van grond kan beïnvloeden om negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen tegen te gaan. Het blijkt dat het te kort door de bocht is om problemen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed enkel toe te schrijven aan buitenlandse investeerders. Een deel van de problemen hangen samen met de bijzondere product- en marktkenmerken van onroerend goed. Uit de interviews blijkt tevens dat een deel van de problemen niet alleen aan de marktpartijen toe te schrijven zijn (marktfalen), maar ook aan het handelen van de overheid kunnen worden toegeschreven (overheidsfalen). Om deze reden zal dit hoofdstuk zich niet enkel beperken tot de negatieve invloed van buitenlandse investeerders, maar aandacht besteden aan zowel markt- als overheidsfalen die samen de markimperfecties (problemen) op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië vormen. Onderstaand worden de markimperfecties op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed beschreven vanuit de beschikbare literatuur en de interviews.

5.1 Inefficiënte uitkomst van vraag en aanbod

Een probleem dat zowel Ranilović en Ellis (2010) duidelijk ervaren is de inefficiënte uitkomst van vraag en aanbod. Een aanbod dat niet bij de vraag aansluit zorgt voor een niet optimaal gebruik van schaarse middelen (zie hoofdstuk 2). Zowel Van den Bichelaer, Ellis en Ranilović (2010) gaven tijdens de interviews aan dat de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed floreerde in de jaren 2006 en 2007 nadat de markt al enkele jaren sterk in opkomst was. Volgens Lenardić en Paver (2006) zijn de prijzen in de periode van 2002-2006 significant gestegen. Volgens de media in Kroatië zijn de prijzen tussen 2003 en 2005 gestegen met 20-30% in de toeristische kustregio's en met 50-100% op de meest aantrekkelijke locaties (Mihaljek, 2005). De prijzen voor huizen op aantrekkelijke locaties (aan zee) stegen volgens Van den Bichelaer (2010) van circa €1600 per m² in 2005 naar €2500 tot wel €5000 per m² voor de toplocaties in 2007. Voornamelijk door de aandacht in de media en enkele succesverhalen van ontwikkelaars nam de vraag van buitenlandse investeerders sterk toe. Succes verhalen van zowel investeerders als aanbieders van onroerend goed werden opgeklopt en volgens Ellis en Van den Bichelaer (2010) kon er terecht van een hype worden gesproken. Een sterk toenemende prijs lokt (in een perfect werkende markt) volgens De Wildt et al. (2005) extra aanbod uit of vermindert de vraag tot een nieuw evenwicht is bereikt. Een kenmerk van vastgoed is de (zeer) lange productie- en ontwikkeltijd Van der Krabben (2009). Hiermee nauw verbonden is het optreden van de zogenaamde varkenscyclus.

De varkenscyclus werkt als volgt: 'Bij een hoge marktprijs worden veel varkens gefokt en afgemest, waardoor het aanbod zodanig toeneemt dat de prijs daalt, waardoor niemand meer varkens fokt en afmest, waardoor de marktprijs stijgt, met als gevolg dat dezelfde cyclus zich opnieuw voordoet.' Projectontwikkelaars vertonen hetzelfde gedrag als de varkensboeren: in tijden van schaarste zijn ze bereid op risico te bouwen uitgaande van de veronderstelling dat ze het gebouw tegen een hoge prijs kunnen afzetten. Als de economische groei stagneert, daalt de vraag naar vastgoed, met als gevolg dat ontwikkelaars (of gemeenten) bouwprojecten stop zetten, etcetera. (Van der Krabben, 2009, p.4)

De ontwikkeling van bijvoorbeeld vakantievilla's bleek volgens Ellis (2010) in de praktijk vaak een tot twee jaar te duren. Het aanbod kon dus niet snel reageren op de sterk stijgende vraag. In de jaren 2006 en 2007 leidde de sterk toegenomen vraag door voornamelijk buitenlandse investeerders dus niet direct tot een vergroting van het aanbod. Doordat de vraag steeg en het aanbod hier niet snel op kon reageren stegen de prijzen van verblijfsrecreatief vastgoed in 2006 en 2007 fors. De projecten die in 2006/2007 zijn gerealiseerd zijn op de markt gekomen in 2008/2009. Vanaf 2008 is de economie en hiermee de vraag naar verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië juist gestagneerd (Ellis, 2010). Het verblijfsrecreatief onroerend goed daalde hierdoor in waarde. Deze ontwikkeling komt in grote mate overeen met de zojuist beschreven varkenscyclus.

Ook Ranilović (2010) onderschrijft dit probleem en spreekt van overontwikkeling op bepaalde locaties in Istrië. Dit alles heeft tot gevolg dat veel ontwikkelaars in een lastig parket zitten. In de jaren 2006 en 2007 hebben ze voor hoge prijzen bouwgrond gekocht en nog voordat de eindgebruikers bekend waren (op risico) luxe verblijfsaccommodatie ontwikkeld waar de markt nu 'slecht' voor is. Dit heeft weer tot gevolg dat veel nieuwe projecten op dit moment in de pijplijn blijven.

In hun onderzoek naar marktimperfecties in de Nederlandse woningmarkt concluderen De Wildt et al. (2005) dat psychologische, of speculatieve effecten een rol spelen bij de prijsontwikkeling. In Istrië zal dit psychologische effect voornamelijk bestaan uit de media aandacht. Ellis (2010) geeft als voorbeeld dat de aandacht van de talrijke televisie programma's over een tweede huis in het buitenland een rol spelen bij het koopgedrag. Samen met de lange productietijd van vastgoed zorgen deze effecten voor heftige kooprijmsmutaties in korte tijd. In de veronderstelling dat de markt als maar beter werd hebben volgens Ranilović (2010) voornamelijk buitenlandse investeerders op risico ontwikkeld. Ranilović (2010) is van mening dat er de afgelopen jaren veel in een markt is gehandeld die feitelijk niet bestaat. Naar mijn mening kan er dus terecht van speculatie worden gesproken. Investeerders hebben immers op risico ontwikkeld met als doel op korte termijn een winst te behalen. Situaties, zoals in Spanje en Bulgarije waar buitenlandse investeerders uit bijvoorbeeld Rusland en het Midden Oosten massaal speculeerden zijn in Istrië volgens Van den Bichelaer, Ranilović en Ellis (2010) gelukkig uit gebleven.

De inefficiënte uitkomst van vraag en aanbod lijkt dus voornamelijk een probleem van marktfalen. De lange ontwikkeling en productieperiode van verblijfsrecreatief onroerend goed is echter ook een deel van het probleem. De lange productieperiode is niet, of in ieder geval niet in zijn geheel aan marktfalen te wijten. Voornamelijk ruimtelijk beleid en eigendomssituaties zijn van grote invloed op de lange productieperiode.

5.2 Negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen

In het eerste hoofdstuk worden op basis van onder andere WTTC(2004) en Tsenkova(2006) een aantal negatieve externe effecten van buitenlandse investeerders verondersteld. Als probleem wordt de dreiging van aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden genoemd. Ook speculatie en stijgende prijzen worden als probleem genoemd, hiermee gepaard gaand dat de betaalbaarheid voor Kroaten verslechterd.

5.2.1 Betaalbaarheid woningen voor Kroaten

De exacte invloed van buitenlandse investeringen op de prijzen is lastig te bepalen. Het Kroatische centrale bureau voor de statistiek voorziet in cijfers met betrekking tot het aantal opgeleverde gebouwen en de verkoopprijzen. Deze cijfers zijn echter alleen beschikbaar voor Zagreb en de rest van Kroatië. Ook geven de cijfers niet aan hoeveel procent van het onroerend goed in bezit is van buitenlanders. Op basis van informatie van de websites van diverse makelaars in Istrië is echter wel duidelijk te zien dat de prijzen van onroerend goed in de plaatsen met de meeste aankomsten en overnachtingen van toeristen het hoogst liggen. Het is waarschijnlijk dat dit te maken heeft met een grotere vraag naar onroerend goed door buitenlandse investeerders. Ellis (2010) geeft aan dat er veel vraag naar

verblijfsrecreatief onroerend goed is in de meest toeristische en bekende plaatsen, zoals Porec, Rovinj en Umag.

Om een beeld van de prijzen te krijgen is het online aanbod van een vijftal makelaars onderzocht. Het blijkt dat er grote prijsverschillen zijn tussen de meest toeristische plaatsen (aan de kust) en mindere toeristische plaatsen in het binnenland van Istrië.

In Porec, Rovinj en Umag bedragen de vraagprijzen voor bouwgrond gemiddeld ca. €150 per m² en de prijzen van een huis ruim €2200 per m². In de minder toeristische plaatsen in het binnenland van Istrië bedragen de vraagprijzen voor bouwgrond gemiddeld ca. €50 per m² en de prijzen van een huis ca. €1500 per m². Hierbij moet worden opgemerkt dat volgens Ellis (2010) de vraagprijzen zeker in de toeristische plaatsen vaak flink hoger zijn dan de prijzen die daadwerkelijk betaald worden. Hij geeft aan dat de hoogste prijzen die door zijn klanten voor bouwgrond worden betaald rond de €150 per m² liggen, terwijl vraagprijzen tussen de €200-250 per m² niet ongewoon zijn. Het Kroatische makelaars portaal Burza Nekretnina geeft een overzicht van de verkoopprijzen van onroerend goed van aangesloten makelaars. In tabel 5.2.1 zijn de prijzen vergeleken van appartementen, huizen en bouwgrond voor geheel Kroatië, Zagreb, de Adriatische kust.

€/ m ² op 17-6-2010	Zagreb	Kroatië	Kust
Huis	2069	2051	2210
Appartement	geen gegevens	2042	2042
Bouwgrond	281	130	95

Tabel 5.2.1

Prijzen onroerend goed
Bron: Burza Nekretnina
<http://www.burza-nekretnina.com/statistike>

Een causale relatie tussen de toename van buitenlandse investeringen en de sterke prijsstijgingen is aannemelijk. Er is een duidelijk verband tussen de prijzen voor verblijfsrecreatief onroerend goed en de vraag van buitenlandse investeerders. Speculatieve en psychologische factoren bij buitenlandse investeringen (zie paragraaf 5.1) hebben hierbij zeer waarschijnlijk een rol gespeeld. Het is aannemelijk dat de buitenlandse investeringen een negatieve invloed hebben op de betaalbaarheid van woningen (in tenminste de meest toeristische plaatsen) voor de bevolking van Istrië.

Er kan volgens mij echter niet van een groot probleem worden gesproken om een aantal redenen. Uit de interviews blijkt dat de betaalbaarheid van woningen voor Kroaten niet als een probleem wordt gezien. De mening van de geïnterviewden kan echter wel gekleurd zijn, omdat ze niet gebaat zijn bij negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen. Ook in de literatuur wordt het niet als een groot probleem genoemd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er nauwelijks empirisch onderzoek te vinden is over de invloed van buitenlandse investeringen op de betaalbaarheid van woningen in Istrië of Kroatië. In een onderzoek naar onder meer de betaalbaarheid van woningen in Zuidoost Europa wordt de invloed van buitenlandse investeringen door Tsenkova (2006) niet genoemd. Tsenkova (2006) geeft wel aan dat er een tekort is aan betaalbare woningen. Als belangrijkste reden hiervoor noemt zij dat er weinig sociale huisvesting is. Ondanks privatisering van de sociale sector is het beleid vaak niet vraag- en kwaliteitsgericht. Andere factoren, zoals financieringsmogelijkheden en demografische factoren lijken een veel grotere rol te spelen in de betaalbaarheid voor woningen. Ondanks dat de hypotheekmarkt in Kroatië volgens Tsenkova (2006) veel beter is dan gemiddeld in Zuidoost Europa hebben in vergelijking met de EU weinig mensen een hypotheek. In Kroatië wordt volgens Tsenkova (2006) gemiddeld meer nieuwe huizen gebouwd dan gemiddeld in Zuidoost Europa. Een significant deel van de gerealiseerde nieuwbouw is zelfbouw door families.

Mihaljek (2005) onderschrijft de bevindingen van Tsenkova (2006), ook hij geeft aan dat de belangrijkste zorgen met betrekking tot de betaalbaarheid voor woningen in Kroatië de financieringsmogelijkheden en het sociale huisvestingsbeleid zijn en niet de invloed van buitenlandse investeringen. Mihaljek (2005) geeft aan dat vraag van buitenlandse investeerders inderdaad leidt tot prijsstijgingen. Inherent aan de stijging van vastgoedprijzen

stijgen ook de prijzen voor bouwgrond, omdat deze zijn waarde ontleent aan de bestemming (de mogelijkheid tot bouwen). Dit houdt echter ook in dat bouwgrond en vastgoed al in eigendom van Kroaten de laatste jaren fors in waarde is gestegen (Mihaljek, 2005).

Tevens bieden buitenlandse investeringen volgens Mihaljek (2005) hoop voor dorpen die met krimp te maken hebben en waar huizen in verval raken. In Zuid- Europese landen is volgens Mihaljek (2005) de trend te zien dat buitenlandse investeerders zich permanent in hun tweede huis vestigen. Dit kan zelfs leiden tot extra banen en de krimp terugdringen. Ellis (2010) kan deze trend bevestigen en merkt op dat steeds vaker voornamelijk welgestelde Canadezen en Noord-Amerikanen op zoek zijn naar een huis in Kroatië om permanent te resideren.

5.2.2 Aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden

Om de exacte invloed van buitenlandse investeringen te kunnen meten zijn indicatoren nodig. Voor cultuurhistorie kan bijvoorbeeld worden onderzocht in hoeverre buitenlandse investeringen zorgen voor een afname van cultuurhistorische elementen. De keuze en het gewicht van indicatoren zijn echter arbitrair. De invloed op de identiteit is bovendien veel lastiger te kwantificeren en zal waarschijnlijk kwantitatief onderzoek vergen. Bruikbaar empirisch onderzoek naar de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden in Istrië, of Kroatië is niet gevonden. Het doen van dit empirisch onderzoek valt buiten het kader van deze thesis. Over de aantasting van de identiteit, cultuurhistorie- en landschappelijke waarden kunnen daarom alleen enkele algemene uitspraken worden gedaan.

Tijdens de interviews gaven zowel Van den Bichelaer, Ellis en Ranilović (2010) aan dat de buitenlandse investeringen nauwelijks voor negatieve externe effecten zorgen. Wegens strenge regulering en bouwvoorschriften passen de ontwikkelingen vaak goed in de omgeving. De mening van de geïnterviewden kan echter gekleurd zijn, omdat ze zelf marktpartijen zijn en belang hebben bij buitenlandse investeringen. Hierdoor zullen de voordelen eerder naar voren worden gebracht dan de nadelen. Van den Bichelaer en Ellis (2010) geven aan dat alleen de illegale bebouwing zorgt voor problemen, maar dat deze juist voornamelijk door Kroaten zelf plaats vindt.

In een onderzoek naar de 'gezondheid' van toeristische bestemmingen door National Geographic Traveler (2010) is de 'gezondheid' van de kusteilanden van Dalmatië (kuststreek in het zuiden van Kroatië) gemeten. Een team van experts bestaande uit archeologen, reisjournalisten, ecologen etc. heeft punten gegeven aan de hand van zes criteria: kwaliteit van milieu en natuur, sociale en culturele integriteit, conditie van historische gebouwen, esthetische aantrekkingskracht, toeristisch beleid en toekomstverwachtingen. De eilanden scoren 66 punten op een schaal van 0 tot 100. Volgens Walljasper (2010) zijn de prachtige landschappen en lokale tradities gespaard gebleven. Maar het massatoerisme, (met name cruiseschepen) is volgens Walljasper (2010) een punt van zorg.

Vanuit eigen observatie heb ik in Istrië vrijwel nergens het idee gekregen dat ontwikkelingen in de verblijfsrecreatieve onroerendgoedsector de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden ernstig aantasten. Veel nieuwbouw leek juist vaak aan te sluiten bij het landschap en bestaande bebouwing. Op het moment dat ik bebouwing de omgeving vond verstoren waren dit bedrijfsgebouwen of fabrieken. Opvallend is dat in het onderzoek van National Geographic Traveler (2010) een slechte score van bestemmingen vaak te wijten is aan (onafgebouwde)resorts van een matige kwaliteit, massaal toerisme, torenhoge hotels en (in het geval van de noordkust van de Rode Zee in Egypte) aan de golfbanen. Gezien de potentiële ontwikkeling van resorts en golfbanen in Istrië (zie hoofdstuk 4.2) kan dit als een bedreiging voor Istrië worden gezien (als het tenminste niet goed in het landschap wordt ingepast en of te grootschalig is).

5.3 Versnipperde eigendomsituaties

Zowel Ranilović, Ellis en Van den Bichelaer (2010) geven aan dat de versnipperde eigendomssituaties een groot probleem zijn bij met name grootschalige projecten. De eigendomsituaties in Istrië zijn sterk versnipperd. Ranilović (2010) geeft aan dat bij een nieuwbouwproject in bijvoorbeeld Nederland een ontwikkelaar soms maar met een of enkele grondeigenaren (agrariërs) te maken heeft. In Istrië zijn er dit vaak tientallen tot wel honderden. Doordat er met veel eigenaren onderhandelingen plaats moeten vinden kan het proces moeizaam en traag verlopen. Hier komt bij dat vanwege de Kroatische wetgeving een perceel vaak meerdere eigenaars heeft (Ellis, 2010). Bij het overlijden van een eigenaar zijn de familieleden automatisch erfgenaam. Hierdoor kan alleen het opsporen van de eigenaren van een perceel volgens al voor grote problemen zorgen.

Een probleem dat sterk samenhangt met de versnipperde eigendomsituaties is de marktmacht van de grondeigenaren. Als een grondeigenaar over een perceel beschikt dat noodzakelijk verworven dient te worden voor een bepaalde ontwikkeling heeft deze een sterke onderhandelingspositie. Ellis (2010) geeft aan dat dit bij verschillende projecten leidt tot vraagprijzen die ver boven een marktconforme prijs liggen. In een aantal gevallen hebben projectontwikkelaars volgens hem deze (te) hoge prijzen betaald. Andere grondeigenaren die hier lucht van kregen verhoogden hierop ook hun vraagprijzen fors.

6. Overheidsinterventie en overheidsfalen op de verblijfsrecreatief onroerend goed markt in Istrië

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke manier de overheid de ongewenste marktuitskomsten, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk probeert te overbruggen naar maatschappelijk gewenste uitkomsten door middel van ingrijpen. Hierbij wordt gekeken naar de instrumenten die de overheid hiervoor inzet. Deze instrumenten vinden vaak hun grondslag in de economische theorieën die in het theoretische kader aan bod zijn gekomen. In de eerste paragraaf wordt beschreven welke instrumenten de overheid in de huidige situatie gebruikt. In de tweede paragraaf zal kritisch naar de rol van de overheid worden gekeken. Er wordt onderzocht of de overheid de instrumenten met het juiste motief hanteert. Vervolgens zal de effectiviteit van het overheidsingrijpen onder de loep worden genomen.

6.1 Manieren waarop de overheid het gebruik van grond beïnvloed

Ruimtelijke planning in Kroatië heeft volgens het ministry of environmental protection, physical planning and construction [MEPC] (2006) sociale- en economische ontwikkeling, milieubescherming en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen als doel.

Het systeem van ruimtelijke plannen wordt in Kroatië gevormd door de verschillende physical plans (ruimtelijke plannen). Deze ruimtelijke plannen zijn te onderscheiden op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Deze verschillende bestuurslagen hebben elk hun eigen instrumenten om het gebruik van grond te regelen. De physical plans bieden rechtsgeldige voorschriften en bepaling. (MEPC, 2006) Omdat de physical plans juridisch bindend zijn, zijn ze van grote invloed op de manier waarop grond gebruikt wordt.

- physical planning strategy and programme of the State;
Hierin worden lange termijn doelen van ruimtelijke planning uiteengezet die in overeenstemming zijn met de economische, culturele en sociale ontwikkeling van Kroatië.
- physical plan of a county or city of Zagreb;
Deze plannen beschrijven de ruimtelijke en economische structuur van een regio of de stad Zagreb. Tevens worden de beoogde ontwikkelingen van regionaal belangrijke plaatsen beschreven evenals regionale infrastructurele ontwikkelingen. Deze plannen bevatten criteria en richtlijnen voor: economische ontwikkeling en het behoud en de ontwikkeling van, natuur, cultuur en historische- en landschappelijke waarden. De plannen worden door de County (in dit geval het bestuurlijk district Istrië) aangenomen. Het ministerie toetst of een physical plan in lijn is met de Physical Planning Strategy and Programme of the State.
- physical plan of an area of special features;
Deze plannen worden door de county aangenomen voor natuur, cultuur of ander publieke gronden die een belangrijke plaats innemen. Voor nationale parken en plaatsen aangewezen in de Physical Planning Strategy and Programme of the State wordt het plan door het parlement aangenomen.
- physical plan for the development of a municipality and a town;
In dit plan worden de voorwaarden geschept voor de ontwikkeling van een gemeente of stad. In het plan zijn de regels vastgesteld voor het gebruik, doel, vorm, herstel van gebouwen en grond. In het plan worden tevens monumenten en waardevolle natuur beschermt. In het plan kan de plicht worden voorgeschreven om een detailed development plan op te stellen voor bepaalde gebieden. Het plan wordt aangenomen door de gemeente en moet worden goedgekeurd door de County.
- master urban development plan;
Vergelijkbaar met het physical plan for the development of a municipality and a town. Voor plaatsen met meer dan 15.000 inwoners.

- urban development plan
Plan speciaal voor (historische) steden, is te vergelijken met physical plan for the development of a municipality and a town, maar met meer nadruk op openbare voorzieningen en infrastructuur.
- detailed development plan
Dit plan stelt gedetailleerd de gebruiksvoorwaarden voor grond en gebouwen vast, de manier waarop land wordt ontwikkeld en de manier waarop er in publieke voorzieningen wordt voorzien. Het plan beschrijft bijvoorbeeld bouwvoorschriften.

Het regelen van het gebruik van grond in Istrië blijft echter zeker niet beperkt tot de physical plans. Door middel van verschillende wetten en bevoegdheden regelt de overheid het gebruik van grond. (In vele andere rechtssystemen zo ook het Nederlandse is dit het geval). In Nederland wordt het gebruik van grond deels geregeld door bestemmingsplannen, deze zijn vergelijkbaar met een physical plan for the development of a municipality and a town. Dit betekent echter niet dat de gemeente in een bestemmingsplan het gebruik van grond alleen naar eigen goeddunken kan regelen. De overheid maakt ook gebruik van andere wetten die het gebruik van grond regelen, zoals in Nederland bijvoorbeeld de wet milieubeheer. In Kroatië kan een gemeente bijvoorbeeld in geen grond bestemmen voor woningbouw binnen een bepaalde afstand van de kustlijn, omdat dit wordt verboden in een nationale wet: 'regulation of the public coastal domain'. De belangrijkste wetten die het gebruik van grond regelen in Istrië naast de physical plans worden onderstaand beschreven.

'regulation of the public coastal domain, 2004'

Door middel van deze wet wordt geprobeerd het kustgebied te beschermen door aantasting door bebouwing te voorkomen. De wet beschermt alle eilanden van Kroatië, de zee tot 300 meter vanaf de kustlijn en de gehele kustlijn tot 1000 meter landinwaarts.

De belangrijkste maatregelen die in deze wet zijn geregeld zijn:

- Een verbod op het bouwen van nieuwe huizen en appartementen binnen 70 meter van de kustlijn. (enige ontwikkeling die hier wel plaats mag vinden is infrastructuur).
- Nieuwbouw binnen 100 meter van de kust wordt alleen toegestaan in het geval van hotels en restaurants in speciaal hiervoor aangewezen gebieden.
- Restricties voor nieuwbouw in dorpen in het kustgebied.

(Mihaljek, 2005)

'law about golf playgrounds, 2008'

De Kroatische regering heeft in 2008 deze controversiële wet aangenomen met betrekking tot de ontwikkeling van golfbanen. De wet is controversieel, omdat de Kroatische regering in het publieke belang de mogelijkheid biedt om grond te onteigenen ten behoeve van de ontwikkeling van golfbanen. Zie onderstaand geciteerde artikel 1 van de wet.

Article 1

(1) By this Law term 'golf playground', the way of solving property-legal relations and the rest of questions important for golf playgrounds, as essential elements of development strategy of Croatian tourism, are edited.

(2) Building of golf playgrounds is in particular interest for Republic of Croatia.....

(Croatian parliament, 2008)

Belangrijke punten uit de wet zijn dat het areaal aan onteigende grond niet meer dan 20% aan het totale oppervlakte mag bedragen. Ook moet de golfbaan tenminste 85 hectare groot zijn en voorzien zijn van bijbehorende faciliteiten (clubhuis, toeristische faciliteiten, parkeerplaats, etc.). Deze mogen niet meer dan 25% van de oppervlakte van de golfbaan

beslaan. Naast deze wet gelden de andere van toepassing zijnde wetten met betrekking tot onteigeningen, bouwvergunningen en milieu effect rapportages.

6.2 Overheidsfalen

Uit het theoretische kader blijkt dat een ideale marktuitskomst in termen van welvaart niet tot nauwelijks vast is te stellen. Het CBP (1999) geeft tevens de onmogelijkheid aan van het achterhalen van de 'werkelijke' motieven van politici en bureaucraten. Dit maakt het lastig om te kunnen achterhalen of er sprake is van overheidsfalen. De vraag of er sprake is van overheidsfalen zal neerkomen op de vraag, of de marktperfecties in de huidige situatie tegen de laagst mogelijke kosten worden gecorrigeerd. Om dit te kunnen toetsen zal de effectiviteit van het huidige beleid moeten worden vastgesteld door middel van een analyse van het beleid. Dit valt echter buiten het kader van dit onderzoek. Ook vanuit praktische overwegingen is het niet mogelijke gebleken een volledig beeld van het relevante beleid te schetsen. Een deel van het relevante beleid is alleen in het Kroatische en/of niet digitaal beschikbaar. Hier vloeit echter niet uit voort dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan met betrekking tot overheidsfalen. Hoewel met name empirisch onderzoek beperkt is biedt de beschikbare literatuur en het empirische deel van dit onderzoek voldoende aanknopingspunten om te impliceren dat er sprake is van overheidsfalen, betreffende zowel het motief als de effectiviteit van overheidsingrijpen.

6.2.1 Het motief van de overheid

Ellis en Van den Bichelaer (2010) geven aan dat de zonerings van de tourism zones in de praktijk niet altijd volgens de juiste criteria (ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening) gebeurt. De gemeenten bepalen de contouren van de tourism zones in hun physical plans, maar zijn hierbij gebonden aan randvoorwaarden. Zo mag maar een bepaalde omvang als tourism zone worden bestemd. In de praktijk worden volgens Ellis en Van den Bichelaer (2010) plaatsen waar reeds (illegaal) gebouwd is als tourism zone bestempeld, waardoor de bouwwerken kunnen worden gelegaliseerd. Hierdoor wordt onrechtmatig gedrag (illegale bouw) beloond en kan er minder grond bestemd worden voor nieuwe ontwikkeling. Zowel Ellis, Van den Bichelaer en Ranilović (2010) geven aan dat er op veel plaatsen te weinig mogelijkheden zijn voor zogenaamde 'greenfield' (nieuwe) ontwikkeling. De problemen met de zonerings van tourism zones wekken de suggestie dat individuele belangen (van grondeigenaren die illegaal huizen hebben gebouwd) en motieven in het eigen belang van lokale overheden (legaliseren, zodat er niet gehandhaafd hoeft te worden) worden geprefereerd boven het algemene belang en of het belang van de ontwikkelaars.

Kranjčević (2005) geeft aan dat het in het belang is van grondeigenaren als hun grond als bouwgrond wordt bestemd. De grond ontleent immers zijn waarde aan de bestemming. Een omzetting van bijv. landbouwgrond in een tourism zone betekent een forse waardeverhoging voor de grondeigenaar. Hoewel hier geen empirisch onderzoek over te vinden is, is het voor te stellen dat corruptie een rol heeft gespeeld bij het vaststellen van de bestemmingen.

Mullins (1991) in Mihaljek (2005) geeft aan dat Zuid- Europese landen een lange traditie van clandestiene bouwprojecten kennen. Zowel Kranjčević (2005) als Mihaljek (2005) geven aan dat er in de kustregio van Kroatië veel illegaal is gebouwd en de handhaving gebrekkig is. Dit kan echter aan zowel het motief (niet handhaven vanwege individuele belangen) als de effectiviteit (geen middelen voor handhaving) van overheidsingrijpen te wijten zijn. Het is (althans binnen dit onderzoek) niet vast te stellen of en in hoeverre corruptie een rol heeft gespeeld. Op basis van onderzoek van de International Finance Cooperation [IFC] (onderdeel van de The World Bank Group) is het wel mogelijk om aan te geven in welke mate corruptie als een probleem wordt ervaren door het bedrijfsleven in Kroatië. In onderstaande figuur 6.2.1 zijn deze gegevens voor Kroatië vergeleken met aangrenzende landen.

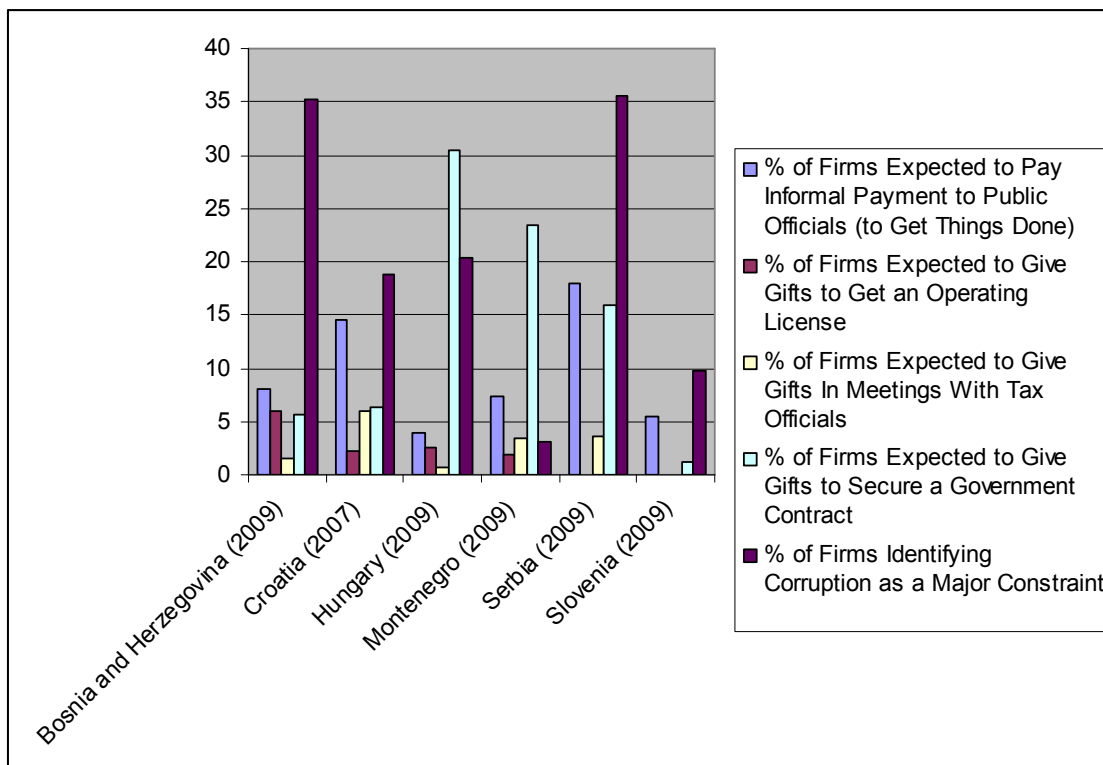


Figure 6.2.1
 Corruption in Croatia compared with the region
 Source: The World Bank Group (2010)
<http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=52&year=2007>

6.2.2 De effectiviteit van het overheidsingrijpen

Het Kroatische ministerie van toerisme (2003) noemt: 'Inefficiency of spatial plan implementation and bending of zoning regulations' als een bedreiging. Het WTTC (2004) noemt in hun beleidsadvies verbetering van ruimtelijke planning en bescherming tegen ongecontroleerde bouwprojecten noodzakelijk. Mihaljek (2005) geeft aan dat een zwakke handhaving van bouwvoorschriften een lange traditie kent in Kroatië. Dit impliceert dat het overheidsingrijpen in Kroatië niet altijd effectief is. In de literatuur worden echter weinig concrete voorbeelden gegeven voor de (verblijfsrecreatieve) onroerend goed markt.

Tijdens de interviews gaven zowel Ellis, Van den Bichelaer als Ranilović (2010) aan dat bureaucratie een probleem vormt voor buitenlandse investeerders op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië. Hierbij werd voornamelijk het verkrijgen van de benodigde bouwvergunningen genoemd. Volgens het IFC (2010) neemt de behandeling van een bouwvergunning in Kroatië gemiddeld 176 dagen in beslag, tegenover 79 dagen gemiddeld in landen in de regio. Dit is echter wel al een verbetering ten opzichte van het jaar ervoor. Volgens de Wereldbank (2010) zijn er voor het verkrijgen van een bouwvergunning in totaal maar liefst 14 verschillende procedures nodig. Volgens de Wereldbank (2010) kost het registreren van onroerend goed in Kroatië gemiddeld 104 dagen en bedragen de kosten circa 5% van de waarde van het onroerend goed. De totale transactiekosten zijn relatief hoog. Hoewel er de laatste jaren verbeteringen zijn gemaakt blijft Kroatië achter bij de regio. De gegevens bevestigen het beeld van bureaucratie dat tijdens de interviews naar voren is gekomen.

In een onderzoek naar de toestand van ruimtelijke planning geeft Kranjčević (2005) aan dat er problemen zijn met de physical plans van gemeenten en steden. Zij geeft aan dat de bestemmingen in de physical plans niet altijd duidelijk zijn gedefinieerd. Ook is er volgens Kranjčević (2005) soms onvoldoende rekening gehouden met de invloed die bestemmingen op elkaar hebben. Zij noemt het een probleem dat physical plans van gemeenten vaak niet meer inhouden als het vaststellen van bouwgrond, zonder voldoende rekening te houden met de grote consequenties hiervan.

Een ander probleem dat Kranjčević (2005) noemt is dat gemeenten geneigd zijn ontwikkelingen alleen toe te staan langs bestaande infrastructuur. Hoewel het de economische waarde van vastgoed vergroot wordt er volgens Kranjčević (2005) onvoldoende aandacht besteed aan de planning van technische en sociale infrastructuur. Ook verliezen plaatsen hun originele patroon als er alleen lang een reeds bestaand weg wordt ontwikkeld.

De problemen die Kranjčević (2005) constateert tonen grote vergelijkingen met de problemen die blijken uit het empirische onderzoek en in paragraaf 6.2.1. zijn beschreven.

De problemen met betrekking tot overheidsingrijpen lijken voornamelijk betrekking te hebben op de zoning. Zoals uit paragraaf 6.2.1 blijkt is dit overheidsfalen deels aan de motivatie van overheidsingrijpen te wijten. Kranjčević (2005) noemt echter een aantal andere factoren die een grote rol spelen. Ten eerste is de coördinatie en overeenstemming van de plannen tussen verschillende bestuursniveaus niet goed. Ook door Ellis, Van den Bichelaer en Ranilović (2010) wordt dit probleem genoemd. In 1992 is Kroatië bestuurlijk opnieuw ingedeeld. Gemeenten kregen zelfbestuur en planning moest in plaats van centraal ook op lokaal niveau gebeuren. Kranjčević (2005) geeft aan dat de lokale overheden vaak niet voldoende kennis en capaciteit hebben om dit te doen. Volgens Kranjčević (2005) zijn de physical plans van gemeenten vaak onvoldoende aangepast aan hedendaagse eisen. Veel plannen zijn volgens haar bijvoorbeeld gebaseerd op principes van planning uit de socialistische tijd en zijn niet geschikt voor huidige trends, zoals de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Ook geeft Kranjčević (2005) aan dat er bij ruimtelijke planning naast onvoldoende afstemming tussen nationale, regionale en gemeentelijke plannen (verticaal) ook onvoldoende afstemming is tussen de verschillende sectoren. Ontwikkelingen in bijv. de landbouw, infrastructuur, toerisme en mijnbouw zijn op regionaal niveau volgens Kranjčević (2005) onvoldoende op elkaar afgestemd. Als grootste obstakels worden de afwezigheid of verdeeldheid van databases, verouderde geografische informatie en een gebrekkige kennis van de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende sectoren genoemd.

7. Conclusies en aanbevelingen

Waarom en hoe de overheid het grondgebruik kan beïnvloeden

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Op welke manier kan de overheid de negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië tegengaan door de manier waarop de grond gebruikt mag worden te beïnvloeden?*

De veronderstelling dat er sprake is van negatieve externe effecten op de markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed impliceert dat de markt niet perfect werkt en er sprake is van marktfalen. Dit marktfalen wordt vaak als rechtvaardiging gezien voor overheidsingrijpen. Door middel van ruimtelijke ordening probeert de overheid marktfalen (in dit geval negatieve externe effecten) tegen te gaan. Externe effecten zijn neveneffecten die optreden bij productie die niet in de prijs van het product zijn berekend.

Een klassieke manier om negatieve externe effecten tegen te gaan is uitgewerkt door de bekende econoom Pigou en de theorie van de welvaartseconomie. In lijn met deze ideeën zou de overheid op moeten treden wanneer marktfalen (zoals negatieve externe effecten) ontstaan om het verschil tussen de marktuitskomsten en de maatschappelijk gewenste uitkomst (het welvaarts optimum) te overbruggen. In het voorbeeld van het hotel kunnen de negatieve externe effecten tegen worden gegaan door strenge bouwvoorschriften op te stellen, of de negatieve externe effecten op een ander manier te belasten. De theorie van de welvaartseconomie heeft echter twee belangrijke complicaties (Needham, 2005). Ten eerste wordt verondersteld dat de overheid weet hoe het welvaarts optimum eruit ziet en hanteert dit als norm bij haar handelen. De mate van welvaart in een samenleving is echter niet te meten. De percepties hierover bij burgers veranderen ook met de tijd. Verondersteld dat deze in grote lijnen wel bekend is, is het nog maar de vraag of de overheid er ook echt naar handelt. Ten tweede wordt verondersteld dat de overheid marktfalen effectief tegen kan gaan. In de praktijk blijkt dat overheidsingrijpen niet altijd effectief is. Ook brengt overheidsingrijpen kosten met zich mee (CPB, 1999).

Een van eerste serieuze alternatieven op de benadering van Pigou bood een andere invloedrijke en bekende econoom met het introduceren van rechten in markten. Volgens de benadering van Coase zou de ontwikkelaar rechten moeten krijgen om te bouwen en de omwonenden rechten op een open landschap. Door handel in deze rechten zou een efficiënte aanwending van het schaarse productiemiddel ontstaan.

Er zijn ook theorieën die pleiten voor zo min mogelijk overheidsingrijpen, vanwege het motief van de overheid. De public choice theorie ziet bijvoorbeeld overheidsingrijpen als een politieke activiteit waarbij de kans op herverkiezing zwaarder weegt dan het bereiken van maximale welvaart (Needham, 2005).

Volgens de institutionele economie kan een markt in niet-eenvoudige goederen niet zonder regels werken. De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië is een markt in niet-eenvoudige goederen. Het is een complexe markt en door specifieke kenmerken en eigenschappen van onroerend goed zijn regels noodzakelijk en van invloed op marktprocessen en -uitkomsten.

Instrumenten om door beïnvloeding van het grondgebruik negatieve externe effecten en ander marktfalen tegen te gaan vinden hun oorsprong veelal in bovenstaand beschreven theorieën. Tiesdell en Allmendinger (2005) onderscheiden vier groepen instrumenten: markt vorming, marktregulering, marktstimulering en capaciteitsopbouw. Marktregulering en –stimulering maatregelen vinden hun oorsprong voornamelijk in de theorie van de welvaartseconomie. Markt vorming en capaciteitsopbouw stammen voornamelijk af van de institutionele economie en planning als een politieke activiteit. Door middel van markt vormingen wordt de context waarbinnen ontwikkelaars beslissingen nemen beïnvloedt. Deze context bestaat uit verschillende factoren, zoals eigendomsrechten en beschikbare informatie. Door deze context te veranderen wordt de manier waarop grond gebruikt wordt beïnvloedt. Marktregulering probeert de markt te beïnvloeden door marktacties en transacties te controleren. In tegenstelling tot marktregulering is marktstimulering vooral gericht om een bepaalde ontwikkeling wel op een bepaalde locatie plaats te laten vinden.

Door fiscale maatregelen, of directe overheidssteun kunnen bepaalde ontwikkelingen worden gestimuleerd. Capaciteitsopbouw is er op gericht om de mogelijkheden en capaciteit van marktpelers te verbeteren. Onder capaciteit wordt kennis, vaardigheden, netwerken en organisatie verstaan. De overheid kan bijvoorbeeld een platform bieden voor samenwerking tussen marktpartijen (en de overheid), door samenwerking kunnen de risico's op afbreuk bij een project worden verkleind (Tiesdell en Allmendinger, 2005) .

Op basis van louter theoretische uitspraken kunnen er geen concrete aanbevelingen voor Istrië worden gedaan. Daarom zijn de markt en marktimperfecties van de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië, zoals onderzocht in het empirische gedeelte onderstaand beschreven.

De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië

De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië is onlosmakelijk verbonden aan het toerisme in Istrië. Istrië is van oudsher een ontwikkelde regio binnen Kroatië en sinds de Romeinse tijd al een belangrijke toeristische bestemming. Istrië loopt als regio voorop met de ontwikkeling van een hoogwaardiger en duurzamer toerisme. De toekomst van het toerisme en verblijfsrecreatief onroerend goed zal in Istrië naar verwachting niet bestaan uit traditionele hotels, maar uit luxe hotels en villa's vaak als onderdeel van een resort. Jachthavens, golf en wellness zullen hierbij naar verwachting een belangrijke rol gaan spelen. Hiertegenover staat de ontwikkeling van het kleinschaligere eco- agro- en culturele toerisme. Tegen de landelijke trend in stegen ook in 2009 in Istrië zowel het aantal toeristen als het aantal overnachtingen.

De markt voor verblijfsrecreatief onroerend goed kent de laatste jaren echter een mindere periode. De economische recessie wordt hiervoor als de belangrijkste reden genoemd (Ellis en Ranilović , 2010). Vanwege de devaluatie van de Engelse pond blijven volgens Ellis (2010) is het aantal Britse kopers sterk afgenomen. Opvallend is dat uit cijfers van het ministerie van financiën de transacties in verblijfsrecreatief onroerend goed in Istrië tegen de landelijke trend in 2009 fors zijn toegenomen. Een verklaring volgens Ranilović (2010) hiervoor is dat met de aanneming van de 'Act on ownership and other Real Rights' (2009) de situatie in Istrië alleen 'op papier' is veranderd. De wet biedt de mogelijkheid voor EU burgers om onroerend goed op persoonlijke titel te registreren. Veel onroerend goed was echter al in handen van buitenlandse investeerders, maar voorheen geregistreerd op naam van een Kroatisch bedrijf.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat de volgende vormen van marktfalen zich voordoen op de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt in Istrië.

- ***Een inefficiënte uitkomst van vraag en aanbod***

De vraag naar (luxe)verblijfsrecreatief in Istrië is vooral in de jaren 2006, en 2007 fors gestegen, door onder andere succesverhalen in de media. De vraagprijzen namen hierdoor sterk toe. Het aanbod kon niet snel reageren op de sterk gestegen vraag, waardoor de prijzen verder stegen. Door de verslechterde economische situatie nam de vraag vanaf medio 2008 af juist op het moment dat veel nieuw ontwikkeld vastgoed op de markt kwam. Dit verklaart waarom Bourdais en Oehmichen in 2007 het ontbreken van luxe verblijfsaccommodatie nog als een belangrijke reden noemen waarom Kroatië goede investeringsmogelijkheden biedt en zowel Ellis en van Den Bichelaer (2010) aangeven dat er in de huidige situatie niet tot nauwelijks een tekort is aan luxe verblijfsaccommodatie in Istrië. Ranilović (2010) spreekt zelfs van overontwikkeling op bepaalde locaties in Istrië. Dit probleem is voor een deel aan de marktpartijen zelf te danken. Er is immers op risico gebouwd en speculatieve en psychologische effecten hebben een rol gespeeld bij prijsontwikkeling. Ellis (2010) geeft aan dat er door ontwikkelaars onrealistische prijzen zijn betaald voor bouwgrond. Het probleem is echter niet alleen aan de marktpartijen te wijten.

De lange productieperiode is niet, of in ieder geval niet in zijn geheel aan marktfalen te wijten. Voornamelijk ruimtelijk beleid en eigendomssituaties zijn van grote invloed op de moeizame ontwikkeling van verblijfsrecreatief onroerend goed.

- *Negatieve externe effecten van buitenlandse investeringen*
 Zoals blijkt uit de doelstelling wordt in dit onderzoek verondersteld dat buitenlandse investeringen in de onroerend goed markt in Istrië negatieve externe effecten met zich mee brengen. Als belangrijkste problemen worden de verslechtering van de betaalbaarheid van onroerend goed voor Kroaten en een aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden verondersteld.
 - *Betaalbaarheid onroerend goed voor Kroaten*
 Het is duidelijk dat de prijzen voor verblijfsrecreatief onroerend goed op de toeristische locaties fors zijn gestegen en dat speculatieve effecten hierbij een rol hebben gespeeld. De prijzen voor bouwgrond en woningen in de plaatsen waar de meeste toeristen aankomen hoger zijn dan gemiddeld in Istrië. Het is aannemelijk dat voor in ieder geval de meest toeristische locaties de betaalbaarheid voor Kroaten is verslechterd. Hier staat tegenover bijv. bouwgrond reeds in eigendom van Kroaten fors in waarde is gestegen en er ook positieve externe effecten verbonden zijn aan buitenlandse investeringen (bijvoorbeeld buitenlandse investeerders die oude huizen opknappen). Door de bank genomen lijken de buitenlandse investeringen niet van grote invloed te zijn op de betaalbaarheid van onroerend goed voor Kroaten. Volgens Mihaljek (2005) en Tsenkova (2006) zijn andere factoren, zoals financieringsmogelijkheden, koopkracht en het (sociale)huisvestingsbeleid van de overheid van veel grotere invloed op de betaalbaarheid van onroerend goed voor Kroaten.
 - *Aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden*
 Als ander mogelijk negatief extern effect wordt de aantasting van de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden genoemd. Binnen het kader van dit onderzoek is het echter niet mogelijk gebleken hier specifieke uitspraken over te doen. De invloed op de identiteit, cultuurhistorische- en landschappelijke waarden blijkt lastig te kwantificeren en keuze van indicatoren zijn arbitrair. Bruikbaar empirisch onderzoek voor Istrië is niet gevonden. Eigen empirisch onderzoek hierna valt buiten de grenzen van dit onderzoek en de resultaten van de interviews met marktpartijen zijn wellicht 'gekleurd'. Op basis van eigen observatie en de interviews kan wel worden gesteld dat de angst voor een tweede Costa del sol met een volgebouwde kust niet rechtvaardig is. Mijn persoonlijke indruk is dat het verblijfsrecreatief onroerend goed over het algemeen goed is ingepast in het landschap. De ontwikkeling van golfbanen en grootschalige resorts kunnen echter een punt van zorg zijn. Deze ontwikkelingen kunnen van negatieve invloed zijn op de kleinschaligheid en aanwezigheid van vele landschapselement in Istrië. Ook blijken golfbanen (mits niet goed ingepast in het landschap) en een hoge concentratie van bebouwing te zorgen voor een slechte waardering van een toeristische bestemming (Walljasper, 2010).
- *Versnipperde eigendomsituaties*
 Uit het empirische onderzoek blijkt dat de versnippering van eigendomsituaties door zowel Ellis, Van den Bichelaer en Ranilović (2010) als een belangrijk probleem wordt gezien. De lange ontwikkelingstijd van verblijfsrecreatief onroerend goed hangt hier nauw mee samen. Vanwege het systeem van erfrecht hebben percelen in Istrië vaak meerdere eigenaren. De percelen zijn relatief klein en de eigendommen sterk versnipperd. Hierdoor moet een ontwikkelaar bij grondaankoop van grotere projecten vaak met tientallen grondeigenaren onderhandelen. De transactiekosten en ontwikkelingstijd nemen hierdoor sterk toe.

Overheidsinterventie en overheidsfalen

De belangrijkste manieren waarop de Kroatische overheid het gebruik van grond beïnvloedt om marktfalen tegen te gaan zijn:

- *Physical plans*
Deze ruimtelijke plannen zijn te onderscheiden op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau. De physical plans bieden rechtsgeldige voorschriften en bepaling. Omdat de physical plans juridisch bindend zijn, zijn ze van grote invloed op de manier waarop grond gebruikt wordt. De nationale en regionale physical plans zijn meer strategisch. Lokale physical plans zijn meer gedetailleerd en vergelijkbaar met bestemmingsplannen, zoals in Nederland. In de physical plans zijn zogenaamde tourism zones aangewezen onderverdeeld in verschillende categorieën. Binnen deze zones mogen verblijfsrecreatieve voorzieningen worden gerealiseerd.
- *Regulation of the public coastal domain*
Door middel van deze wet wordt geprobeerd het kustgebied te beschermen door aantasting door bebouwing te voorkomen. De wet beschermt alle eilanden van Kroatië, de zee tot 300 meter vanaf de kustlijn en de gehele kustlijn tot 1000 meter landinwaarts. De wet verbiedt bijvoorbeeld nieuwbouw binnen 70 meter van de kustlijn.
- *Law about golf playgrounds*
Omdat de Kroatische overheid de ontwikkeling van golfbanen dusdanig van belang acht voor ontwikkeling van het toerisme in Kroatië biedt deze wet de mogelijkheden om onder bepaalde condities grond te onteigenen voor de aanleg van een golfbaan. Deze vorm van interventie houdt sterk verband met het probleem van de versnipperde eigendomsituaties. Mede door de versnipperde eigendomsituaties komen de realisatie van grote projecten als golfbanen moeilijk van de grond.

Uit het empirische onderzoek blijkt dat de zowel het motief als de effectiviteit van overheidsingrijpen problemen oplevert. De belangrijkste problemen worden hier onder beschreven.

- *Het motief van de overheid*
Volgens Ellis en Van den Bichelaer (2010) worden de tourism zones in de praktijk niet altijd volgens de juiste criteria bestemd. De zoneringen worden 'misbruikt' om illegale bebouwing te legaliseren, waardoor er minder areaal voor nieuwe ontwikkelingen overblijft. Dit wekt de suggestie dat individuele belangen (van grondeigenaren die illegaal huizen hebben gebouwd) en motieven in het eigen belang van lokale overheden (legaliseren, zodat er niet gehandhaafd hoeft te worden) worden geprefereerd boven het algemene belang en of het belang van de ontwikkelaars.
- *De effectiviteit van overheidsingrijpen.*
Uit het empirisch onderzoek blijkt dat bureaucratie en onvoldoende afstemming tussen verschillende instituties de grootste problemen vormen. Volgens het IFC (2010) neemt de behandeling van een bouwvergunning in Kroatië gemiddeld 176 dagen in beslag, tegenover 79 dagen gemiddeld in landen in de regio. Dit komt de ontwikkelingstijd en transactiekosten niet ten goede. Kranjčević (2005) geeft aan dat er bij ruimtelijke planning naast onvoldoende afstemming tussen nationale, regionale en gemeentelijke plannen (verticaal) ook onvoldoende afstemming is tussen de verschillende sectoren (horizontaal). Ontwikkelingen in bijv. de landbouw, infrastructuur, toerisme en mijnbouw zijn op regionaal niveau volgens Kranjčević (2005) onvoldoende op elkaar afgestemd. Op lokaal niveau is vaak onvoldoende kennis aanwezig van de onderlinge afhankelijkheid van verschillende sectoren. De physical plans blijven vaak beperkt tot het aanwijzen van bouwgrond en bestemmingen zijn onduidelijk gedefinieerd.

Aanbevelingen

Mede dankzij de strenge regulering, zoals de 'regulation of the public coastal domain' kan het Istria tourist board Istrië terecht aanbevelen als de "Mediterranean as it once was" en is Istrië niet verworpen tot een 'betonnen' kust. Het lijkt erop dat Istrië op toeristische gebied de goede weg is ingeslagen en streeft naar hoogwaardig en duurzaam toerisme. Om deze reden is de manier waarop de overheid het grondgebruik in Istrië beïnvloedt te rechtvaardigen. Er zijn echter wel een aantal kritieken op de effectiviteit en het motief van deze overheidsingrijpen. Hieronder worden aanbevelingen gegeven van manieren waarop de overheid het gebruik van grond effectiever zou kunnen beïnvloeden om negatieve externe effecten en andere marktimperfecties tegen te gaan.

Ten eerste is meer empirisch onderzoek naar de effecten van ontwikkelingen op de (verblijfsrecreatieve) onroerend goed markt op bijvoorbeeld de landschappelijke en cultuurhistorische waarden noodzakelijk voor beleidsmakers. Zonder dat deze effecten duidelijk in kaart zijn gebracht is het niet mogelijk om met bijvoorbeeld de zonerings van tourism zones hier voldoende rekening mee te houden. Zoals Kranjčević (2005) aangeeft blijft zonerings in de huidige situaties veelal beperkt tot het aanwijzen van building zones. Het is van belang dat de invloed van deze ruimtelijke ontwikkelingen wordt afgestemd met andere sectoren, zoals de ontwikkelingen in infrastructuur, voorzieningen en natuur. Kranjčević (2005) noemt onvoldoende afstemming tussen lokaal en regionale beleid als een probleem, de resultaten van het empirische onderzoek bevestigen dit beeld. Ecosystemen, infrastructuur, of een geschikte locatie voor verblijfsrecreatieve ontwikkelingen houden zich niet aan gemeentegrenzen. Daarom is betere afstemming tussen de verschillende lokale overheden en tussen lokale en regionale instituties van essentieel belang. Het is van belang dat zonerings niet wordt gebruikt om illegale bouw te legaliseren. Zonerings moet plaatsvinden op basis van ruimtelijk relevante criteria. Tegen illegale bouw moet worden gehandhaafd anders wordt het beoogde effect van de strenge regulering niet bereikt.

Een betere afstemming van ruimtelijke plannen lijkt makkelijker gezegd dan gedaan. De transitie waarin Kroatië verkeert heeft nog steeds zijn invloed. Planning vindt plaats op een decentraal in plaats van centraal niveau, het marktsysteem is veranderd en tal van nieuwe wetten die van invloed zijn op de manier waarop grond gebruikt wordt zijn de laatste jaren aangenomen. De kennis en capaciteit van de lokale overheden is hiervoor vaak ontoereikend. De nodige verbeteringen zijn de laatste jaren al gemaakt (bijv. de bescherming van de kust) en volgens Ellis (2010) wordt er de laatste tijd vaker handhavend opgetreden tegen illegale bouw. Verdere verbetering zal voor een deel ook een kwestie van tijd zijn. Op kortere termijn dienen in ieder geval de transactiekosten verder te worden verlaagd, waardoor vraag en aanbod in de verblijfsrecreatieve onroerend goed markt beter op elkaar kunnen reageren. Kroatië scoort volgens de Wereldbank (2010) slecht als het gaat om het registreren van onroerend goed en het aanvragen van bouwvergunningen. De procedures zijn talrijk en duren lang.

Een ander probleem, waardoor de transactiekosten worden verhoogd is het probleem van de versnipperde eigendomsituaties. Een verandering van het systeem van erfrecht kan op lange termijn een oplossing bieden, maar hierdoor veranderd er in de huidige situatie niets. De mogelijkheid tot onteigening die de 'law about golf playgrounds' biedt is mogelijk de enige effectieve oplossing, maar is controversieel. Het valt te betwisten of de voordelen van onteigening opwegen tegen de nadelen. Tegenstanders zullen menen dat als de golfbanen zoveel opleveren alle grondeigenaren dan wel kunnen worden weggekocht. Tevens zou men kunnen stellen dat door het versnipperde eigendom het landschap in Istrië er juist karakteristiek uit ziet (door de kleinschalige verkaveling met vele landschapselementen). Het is de vraag of Istrië bij de ontwikkelingen van tientallen golfbanen van tenminste 85 hectare er nog overal authentiek uit ziet. Hiermee wil ik niet zeggen dat dergelijke grootschalige ontwikkelingen per definitie slecht zijn. Om de landschappelijke kwaliteit te behouden kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan inrichting van grootschalige ontwikkeling, zoals dit in Nederland middels een grondexploitatieplan gebeurt. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden afgedwongen dat bij herinrichting na onteigening er per saldo geen landschapselementen mogen verdwijnen.

Dit kan vorm krijgen in bijvoorbeeld een groenfonds. De ontwikkelaars kunnen bijvoorbeeld worden verplicht een bepaald percentage te storten in een groenfonds, dat wordt gebruikt voor ontwikkeling en behoud van het landschap en/of cultuurhistorie. De ontwikkelaars zelf hebben ook voordeel bij een hoge ruimtelijke kwaliteit, omdat dit de waarde van het vastgoed vergroot.

De huidige manieren waarop de overheid het gebruik van grond beïnvloedt hebben vooral betrekking op regulering van de markt, zoals de 'regulation of the public coastal domain'. Hoewel deze instrumenten hun waarde bewijzen verdient het aanbeveling om ook andere instrumenten te gebruiken. Hoewel er op regionaal niveau een physical plan bestaat blijkt afstemming tussen instituties en sectoren een probleem. Een gezamenlijke gebiedsvisie voor Istrië ontwikkeld door de betrokken instituties in samenwerking met marktpartijen en andere actoren kan tot een betere afstemming tussen actoren en sectoren leiden. Gezamenlijke visies, plannen en richtlijnen kunnen mogelijk tot een beter resultaat leiden dan alleen regulering, omdat implementatie kansrijker is doordat de plannen een breed draagvlak hebben. De overheid zal hier een initiërende en faciliterende rol moeten spelen, en dit zal niet altijd leiden tot zichtbare verbeteringen op de korte termijn. De lokale overheden zullen waarschijnlijk niet goed bekend zijn met deze zeker voor Kroatië relatief nieuwe vormen van planning, waardoor ook hier het proces van transitie de nodige tijd zal vergen.

Uiteindelijk zullen ideeën en ontwikkelingen vanuit de markt en de lokale bevolking noodzakelijk zijn voor succes. Een kwalitatief hoogwaardiger en duurzamer toerisme in Istrië zou immers niet mogelijk zijn geweest zonder dat de hoteleigenaren en lokale bevolking hier mee aan de slag gingen. Door het voeren van een duidelijke strategie, verstrekking van goede informatie en met een gezamenlijke visie op het netvlies kan de overheid invloed uitoefenen op de beslissingen die marktpartijen nemen en de negatieve externe effecten die hiermee al dan niet gepaard gaan.

Literatuur

- Adams, D., Watkins, C. & White, M. (2005) *Planning, public policy & property markets*. Oxford: Blackwell Publishing
- Allmendinger, P. & Tiesdell, S. (2005) *Planning tools and markets: Towards an extended conceptualism*. in Adams, D., Watkins & C., White, M. (2005) *Planning, public policy & property markets*. Oxford: Blackwell Publishing
- Bourdais, D. & Oehmichen, A. (2007). The potential for luxury resort developments in Croatia. [Electronic version]. *Journal of Retail & Leisure Property*, vol.6, NO.4, 311-324.
- Croatian Chamber of Economy. (2008). *real estate activities*. Zagreb: Croatian Chamber of Economy trade department.
- Coase, R.H. (1960) The problem of social cost [Electronical version] *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. (Oct., 1960), p. 1-44.
- Croatian Times (2010) *President Mesic opens Kempinski hotel in Istria*. Vinddatum juni 2010 op <http://www.croatiantimes.com/news/Business/2009-08-31/5725>
- Croatian Tourism Cluster. (2003) *Competitiveness strategy, Croatian tourism industry*. Croatia: The Croatian Tourism Cluster.
- CPB. (1999). *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cutler, R. (1980, 1 juli) *The Peril of Vanishing Farmlands*: The New York Times, p. A19.
- Gržinić, J. (2007). Strategy of tourism in Croatia for competing on the European tourism Market. [Electronical version]. *Revista Tinerilor Economisti (The Young Economists Journal)*, vol.1, NO. 9, 51-58.
- Gržinić, J. (2008). Trends in Croatian hotel industry. [Electronical version] *Management and marketing journal*, vol.6, NO. 1, 122-128.
- Gržinić, J. (2010). Sustainable development of highly touristic region of Istria. [Electronical version] *Management and marketing journal*, vol. 8, NO 1, 57-64.
- Hau, H. (2001). *Estimating the volatility effect of a Tobin tax*. Banque de France.
- Ines, J.E. (1996). Planning through consensus building, a new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American planning association*, 4, 460-470
- INV golf (2010) *Golf resort and master-planned community development and investment opportunities in Croatia*. Vinddatum juni 2010 op <http://www.invgolf.com/opportunities/croatia.html>
- King Sturge. (2009) *Croatia market bulletin*. Zagreb: King Sturge.
- Krabben, E. (2009). *Dictaat winkelvastgoed*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Kranjčević, J. (2005). *Accession to the European Union and physical (spatial) planning in Croatia*. in Ott, K. *Croatian accession to the European Union*, vol.3, 229-247. [Electronic version] Zagreb: Institute of public finance.

Lenardić, J. & Paver, I. In (2006). *Part 6 Property Hotspots: 6.3. Istria*. (pp. 201-204). GMB Publishing Ltd. Retrieved from Business Source Complete database.

Lindblom, C.E. (2001). *The market system*. New Haven: Yale University Press.

Mihaljek, D. (2005). *Free movement of capital, the real estate market and tourism: a blessing or a curse for Croatia on its way to the European Union?* in Ott, K. *Croatian accession to the European Union*, vol.3, 185- 228. [Electronic version] Zagreb: Institute of public finance.

Ministry of environmental protection, physical planning and Construction. (2006). *Physical planning system*. Zagreb: Republic of Croatia.

Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics, the rules we make for using land*. London: Routledge

Pigou, A.C. (1932) *The economics of welfare*. London: Macmillan

Segeren, A., Needham, B. & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Tsenkova, S. (2006) *Housing Policy and Housing Markets in South East Europe: Nations of Homeowners* [Electronic version]. Ljubljana: Urban Planning Institute of the republic of Slovenia.

Walljasper, J. (2010). 133 wereldplekken getest. *National Geographic Traveler* 3, 98-111.

Wildt, R., Keers, G., Van der Schaar, J., Van der Heijden, H., De vries, P., & Boumeester H. (2005). *Marktimperfecties in woningbouw*. Amsterdam/Delft: RIGO & OTB.

WorldBank (2010). *Country Snapshot Croatia*. Vinddatum juni 2010 op <http://rru.worldbank.org/BESnapshots/Croatia/default.aspx>

World Travel and Tourism Council. (2004). *Croatia the impact of travel & tourism on jobs and the economy*. World Travel and Tourism Council.

World Travel and Tourism Council. (2010) *Travel & tourism economic impact Croatia 2010*. World Travel and Tourism Council.