Centraal Planbureau

Het bouwproces van nieuwe woningen

In Nederland vinden we een goede omgeving belangrijk, maar dat maakt wonen duur.

Lagere overheden beperken omwille van de ruimtelijke kwaliteit en andere maatschappelijke doelstellingen de beschikbaarheid van woningbouwlocaties.

Om betaalbaarheid van wonen te verbeteren is een belangrijke optie om woningbouw op meer locaties toe te staan.

Gemeenten zullen meer nieuwbouw toestaan als ze meer mogelijkheden krijgen daar financieel van te profiteren.

Een andere optie om het aantal woningbouwlocaties te vergroten is om de rol van provincies bij het beperken van nieuwbouw te verkleinen.

CPB Boek

Thomas Michielsen,
Stefan Groot en Joost Veenstra

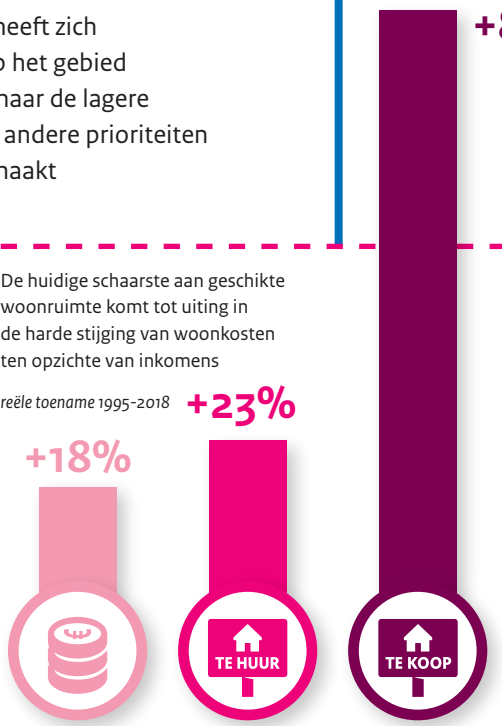
maart 2019

Lokale overheid remt woningbouw

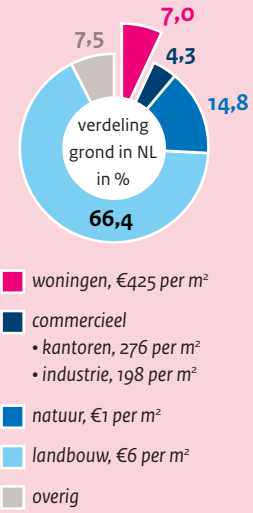
De Rijksoverheid heeft zich teruggetrokken op het gebied van nieuwbouw, maar de lagere overheden stellen andere prioriteiten wat wonen duur maakt

De huidige schaarste aan geschikte woonruimte komt tot uiting in de harde stijging van woonkosten ten opzichte van inkomens

reële toename 1995-2018



Ook is er relatief weinig grond beschikbaar voor woningbouw, en is deze duur



Provincie

Probleem: schat woningbehoefte lager in dan gemeenten en marktpartijen

Oplossing: beperk bevoegdheden van provincie op gebied van woningbouw

Gemeente

Probleem: huidige inwoners hebben geen belang bij nieuwbouw, profiteert niet (winst gaat naar ontwikkelaars, niet naar gemeente)

Oplossing: laat gemeente meeprofiteren, bijvoorbeeld door belasting op waarde-vermeerdering van de grond

© Centraal Planbureau, Den Haag 2019

Samenvatting en conclusies

In dit boek bestuderen we hoe het aanbod van nieuwe woningen in Nederland beter aan kan sluiten bij de vraag naar woningen. De woningmarkt herstelt zich weer van de crisis van 2008-2013. Met name in de grote steden zien we forse prijsstijgingen die de schaarste laten zien van woonruimte op gewilde locaties. Terwijl de prijzen over heel Nederland het niveau van vóór de crisis hebben bereikt, laat het aantal nieuwbouwwoningen een veel bescheidener toename zien. Dit roept de vraag op hoe het aanbod van nieuwe woningen tot stand komt en welke economische factoren daarbij een rol spelen. Het onderzoek is gebaseerd op 24 diepte-interviews met gemeenten, provincies, woningcorporaties, vastgoedbeleggers en projectontwikkelaars. Ook is gebruik gemaakt van inzichten uit de economische literatuur. De conclusies zijn niet van toepassing op krimpgebieden. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de Kennisunit Infrastructuur en Ruimtelijke Economie (KIRE).

Op de langere termijn is de belangrijkste oorzaak voor de schaarste van woonruimte in het economisch kerngebied dat er veel waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Het aantal locaties waar mag worden gebouwd is beperkt. Maar door de huidige schaarste lijkt de aandacht voor betaalbaarheid toe te nemen. De literatuur laat zien dat beleid dat mogelijkheden voor woningbouw beperkt in dure regio's de belangrijkste verklaring voor de schaarste van woonruimte vormt. Als het wenselijk wordt geacht om de betaalbaarheid van woonruimte structureel te verbeteren, is het toestaan van meer woningbouw een belangrijke optie. De locaties waar deze woningen kunnen worden gebouwd kunnen zich binnen de steden bevinden (waar de vraag naar woonruimte het grootst is) of daarbuiten, op grotere of kleinere afstand van de steden. Hierbij is ook de voor de ontsluiting beschikbare infrastructuur een facet waar rekening mee moet worden gehouden. Gegeven de beleidsvoorkeur voor een hoge ruimtelijke kwaliteit zijn er ook verschillende mogelijkheden om het woningaanbod beter op de vraag aan te sluiten. Dit kan bijvoorbeeld door bestemmingsplannen flexibeler te maken of door het verkorten van onderhandelingen, procedures en de bouwfase. Hiervan moeten echter geen gouden bergen worden verwacht, omdat beleid dat de woningbouw beperkt of vertraagt, vaak andere maatschappelijke doelen dient.

Lagere overheden beperken omwille van de ruimtelijke kwaliteit en andere maatschappelijke doelstellingen de beschikbaarheid van woningbouwlocaties. Natuurlijk is dit voor een belangrijk deel een politieke keuze. De sterke stijging van huizenprijzen sinds de jaren negentig is een indicatie dat de vraag sterker gestegen is dan het aanbod. Marktpartijen kijken vooral naar deze huizenprijzen om de schaarste aan woningen te bepalen. Gemeenten en provincies laten zich meer leiden door demografische ontwikkelingen over een langere termijn. Hoewel demografische ramingen op korte termijn minder fluctueren dan huizenprijzen, kan ook deze benadering de vraag niet volledig inschatten. Als de vraag verandert door andere factoren dan de demografie, zoals een veranderende inkomensgroei of renteveranderingen, gaan mensen namelijk eerder of minder snel zelfstandig wonen. Daar houden de modellen vertraagd rekening mee. Dit leidt in een verkrappende woningmarkt tot een onderschatting van de vraag.

Wanneer we naar het gebruik van grond voor woningen kijken, valt op dat de toename beperkt is. Het aantal woningen is veel sterker gestegen dan de hoeveelheid grond met een woonfunctie. De hoeveelheid grond die beschikbaar is om bedrijven en kantoren op te bouwen, is in vergelijking royaler. In die markten is soms sprake van leegstand en de grond brengt per m^2 doorgaans minder op dan wanneer er woningen op zouden mogen worden gebouwd. Dat wijst op inefficiënt gebruik van de grond.

Gemeenten zijn volgens de economische theorie geneigd om minder nieuwbouw toe te staan dan optimaal zou zijn. De bestaande bewoners ondervinden namelijk nadelen van meer nieuwbouw. Mensen die baat hebben bij meer nieuwbouw op plekken waar het fijn wonen is, komen vaak van buiten de gemeente zodat

hun stem niet meetelt. Van betrokkenen bij de gemeenten zelf hoorden we regelmatig dat de belangen van mensen die baat hebben bij meer woningbouw inderdaad vaak een ondergeschikte rol spelen in de gemeentelijke besluitvorming. Als gemeenten niet zelf grondeigenaar zijn, hebben ze bovendien weinig mogelijkheden om financieel mee te profiteren van de opbrengsten van nieuwbouw. Indirect kunnen gemeenten wel een bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen vragen, door het stellen van hoge eisen aan de kwaliteit en inpassing van woningen. Als de vraag stijgt, komen er tot op zekere hoogte niet meer woningen, maar vooral duurdere woningen.

Gemeenten zullen meer locaties toewijzen, als ze mogelijkheden krijgen om meer te profiteren van de nieuwbouw. Dat kan bijvoorbeeld door een gemeentelijke heffing op planbaten te introduceren als de gemeente niet zelf grondeigenaar is. Gemeenten kunnen de opbrengsten van nieuwbouw dan direct afromen, in plaats van indirect, door het stellen van strenge eisen aan projecten. Dit vergroot ook de prikkel om te verdichten. Dichte bebouwing kan op dure locaties optimaal zijn, maar kan weerstand oproepen door negatieve effecten voor de omgeving. Als de gemeente de meeropbrengsten van dichtere bebouwing kan afromen, vergroot dat het draagvlak onder de mensen die al in de gemeente wonen.

Een andere optie is om de rol van provincies bij het beperken van de nieuwbouw te verkleinen. Uit onze gesprekken blijkt dat bij provincies het belang van betaalbare woningen vaak ondergeschikt is aan het behoud van open ruimte. Ze beperken het aantal woningen dat gemeenten mogen bouwen, uit vrees voor een gebrek aan lokale vraag. Het is echter niet evident dat provincies de vraag beter kunnen inschatten dan gemeenten en lokale marktpartijen. Die kennen de lokale marktomstandigheden en de wensen van bewoners normaliter beter dan de provincie, die op grotere afstand staat. Bouwen op plaatsen buiten de grote steden kan druk van de ketel halen in grootstedelijke markten waar de schaarste groot is. Prijzen zijn ook in veel regio's buiten de grote steden zodanig hoog dat bouwen rendabel is en er niet snel leegstand ontstaat. Dat risico is wel reëel in de krimpgebieden. Meer bouwen buiten de grote steden kan wel extra investeringen in infrastructuur vergen. Een minder vergaande optie is om provincies explicieter de taak te geven om te zorgen voor genoeg woningen.

Om de nationale doelstellingen voor het verminderen van de woningschaarste te borgen, kan het Rijk ook een actievere rol innemen aan de aanbodkant van de woningmarkt. Het Rijk kan bijvoorbeeld op regionaal niveau ambities voor de woningbouw uitwerken, die de lokale overheden in samenspraak verder kunnen invullen. Het Rijk staat meer op afstand dan de provincie en gemeenten, maar is wel de overheidslaag die door het publiek het meest wordt aangekeken op de betaalbaarheid van wonen.

Gemeenten die zelf aan de betaalbaarheid van wonen willen bijdragen, kunnen dat doen door minder eisen te stellen en zich flexibeler op te stellen. Binnenstedelijke bouw is steeds belangrijker geworden door de beleidsvoorkeur voor dit type projecten, maar er zijn weinig partijen die willen en kunnen investeren in de lange en onzekere trajecten. Een van de dingen die binnenstedelijke projecten volgens betrokkenen bemoeilijkt, is het grote aantal eisen van gemeenten, op tal van terreinen. Meer flexibiliteit van gemeenten kan hier helpen: misschien is een ondergrondse parkeergarage op een locatie vlak bij het station niet nodig, en kan deze worden uitgeruild tegen iets anders. In veel gevallen beogen de eisen om de kwaliteit van de woonomgeving te verhogen; hier ligt dus wel een uitruil. Ook zijn bestemmingsplannen soms gedetailleerder dan noodzakelijk, wat het lastig maakt om de plannen aan te passen als marktomstandigheden veranderen. In de crisis zorgde dit vaak voor vertragingen.

Er liggen in de lokale praktijk ook kansen om onderhandelingen, procedures en de bouwfase te verkorten. Zo zijn betrokkenen kritisch over de vertragingen die kunnen ontstaan door onderzoekverplichtingen op het gebied van flora en fauna en archeologie. Door deze onderzoeken meer parallel te laten lopen met andere delen van het proces, kan vertraging worden voorkomen. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van een gebiedsbrede – programmatische – benadering, in plaats van oplossingen per project. Ook het grote aantal

thema's op de onderhandelingstafel wordt vaak als knelpunt genoemd, vooral als er veel verschillende gemeenteafdelingen bij betrokken zijn. Niet alleen projectontwikkelaars, beleggers en corporaties wijzen hier op, maar ook provincies en gemeenten zelf. Het kan helpen om meer dingen te regelen in algemeen beleid dat gelijk is bij alle projecten. Ten slotte is bij de bouw nog winst te boeken door een groter gebruik van prefab. Dergelijke arbeidsbesparende techniek vermindert ook de personeelsschaarste.

Het Rijk kan op zijn beurt de woningbouw stuwen en stabiliseren door procyclisch beleid te vermijden. De Nederlandse nieuwbouw staat doorgaans bekend als weinig cyclisch, maar tijdens de crisis zijn de productie en capaciteit bij gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven desondanks sterk gedaald. Deze capaciteit kan niet snel weer worden opgebouwd. Met het oog op een volgende neergang zijn partijen bovendien behoedzaam om veel mensen aan te nemen. Tijdens de crisis was het beleid procyclisch. De timing van maatregelen rondom de hypotheekrenteaftrek, de invoering van de verhuurderheffing en de rol van corporaties versterkten de daling van de woningbouw. Toen huizenprijzen in de aanloop naar de crisis omhoog gingen stuwden (fiscale) subsidies op wonen juist de vraag. Behalve het vermijden van procyclisch beleid, vinden we het lastig om op basis van de gevoerde interviews en de literatuur concrete aanbevelingen te doen om de woningmarkt minder cyclisch te maken. Een optie waarnaar kan worden gekeken is om de anticyclische rol van corporaties te vergroten.

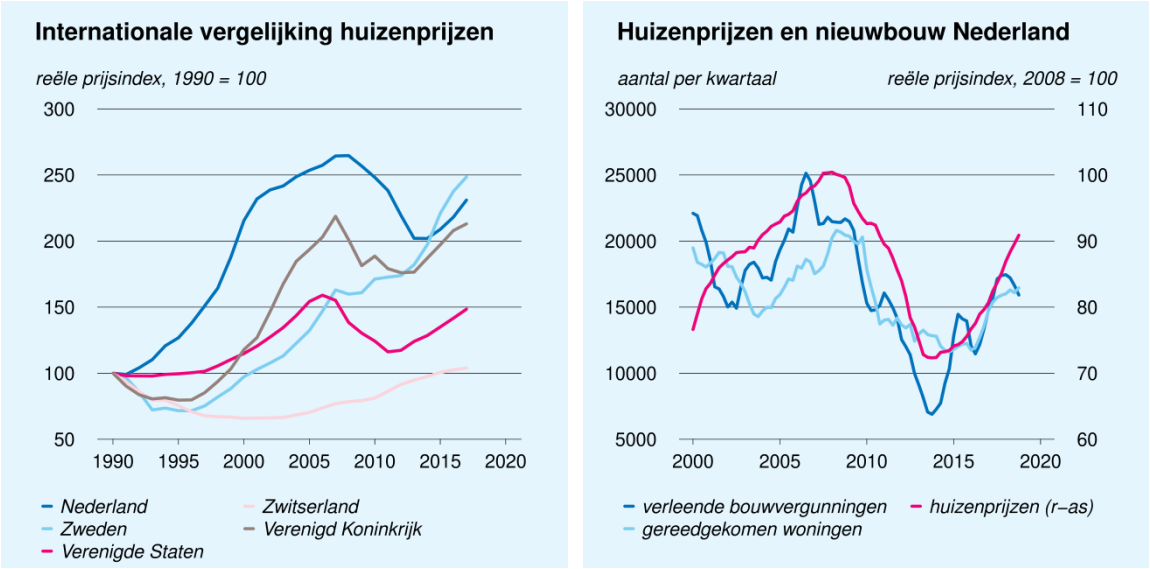
Een laatste aandachtspunt is de aansluiting van het aanbod bij de kwalitatieve vraag naar woningen. Het gaat hier niet om het aantal gebouwde woningen, maar om het type en de kwaliteit ervan. Grondprijzen van gemeenten verschillen nu per type woning op schijnbaar willekeurige manieren, waardoor misschien de verkeerde woningen worden gebouwd. Het is belangrijk dat gemeenten – in samenspraak met marktpartijen – proberen om projecten zo goed mogelijk in te richten wat betreft woningtype, kavelgrootte, en de vereiste esthetische kwaliteit. Een zo hoog mogelijke grondopbrengst is daarbij een goed startpunt, maar ook niet meer dan dat. Sommige woningen maken de omgeving mooier, terwijl andere woningtypen negatief uitpakken voor het woongenot van aanwonenden. Ook doet een dichtere bebouwing een groter beroep op infrastructuur en voorzieningen. Deze factoren zal de gemeente meewegen bij de inrichting van de wijk.

Woonruimte in de Randstad en de Brabantse stedenrij zal schaars blijven door de aanhoudende trek naar de stad. De genoemde oplossingsrichtingen kunnen de prijsstijgingen in deze gebieden op termijn afvlakken, maar zullen de aanzienlijke verschillen met meer perifere regio's niet wegnemen. Het duurt ook een aantal jaren voordat deze maatregelen zich vertalen in meer nieuwbouw. Op korte termijn blijven de capaciteitsproblemen bij gemeenten en bouwers een knelpunt.

1 Inleiding

De woningmarkt heeft zich na de crisis van 2008-2013 snel hersteld. Vooral in de grote steden zien we forse prijsstijgingen als gevolg van woningschaarste. In vergelijking met het buitenland zijn de huizenprijzen sinds begin jaren zeventig hard gestegen (figuur 1, links). Ondanks de oplopende schaarste ligt de nieuwbouw echter nog fors lager dan in 2008 (zie figuur 1, rechts). In 2017 werden 63.000 nieuwbouwwoningen opgeleverd. In 2007, het laatste jaar vóór de crisis, nog 85.000. Het lage volume nieuwbouw roept de vraag op hoe het nieuwbouwproces in Nederland werkt, en of het mogelijk is de nieuwbouw beter te laten aansluiten bij de vraag. In dit boek proberen we deze twee vragen te beantwoorden. Hierbij kijken we vooral naar de rol van beleid.

Figuur 1: Huizenprijzen zijn in Nederland sterk gestegen, maar de nieuwbouw is relatief laag



Bron: eigen analyse op basis van data CBS (rechts); OESO (links).

Als huizenprijzen stijgen, wordt woningbouw voor grondeigenaren, projectontwikkelaars en gemeenten profijtelijker. Dit is de economische prikkel die voor meer aanbod moet zorgen. Maar het verband tussen de vraag naar woningen en de hoeveelheid nieuwbouw is in Nederland zwakker dan in veel andere landen (Michielsen e.a., 2017). Het verband is bovendien tijdsafhankelijk. In de crisistijd daalde de nieuwbouw bijvoorbeeld vrij sterk, en in de eerste jaren van het herstel trok de markt ook sterk aan. Op dit moment kan de nieuwbouw de vraag echter niet meer volgen.

De oorzaak daarvan is lastig te onderzoeken op basis van cijfermateriaal alleen, zo blijkt uit eerder onderzoek (Michielsen e.a., 2017). In dit vervolgonderzoek in het kader van de Kennisunit Infrastructuur en Ruimtelijke Economie (KIRE)[1] baseren we ons daarom voor een belangrijk deel op interviews in casusgemeenten verspreid over het land. We hebben gesproken met de verschillende partijen die betrokken zijn bij het woningbouwproces: gemeenten, provincies, ontwikkelaars, woningcorporaties en institutionele beleggers. Het kader beschrijft de gehanteerde methode. De uitkomsten van de interviews zetten we af tegen de

[1] De kennisunit wordt gefinancierd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat en Financiën.

bestaande beleidsgerelateerde en wetenschappelijke literatuur. Zo proberen we tot een zo compleet mogelijk beeld van het woningbouwproces te komen, en proberen we knelpunten en beleidsopties te identificeren.[2]

We beschrijven in hoofdstuk 2 eerst hoe het woningaanbod in Nederland is georganiseerd. Welke partijen zijn betrokken bij het woningaanbod? Welke stappen moeten doorlopen worden om een nieuwe woning te kunnen opleveren, en hoe ziet dat er in de praktijk uit? Wat zijn de doorlooptijden van die verschillende stappen? De afgelopen jaren heeft het woningmarktbeleid niet stilgestaan. Zo zijn veel taken van het Rijk naar lagere bestuurslagen verschoven. Over de gevolgen hiervan is nog weinig bekend. Ook is onbekend of de achterblijvende nieuwbouw een tijdelijk effect is van de na-ijlende crisis, of wijst op structurele knelpunten. Om op dit vlak tot zinvolle inzichten te kunnen komen is een goed beeld nodig van de manier waarop het woningaanbod tot stand komt.

De vervolgvraag is wat beter kan in de manier waarop het woningaanbod is georganiseerd. Sluit het nieuwe woningaanbod goed aan op de vraag naar woningen (en hoe is deze vraag eigenlijk gedefinieerd)? Zijn er plaatsen waar het proces wordt vertraagd zonder dat dit bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit? In hoofdstuk 3 bekijken we of er voldoende bouwlocaties beschikbaar zijn. In hoofdstuk 4 zetten we de andere knelpunten in het bouwproces van nieuwe woningen op een rij. De uitkomsten van de interviews spiegelen we hierbij aan de economische theorie. In hoofdstuk 5 komen we met aanbevelingen om de aansluiting van het aanbod op de vraag te verbeteren.

Een volledige welvaartsanalyse van verschillende maatschappelijke doelen valt buiten de scope van dit boek. Veel beleid dat relevant is voor de woningmarkt, dient ook andere opgaven dan volkshuisvesting, zoals bereikbaarheid. We geven aan welke uitruil er speelt en in welke mate die uitruil een knelpunt is voor de aansluiting van het aanbod van woningen op de vraag, maar we doen geen uitspraken of de huidige beleidskeuzes optimaal zijn of niet.

[2] De appendix bevat de vragenlijsten waarmee we de interviews gevoerd hebben.

Methode interviews

Dit boek baseert zich voor een belangrijk deel op 24 diepte-interviews met de verschillende partijen die bij het woningbouwproces betrokken zijn. Hierbij hebben we gekozen voorde woningbouw in zes casusgemeenten. Bij de selectie van de casussen hebben we gelet op een goede spreiding tussen grote en kleine gemeenten, verschillende regio's in het land en gemeenten met een hoge en minder hoge druk op de woningmarkt. We hebben geen interviews gehouden in krimpgemeenten.[a]

We hebben in elke casusgemeente gesproken met de partijen die daar actief zijn: zes gemeenten, 3 provincies, zeven ontwikkelaars, zes woningcorporaties en twee institutionele beleggers. Per e-mail hebben we elk van deze partijen uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek, onder de toezegging van vertrouwelijkheid. Omdat één gemeente niet bereid was om mee te werken, hebben we deze vervangen door een andere casusgemeente. Ook wilden drie van de benaderde ontwikkelaars niet meewerken. Verder was er geen non-respons. Om de openheid te bevorderen hebben we de deelnemers anonimiteit beloofd.

Bij elk van de geïnterviewde partijen heeft een interview van 1 tot 1½ uur plaatsgevonden met één tot drie medewerkers met directe betrokkenheid bij de planning en coördinatie van de woningbouw. Deze interviews zijn afgenomen door twee (in enkele gevallen één) onderzoekers van het CPB. De interviews zijn opgenomen en uitgewerkt door een transcriptiebureau. Vervolgens zijn de interviews verder geanalyseerd.

Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Hierbij is gewerkt met een vaste vragenlijst per type betrokken partij. De vragenlijsten waren op hoofdlijnen gelijk voor alle typen partijen. Na een korte inleiding over het doel van het onderzoek zijn open vragen gesteld over de beslissing om op een bepaalde locatie te bouwen (of een project te starten), het proces van de planning en de bouw van woningen, de rol van de geïnterviewde organisatie daarbij, de afstemming met andere organisaties, het inschatten van de vraag, en binnenstedelijk bouwen. Hierbij is telkens expliciet gevraagd om mogelijke knelpunten te identificeren.

(a) Gemeenten met een verwachte bevolkingsdaling van meer dan 2,5% tussen 2015 en 2030 (Kooiman et al 2016, figuur 3.1.1)

2 Hoe is de aanbodkant van de woningmarkt georganiseerd?

2.1 Het woningaanbod in vogelvlucht

In Nederland wordt in het bestemmingsplan geregeld waar grond voor mag worden gebruikt. Terwijl een vierkante meter natuur niet veel meer dan 1 euro waard is en landbouwgrond zo'n 6 euro, brengt een bouwkavel voor woningen eind 2018 gemiddeld 425 euro/m² op. [3] Als de bestemming van grond wordt veranderd naar wonen, valt er meestal veel geld te verdienen. De oorspronkelijke grondeigenaar, gemeenten, beleggers, woningcorporaties en projectontwikkelaars strijken elk een deel van de winst op.

De oorspronkelijke eigenaar is vaak een boer. Zodra duidelijk is dat ergens in de toekomst mogelijk gebouwd mag worden, gaan partijen die actief zijn op de grondmarkt (zie paragraaf 2.3) strategisch grond – of opties op grond – aankopen. De kopers beogen hiermee een deel van de winst naar zich toe te trekken. Bovendien geeft het bezit van grond invloed op wat er met de grond gaat gebeuren. Dit levert inspraak op over hoe de nieuwbouw er uit komt te zien. Ontwikkelaars proberen zeker te stellen dat zij de woningen uiteindelijk mogen bouwen, en niet een concurrent. Voordat er een woning staat, is de grond meestal meerdere keren van eigenaar gewisseld, en zijn grote agrarische percelen opgesplitst in kleinere stukken grond.

Provincies bewaken de ruimtelijke inrichting op (boven-)regionaal niveau. De provincie heeft het laatste woord in het maximale aantal woningen dat elke gemeente mag bouwen. *Gemeenten* bepalen in het bestemmingsplan waar woningbouw is toegestaan en onder welke voorwaarden. Ze willen een goede ruimtelijke inrichting binnen hun grenzen en hebben vaak ook wensen over de doelgroepen die ze willen huisvesten. *Ontwikkelaars* nemen de regie van een woningbouwproject voor hun rekening, voor zover de gemeente dat niet heeft gedaan. De rol van *corporaties* is tanende doordat ze nog maar beperkt grondposities mogen innemen. Steeds vaker zijn ze vooral afnemer, wanneer gemeenten in het bestemmingsplan een aandeel sociale huur eisen.

Woningen in het marktsegment worden gekocht door *eigenaar-bewoners* of *beleggers* die gaan verhuren. Hun invloed op het woningaanbod is indirect, omdat ze pas bij het proces aanhaken als (vrijwel) zeker is dat op een bepaalde locatie gebouwd mag gaan worden. Bij een voldoende hoge vraag is dan al nagenoeg zeker dat er woningen gaan komen. Wie deze uiteindelijk koopt, maakt vanuit het oogpunt van het aanbod weinig uit. Dit wordt vooral bepaald door waar het meeste vraag naar is (zie kader 'Schaarste vrije huurmarkt').

Gemeenten en marktpartijen werken samen aan het ontwerpen van woongebieden. Hoe dit in zijn werk gaat, verschilt per project. In paragraaf 2.4 leggen we uit hoe dit proces werkt. Soms neemt de gemeente het initiatief en soms nemen ontwikkelaars of corporaties het voortouw. Zij proberen bij de gemeente en andere belanghebbenden de handen op elkaar te krijgen voor het door hen gewenste project.

Vooral in de beginfase, wanneer grondposities worden ingenomen en initiatieven om te bouwen worden gestart, is de onzekerheid groot. Deze fase vergt een lange adem en de beschikbaarheid van kapitaal is dan vaak een knelpunt. In paragraaf 2.5 gaan we in op de rol van kapitaal. Wanneer het bestemmingsplan eenmaal rond is, klotst het geld – in elk geval in goede tijden – vaak tegen de plinten. Door de hoge vraag staan

[3] Bron: kadaster (link). Grond voor kantoren en industrie kost respectievelijk 276 en 198 euro per m2 (Levkovich, 2017).

particulieren en beleggers in de rij om de woningen te kopen. In mindere tijden kan het echter voor ontwikkelaars een probleem worden om de door financiers geëiste voorverkoop te halen. Als veel projecten in een regio met elkaar concurreren, kan dat ertoe leiden dat alle projecten in de problemen komen. Als een project helemaal rond is, moet de woning nog door iemand gebouwd worden. Paragraaf 2.6 legt uit hoe de bouwfase in zijn werk gaat.

Schaarste vrije huurmarkt[a]

De schaarste op de vrije huurmarkt is geen centraal thema in dit boek, hoewel het thema een aantal keren ter sprake komt. Deze schaarste heeft namelijk (los van de algemene woningschaarste) weinig te maken met knelpunten in het woningaanbod, maar is vooral het gevolg van vraagfactoren.

Door fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit is er in het marktsegment veel meer vraag naar koopwoningen dan naar huurwoningen. Maar vijf procent van de huishoudens woont in een geliberaliseerde huurwoning. Door het prijsopdrijvende effect van subsidiëring van eigenwoningbezit en expliciete en impliciete subsidiëring van de sociale huur zijn markthuren hoog. Huishoudens in een geliberaliseerde huurwoning ontvangen zelf geen enkele vorm van subsidiëring. De geliberaliseerde huursector blijft daardoor weinig aantrekkelijk. De beleggers waarmee wij hebben gesproken, denken dat de schaarste in dit segment tijdelijk is. Doordat beleggers meer in huurwoningen investeren neemt het aanbod op termijn toe.

Soms wordt in het maatschappelijk debat gesteld dat er veel vraag is naar betaalbare huurwoningen, maar dat hier geen aanbod van is, wat knelpunten in het woningaanbod suggereert. De slechte betaalbaarheid en kleine omvang van de geliberaliseerde huursector is echter – op de lange termijn – niet het gevolg van een te laag aanbod. De kleine omvang van dit segment is het gevolg van de institutionele context. De huren die de bewoners moeten betalen zijn weliswaar hoog, maar alsnog zijn de verhuurders regelmatig beter af door de woning te verkopen aan een eigenaar-bewoner. Beleid dat zich richt op de aanbodzijde van de woningmarkt, kan de gevolgen van verstoringen aan de vraagkant dan ook slechts indirect en imperfect oplossen.

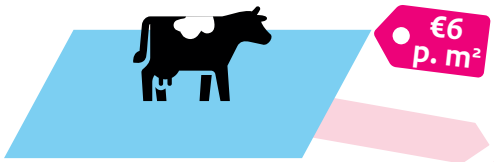
Omdat woningen eenvoudig van eigenaar kunnen wisselen, is het onderscheid tussen een huur- en een koopwoning in het marktsegment weinig zinvol. Veel huurwoningen vinden uiteindelijk hun weg naar een eigenaar-bewoner. Omgekeerd zijn er (vooral particuliere) beleggers die juist woningen van eigenaren-bewoners kopen om te gaan verhuren. Wie een woning uiteindelijk koopt – een verhuurder of een eigenaar-bewoner – is (vooral) een kwestie van vraag en niet van aanbod.

(a) Zie Groot e.a. (2016) en Möhlmann en Groot (2016) voor meer informatie.

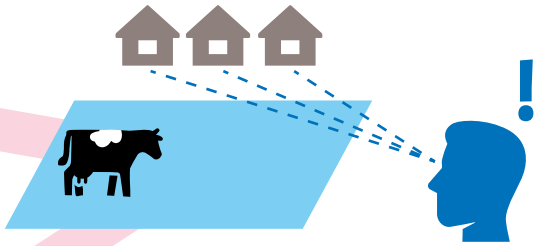
De infographic op pagina 11 geeft een schematisch overzicht van de aanbodzijde van de woningmarkt. De figuur laat zien hoe een stuk landbouwgrond wordt getransformeerd tot een stuk grond met een woning die in gebruik is genomen door de uiteindelijke koper. De figuur laat de meest gebruikelijke routes zien. Er zijn echter ook andere routes mogelijk. De meeste woningen die in Nederland staan, hebben echter de stappen uit het onderstaande schema gevolgd. Een aantal factoren, zoals de rol van kapitaal en het bouwbesluit, worden in de figuur niet genoemd. Deze factoren spelen bij veel stappen in het proces een rol.

Van landbouw naar woningbouw

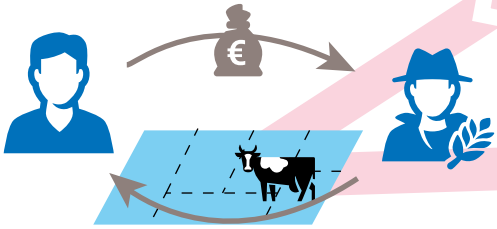
Het bouwproces van nieuwe woningen is lang en complex. Deze infographic beschrijft welke stappen er nodig zijn en hoeveel tijd die kosten.



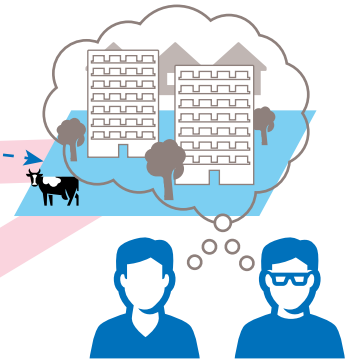
1 Een stuk landbouwgrond, niet interessant vanwege bijvoorbeeld de ligging



2 De omgeving verandert, een ontwikkelaar ziet toch kansen

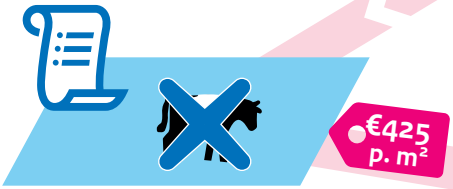


3 Ontwikkelaar investeert, eventueel met anderen, in de grond. De boer blijft voorlopig uitbaten



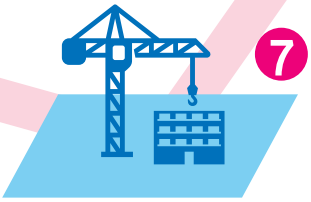
4 Ontwikkeling van stedenbouwkundig plan: welk soort woningen komen er, welke andere functies. Eerste ruwe impressies worden getekend. De fase kan jaren — soms wel 10 — in beslag nemen

Plan niet goed-gekeurd? Dan moet stap 4 opnieuw



5 Het proces om het bestemmingsplan te wijzigen start; dit duurt 2 tot 6 maanden, en kan oplopen tot 2 tot 3 jaar als er bezwaar wordt aangetekend. Als de gemeente woningbouwbestemming toekent, stijgt de grondwaarde

6 Grond wordt bouwrijp gemaakt; +/- 1 jaar



7 De bouw start, dit kan 3 maanden tot 7 jaar duren. Vertragingen liggen op de loer door tegenvallers, een overspannen — of juist een zwakke — bouwsector

8 De woningen zijn verkocht, de ontwikkelaar heeft na 10-30 jaar zijn inleg (hopelijk) terugverdiend. Winst?

© Centraal Planbureau, Den Haag 2019

2.2 Wettelijke kaders

De werking van het woningbouwproces wordt mede bepaald door de wettelijke kaders. Voordat we het woningbouwproces verder bespreken, staan we daar kort bij stil. De belangrijkste spelregel voor ruimtelijke ordening is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008. Daarin zijn de bevoegdheden van de drie overheidslagen vastgelegd.

Gemeenten spelen een grote rol in de ruimtelijke ordening, door het vaststellen van een bestemmingsplan binnen de door het Rijk en de provincie geschetste kaders.[4] Het bestemmingsplan bepaalt niet alleen voor welke doeleinden grond gebruikt mag worden, maar kan ook aanvullende eisen aan bebouwing stellen (zoals een maximale hoogte, bebouwingspercentage of het aantal sociale huurwoningen). De omvang van bestemmingsplannen varieert sterk: van een klein perceel met één bouwwerk tot een hele wijk.

Met het oog op de gevolgen van bestemmingsplannen voor de omgeving zijn er zorgvuldige procedures voor de totstandkoming. Belanghebbenden worden in de voorbereiding geconsulteerd en iedereen kan een zienswijze indienen. Belanghebbenden kunnen na vaststelling door de gemeenteraad in beroep gaan tegen een wijziging van het bestemmingsplan bij de Raad van State. Als er geen bezwaren worden ingediend, kan een wijziging doorgaans in 26 weken worden doorgevoerd (Needham, 2014).

Gemeenten ontwikkelen vaak een structuurvisie wonen, ofwel woonvisie. Die bevat bijvoorbeeld de actuele woningmarktsituatie, een indicatie van de behoefte op (middel-)lange termijn en de toekomstvisie van de gemeente op het ruimtelijk beleid. De woonvisie heeft geen formele status, maar kan wel houvast geven over waar de volgende uitbreidingen zullen plaatsvinden.

Intentie tot decentralisatie, maar formeel meer provinciale en landelijke sturing

In de decennia voor 2008 gebruikte het Rijk vooral zachte instrumenten om haar ruimtelijke ambities te verwezenlijken. Zo werd woningbouw op gewenste locaties – onder andere in de Vinex-periode – gesubsidieerd (Needham, 2014). Sinds 2008 hebben het Rijk en de provincies meer formele armslag en kunnen ze een bestemmingsplan naast zich neerleggen met een eigen inpassingsplan. Provincies hadden daarvoor slechts de mogelijkheid om hun goedkeuring voor een bestemmingswijziging te onthouden.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2012) spreekt de wens uit om ruimtelijke ordening zoveel mogelijk aan gemeenten en provincies over te laten ("decentraal, tenzij"). Het zwaartepunt van beslissingen over (maximale) aantallen te bouwen woningen, plancapaciteit en mogelijkheden om buiten de bestaande contouren van het stedelijk gebied te bouwen is hierbij volgens de betrokkenen op provinciaal niveau komen te liggen.

Een belangrijke landelijke maatregel die nadere invulling geeft aan de Wro is de ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: ladder).[5] De ladder is ingevoerd in 2012 om nieuwbouw in het groen te beperken. De ladder is geen verbod op nieuwbouw in het groen, maar schrijft voor dat bij nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden aangetoond dat de benodigde woningen niet binnenstedelijk kunnen worden gebouwd. De ladder is in 2017 vereenvoudigd. Provincies kunnen aanwijzingen geven over de toepassing van de ladder.

[4] Het Rijk en de provincies kunnen een bestemmingswijziging tegenhouden, of zelf met een eigen bestemmingsplan komen – een inpassingsplan. Dat laatste komt zelden voor.
[5] De ladder is een Algemene maatregel van bestuur en onderdeel van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Effecten van de ladder

De ladder verlaagt gemiddeld genomen de beschikbaarheid van uitleglocaties voor woningbouw. Dat drukt het aanbod van woningen buiten de stad. Door deze beperking stijgen huizenprijzen en prijzen van bebouwbare grond binnen en buiten de stad. Als grond in de stad duurder wordt, geeft dat een prikkel om per woning minder grond te gebruiken (Quigley en Swoboda, 2007). Bewoners kunnen voor kleinere woningen kiezen, of voor appartementen. Het wordt rendabeler om panden te slopen en te vervangen door dichtere bebouwing. De opbrengst van het volbouwen van open ruimten binnen de stad, zoals parken en sportvelden, neemt ook toe, wat de prikkel om daar te bouwen vergroot. Tegelijkertijd profiteren door de verdichting meer mensen van open ruimten als die behouden blijven, wat voor een prikkel in omgekeerde richting zorgt.

De vraag naar woningen is de afgelopen jaren sterk gestegen, vooral in steden als Amsterdam en Utrecht. Een deel van die vraag kan binnen die steden worden opgevangen, door verdichting en transformatie van bestaande gebouwen. Voor de vraag die niet binnen de bestaande grenzen kan worden opgevangen, zou kunnen worden gebouwd op groene locaties aan de rand van die steden, of binnenstedelijk in gemeenten verderop, zoals Purmerend of Amersfoort. De ladder maakt het makkelijker om in te breiden in andere gemeenten dan om een weiland aan de rand van Amsterdam te bebouwen. Zo draagt de ladder bij aan de spreiding van de bevolking. Dat kan leiden tot meer woon-werkverkeer als de werkplekken niet meeverhuizen.

Vanaf 2021: Omgevingswet

De Wro en veel andere wetten over ruimtegebruik gaan in 2021 op in de Omgevingswet. Het doel is om procedures en regels te vereenvoudigen. De regelgeving van een gemeente over gebiedsindeling wordt straks gebundeld in een omgevingsplan. Ze krijgen daarbij meer flexibiliteit, bijvoorbeeld door eerst een globaal plan op te stellen dat later nader wordt ingevuld, of door zonder lange procedures af te mogen wijken van een bestaand plan. Bij het toekennen van omgevingsvergunningen (deze vervangen onder andere bouwvergunningen) wordt alleen gekeken of een bouwwerk past binnen het omgevingsplan.

2.3 Grondmarkt

Onbebouwde grond is in handen van boeren, gemeenten, ontwikkelaars, corporaties, en andere marktpartijen. Van de 2,5 miljoen ha onbebouwde grond in Nederland is ongeveer 20% een potentiële bouwlocatie (Zuidema en Tillema, 2017). Hierbij gaat het zowel om grond waar zeer waarschijnlijk woningen op komen[6] als om grond met kenmerken van een nieuwbouwlocatie, maar waar nieuwbouw onzeker is. Van de grond op potentiële bouwlocaties is 19% in handen van gemeenten, 2,9% van marktpartijen die actief zijn op de woningmarkt, en 0,3% van corporaties. De overige 78% is in handen van marktpartijen die niet actief zijn op de woningmarkt, zoals boeren en partijen die speculeren met grond, maar verder niet bij de woningbouw betrokken zijn. In totaal is 113 duizend ha in handen van partijen die actief zijn op de woningmarkt.

[6] Dit betreft grond die specifiek voor nieuwbouw is aangekocht. Hiervan heeft 40% al de bestemming wonen.

Tabel 3 toont het bezit van potentiële bouwlocaties van partijen die actief zijn op de woningmarkt. De tabel laat twee dimensies zien: de eigenaar en de locatie van de grond. De meeste grond van corporaties en marktpartijen die actief zijn op de woningmarkt, bevindt zich op binnenstedelijke locaties of in de nabijheid van het bebouwd gebied. Gemeenten hebben op dergelijke locaties alsnog het merendeel van de grond in hun bezit, maar hebben daarnaast ook veel grond op grotere afstand van het bebouwd gebied in bezit. Hoewel gemeenten tegenwoordig minder vaak zelf grond aankopen, hebben ze dus nog steeds veel grondbezit. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om een flink deel van de winst die bij de bestemmingswijziging ontstaat (de planbaten) op te strijken. De mate waarin gemeenten hiervan kunnen profiteren verschilt echter sterk, zowel door regionale verschillen in grondprijzen als door verschillen in de omvang van grondposities.

Tabel 3: Grondbezit van partijen die actief zijn op de woningmarkt in hectare, 2015/2016

	Binnenstedelijk	Nabij bebouwd gebied	Buiten bebouwd gebied	Totaal
Corporaties	397	849	400	1.646
Gemeenten	18.216	36.438	41.372	96.026
Marktpartijen	5.043	5.406	4.403	14.852
Totaal	23.656	42.692	46.175	112.523
Bron: Zuidema en Tillema (2017), tabel 3.8, 3.9 en 3.10.				

Institutionele beleggers zijn weinig actief op de grondmarkt. Zij beleggen (vaak via fiscale beleggingsinstellingen) wel in huurwoningen, maar participeren niet in de beginfase van projecten. Corporaties speelden in het verleden een belangrijke rol, maar die is afgenomen.

Afgenomen rol corporaties

De woningwet 2015 heeft de voorwaarden aan grondbezit en -aankopen van corporaties aangescherpt. Alleen gronden waarop binnen vijf jaar gebouwd kan worden, mogen ondergebracht worden bij de kerntaken van corporaties die in aanmerkingen komen voor staatssteun en geborgde leningen. Deze regel beperkt de mogelijkheden voor corporaties om in een vroeg stadium in het woningbouwproces in te stappen. Dit heeft tot gevolg dat ze meer aangewezen zijn op gemeenten om een minimumpercentage sociale huur op te nemen in overeenkomsten met ontwikkelaars.

Onteigening en voorkeursrecht

Als een gemeente een woningbouwproject in het algemeen belang vindt terwijl de grondeigenaar niet wil meewerken aan woningbouw, kan de gemeente proberen om de grond te onteigenen. De rechtbank beoordeelt het verzoek daartoe en stelt als het toegekend wordt, een vergoeding voor de eigenaar vast.

Gemeenten kunnen ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) vestigen op een gebied. Als de eigenaar grond in dit gebied wil verkopen, is hij verplicht om de grond (tegen de marktprijs) eerst aan de gemeente aan te bieden. De Wvg is vooral belangrijk voor grondposities van boeren. Ontwikkelaars kunnen hun grond immers zelf bebouwen en hoeven die dus niet te koop aan te bieden.

2.3.1 Wat zijn de beweegredenen van spelers op de grondmarkt?

Als partijen denken dat een locatie in de toekomst mogelijk in aanmerking komt voor woningbouw (bijvoorbeeld doordat deze wordt genoemd in een structuurplan, of omdat de rand van de bebouwde omgeving in deze richting opschuift) gaan ze strategisch grond aankopen. Naast financiële motieven spelen daarbij ook andere beweegredenen een rol.

Gemeenten

Gemeenten kopen vooral grond om te kunnen bepalen hoe een gebied eruit komt te zien. Als de gemeente zelf eigenaar is, heeft ze volledige controle over wat er gebouwd wordt en voor wie. Anders moet ze afspraken maken met een ontwikkelaar, waarbij de gemeente op sommige punten water bij de wijn moet doen.

> *"[...] alles wat je wilt moet je [dan] in de onderhandelingen realiseren. En je kan – je mag – als gemeente steeds minder eisen, dus je speelruimte is wel kleiner als het niet je eigen grond is."*
>
> (Grotere gemeente)

Gemeenten geven vaak aan dat speculatieve motieven voor grondaankopen bij hen geen rol spelen. Voor de crisis waren de opbrengsten van de grondexploitatie een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Sindsdien zijn gemeenten voorzichtiger geworden.

> *"Nou, wij kopen in principe wat mij betreft niet meer aan. Dat hebben we in het verleden heel veel gedaan, zogenaamd ook omdat we daar flink op zouden kunnen verdienen. Allemaal van die wethouder-Hekkingdromen."*
>
> (Wethouder in de Randstad)

Nu de woningmarkt een aantal jaren aantrekt, overwegen gemeenten om weer actiever te worden op de grondmarkt. Zowel omdat hier in de huidige markt weer geld mee kan worden verdiend als om de greep op de nieuwbouw te versterken.

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars en bouwers zien grondbezit vaak als een belangrijke pijler van hun bedrijfsmodel, omdat dat zekerheid geeft dat ze op een locatie aan de slag kunnen (zie ook Mehlenhorst, 2005). Het alternatief is dat ze inschrijven op tenders van gemeenten, waarbij ze de aanbesteding eerst moeten zien te winnen, en waarbij de marges kleiner zijn.

De keerzijde is dat grondbezit kapitaalintensief en risicovol is. Projecten die een lange adem vereisen met een onzekere uitkomst zijn bovendien lastig te financieren. Er moet dan langdurig rente worden betaald en het kapitaal is niet beschikbaar voor iets anders. De meeste ontwikkelaars hebben hiervoor geen groot eigen vermogen beschikbaar. Daarom streven ontwikkelaars er meestal naar om zo snel mogelijk te bouwen. Wel proberen ze projecten soms te faseren: als ze heel veel woningen gelijktijdig op de markt brengen, raakt die verzadigd en brengen de woningen minder op. Dit speelt vooral in mindere tijden.

> *"Je koopt grond niet aan om heel lang in bezit hebben als je ontwikkelaar bent. Dan ben je voornemens om dat binnen een bepaalde termijn te gelde te maken."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Vastgoedbeleggers

Beleggers in vastgoed geven aan met hun portefeuille vooral een voorspelbaar rendement na te streven. Als ze al grond aankopen, doen ze dat vooral om meer zekerheid te hebben om huurwoningen op gewilde plekken te kunnen verwerven.

> *"Op het moment dat er sprake is van hoogconjunctuur is het toch wel weer zo dat je als je een grondpositie hebt makkelijker aan woningen komt dan als je helemaal achter in de keten staat, waar het over het algemeen duurder is. Je hebt dan ook niet de eerste keus."*
>
> (Institutionele belegger)

Het is op dit moment nog niet gebruikelijk dat vastgoedbeleggers in de beginfase van projecten instappen en planrisico's op zich nemen. Vaak kopen ze alleen sleutelklare woningen. Buitenlandse beleggers in vastgoed hebben doorgaans een nog kortere tijdshorizon dan Nederlandse vastgoedfondsen en hebben een voorkeur voor bestaande woningen.

Corporaties

Door de beperkingen uit de Woningwet hebben corporaties de laatste jaren weinig grond aangekocht. Hun meeste grondposities dateren van vóór de Woningwet. Soms is een grondruil met een gemeente of ontwikkelaar wel mogelijk.

> *"We hebben geen grondposities meer, die mogen we niet meer hebben. Voorheen kochten we zelf grond aan. Dat mag als corporatie niet meer, tenzij je weet dat je binnen vijf jaar kunt bouwen. Maar als je dat weet wil de hele markt het ook hebben, en dan kunnen wij dat niet meer betalen."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

2.3.2 Onderhandeling over de grondwaarde

De verschillende partijen die op de woningmarkt actief zijn, proberen elk een deel van de waarde van de grond naar zich toe te trekken. Hierbij zijn er twee smaken: een marktpartij – meestal een ontwikkelaar – heeft zelf een grondpositie verworven, of de gemeente heeft een grondpositie.

Een marktpartij heeft de grondpositie

Als de ontwikkelaar of andere marktpartij al eigenaar van de grond is, heeft deze veel vrijheid bij het onderhandelen over de prijs. De ontwikkelaar kan het project geheel in eigen beheer ontwikkelen, in samenwerking met andere marktpartijen, of (bijvoorbeeld via een bouwclaimmodel, zie paragraaf 2.4) in samenwerking met de gemeente.

Als de gemeente de grond niet in bezit heeft, kan deze de grondopbrengsten niet direct afromen. Indirect heeft de gemeente wel mogelijkheden om de grondopbrengsten af te romen, door het bestemmingsplan alleen goed te keuren als aan strenge voorwaarden is voldaan. Bijvoorbeeld op het gebied van architectuur, parkeerplaatsen die de ontwikkelaar op eigen grond moet realiseren, het aantal en type woningen, en het aandeel (sociale) huur. Bij het bouwclaimmodel deelt de gemeente vaak wel mee in de opbrengsten, omdat zij dan ook het risico van de grondexploitatie draagt. De gemeente en de ontwikkelaar onderhandelen in dit geval over de prijs waarvoor de gemeente de grond koopt en de voorwaarden waaronder de ontwikkelaar bouwrijpe grond weer terug kan kopen. De ontwikkelaar probeert hierbij zoveel mogelijk bouwrechten te verwerven.

Als de ontwikkelaar verplicht een deel sociale huur moet bouwen, worden deze woningen vaak aan een corporatie verkocht. Corporaties betalen hiervoor (vrijwel) nooit de marktprijs die de woning zou hebben

wanneer hij zonder verhuurverplichting aan een eigenaar-bewoner zou mogen worden verkocht, maar een gedeelte daarvan. Daardoor zal een ontwikkelaar zonder door gemeenten opgelegde verplichtingen alle woningen aan beter betalende partijen verkopen. Wel hebben corporaties er nog meer dan in het verleden belang bij om zich coöperatief op te stellen, doordat ze steeds minder grondposities hebben. Om woningen te kunnen kopen helpt het als ontwikkelaars bereidwillig zijn om met hen in zee te gaan. Woningen in het gereguleerde segment kunnen immers ook door private partijen worden gebouwd.

> *"Je ziet ook ontwikkelaars die wel aangeven van, nou ja, we moeten wel, dus laten we dan maar met [naam corporatie] gaan praten. Wat wij heel erg uitstralen is dat wij geen rupsje-nooit-genoeg zijn dat zegt van nou, doe mij maar een appartement van 90m² voor een ton. We werken met compacte plattegronden waardoor de bouwkosten en de kosten die wij kunnen betalen, misschien relatief dicht bij elkaar zitten. Dus de veer die ze laten is dan nog te overzien. Maar goed, dan ga je dus in onderhandeling met een ontwikkelaar."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Tegenwoordig leggen gemeenten soms ook op dat een bepaald deel markthuur moet worden gerealiseerd, waarbij soms aanvullende eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld de hoogte van de huur. In dit geval verlopen de onderhandelingen hetzelfde als bij corporaties, alleen worden de woningen aan een belegger verkocht. De prijs ligt hier meestal dichter bij de marktprijs van vergelijkbare koopwoningen.

Een gemeente heeft de grondpositie

In dit geval verkoopt de gemeente de grond aan een marktpartij die deze gaat ontwikkelen, vaak in de vorm van tenders. Hierbij kan de gemeente de grond zelf bouwrijp maken, maar dit kan ook door de ontwikkelaar worden gedaan. Wat de ontwikkelaar betaalt, vloeit voort uit de aanbesteding. De grondprijsbrief van de gemeente, waarin het prijsbeleid van gemeenten is vastgelegd, kan daarbij als richtlijn dienen. De winst die valt te behalen door de bestemming van grond naar wonen te veranderen, komt grotendeels bij de gemeente terecht.

Als de gemeente de grond zelf in bezit heeft wordt soms een deel van de grond direct aan corporaties verkocht, vrijwel altijd tegen een sterk gereduceerd tarief ten opzichte van de marktprijs. Soms krijgen corporaties de grond gratis. Omdat corporaties hierbij afhankelijk zijn van de goede wil van de gemeente, is hierbij weinig onderhandelingsruimte. Ook kan de gemeente een deel van de grond direct aan beleggers verkopen, die daarop huurwoningen realiseren. Hoe meer eisen de gemeente hierbij stelt aan de te bouwen huurwoningen (bijvoorbeeld op het gebied van huur, huurverhogingen, of verkooprestricties), hoe minder er voor de grond wordt betaald. De onderhandelingen hierover verlopen soms stroef. Beleggers wijzen op het risico dat projecten vertraging kunnen oplopen als ze hun business-case niet kunnen rondkrijgen en daardoor afhaken. In welke mate dit reëel is, is niet duidelijk. De prijs die corporaties en beleggers betalen, hangt af van de afspraken over hoe het gebied eruit komt te zien; daar gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

In andere gevallen spreekt de gemeente een percentage sociale of middeldure huurwoningen af met de ontwikkelaar, die zelf in onderhandeling gaat met de corporatie. De prijs die de corporatie betaalt, kan al worden vastgelegd in de inschrijving van de ontwikkelaar op de aanbesteding, maar wordt soms ook pas uitonderhandeld met de corporatie nadat de aanbesteding is gegund. Die onderhandelingen lopen van een paar maanden tot een jaar.

2.4 Projectontwikkeling

Een project begint met een initiatief: de gemeente of een marktpartij vat het plan op om ergens woningen te gaan bouwen en probeert daar de handen voor op elkaar te krijgen. Vrijwel zonder uitzondering neemt de partij die de desbetreffende grond in handen heeft (vaak voor dit doel aangekocht) het initiatief. Een succesvol woningbouwinitiatief zorgt voor een flinke waardestijging van de grond, die voor een belangrijk deel naar de eigenaar gaat.

De gemeente speelt vanuit haar wettelijke bevoegdheden een belangrijke rol. Ook wanneer de gemeente de grond niet zelf in bezit heeft. Als de gemeente de grond wel in bezit heeft, kan ze het project grotendeels zelf vormgeven – dit wordt 'actief grondbeleid' genoemd. Als de grond van een ontwikkelaar is, gebeurt de vormgeving van het project in samenspraak tussen de ontwikkelaar en de gemeente – dan is sprake van 'passief' of 'faciliterend' grondbeleid. In deze paragraaf leggen we uit hoe de projectontwikkeling bij actief en passief grondbeleid in zijn werk gaat. We gaan ook in op een paar tussenvormen.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de grond zelf in eigendom, maakt zelf een plan voor het ontwikkelgebied, en zoekt via een aanbesteding een aannemer die infrastructuur en andere voorzieningen aanlegt en de grond bouwrijp maakt. Gemeenten vinden het een groot voordeel zelf aan het stuur te zitten.

> *"We hebben natuurlijk altijd speciale ideeën bij een woninguitbreidingsplan. Specifieke kwaliteiten, omvang van kavels misschien, woningdichtheid. Dat kun je het beste zelf bepalen als je aan het stuur zit."*
>
> (Gemeente in het oosten van het land)

Nadat het bestemmingsplan gereed is, worden de bouwkavels doorgaans via een aanbesteding verkocht aan marktpartijen die de woningen naar de wensen van de gemeente realiseren. Ook kan een deel van de kavels direct aan particulieren worden verkocht, voor zelfbouw. Landelijke gemeenten buiten de Randstad vertellen dat hun bevolking daar veel waarde aan hecht.

Faciliterend grondbeleid

In dit model heeft de gemeente vooral een faciliterende rol. De gemeente maakt afspraken met de ontwikkelaar over hoe het gebied eruit komt te zien en neemt eventueel een rol op zich bij het bouwrijp maken. De ontwikkeling gebeurt door de private partij. Na afloop neemt de gemeente nieuwe publieke voorzieningen over. Risico's liggen vooral bij de ontwikkelaar.

> *"Een initiatiefnemer, grondeigenaar, komt naar ons toe komt met een voorstel, met een idee. Dan maken we een startnotitie, die leggen we voor aan het college. Van dit is het plan ongeveer in grote lijnen en hier hebben we nog vragen over, zullen we dit verder onderzoeken? Als het college ja zegt, dan gaan we dat verder onderzoeken. Dan worden de mitsen en maren eruit gefilterd en de voorwaarden bepaald. En dan sluiten we een [anterieure] overeenkomst. Met die initiatiefnemer doorloop je dan het reguliere ruimtelijke-ordeningsproces, leidend tot een vast bestemmingsplan en een bouwplan."*
>
> (Randstedelijke gemeente)

Bouwclaimmodel

De gemeente koopt de grond van een ontwikkelaar. Die krijgt het recht om een deel van de bouwrijpe kavels af te nemen. Deze constructie lijkt op actief grondbeleid en wordt vaak gebruikt als er meerdere grondeigenaren

in het ontwikkelgebied zijn, om coördinatieproblemen te verminderen. Risico's liggen voor een groot deel bij de gemeente die de grondexploitatie op zich neemt.

> *"We hebben vandaag toevallig een koopovereenkomst in het college. Daar wordt [alles] heel specifiek beschreven. Het gaat uit van een verkavelingstekening, die we samen [met de ontwikkelaar] maken, dus de bouwkavels. Er wordt precies met kleurtjes aangegeven wat voor soort woningen waar worden gebouwd en welke woningen onder de sociale huur vallen. Zelfs aangegeven wat eventueel andere segmenten in de huursector zijn. Dus er wordt heel concreet besproken. Er zit uiteindelijk ook een stedenbouwkundig plan bij."*
>
> (Gemeente in het zuiden van het land)

Jointventuremodel

Er wordt een grondexploitatiemaatschappij opgericht die de ontwikkeling uitvoert. De gemeente en private partijen brengen grond en kapitaal in naar rato van hun aandeel in de maatschappij. Private partijen kunnen ook het recht krijgen om een deel van de woningen te bouwen. De winst van het project wordt verdeeld.

Andere tussenvormen

Bij grotere projecten kan ook voor een mix van deze vormen worden gekozen. Bijvoorbeeld omdat er één grote private grondeigenaar in het gebied is die zijn grond zelf wil ontwikkelen.

> *"De grond was in eigendom van meerdere ontwikkelaars. Die hebben in het verleden al de grond gekocht. Toen de wijk in ontwikkeling ging, hebben we meerdere ontwikkelaars bij elkaar gezet. Daar zijn een aantal bouwclaims uit voortgevloeid en twee ontwikkelende partijen, de gemeente en een grote projectontwikkelaar. [...] Die was zo groot, die liet zich niet uitkopen. [...]De bouwproductie wordt verdeeld. Vijftig procent mag de gemeente bepalen, vijftig procent doet de ontwikkelaar. En dat wat de gemeente mag bepalen, dat zijn voor een deel vrijesectorkavels en is voor een deel sociale huur, want we willen ook sociale huur. Voor een deel tweekappertjes en nog een aantal rijen. Die gaan we vervolgens weer aanbesteden. De vrijesectorkavels, die gaan natuurlijk direct naar de consumenten want die willen we ook gelegenheid geven om los van de projectbouw die er komt, ook zelf te bouwen."*
>
> (Gemeente in het oosten van het land)

2.4.1 Welke stappen worden doorlopen bij de projectontwikkeling?

Bij een bouwinitiatief is de eerste vraag of er behoefte is aan woningen op die locatie en of de gemeente en provincie er aan willen meewerken. Vervolgens worden er verkennende gesprekken met andere partijen gevoerd en wordt een opzet voor het plan gemaakt, dat dan verder in detail wordt uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan en bestemmingsplan.

> *"Als het een interessante locatie is, dan ga je in gesprek met de grondeigenaar, dan ga je in gesprek met de gemeente of er überhaupt behoefte is om daar woningbouw te hebben of er een bestemmingsplanwijziging mogelijk is. Nou, vanuit daar ga je wat marktonderzoek doen. [...] Dus dat je een klein beetje weet van moeten we appartementen of moeten we patio's of moeten we juist exclusieve woningen? Nou, eigenlijk aan de hand daarvan laat je door een stedenbouwkundige een korte opzet maken. Die ga je bespreken met de gemeente. Als een gemeente dan laaiend enthousiast is, dan kom je snel tot een overeenkomst."*
>
> (Ontwikkelaar in het zuiden van het land)

Is er behoefte aan woningen?

De initiatiefnemer wil uiteraard weten of er een markt is voor woningen op een locatie. Daar wordt een scala aan bronnen en methoden voor gebruikt. Er zijn periodieke landelijke onderzoeken naar woningbehoefte zoals de WLO-scenario's, het WoON-onderzoek en de demografische ramingen van ABF/Primos en CBS/PBL. Ook kan er worden geput uit publiek beschikbare cijfers over transacties en huizenprijzen. Gemeenten en provincies laten vaak ook lokale of regionale behoefteonderzoeken uitvoeren. In dure regio's – bijvoorbeeld in de steden in de Randstad – is vooraf al duidelijk dat er voldoende vraag is. Daar is de vraag vooral aan wat voor type woningen behoefte is.

Marktpartijen maken soms gebruik van inschattingen van makelaars, die ze vaak inschakelen voor de uiteindelijke verkoop aan particulieren. Ze doen gerichte enquêtes of ze gaan af op hun eigen onderbuikgevoel. Een paar grote landelijke ontwikkelaars hebben hun eigen onderzoeksafdeling om de vraag in te schatten.

> *"We hebben geanalyseerd wat willen mensen. We hebben studenten op pad gestuurd, ga maar eens bij supermarkten vragen, ga maar bij de bank vragen. We hebben enquêtes gehouden, vier- vijfhonderd mensen die respons gegeven hebben. En daar kwamen dingen uit: de grootte van de appartementen, drie of vier slaapkamers, dus dat hebben we redelijk goed geanalyseerd. [...] Met al die ingrediënten hebben we ontwerpers op pad gestuurd."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

> *"Wij hebben eigen mensen, een eigen marktonderzoekafdeling. We brengen de wensen in kaart. We hebben ook een klantenpanel van tienduizend mensen. Vanuit de data-analyse kunnen we veel doen. Sturen we vragen in en krijgen we daar antwoord op. Dat is een prachtig systeem. Wij weten waar de behoefte is en wat niet."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Ook institutionele beleggers maken een inschatting van de vraag, voordat ze besluiten om in een project met huurwoningen stappen. Ze hechten veel waarde aan een onderhoudsarm en tijdloos ontwerp, zodat een woning ook op de langere termijn goed verhuurbaar blijft.

> *"Wij [...] kijken inderdaad goed naar: wat is de woonpreferentie, hoe graag willen mensen wonen in een bepaalde gemeente? Wat we vervolgens doen is kijken van hoe is de huishoudensontwikkeling? Dus wat is die naar de toekomst toe? En daar hebben we dan op een termijn van dertig jaar gekeken naar de huishoudensgroei in een bepaalde gemeente. En vervolgens kijken we ook naar van wat is de betaalbaarheid? Dus in hoeverre kan die doelgroep ook die woningen betalen? Dus wat is de groei van het aantal huishoudens met het bijbehorende inkomen. Op die manier brengen wij in kaart van wat is de woningbehoefte bij vrije huursector woningen."*
>
> (Institutionele belegger)

Willen de gemeente en provincie meewerken?

Medewerking van de lokale overheden bij een bestemmingswijziging is onontbeerlijk. Van tevoren kan de initiatiefnemer al kijken of het initiatief in de structuurvisie past. Wordt de ontwikkellocatie bijvoorbeeld genoemd als toekomstige plek voor woningen? De structuurvisie noemt soms ook bepaalde doelgroepen waar de gemeente voor wil bouwen, bijvoorbeeld starters, senioren of mensen met een laag inkomen. De kans op een welwillende houding van de gemeente is groter als die groepen in het plan bediend worden. Hetzelfde

geldt voor andere gemeentelijke prioriteiten als energiezuinigheid. Op een locatie kunnen ook beperkingen gelden, in verband met natuurbescherming, geluidsnormen of een te korte afstand tot activiteiten met gevaar voor omwonenden. Dan is een bouwplan weinig kansrijk.

Met het oog op de provincie is van belang hoeveel ruimte ze de gemeente geeft voor nieuwbouw, en of dit op uitleglocaties mag of alleen binnenstedelijk. De meeste provincies limiteren de harde plancapaciteit op de gemeentelijke behoefte die voortvloeit uit demografische prognoses (Wichard e.a., 2018). Er bestaan verschillende methoden om deze prognoses op te stellen. Een methode waar onze gesprekspartners vaak naar verwijzen is die van ABF (zie kader over prognoses).

De harde plancapaciteit is het aantal woningen dat volgens vastgestelde bestemmingsplannen mag worden gebouwd, maar nog niet is gerealiseerd. De zachte plancapaciteit bestaat uit plannen die nog geen formele status hebben. Medewerking van de provincie hangt dus af van hoeveel andere bouwplannen er in de gemeente op de rol staan. Daarnaast moet de provincie bij plannen op uitleglocaties toetsen of de woningbehoefte die het plan vervult, niet binnen het stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Omdat de provincie hierbij zelf bepaalt aan welke maatstaven dit wordt getoetst, heeft de provincie hierin veel vrijheid.

> *"Eens per twee jaar vinden de onderhandelingen plaats. Dan komt de provincie weer met nieuwe cijfers, die uit de black box van ABF rollen. En vervolgens gaan wij er allemaal op schieten en zeggen van, dit past ons ook niet, klopt niet. Nou, dan zitten we in een onderhandelingstraject en uiteindelijk hakt de provincie de knoop door welke procedure en welke aantallen we de komende twee jaar gaan volgen."*
>
> (Gemeente in het oosten van het land)

Sommige gesprekspartners vinden dat met name provincies te kritisch zijn bij het beoordelen van de behoefte aan woningen, waardoor er vertraging optreedt of te weinig gebouwd wordt. Een marktpartij of gemeente ziet dan een duidelijke behoefte, maar krijgt geen groen licht van de provincie. Of de provincie houdt volgens hen te weinig rekening met het feit dat een deel van de plancapaciteit uiteindelijk niet gebouwd wordt. Het komt niet vaak tot een formele afwijzing van de provincie, omdat plannen meestal niet worden ingediend als de kans op toestemming klein is.

> *"Nou, ik zie dat gemeenten, maar met name provincies, die regels toch wel heel strak interpreteren. Ja, kijk, wij hebben ook bepaalde locaties waarvan we zeggen, daar kunnen we gewoon nu starten. Partijen zitten daar, die willen investeren, we kunnen garanties geven dat die woningen gerealiseerd worden. Er wordt gewoon gezegd van ja, die behoefte moet aangetoond worden, terwijl wij meer dan voldoende behoefte zien om die woningen af te zetten. Anders zouden we dus sowieso niet investeren in die gebieden."*
>
> (Institutionele belegger)

> *"Wat er in het verleden nog gedaan werd, is dat je bijvoorbeeld meerdere plannen gelijk in procedure nam. Dan had je de kans dat er altijd wel een doorging [...]. Doordat je nu van bovenaf wordt beperkt in je harde plancapaciteit, ga je dat niet doen. Focus je op één plan. [...] En als dat vertraagt, droogt een dorp op en loopt het dorp weg. Dat zijn wel spagaten, waar je soms in komt te zitten."*
>
> (Gemeente in het oosten van het land)

Huishoudensprognoses

Bij ramingen van de woningbehoefte spelen trends in de groei van de bevolking en het aantal huishoudens een belangrijke rol. Lagere overheden maken vaak gebruik van de Primos-prognoses van ABF en van de PEARL prognoses van het PBL. Deze prognoses hebben allebei op nationaal niveau de driejaarlijkse bevolkingsprognose van het CBS als uitgangspunt. Naast een bevolkingsprognose maakt het CBS ook een huishoudensprognose. In deze prognose wordt op basis van trends rond geboorte, sterfte, migratie en overgangen tussen huishoudensposities (zoals het moment waarop mensen het ouderlijk huis verlaten of gaan samenwonen) een inschatting gemaakt van het toekomstige aantal huishoudens.

Bij het ramen van de trend in de woningbehoefte vertaalt het Primos-model van ABF de uitgangspunten uit de landelijke bevolkingsprognose van het CBS naar het niveau van gemeenten (en deels zelfs naar nog lagere schaalniveaus). Hierbij worden de modelparameters, bijvoorbeeld op het gebied van geboorte- en sterftekansen, zodanig gekozen dat de ontwikkeling van het aantal inwoners in de voorgaande acht jaar zo goed mogelijk kan worden voorspeld (Faessen e.a., 2017). Vervolgens wordt net als bij de huishoudensprognoses van het CBS op basis van de dynamiek in demografische processen de groei in de woningbehoefte bepaald (het aantal starters en het aantal huishoudens dat de woningmarkt juist verlaat). Met betrekking tot de regionale woningbehoefte wordt ook met binnenlandse migratie rekening gehouden, waarbij verschillende verhuismotieven op korte en lange afstand een rol spelen.

Nu de markt aantrekt, laten provincies wel weer iets gemakkelijker projecten doorgaan. Sommige geïnterviewden geven aan dat de provincie op deze manier vaak achter de feiten aanloopt. Om op korte termijn woningen te kunnen opleveren, hadden projecten immers al een aantal jaren geleden moeten worden gestart.

Andere geïnterviewden vinden de houding van provincies minder problematisch. Niet alle gemeenten willen in het groen bouwen. In een neergaande markt, of een regio waar de vraag naar woningen laag is, kan het snoeien in plannen ervoor zorgen dat de overgebleven plannen wel rendabel zijn.

> *"Soms wordt er te veel gebouwd. Dan krijg je dus wel die versnippering, dat die plannen niet doorgaan. Nu zal het even wel loslopen, maar over een jaar is het de vraag nog maar. Je moet zorgen dat elk plan daadwerkelijk kans van slagen heeft. Dat die 70, 80% voorverkoop heeft of 50% voorverhuur heeft. Nou, dan heb je dat plan af en dan ga je naar het volgende. En dat kun je alleen maar doen door dat af te stemmen. En als de gemeentes dat niet allemaal onderling afstemmen, dan is dat bovenregionaal dus. Nou ja mooi, ik vind dat prima."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

Een gemeente opperde dat de financiële toezichtsrol van de provincie op de achtergrond meespeelt bij het afremmen van woningbouwplannen. In de crisis ontstonden bij sommige gemeenten grote verliezen doordat projecten niet doorgingen.

Provincies zijn bekend met de kritische geluiden, maar stellen dat veel gemeenten de ruimte die ze voor nieuwbouw hebben nog niet volledig benutten. Dat impliceert volgens hen dat de provinciale kaders in de praktijk niet zo beperkend zijn voor de woningbouw.

> *"Alle gemeenten mogen een paar duizend woningen bouwen, een paar honderd in ieder geval. Maar heel veel mogen een paar duizend. Bijvoorbeeld, gemeente [X] mag gewoon 3000 woningen bouwen hoor, in de komende vijf jaar als ze willen. Planologisch hoeft daar niks voor te gebeuren. Maar blijkbaar lukt dat ze niet of is die vraag er niet."*
>
> (Provincie)

De provincies die we spraken zijn bezorgd dat gemeenten in minder goed lopende gebieden zonder sturing te veel plannen maken die met elkaar concurreren en daardoor niet de voorverkoopdrempel halen. Of dat de nieuwe woningen wel verkopen, maar ergens anders leegstand en verpaupering ontstaat. Sommige provincies denken dat de huidige woningschaarste tijdelijk is en een belangrijke kans om vrijgekomen locaties in centra een nieuwe impuls te geven. Als je de huidige behoefte op een uitleglocatie invult, loop je volgens hen het risico dat op binnenstedelijke locaties langdurig gaten ontstaan.

> *"Je wilt voorkomen dat je problemen krijgt in de bestaande voorraad. Want die is dan minder aantrekkelijk dan de nieuwbouw in eerste instantie, waardoor je dus in de bestaande voorraad allerlei mensen krijgt die hun huis niet kwijtraken. Of je krijgt leegstand, verpaupering, en dat soort problemen wil je voor zijn. Dus niet alleen kijken, wat kan je nu afzetten? Waar is op korte termijn behoefte aan? Maar ook, waar is op lange termijn behoefte aan? En als daar heel veel verschil tussen zit, dan moet je daar nu al op gaan bijsturen."*
>
> (Provincie)

Provincies lijken het vermogen van de woningmarkt om een evenwicht te bereiken te onderschatten. Als prijzen structureel veel hoger liggen dan de bouwkosten van woningen, wat op veel plaatsen in Nederland het geval is, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat de vraag voldoende groot is om meer woningen te kunnen afzetten. Als er meer woningen worden gebouwd, zal – behoudens in sommige krimpregio's – niet snel leegstand ontstaan. De markt gaat dan naar een evenwicht met iets lagere (of minder sterk stijgende) prijzen.

Verdere uitwerking van het project

Als de gemeente en provincie positief tegenover een plan staan, wordt het gedetailleerder uitgewerkt. Het doel is om precies voor ogen te hebben hoeveel en welke woningen er worden gebouwd, voordat de formele bestemmingsprocedure wordt ingezet. In deze fase spreken de ontwikkelaar en gemeente elkaar wekelijks tot maandelijks. Als het project verder gevorderd is, neemt de frequentie van het contact af, omdat de ontwikkelaar dan minder hoeft af te stemmen met de gemeente. Vanuit de gemeente zijn vaak verschillende afdelingen betrokken, wat de coördinatie – vooral in grote gemeenten – lastig maakt. In kleinere gemeenten lijken deze processen iets soepeler te lopen, omdat de lijnen binnen de gemeente iets korter zijn.

> *"Je hebt vaak iemand die gaat over vergunningen, je hebt iemand die gaat over de ruimtelijke ordening, dus over het hele openbaar gebied, groen, je hebt iemand over het riool, iemand van de financiën, iemand voor het uitzetten en de verkaveling."*
>
> (Ontwikkelaar)

> *"In grote gemeenten heb je eigenlijk veel meer overleg nodig. Met name omdat je ziet dat al die lagen niet met elkaar communiceren."*
>
> (Ontwikkelaar)

Die uitwerking van het project is de fase die het langste duurt in het woningbouwproces, vanwege de brede scope waarover afspraken moeten worden gemaakt; van één tot meer dan tien jaar.

> *"De gebiedsontwikkelingen, daar zit de langste voorbereidingstijd. Aan een bestemmingsplanprocedure ben je een half jaar tot een jaar kwijt. Als je pech hebt, dan heb je ook nog juridische procedures en dan zit je zo op anderhalf jaar. Dat is een periode dat je op zich wel weet wat je wilt gaan doen, maar gewoon niet zo heel veel kan, omdat je moet wachten op een onherroepelijke bestemming, zodat je ook producten kan ontwikkelen en ontwerpen, waarvan je weet dat je ze kan bouwen. De meeste tijd gaat over het algemeen zitten in onderhandeling met de gemeente. Dus alle onderzoeken, het opstellen van een bestemmingsplan en al dat soort facetten."*
>
> (Ontwikkelaar)

Omdat ontwikkelaars vaak langdurig in een gemeente actief zijn, verlopen de gesprekken meestal in goede sfeer. De partijen weten vaak wat ze aan elkaar hebben en waar elkaars wensen en gevoeligheden liggen. Marktpartijen proberen ook te netwerken om de band met de ambtenaren goed te houden. Maar zelfs als het contact tussen de ontwikkelaar en de gemeente goed is, is het onderhandelingsproces complex en tijdrovend. Regelmatig verloopt het proces stroef, en soms wordt er weer een stap terug gezet. Dan blijkt er toch nog verschil van inzicht te zijn over een onderwerp dat al was besproken. Een wethouder van een middelgrote stad legt uit wat de redenen zijn dat projecten vaak lang duren.

> *"Er zijn zes factoren waardoor een project lang duurt. Dat kan zijn omdat wij gewoon geen gemeentelijke capaciteit hebben van ambtenaren die dat kunnen doen. Het kan zo zijn dat besluitvorming ingewikkeld is. Dan willen we wel, maar de een wil zus en de ander wil zo. Er moet een parkeergarage onder en de ander zegt nee, daar moeten duurzame woningen. Dat is dus gewoon een besluitvormingsproces. Nou, je hebt nog een politiek debat in een aantal gevallen. Dan heb ik het niet eens over de interne kant, maar gewoon de raad. Dan heb je ook een aantal casussen waar ze als ontwikkelaars elkaar al jaren de tent uitvechten, waardoor het gewoon braak ligt. Dan heb je nog eens de Raad van State. Dat duurt rustig anderhalf jaar als je het allemaal mee hebt. En dan heb je nog eens de banken, dus laten we zeggen de crisis in de afgelopen jaren. Die hebben een tijdje niet uitgeleend en dan is het ook niet gek dat er niks gebeurt."*
>
> (Gemeente in de Randstad)

Vooral grootschalige binnenstedelijke projecten kosten veel tijd. Er zijn dan meer belanghebbenden in de omgeving en de huidige eigenaren moeten worden uitgekocht. Dit wordt benadrukt door alle geïnterviewde markpartijen die dit soort grote gebiedsontwikkelingen doen.

> *"Wij hebben een aantal binnenstedelijke projecten, transformatie van bedrijventerreinen. Dat duurt soms wel veertig jaar, van begin tot het einde dan. Hier zijn wij volgens mij in begin 2000 ingestapt en daar was de gemeente ook al tien jaar mee bezig. Aan het studeren, aan het bedenken, waar moeten die bedrijven naartoe? Waar we beginnen we met aankopen? Partijen erbij gezocht. In 2030 zijn we hopelijk klaar met de laatste woning, dus dan ben je zo veertig jaar met elkaar bezig."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

> *"Bij de doorlooptijd van een binnenstedelijk project zit je minstens op tien jaar. Vanaf het idee van we gaan er wat doen. Dan heb ik het niet over een klein project, maar echt gewoon binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Bij dit project in een grote stad zijn ze in 2005 begonnen met nadenken. Nu denken we in 2020 de eerste paal te kunnen slaan. Dat is niet gek, want als je dan wat gaat doen, wil je het ook goed doen. En inspraak van de buurt en je moet iedereen zijn plek geven."*
>
> (Institutionele belegger)

Op buitenstedelijke locaties gaat het ontwikkelproces veel sneller. Daar is vaak in een eerdere fase discussie over de vraag of de locatie groen moet blijven of niet. Als de knoop daarover is doorgehakt, kan het volgens betrokken partijen snel gaan. Er zijn dan weinig aanwonenden die een belang hebben waar rekening mee moet worden gehouden.

Sommige partijen benadrukken dat het belangrijk is om niet elk detail (vroegtijdig) contractueel vast te leggen. De flexibiliteit neemt dan af, en het onderhandelingsproces kost meer tijd. Het is dan wel belangrijk dat de marktpartijen en de gemeente vertrouwen in elkaar hebben. Soms worden in een raamwerkovereenkomst eerst de hoofdlijnen vastgelegd, die dan op een later moment verder worden uitgewerkt.

> *"De ervaring is wel, op het moment dat je alles wilt dichttimmeren tot op locatieniveau, dan gebeurt er niets. Dus het heeft in belangrijke mate ook te maken met vertrouwen en ik denk ook dat Nederland daar toch wel wat uniek in is ten opzichte van landen om ons heen. Ik heb bijvoorbeeld ook relaties die in Duitsland actief zijn, dat is een land waar men alles probeert dicht te timmeren en voor elk detail een advocaat aan tafel heeft zitten. Er wordt hier in Nederland op een gezonde wijze een contract gemaakt, maar er wordt ook best wel veel op vertrouwen gedaan."*
>
> (Institutionele belegger)

De geïnterviewden benadrukken dat het belangrijk is om buurtbewoners tijdig te betrekken bij de fase waarin het project verder wordt uitgewerkt. Als mensen kunnen zien wat er gaat gebeuren en dat dat niet bedreigend voor hen is, kan dat al een hoop tegenstand wegnemen. Ook kunnen de plannen op punten worden aangepast om tegemoet te komen aan eventuele bezwaren van omwonenden. Bijvoorbeeld door rekening te houden met het uitzicht van bewoners, of door een iets grotere afstand tot bestaande woningen. Meestal lukt het zo om tijdrovende formele bezwaarprocedures te voorkomen.

> *"Kijk, het is als corporatie gewoon echt heel belangrijk om bewoners mee te krijgen. Want als corporatie blijf je altijd aanwezig in de wijk, en de omwonenden zijn ook vaak onze eigen huurders. Dus we willen ook gewoon heel graag een wijk betrekken bij de ontwikkeling. Het is vaak ook eerder de angst die ik ervaar bij de gemeente voor bewoners die dingen vertraagt dan de bewoners zelf, gek genoeg."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

> *"We hebben ook heel erg op detailniveau gekeken van wat de wensen zijn. Bijvoorbeeld, omwonenden waren ontevreden over het tijdelijk parkeerterrein met puingranulaat. Daar stonden plassen op. Nou, daar hadden ze ook eigenlijk gelijk in. Dus toen hebben we gezegd van, nou ja, we hebben eventueel een oplossing om er van dat grit overheen te storten. Vinden jullie dat dan wat? Ja, nou, daar was nog wel over te praten. Wilt u dan die kleur of wilt u die kleur? Nou, doe dan maar in die kleur, dat vinden we het mooiste."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Er is een aantal wettelijke vereisten om ervoor te zorgen dat woningbouw goed past in de omgeving. De nieuwe woningen mogen bijvoorbeeld niet te veel last hebben van geur of geluid. Ook moeten de gevolgen van nieuwbouw voor beschermde flora en fauna en archeologische waarden worden ondervangen. Vaak volstaat een kort vooronderzoek om aan te tonen dat er geen problemen zijn.

> *"Dan gaan we geluidsonderzoek, archeologisch onderzoek, verkennend bodemonderzoek, flora- en faunaonderzoek doen, dus die pak je ook allemaal mee. Eventueel onderzoek van het bestaande pand wat er staat, dus dat kunnen sloop- of asbestonderzoeken zijn. Geluidsonderzoek niet altijd. Flora en fauna, dat is per gemeente verschillend, stedelijk-bouwkundigen vragen eigenlijk gewoon na van welke onderzoeken zijn gewenst op deze plek en die zoekt het zelf natuurlijk ook wel even uit en de gemeente geeft dan eigenlijk een soort boodschappenlijstje."*
>
> (Ontwikkelaar)

Als er mogelijk wel historische resten of vleermuizen in een projectgebied zijn, is uitgebreider onderzoek nodig. Dergelijk vervolgonderzoek kan kostbaar en tijdrovend zijn.

Waarover worden afspraken gemaakt?

Voor de formele bestemmingsprocedure maakt de gemeente vaak afspraken over het projectgebied met de ontwikkelaar in de anterieure overeenkomst. We onderscheiden vijf hoofdterreinen waar deze afspraken over kunnen gaan: ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, parkeren, sociale huur en middeldure huur.

Uiteindelijk bereiken de gemeente en de ontwikkelaar overeenstemming over een totaalpakket. Vaak zijn er uitruilen mogelijk tussen de verschillende categorieën, of kan een grotere inspanning van een ontwikkelaar – bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid of innovatie – leiden tot een lagere grondprijs. Als de grond van de gemeente is, rekent de gemeente aan de grondexploitatie, en de ontwikkelaar aan de vastgoedexploitatie. Beide partijen moeten het financiële plaatje rond krijgen. Ook als de grond van de ontwikkelaar is, wordt er nog veel onderhandeld, omdat de gemeente vaak een aantal eisen stelt die ten koste van de winst van de ontwikkelaar gaan.

Bij een aanbesteding worden van tevoren punten toegekend aan elke categorie, zodat inschrijvers weten welk gewicht duurzaamheid of het aantal sociale huurwoningen heeft bij de gunning. Daar kunnen ze in hun voorstel rekening mee houden. Ontwikkelaars steken veel tijd in het bestuderen van de gewichtenmatrix waarmee biedingen worden beoordeeld. Ze optimaliseren de combinatie van factoren die worden meegewogen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de geboden grondprijs, duurzaamheid en stedenbouwkundige kwaliteit.

Gemeenten willen dat een woongebied er aantrekkelijk uitziet, met voldoende groen, zichtlijnen, en aantrekkelijke architectuur. Vooral als de projectontwikkelaar een heel gebied ontwikkelt, heeft die hetzelfde belang: in een lelijk gebied wil niemand wonen en brengen woningen minder op. Wel geven veel

geïnterviewden aan dat de gemeente de lat vaak hoger legt dan andere partijen, vooral in goedlopende woningmarktgebieden of in een opgaande markt. Voor hen gaat meer groen bijvoorbeeld ten koste van het aantal woningen dat ze kunnen verkopen of verhuren, of leiden welstandseisen tot hogere bouwkosten.

> *"Kijk, de gemeente wil natuurlijk een gouden griffel en wij een koperen en uiteindelijk komen we ergens tussenin. Een van onze projecten grenst aan een park en de gemeente gaat heel dat park aanleggen en dat wordt hartstikke mooi. En die verwacht natuurlijk van ons ook een stukje kwaliteit van hoe we daarop aansluiten. Je moet het verkoopbaar maken. Het moet er mooi uitzien, maar je moet ook niet overal platanen en grote bomen gaan zitten planten, want dan kom je budgettair gewoon niet uit. Dus daar zit altijd een spanningsveld, aan het einde gaat het weer om geld. Maar je kan er met de gemeente heel goed over praten vind ik. Uiteindelijk komen we daar wel uit."*
>
> (Ontwikkelaar)

Gemeenten en marktpartijen hebben ook tegengestelde belangen, zeker als de ontwikkelaar maar een klein deel van de wijk bouwt. De ontwikkelaar wil dan een zo groot mogelijk deel van de grond bebouwen en zoveel mogelijk de hoogte in. De gemeente wil de wijk juist licht en groen houden en schaduwwerking van hoge gebouwen tegengaan.

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat er als huizenprijzen hoog zijn niet per se meer wordt gebouwd, maar vooral duurder. Gemeenten stellen als huizenprijzen stijgen steeds hogere eisen aan de ruimtelijke kwaliteit. Tijdens de crisis gebeurde het omgekeerde. Toen zijn er dingen gebouwd met een kwaliteit die volgens sommige gesprekspartners lager is dan aanvaardbaar. De laatste jaren slaan gemeenten volgens verschillende geïnterviewden juist door in de omgekeerde richting, en stellen ze soms eisen die volgens hen niet langer in het belang van de bewoners zijn. Hoogte-eisen van gemeenten staan soms verdichting in de stad in de weg. Om sloop en nieuwbouw rendabel te krijgen moet namelijk vaak fors hoger worden gebouwd dan wat er eerst stond. Sloop is namelijk een vorm van waardevernietiging.

> *"Ik weet dat wij in het centrum tijdens de crisis wel de onderkant hebben aangetikt, als in stedenbouwkundige kwaliteit. Dat is één grote strakke gevel, met allemaal dezelfde raampjes, allemaal dezelfde deurtjes en hetzelfde pannetje. Dus alles wat je van een huis kan snoepen om een cataloguswoning over te houden, zal ik maar zeggen. Nou, we vinden eigenlijk een basiscataloguswoning echt wel zwaar onder de maat. Alleen ik zie het nu doorslaan. Dat elke gevel een andere steen moet zijn, het liefst wit gekiemd, wat voor ons onderhoudstechnisch echt een drama is. Met grote overstekken, met koper en goud aan de gevel."*
>
> (Corporatie in het oosten van het land)

> *"De gemeente zit er bovenop, zeker zo'n adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit. Ja, dat gaat wel echt tot het niveau van balkonnetjes en de plattegrondjes en de architectuur."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Alle gemeenten in ons onderzoek benadrukken het belang van duurzaamheid van nieuwe woningen. Ze stellen hier hoge eisen aan. Ontwikkelaars en beleggers onderschrijven het maatschappelijk belang van verduurzaming ook en erkennen dat zij hier een rol hebben, maar merken dat de extra investering voor een gasloze of bijna energieneutrale woning nog niet volledig kan worden doorberekend naar de consument. Die heeft nog vaak een voorkeur voor een goedkopere (conventionele) woning die minder duurzaam is, ook al verdient de investering zich op termijn terug in lagere maandlasten.

> *"Als je het nu over aardgasloos bouwen hebt, nou ja, de bouwkosten zijn in de orde van grootte tien tot vijftienduizend meer, exclusief btw. Een consument op dit moment betaalt dat niet extra voor de woning. Het is niet zo dat er dan vijftien tot twintigduizend vrij-op-naamprijsstijging opeens inzit. Ik denk dat ik nu net zo goed een woning kan verkopen met gas of zonder gas. En als we geluk hebben een derde daarvan op de vrij-op-naamprijs kan doen."*
>
> (Ontwikkelaar)

Diverse ontwikkelaars geven aan dat een gelijk speelveld voor hen belangrijk is. Duurzame woningen zijn volgens hen lastig verkoopbaar als in de buurt ook goedkopere woningen worden gebouwd die minder duurzaam zijn. Aangezien sinds 1 juli 2018 alleen nog maar gasloos mag worden gebouwd is dit probleem voor een flink deel opgelost. Andere partijen wijzen erop dat de consument een gewenningsproces doormaakt. De bereidheid om te betalen voor een toekomstige energiebesparing neemt geleidelijk toe. Wat hierbij ook helpt is dat huishoudens hier tegenwoordig een energiebespaarlening voor kunnen krijgen.

Het deel van de meerkosten dat zich niet vertaalt in de vrij-op-naamprijzen moet worden gedragen door de eigenaar van de grond. Dit is een belangrijk onderwerp in de onderhandelingen tussen marktpartijen en gemeenten. Vooral als de gemeente zeer strenge eisen stelt, zoals de BENG-norm.[7]

> *"De eisen van de gemeente kunnen soms ook doorslaan. Ik snap heel goed dat je als gemeente een duurzaamheidsambitie hebt, maar als je woningen conform de kostbare BENG-norm wil laten realiseren, dan matcht dat niet met een maximale huurprijs van 850 euro per maand en een te hoge grondprijs."*
>
> (Institutionele belegger)

Parkeren is een ander thema dat in de interviews vaak terug komt. Er moeten voldoende parkeerplaatsen zijn om de extra parkeerdruk van het nieuwe project op te vangen. Sinds 2014 wordt de beschikbaarheid van parkeerplaatsen geregeld in het bestemmingsplan. Soms verschilt een gemeente van inzicht met een ontwikkelaar of corporatie over het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de doelgroep. Het komt ook voor dat de gemeente een voorkeur heeft voor een duurdere oplossing, bijvoorbeeld parkeren uit het zicht of ondergronds.

Sommige gemeenten zijn gemakkelijk met het afwijken van de parkeernormen, mits de ontwikkelaar kan aantonen dat een kleiner aantal parkeerplaatsen volstaat. Maar andere gemeenten gaan hier niet snel in mee. Marktpartijen klagen dat deze gemeenten te weinig rekening houden met het type project. Als in de stad, vlak bij een station, studio's van 40m2 worden gebouwd, moeten er dan bijvoorbeeld toch 1,2 parkeerplaatsen per woning komen. Een project is dan soms financieel niet haalbaar, terwijl de toekomstige bewoners vooral met de fiets of het openbaar vervoer gaan. Marktpartijen geven voorbeelden van projecten met grote parkeergarages die grotendeels leeg staan. Een gesprekpartner haalde een voorbeeld aan waarbij, na lang onderhandelen, een groot parkeerterrein zou worden aangelegd bij een stedelijk project. Later strandde dit project alsnog, omdat een andere afdeling meer groen eiste in plaats van een grote parkeerplaats zonder duidelijke noodzaak.

Een ander punt waar de onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars zich op toespitsen, is het percentage sociale huurwoningen in het project. Corporaties zijn in grote mate afhankelijk van de opstelling en het onderhandelingsresultaat van de gemeente bij het bouwen van nieuwe woningen. Sommige

[7] BENG staat voor bijna-energieneutraal gebouw.

gemeenten hebben standaardrichtlijnen over het percentage sociale huur. In andere gemeenten zijn richtlijnen meer vrijblijvend, waardoor er op projectbasis verschillende afspraken worden gemaakt. Corporaties geven aan dat ze dan eerder achter het net vissen.

> *"Het helpt wel als de gemeente, net zoals ze hier hebben gedaan, gewoon zegt, ik wijzig alleen het bestemmingsplan als er 20% sociale huurwoningen komen. Daarmee is eigenlijk die afslag in de grondwaarde dan al verdisconteerd. [...] Dan hebben we gewoon een veel gemakkelijkere discussie, want [...] ze kunnen er geen koopwoningen van maken. Als de gemeente wat meer vrijlaat en zegt van joh, kijk maar wat je doet, dan komen er gewoon koopwoningen, want daar verdient zo'n partij het meeste aan."*
>
> (Corporatie)

De mate waarin gemeenten zich inzetten voor sociale huur verschilt sterk. Sommige gemeenten eisen een fors aandeel sociale huur, terwijl andere gemeenten liever voor de markt bouwen. De grond levert dan meer op. De opbrengst daarvan kan worden gebruikt om andere doelen te verwezenlijken. Ook sluit de omvang van de voorraad sociale huurwoningen soms al aan bij de politieke wensen van de gemeente.

De afspraken die gemeenten maken over sociale huurwoningen bevatten niet altijd aanvullende bepalingen over minimale omvang of de doelgroepen waarvoor de woningen worden gebouwd. Een paar corporaties spraken de zorg uit dat marktpartijen soms kleine woningen bouwen die qua huurprijs wel voldoen aan de definitie van een sociale huurwoning, maar niet bijdragen aan de woningvoorziening voor kwetsbare groepen.

> *"Bijvoorbeeld in [gemeente X] moet bij elk project verplicht 20% sociale nieuwbouw komen. Daarmee creëer je als gemeente vanzelf meer aanbod. Er zit wel een maar in: sociale huur is tot 710 euro. Dus op het moment dat jij een zo klein mogelijk hok bouwt als ontwikkelaar voor 710 euro, wil dat niet zeggen dat het dan ook een sociale huurwoning wordt. Ik kan hem ook gewoon in de eigen portefeuille houden of bij een belegger wegzetten. Dan wordt het ook niet noodzakelijk supersociaal, maar dat telt wel in die 20 procent."*
>
> (Corporatie)

De laatste paar jaar maakt een aantal gemeenten als Amsterdam en Utrecht zich sterk voor het opnemen van middeldure huurwoningen in projecten: woningen die niet meer in het sociale segment vallen, maar wel een gereguleerde huur(-stijging) hebben. Sinds 2017 hebben deze woningen ook een aparte status in bestemmingsplannen. Vanuit het perspectief van ontwikkelaars gaan minimumeisen voor het aantal middeldure huurwoningen ten koste van hun marges, net als bij sociale huurwoningen. Veel ontwikkelaars geven aan dat dit type projecten voor hen niet aantrekkelijk is.

> *"De restricties vanuit middenhuur: voor ons al helemaal niet meer interessant. De grondprijzen blijven op een stevig niveau zitten, dus je ziet nu de terugtrekkende beweging van ontwikkelaars, van ja, onder die condities gaan we niet eens inschrijven. Want het risico blijft enorm. Alleen, de marges zijn flinterdun."*
>
> (Ontwikkelaar)

De institutionele beleggers die wij spraken, waren juist blij met de toegenomen aandacht van gemeenten voor het middeldure huursegment. Zij exploiteren veel van deze woningen en hebben er daarom baat bij als gemeenten beleid introduceren dat tot een hoger percentage middenhuur leidt dan wat op de vrije markt tot stand zou zijn gekomen. De lagere grondprijzen voor middeldure huurwoningen werken als een impliciete

subsidie waar naast huurders ook beleggers van profiteren. Beleggers hoeven bij de aankoop van geoormerkte huurwoningen niet te concurreren met partijen in het koopsegment.

Er zit wel een spanningsveld tussen beleggers en gemeenten over de regels voor de maximale huurprijsstijging. Gemeenten willen de huurwoningen daarmee betaalbaar houden, terwijl beleggers denken dat projecten daardoor soms niet meer financieel rond te krijgen zijn.

> *"Op het moment dat je in Amsterdam (in Utrecht speelt eigenlijk iets vergelijkbaars) een maximale huurstijging gelijk aan inflatie toestaat, en in de sociale sector geldt een veel ruimere regeling, dan krijg je dus een situatie waarbij de huur in de sociale sector harder stijgt dan het middensegment. Dat betekent uiteindelijk dat de huur, als je lang genoeg blijft zitten – en ik chargeer bewust hoor, want dat maakt het duidelijk – [...] in de sociale sector steeds dichterbij het middensegment komt te zitten. Nou, dat betekent dus dat uiteindelijk deze prijzen zwaar onder druk komen te staan."*
>
> (Institutionele belegger)

De bestemmingsprocedure

Als de gemeente en ontwikkelaar overeenstemming over de invulling van het project hebben bereikt, doorlopen ze de procedure om het bestemmingsplan te wijzigen, zoals we die beschreven hebben in sectie 2.3.1. Zonder tegenslag duurt dat ongeveer een half jaar.

Het bestemmingsplan moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. Als het plan goed wordt voorbereid, kunnen de initiatiefnemers er redelijk zeker van zijn dat de stemming in de raad geen problemen oplevert. Slechts bij uitzondering sneuvelt een plan in deze fase en ontstaat vertraging. In grote gemeenten zijn bestemmingswijzigingen vaak een hamerstuk, omdat er zo veel van zijn, terwijl de gemeenteraad er in kleine gemeenten soms uren over kan vergaderen.

De meeste projecten krijgen niet te maken met formele bezwaren tijdens de bestemmingsprocedure. In een kleine minderheid van de projecten zijn individuele belanghebbenden wél bereid om te procederen, vaak om het hele plan van tafel te krijgen. Veel betrokkenen kennen hier wel een voorbeeld van. Een kleine vasthoudende groep is dan niet gevoelig voor kleinere concessies binnen het plan. Door de werklast van de Raad van State kan zo'n procedure een project lang ophouden.

> *"Ja, die vertraging kan zo een jaar zijn. [Een locatie] heeft twee jaar stil gelegen. [...] Nou, die zijn door blijven gaan, terwijl ze wisten dat ze ongelijk zouden krijgen tot aan de Raad van State toe. Ja, waren we tweeënhalf jaar kwijt en toen stortte de markt in. Ja, wat dan, als we dat niet hadden gehad? Dus ja, dat is dramatisch hoor, want dat heeft echt heel veel geld gekost."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

Verschillende partijen – inclusief sommige ontwikkelaars – denken wel dat bezwaarprocedures meerwaarde hebben voor de samenleving. Ze garanderen de rechten van omwonenden, en zorgen ook voor een prikkel om met hun belangen rekening te houden en om met projecten met een hoge ruimtelijke kwaliteit te komen.

Omgevingsvergunning

De laatste stap voordat met de bouw begonnen kan worden is het aanvragen van een omgevingsvergunning. Als het plan in overeenstemming is met het bestemmingsplan, is dat een formaliteit die ruim binnen een half jaar kan zijn afgehandeld. Of de nieuwe Omgevingswet die in 2021 in gaat dit traject zal versnellen is nog niet duidelijk.

> *"Als je een vastgesteld bestemmingsplan hebt en je blijft met jouw plan binnen dat bestemmingsplan, dan valt het niet mee om daar bij de bouwvergunning bezwaar op aan te tekenen. Doen mensen weleens, van ik vind het niet mooi of ik vind het woongenot..., noem maar iets geks. Nou ja, prima. Dat kan, maar als het binnen een bestemmingsplankader zit, heb je verder weinig te vrezen."*
>
> (Ontwikkelaar)

2.5 Kapitaalmarkt

Voor ontwikkelaars gaat de kost voor de baat uit. Ze verdienen aan hun project bij de oplevering aan de verhuurders of eigenaren-bewoners die de woningen kopen, maar moeten daar aan voorafgaand kosten maken. Bijvoorbeeld als ze grond kopen, als ze architecten inhuren en als ze met de gemeente overleggen over de het project. Om deze kosten voor te financieren zijn ze aangewezen op eigen vermogen of vreemd vermogen, meestal leningen. Of ze die leningen kunnen krijgen – en tegen welke voorwaarden – hangt af van de beschikbaarheid van kapitaal in de economie en hoe risicovol investeerders het project vinden. Kapitaal is ook van groot belang voor de vraag naar woningen van eigenaren-bewoners en verhuurders (zie kader).

Het is relatief eenvoudig om financiering te krijgen voor projecten waarvoor het bestemmingsplan al (bijna) rond is en die binnen twee tot vier jaar worden opgeleverd. Het risico voor geldschieters is beperkt en door de lage rente kan er dan goedkoop worden geleend. Zo kunnen de ontwikkelaars de bouwperiode overbruggen.

> *"En dan zie je: dat kapitaal wil zekerheid. Een bank wil best wel financieren als jij een bestemmingsplan hebt."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Anders ligt het voor plannen die zich nog in een vroeg stadium bevinden, waarbij het niet zeker is dat een locatie daadwerkelijk tot ontwikkeling komt. Als banken deze projecten financieren, komen ze bloot te staan aan het ontwikkelrisico, dat substantieel is. De kosten voor ontwikkelaars in de planfase, zoals het inhuren van architecten, de inzet van personeel in de overleggen met de gemeente en eventueel de grondaankoop, vergen een aanzienlijke investering die banken – volgens ontwikkelaars – sinds de crisis niet meer financieren.

> *"We zetten ons eigen vermogen in voor het innemen van posities, voor betaling van optievergoedingen, dat soort zaken. Maar ook voor planvorming en ontwikkelingskosten. We moeten architecten betalen, we moeten stedenbouwkundigen betalen, we moeten juristen betalen. Noem het allemaal maar op. Dus planontwikkeling is best een dure grap."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Daardoor is slechts een kleine groep ontwikkelaars in staat om grote of ambitieuze projecten te realiseren, met name in binnenstedelijk gebied waar de doorlooptijd en complexiteit extra hoog is.

> *"Je moet behoorlijk wat eigen vermogen investeren, waar pas vijf tot tien jaar later misschien rendement op komt. En dan is het ook nog niet zeker dat dat er komt. Dus dat stukje, daarvoor is gewoon geen geld beschikbaar, of niet goed gestructureerd voor beschikbaar, dus dat helpt dat aanbod ook niet. Dat helpt niet om snel met goede en grote en substantiële plannen te komen."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Belang kapitaalmarkt voor vraag

Als eigenaren-bewoners gemakkelijk en tegen een lage rente een hypotheek kunnen krijgen, stijgt de vraag naar woonruimte. De kapitaalmarkt is ook belangrijk voor corporaties, pensioenfondsen en verzekeraars. Hoeveel woningen zij kopen hangt af van hun investeringsmogelijkheden en investeringsbereidheid. Voor institutionele beleggers spelen ook keuzes in hun beleggingsbeleid een grote rol. Zij moeten kiezen welk deel van hun portefeuille ze investeren in Nederlandse woningen. Die concurreren daarbij met andere beleggingen. Bij corporaties zijn vooral hun financiële ratio's van belang. Als ze weinig leningen en rentelasten ten opzichte van hun huren en totale vermogen hebben, is er meer ruimte om te investeren in nieuwe woningen.

Door de lage rente en gestegen huren vormen commerciële huurwoningen een aantrekkelijke belegging. Voor nieuwbouw zijn vooral Nederlandse institutionele beleggers van belang (pensioenfondsen, verzekeraars en vastgoedfondsen). Buitenlandse partijen en particulieren leggen minder gewicht in de schaal en hebben een voorkeur voor bestaande woningen (Capital Value, 2018; Rooijers, 2018). In 2017 kochten institutionele partijen 17.000 nieuwbouwwoningen. De totale portefeuille laat echter weinig groei zien, doordat er veel oudere woningen en woningen in het gereguleerde segment werden verkocht, onder andere vanwege de verhuurderheffing (Rooijers, 2018). Klapwijk e.a. (2017) laten zien dat beleggers vooral investeren in en om de grote steden – zowel in absolute volumes als gecorrigeerd voor het aantal inwoners. Daar is de kans op leegstand klein en lijkt de vraag ook op langere termijn robuust, zodat de beleggers over een horizon van 15 tot 25 jaar een stabiel rendement kunnen realiseren.

Ook corporaties nemen traditioneel een fors deel van de nieuwbouwwoningen af. Een maat voor hun investeringsmogelijkheden is de 'indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties' (IBW). De IBW geeft aan hoeveel corporaties kunnen uitgeven aan nieuwbouw, verbeteringen en huurmatiging voordat ze aan de grenzen van de toezichthouder komen. Het is geen geld dat corporaties op de plank hebben liggen; ze moeten lenen om de maximale ruimte te benutten. De ruimte is sneller op als die voor huurmatiging wordt aangewend dan voor nieuwbouw of renovaties, omdat die investeringen bijdragen aan het vermogen en de huurinkomsten van de corporatie – twee van de maatstaven waarmee het IBW wordt vastgesteld.

Als corporaties al hun investeringsruimte volgens de IBW zouden inzetten voor nieuwe woningen in het sociale domein, zouden ten opzichte van bestaande voornemens iets minder dan 120.000 extra woningen kunnen worden gebouwd (Conijn et al., 2018). Ter vergelijking: de prognose voor het vijfjaarsgemiddelde van de nieuwbouw van corporaties tussen 2016 en 2020 is 22.400 woningen. Dit zijn veel minder woningen dan corporaties op basis van hun financiële ratio's zouden kunnen bouwen. In een enquête noemt slechts 13% van de corporaties 'onvoldoende eigen financiële middelen' als belangrijke reden voor het niet kunnen realiseren van nieuwbouwplannen (Capital Value, 2018). De corporaties die wij gesproken hebben, bevestigen het beeld dat de beschikbaarheid van kapitaal geen beperkende factor is voor hun nieuwbouwproductie. Ze geven aan dat het gebrek aan locaties waar ze goedkope grond kunnen krijgen, voor hen de belangrijkste belemmering is.

Twee gesprekspartners signaleerden een groeiende belangstelling van Nederlandse institutionele beleggers voor nieuwbouwwoningen. Pensioenfondsen willen een groter deel van hun portefeuille alloceren naar vastgoed, tot zo'n 15-20%. Institutionele beleggers zijn echter – volgens de partijen waarmee wij hebben gesproken – vooral geïnteresseerd in woningen als een beleggingscategorie die geen spectaculaire, maar wel stabiele en voorspelbare rendementen oplevert. Ze hebben een voorkeur voor investeringen die snel huurinkomsten zullen genereren en waarbij het risico dat een project grote vertraging oploopt of niet doorgaat, minimaal is. Net als banken zijn ze niet happig om in te stappen in projecten met een horizon langer dan vijf jaar.

> *"Het heeft ook te maken met de commitments die pensioenfondsen afgeven. Drie jaar van tevoren weten we wel wat het bedrag is dat ze willen beleggen in vastgoed, maar dat weten we niet vijf of tien jaar van tevoren. [...]"*
>
> (Institutionele belegger)

Maar juist in de beginfase is de beschikbaarheid van kapitaal tegenwoordig vaak een belemmering. Dit komt ook doordat gemeenten vaak geen actief grondbeleid meer voeren.

> *"Eigenlijk betekent [de overgang van actief naar passief grondbeleid] dat er meer afhankelijk is van private partijen en die kunnen dat niet opvangen. [...] Dus we roepen met zijn allen, beleggers staan voor de deur, het geld klotst tegen de plinten, joh, het is echt niet weg te zetten. Zeggen wij, dat klopt, als de bestemming woningbouw erop zit en als er binnen één jaar een huurstroom op gang is gekomen. Dan klotst het geld tegen de plinten. Maar dat traject van vijftien jaar daarvoor, waarin je moet aankopen, plannen moet maken, mensen moet vrijmaken, moet masseren dat het een woningbouwgebied gaat worden, er zijn heel weinig partijen die daarin willen en kunnen en durven investeren."*

Buitenlandse vastgoedbeleggers spelen nog geen grote rol bij het wegnemen van de belemmeringen in de beginfase van projecten, doordat die volgens verschillende geïnterviewden een korte beleggingshorizon hebben. Een enquête van Capital Value (2018) laat zien dat de meeste buitenlandse beleggers een horizon van vijf tot tien jaar hebben; voor Nederlandse beleggers is dat vijftien tot twintig jaar.

2.6 Bouwfase

Ontwikkelaars hebben tijdens de uitwerking van het stedenbouwkundig plan al contact met bouwbedrijven, om te weten of een invulling van het gebied technisch haalbaar is en tegen welke kosten. Een aantal grotere ontwikkelaars heeft ook een bouwtak binnen het eigen bedrijf. De concrete voorbereidingen voor de bouw kunnen – om grote verliezen te vermijden als een project toch niet kan doorgaan – pas beginnen als de bestemming onherroepelijk is en het stedenbouwkundig plan is vastgesteld; pas dan heeft de ontwikkelaar zekerheid dat hij mag bouwen en hoeveel en welke woningen. Op dat moment worden de ruwe plannen door de architect uitgewerkt in een definitief ontwerp. Een constructeur werkt de technische details uit. Hij doet de sterkteberekeningen en zorgt voor een ontwerp dat zodanig is uitgewerkt dat een aannemer ermee aan de slag kan.

> *"Je zoekt een constructeur uit, je zoekt een adviseur uit, die heb je momenteel voor bijvoorbeeld de EPC-berekeningen gewoon nodig, kun je allemaal zelf niet. Dus al die partijen brengen wij bij elkaar, we doen alles in een bouwteam. Dus je nodigt heel vroeg ook al een bouwer uit aan tafel. Maak ook gratis gebruik van zijn kennis en kunde, zodat je een zo optimaal mogelijke woning krijgt, en er niet na die tijd bezuinigd moet worden."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

> *"Als het dan concreet is, van we gaan er tien woningen op maken, dan gaan we dat uit laten werken door een architect met een definitief ontwerp. Dan haal je er vaak een constructeur bij, van wat moet ik maken, wat voor vloertje moet ik erin leggen. Nou, dat kost ongeveer dit om te bouwen, dan ga je naar de makelaar, en zeg je "nou, makelaar, ik wil op dat plekje deze hutjes bouwen, wat levert dat op? " Dan kunnen we in de verkoop. En als we dan de overdrachten hebben, kunnen we gaan beginnen met bouwen, dan heb je een aannemer nodig."*
>
> (Ontwikkelaar in het zuiden van het land)

De bouw begint zelden voordat minstens 70% van de woningen is voorverkocht. Behalve dat ontwikkelaars zelf geen onaanvaardbare risico's willen lopen, is dit een eis van banken en garantieverstrekkers als SWK (Stichting Waarborgfonds Koopwoningen), Woningborg en Bouwgarant (NEPROM, 2012). Zo'n garantie is bijvoorbeeld noodzakelijk om in aanmerking te komen voor de Nationale Hypotheekgarantie. Ontwikkelaars hanteren soms een hogere drempel dan 70%.

Bouwbesluit

Nieuwbouwwoningen moeten voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit. Dat bevat eisen op het gebied van veiligheid (bijvoorbeeld bij brand), maar regelt ook de leefbaarheid en bruikbaarheid. Zo moeten nieuwe woningen sinds 2012 een eigen buitenruimte van ten minste 4m^2 hebben (zoals een tuin, balkon of loggia), moeten zelfstandige woningen minstens 20m^2 groot zijn en zijn er minimumeisen aan de ventilatie, isolatiewaarde en energiezuinigheid.

Vanaf 2020 moeten nieuwbouwwoningen volgens het Bouwbesluit bijna-energieneutraal (BENG) zijn. Dat houdt in dat ze per jaar maximaal 25 kWh per meter vloeroppervlak aan verwarming en verkoeling nodig hebben, waarvan minstens de helft uit hernieuwbare bronnen komt. Ter vergelijking: een gemiddelde tussenwoning met energielabel C en bouwjaar 1975 tot 1992 verbruikte in 2016 100 kWh per meter vloeroppervlak.[a]

(a) Gasgestookte tussenwoningen met gebruiksoppervlakte tussen 100 en 150 m^2. We hebben een conversiefactor van 10 kWh per m^3 gas gehanteerd. Bron: CBS (link).

2.6.1 Aanbesteding van bouwprojecten

Sommige ontwikkelaars hebben een bouwtak en kunnen de bouw in eigen beheer realiseren. Als dat niet het geval is, moeten een of meerdere aannemers worden ingeschakeld. Als ontwikkelaars (of beleggers die de bouw zelf regelen) daarbij een bouwbedrijf selecteren, letten ze niet alleen op de prijs, maar ook op de

betrouwbaarheid van de ondernemingen – zowel in financiële zin, als met betrekking tot de kwaliteit die ze in het verleden hebben geleverd.

> *"Pensioenfondsen vinden het heel erg belangrijk dat de partijen waarmee je werkt solide zijn. Dus enerzijds een goed track record met betrekking tot gerealiseerde projecten hebben – dus niet new kids on the block die voor het eerst een keer een bepaald type project op de markt gaan zetten – en aan de andere kant kredietwaardigheid. Op het moment dat jij een project van vele miljoenen gaat realiseren, dan is het wel handig dat zo'n partij garanties kan geven ten aanzien van, bijvoorbeeld, de afbouw van het project en de oplevering. Daarnaast wil je natuurlijk ook een gezonde spreiding hebben: dat je niet alles met één bedrijf doet. Als we vastgoed op eigen grondposities willen laten bouwen, dan is het heel gezond om meerdere partijen in concurrentie een prijsaanbieding te laten doen."*
>
> (Institutionele belegger)

Sommige woningcorporaties besteden alles aan, hoewel er ook corporaties zijn die dat niet doen en gebruik maken van een aantal vaste aannemers waar ze in het verleden goede ervaringen mee hebben gehad. Ook corporaties die aanbesteden wegen hun eerdere ervaringen zwaar mee: als ze een paar keer hebben meegemaakt dat een bepaalde bouwer mindere kwaliteit leverde, gaan ze daar niet meer mee in zee.

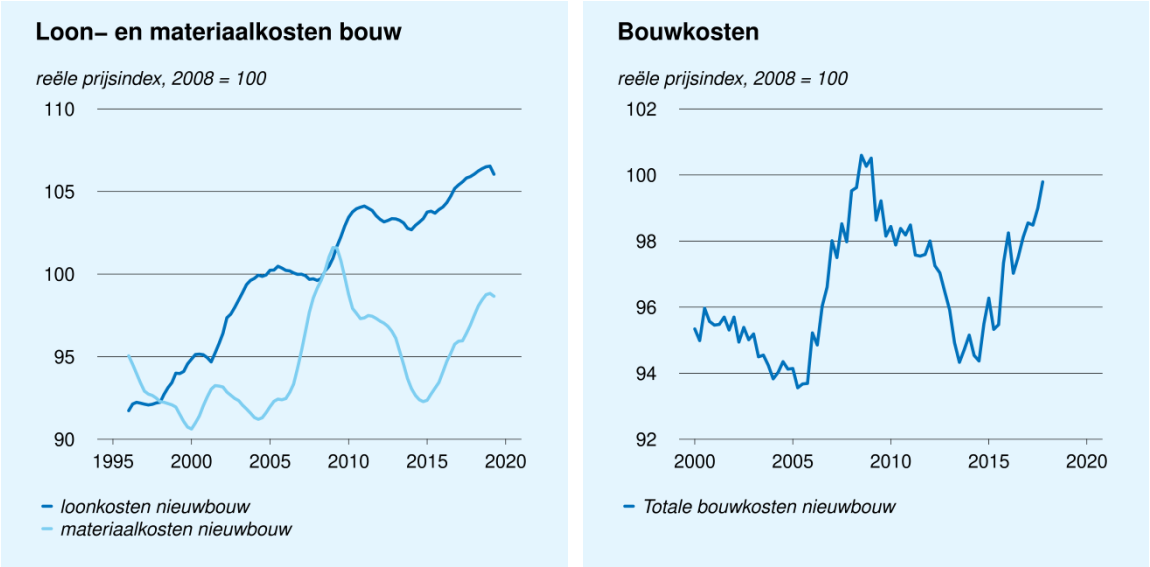
Een ontwikkelaar beschrijft in detail hoe hij over de inkoop nadenkt als hij beslist om mee te doen aan een prijsvraag. Ontwikkelaars met een eigen bouwtak kunnen de kosten ook gemakkelijker inschatten. Ze hebben direct zicht op de bouwkostenontwikkeling en kunnen continu evalueren wat de werkelijke kosten van projecten zijn geweest.

> *"Als je met een tender meedoet, reken je het project helemaal door. Dan zeg je, ik denk dat de bouwprijzen de komende jaren met zoveel procent gaan stijgen en dan neem je in ieder geval dat al wel als percentage op in je doorrekening. Alleen dat is altijd een inschatting op basis van wat je nu in de markt ziet. Het is een voordeel dat wij een eigen bouwbedrijf hebben, daar zit een hele kostenafdeling en die kijken gewoon continu naar wat de markt doet. Maar ook naar verschillende productspecificaties, en zo kun je afwegingen maken. Bijvoorbeeld de opbouw van een wand, moet ik nou de binnenwand met gipsbetonblokken gaan maken, of moet het juist metal stud zijn? Wat kunnen we nu goedkoper inkopen? Zelfs op dat niveau wordt nagedacht over hoe is de beschikbaarheid van het personeel dat die dingen neer moet zetten. Op dit moment kan het zo zijn dat er geen gipsblokkenlijmers zijn, maar wel metal-studbouwers. Weet je, dan denk ik ja, dan moet ik toch die kant op gaan, dat is interessanter."*
>
> (Ontwikkelaar)

2.6.2 Planning van de bouw en de huidige marktschaarste

De gespannen woningmarkt creëert schaarste aan materialen en vakmensen. Dit maakt het volgens betrokkenen lastig om de bouwfase te plannen en leidt ook tot oplopende kosten. In de pers werd in 2018 regelmatig opgemerkt dat de bouwkosten in 2017 en 2018 flink gestegen zijn: materialen worden fors duurder en zelfstandigen verhogen hun tarieven met 'tientallen procenten' (Clahsen, 2018). De kostenindices van het CBS en Eurostat laten een duidelijke stijging van bouwkosten zien (figuur 4). De beloning van werknemers is in de statistieken van het CBS in de bouw niet sterker gestegen dan in andere sectoren, maar volgens betrokkenen zijn loonkosten harder gestegen dan volgens de officiële indicatoren. Die indicatoren zijn vertraagd en deels gebaseerd op cao-lonen, die door het grote belang van flexibele arbeid geen goed beeld geven van de werkelijke arbeidskosten (Aannemer, 2018; De Leeuw, 2018).

Figuur 4: Materiaalkosten zijn volatieler dan loonkosten (links) en bouwkosten stijgen snel (rechts)



Alle grootheden zijn reële indices, gecorrigeerd voor seizoenseffecten en genormaliseerd op 100 in 2010Q3. Bron: CBS (linkerfiguur) en Eurostat (rechterfiguur).

De voorverkoop start doorgaans al ver voordat de bouw begint. De verkoopprijzen liggen al vast voordat contracten met aannemers en leveranciers van materialen rond zijn. Hierdoor hebben ontwikkelaars op het moment dat ze de verplichting aangaan om woningen te bouwen, niet altijd zekerheid of ze mensen en materialen kunnen vinden en tegen welke voorwaarden. Soms zijn de uiteindelijke kosten hoger dan verwacht, waardoor de winstgevendheid van projecten onder druk komt te staan.

> *"En het kan zo zijn van, je koopt wel een bouwer in, alleen je hebt nog niet alles 100% ingekocht. Maar je zit wel vast aan de verplichting. Bijvoorbeeld ik heb mijn drempel gehaald, ik de heb de hoerabrief verstuurd aan de klant, dus ik moet bouwen. Maar ik heb die metselaar nog niet helemaal afgehecht. Nou de prijzen van metselwerk die zijn ineens pats, een factor drie verdubbeld. Nou, pak het maar op. En je hebt wel de verplichting om gewoon die woningen neer te zetten, dus dan word je wel met dat soort zaken geconfronteerd. Dat zit dan allemaal in die risicoscope van of ontwikkelaar, of bouwer."*
>
> (Ontwikkelaar)

> *"Dat lees je nu al in alle bouwers die failliet gaan, projecten die stilvallen, projectontwikkelaars die projecten niet doorgerekend krijgen. [...] Dit komt doordat ze eerder projecten hebben aangenomen en nu geconfronteerd worden met stijgende prijzen voor onderaannemers, maar wel verplichtingen moeten nakomen."*
>
> (Ontwikkelaar)

Het omgekeerde komt ook voor: dat ontwikkelaars door de levertijden al lang van tevoren moeten beslissen wat ze inkopen, terwijl ze de woningen nog niet verkocht hebben. Dat creëert weer een risico dat ze de verkoopdrempel niet halen, of dat de woningmarkt in de tussentijd kantelt.

> *"Er zijn natuurlijk heel veel productiefaciliteiten gesloten tijdens de crisis. Dan hebben we het over heipalen, over breedplaatvloeren, over alles wat geproduceerd moet worden. Je moet bijna een jaar van tevoren je productie doorgeven, maar kan ik als ontwikkelaar een go erop geven, terwijl ik nog niet eens in verkoop ben, of geen zicht heb dat het gaat lukken? Dat is al dilemma één hè."*
>
> (Ontwikkelaar)

Dat kan er vervolgens voor de leveranciers toe leiden dat onderdelen niet worden afgenomen. Afnemers proberen bovendien steeds eerder in het proces te bestellen, waardoor de druk op de leveranciers van materialen verder toeneemt en levertijden nog langer worden. Een gevolg hiervan is dat het nog lastiger wordt om de bouw te plannen, wat de kans op vertragingen vergroot.

> *"Stel ik moet een vloer hebben. Bestellen; ik moet hem hebben. En dan liggen de vloeren, die liggen allemaal op de fabriek. Die komen ze niet afnemen, omdat de woningen gewoon niet verkocht worden of niet vergund zijn, of noem maar op. Legio mogelijkheden. Dus nu is het meer van, je mag een vloer kopen. Ja, is goed. Kom je hem ook ophalen? Dat is dan de volgende stap, hè? Het terrein van die fabriek ligt helemaal vol met vloeren, dingen die niet worden afgenomen. Dat komt uiteindelijk wel, maar dat duurt nu gewoon lang. Dus die fabriek hebben ze helemaal vol gestampt, die heeft overuren gedraaid. De vloeren zijn gemaakt maar ze worden niet afgenomen."*
>
> (Ontwikkelaar)

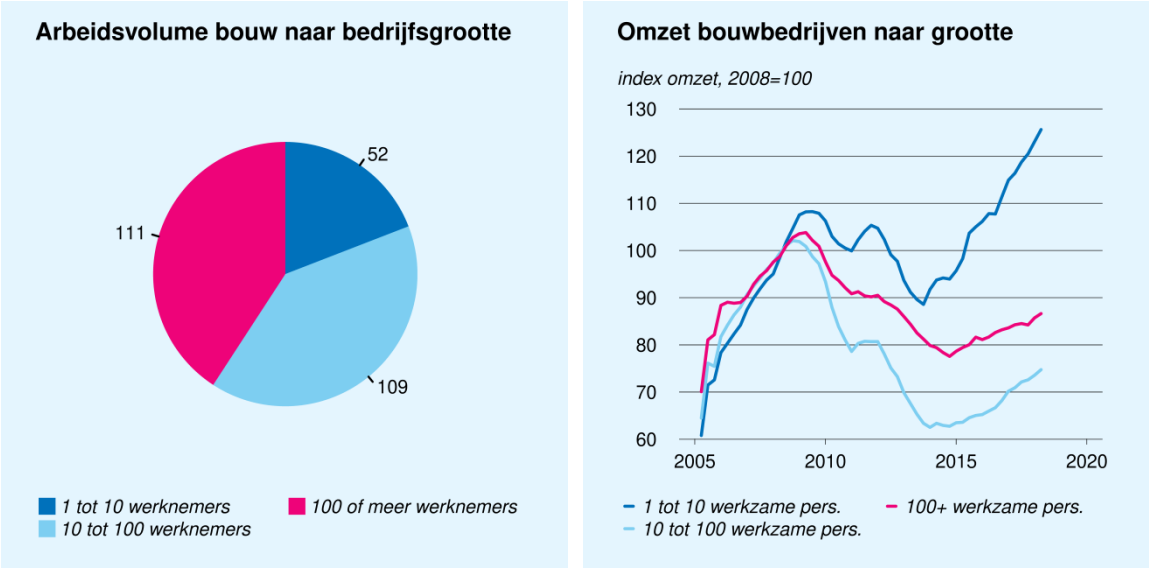
> *"En ooit is het dan heel verassend dat ze zeggen van, je krijgt hem in week 38. En [op een later moment] er is een slot uitgevallen, je krijgt hem nou in week 24. Ja, dan hoor je in een keer van, o shit, dan moet ik de rest er ook op afstemmen. Voor een bouwer is het nu heel moeilijk plannen. Echt heel moeilijk."*
>
> (Ontwikkelaar)

Grotere ontwikkelaars die zelf bouwen, werken vaak met een standaardwoning, die op verschillende manieren kan worden uitgevoerd. Omdat ze op veel locaties actief zijn, profiteren ze van risicospreiding. Ze vertellen dat ze altijd wel een bepaalde bouwproductie halen, waardoor ze vroegtijdig kunnen inkopen zonder het risico te lopen dat ze materialen moeten afnemen voor projecten die niet doorgaan. Bij complexe projecten is dat lastiger.

> *"Tweekapper of vrijstaand, allerlei gradaties heb je daarin. Daar kopen we een deel van de productie op voorhand in, om snel te kunnen schakelen. Dan kun je risico's nemen. Alleen, bij complexe projecten is dat zo moeilijk, je weet niet precies wat je nodig hebt. Die woninkjes, dat is te overzien hè, dat is over het algemeen bouwen in het weiland, of gewoon in het vlak. Dat is minder complex dan als je projecten hebt met parkeergarages eronder waar een hele reutemeteut op komt."*
>
> (Ontwikkelaar)

Grote ontwikkelaars nemen echter een minderheid van de bouwproductie voor hun rekening. Zoals figuur 5 laat zien, werken veel bouwvakkers bij kleine en middelgrote bedrijven. Het marktaandeel van kleine bedrijven in de bouw is het afgelopen decennium bovendien toegenomen.

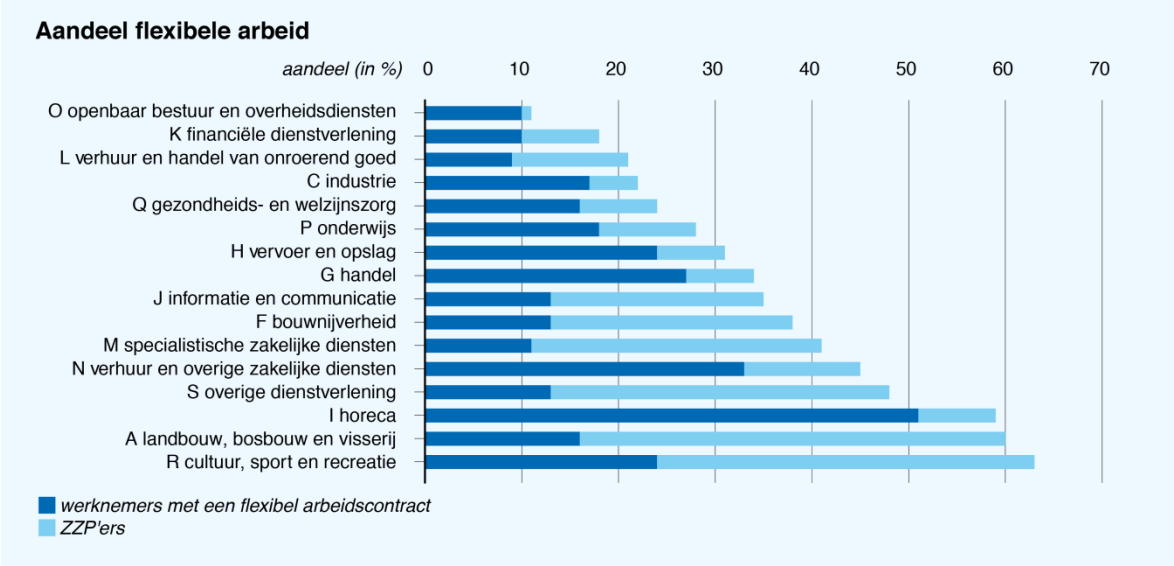
Figuur 5: Meeste arbeidsvolume bij (middel-)grote bedrijven (links), aandeel kleine bouwbedrijven groeit (rechts)



Links: cijfers uit 2016, in dzd fte. Rechts: reële omzetindex bedrijven naar aantal werkzame personen, gecorrigeerd voor seizoenseffecten en genormaliseerd op 100 in 2010Q3. Bron: CBS.

De snel oplopende kosten in de aantrekkende bouwsector hangen mede samen met het grote aandeel ZZP'ers. De tarieven van zelfstandigen kunnen immers gemakkelijker veranderen dan de lonen van werknemers. De bouw is een sector met een aanzienlijk aandeel van flexibele arbeid (figuur 6). Eind 2015 had de bouw een totale flexibele schil van 38%, waarvan 25% ZZP'ers en 13% flexwerkers (Scheer e.a., 2016). Gemiddeld over alle sectoren is de flexibele schil goed voor 34%, waarvan 12% ZZP'ers en 21% flexwerkers. Dit maakt het gemakkelijker voor bouwbedrijven om een crisis op de woningmarkt het hoofd te bieden, maar vooral het hoge aandeel ZZP'ers zorgt ook voor een opwaartse druk op de arbeidskosten als de woningmarkt weer aantrekt. Tussen 2005 en 2015 groeide de flexibele schil in de bouw met 14%-punt (Scheer e.a., 2016). Op de horeca en verhuur en overige zakelijke dienstverlening na was de bouw daarmee de sector waar het aandeel van flexibele arbeid het snelste toenam.

Figuur 6: Aandeel flexibele arbeid per sector, Q4 2015



Bron: (Scheer et al., 2016, figuur 2.10, p. 17)

3 Beschikbaarheid van bouwlocaties

3.1 Locaties voor woningbouw zijn schaars

Wanneer we naar trends in het grondgebruik kijken (zie kader), valt op dat er weinig grond beschikbaar wordt gesteld voor woningbouw. In de grootstedelijke agglomeraties geldt dat in het bijzonder. Daar vindt nieuwbouw vooral plaats binnen de bestaande bebouwde kom, en vaak op plekken waar al iets stond. Dit staat in directe relatie tot de prioriteiten die beleidsmakers zelf uitspreken. Gemeenten en provincies geven aan wel oog te hebben voor het oplossen van het woningtekort, maar leggen de eerste prioriteit bij het behoud van groene gebieden en het beter benutten van de ruimte binnen de stad.

> *"In onze agenda Wonen hebben we als eerste actielijn opgenomen dat het accent op duurzame verstedelijking ligt, waarbij transformatie, inbreiden, herstructureren, transformeren, leegstaand vastgoed de thema's zijn."*
>
> (Provincie)

> *"De provincie zit heel duidelijk binnenstedelijk. [...] Dat hele buitenstedelijk bouwen is volgens mij niet echt aan de orde, want niemand wil dat echt. Ook in de gemeente niet."*
>
> (Gemeente in de Randstad)

Deze aandacht voor ruimtelijke kwaliteit sluit aan bij de grote waarde die daar in Nederland aan wordt gehecht (Needham, 2014). Het is lastig om de bestemming van een stuk grond naar wonen te veranderen. Gemeenten en provincies staan dit, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, maar beperkt toe. In combinatie met een hoge vraag zorgt dit voor hoge huren en huizenprijzen. Geografische factoren vormen ook een verklaring voor de hoogte van huizenprijzen (Saiz, 2010). Maar juist in dure regio's spelen deze factoren een ondergeschikte rol en is beleid de belangrijkste verklaring voor schaarste van woonruimte (Glaeser en Gyourko, 2003).

Ook Eichholtz en Lindenthal (2008) wijten de sterk gestegen huizenprijzen in Nederland aan de – ten opzichte van andere landen – beperkte groei van het areaal woongrond. Voor bedrijven valt de afweging tussen behoud van open ruimte en beschikbaarheid van grond heel anders uit: daar zijn bouwlocaties ruimer beschikbaar. Gemeenten concurreren onderling bij het aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid, en het ruimtelijkeordeningsbeleid voor bedrijventerreinen is weinig restrictief (Janssen-Jansen, 2006; PBL, 2009). Het PBL (2009) concludeerde dat het verlies aan open ruimte bij het aanleggen van bedrijventerreinen waarschijnlijk ten onrechte nagenoeg niet wordt meegewogen. Terwijl de woningmarkt erg krap is, is in de markten voor kantoren en bedrijvenpanden juist sprake van veel leegstand, vooral op B- en C-locaties aan de standsrand en langs de snelweg; 16% in 2017 (Buitelaar, 2017; Julen, 2017). [8] Dit leidt tot een suboptimaal gebruik van grond.

[8] Bron: PBL. (link)

> *"Het beleid bij woningbouw is veel strikter dan bijvoorbeeld bij bedrijventerreinen en kantoren. Daar heb je enorme frictieleegstand, wel 7%. Zo'n bedrijf moet altijd ruimte hebben. Bij wonen zijn we historisch gezien in Nederland veel strenger, omdat prognoses worden gebruikt. Bij bedrijven en kantoren wordt met scenario's gewerkt. En dan nemen we altijd het hoogste scenario, Global Economy, geloof ik. En dan werd er gezegd van, we doen er nog honderd hectare bij voor de zekerheid."*
>
> (Provincie)

Grondgebruik

Ondanks de hoge bevolkingsdichtheid wordt maar een klein deel van de grond in Nederland gebruikt voor wonen. Gemiddeld bedraagt het aandeel van woonfuncties 7% (zie tabel). In de gemeenten die onderdeel zijn van de 22 door het CBS gedefinieerde grootstedelijke agglomeraties – samen goed voor ruim 40% van de Nederlandse woningvoorraad – ligt het aandeel van wonen wel hoger, maar het aandeel blijft met 20% beperkt. Zelfs daar wordt aanzienlijk meer dan de helft van de grond gebruikt voor landbouw en bos, natuur en recreatieterreinen.

We gaan bovendien steeds efficiënter om met de ruimte die voor woningen is gereserveerd. Terwijl het aantal woningen tussen 2000 en 2015 met 14% toenam, nam de daarvoor gebruikte grond maar met 7% toe. In de grootstedelijke agglomeraties nam het aandeel van grond dat is uitgetrokken om op te wonen zelfs met maar 3% toe. Ter vergelijking: voor bedrijven werd in dezelfde periode in heel Nederland 39% meer grond uitgetrokken, en in de 22 agglomeraties 27% meer grond.

Aandeel verschillende soorten bodemgebruik (in %), 2000 en 2015

	Nederland		22 Grootstedelijke agglomeraties[a] CBS[a]	
	2000	2015	2000	2015
Bos, natuur en recreatieterreinen	16,9	17,9	24,4	25,1
Landbouw	68,9	66,4	37,0	34,3
Verkeer	3,3	3,4	5,7	5,8
Wonen	6,5	7,0	19,2	19,7
Bedrijven	2,1	2,9	6,9	8,8
Openbare en sociaal-culturele voorzieningen	0,8	0,8	2,8	2,7
Semi-bebouwd terrein[b]	1,4	1,5	4,0	3,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: eigen bewerking van cijfers CBS.
(a) Indeling 2015. Cijfers voor 2000 zijn geschoond voor de gevolgen van grenscorrecties en gemeentelijke herindelingen.
(b) Stortplaats, begraafplaats, delfstoffenwinplaats, bouwterrein of semi-verhard overig terrein.

Een gevolg van de focus op binnenstedelijke ontwikkeling bij woningbouw is dat er daardoor minder (snel) wordt gebouwd dan wanneer er meer op uitleglocaties zou worden gedaan. Vooral marktpartijen constateren een gebrek aan bouwlocaties in gewilde regio's – de Randstad, de Brabantse stedenrij en de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Daardoor kan volgens hen op deze plekken niet genoeg worden gebouwd om aan de vraag

te voldoen. Er zijn volgens hen niet genoeg binnenstedelijke locaties in vergelijking tot de vraag, en vooral niet genoeg plekken waarop grote aantallen woningen kunnen worden gerealiseerd.

> *"Op het moment dat je per definitie eerst in de stad gaat verdichten en pas daarna naar het buitengebied gaat kijken, dan kan je gewoon te weinig tempo maken. Dus je ontkomt er niet aan om ook 'in de wei' te ontwikkelen."*
>
> (Institutionele belegger)

Volgens ABF zijn er voldoende harde en zachte plannen voor woningbouw, maar niet al deze woningen worden daadwerkelijk gebouwd; in de praktijk sneuvelt zo'n 30% van de plannen door vertraging, uitval en het verminderen van het aantal woningen in de voorbereidingsfase (Gopal e.a., 2018). [9] Ook als plannen de eindstreep waarschijnlijk niet meer gaan halen, drukken ze nog op de 'ladderruimte': het aantal nieuwe plannen waar volgens de ladder behoefte aan is (PBL 2016b). Vooral in Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zijn er bovendien relatief weinig 'harde plannen'. Verder onderschatten de demografische prognoses de vraag in een markt waarin de schaarste toeneemt (en andersom), zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien.

Daarnaast wil volgens ontwikkelende partijen lang niet iedereen in een appartement in de stad wonen. Dit ondanks trends zoals de trek naar de stad, vergrijzing en de toename van het aantal alleenstaanden.

> *"Alleenstaanden willen niet per se in een appartement wonen. Want die kunnen ook gewoon van tuinieren houden en een tent op zolder willen hebben. Nou kun je zeggen dat is dan niet terecht, maar je moet producten bedenken die passen bij de behoeften van die mensen. En heel veel van die mensen willen gewoon in een dorp blijven wonen."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

> *"Publieke partijen hebben heel erg veel ambities. Alles moet binnen de stad. Soms wordt daarbij ook vergeten hoe mensen echt zelf willen wonen. Daar doen wij gewoon continu onderzoek naar en dat is echt niet allemaal binnen de stad."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Veel van de beleidsmakers met wie wij spraken, lijken inderdaad een behoefte aan binnenstedelijk wonen te zien, afgeleid uit de genoemde algemene trends. Zij spraken de vrees uit dat de markt te veel voor de korte termijn bouwt, en de echte (langetermijn-) woningbehoefte niet goed kent. Volgens Eichholtz en Lindenthal (2008) sluiten de door beleidsmakers waargenomen voorkeuren echter niet goed aan bij de woonwensen van huishoudens. Het is niet zonder meer aannemelijk dat de overheid de vraag beter in kan schatten dan marktpartijen en huishoudens. De consensus in de economische wetenschap is dat het juist voor de overheid bijzonder lastig is om een accurate inschatting te maken van de vraag van huishoudens. De woningmarkt zou een uitzondering op deze algemene regel kunnen zijn, maar dat behoeft sterke argumenten.

In tegenstelling tot ontwikkelaars denken gemeenten en provincies in gebieden met een krappe woningmarkt dat er nog genoeg mogelijkheden zijn om binnenstedelijk te bouwen. Ook denken zij soms dat de groei van

[9] (Buitelaar en van Schie, 2018) laten zien dat bij ruim 100.000 woningen met planologische goedkeuring na geruime tijd nog niet met de bouw begonnen is. De kans dat er nog woningen op deze 'stalled sites' gerealiseerd worden is klein, wat eraan bijdraagt dat de harde plancapaciteit een overschatting van de te verwachten woningbouw is.

huishoudens een tijdelijk fenomeen is. Ze spreken de vrees uit dat het bouwen van woningen buiten de steden op termijn tot leegstand leidt.[10]

> *"De minister roept om uitleglocaties, maar ze heeft dus kennelijk onvoldoende notie van de enorme potentie binnenstedelijk. We gaan nu opnieuw met de gemeenten aan de slag en daarin blijkt dat als je de stofkam erdoorheen haalt, er weer nieuwe plekken boven water komen. Niet alleen in onze provincie."*
>
> (Provincie)

> *"Het grootste deel van de woningbouwopgave zit hem in de eerstkomende tien, vijftien jaar. En die groei zit hem uitsluitend en alleen nog maar in eenpersoonshuishoudens. En ik zeg dat met nadruk zo, omdat het echt alleen maar daarom gaat."*
>
> (Provincie)

Sommige provincies wijzen bovendien op de gevolgen van buitenstedelijk bouwen voor verkeersstromen. Dit vergt volgens hen extra investeringen in infrastructuur. Volgens een ontwikkelaar is ook binnen de steden de druk op de infrastructuur groot, zodat woningbouw hier al snel congestie veroorzaakt.

Transformatie van bestaande gebouwen tot woningen heeft de afgelopen jaren wel plaatsgevonden, maar het meeste laaghangende fruit is nu geplukt volgens onze gesprekspartners. Het geraamte van gebouwen met een andere functie leent zich vaak slecht voor woningen. Sloop-nieuwbouw komt dan eerder in beeld, maar omdat het gebouw ook verworven moet worden, is ook dat snel te duur. Zeker omdat de kantorenmarkt aantrekt en de goedkope percelen, bijvoorbeeld langs de snelweg, geen aantrekkelijke woonplek zijn.

> *"Ik denk dat wij nu in de afgelopen periode heel veel quick wins hebben gehad in de zin van kantoren ombouwen et cetera, maar dat is op een gegeven moment ook wel een keer op."*
>
> (Gemeente in de Randstad)

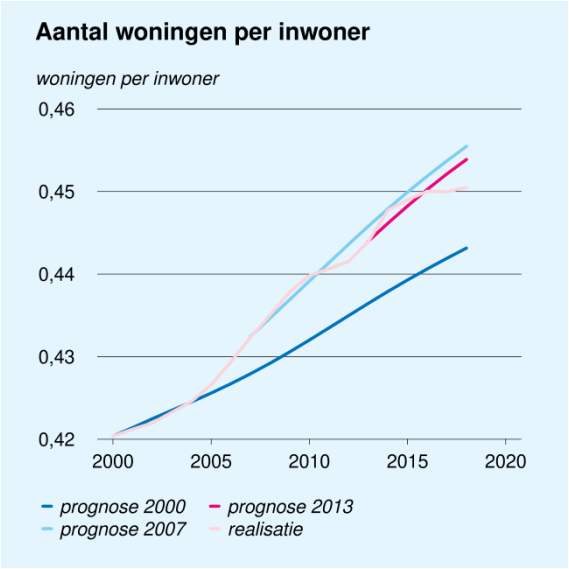
> *"Ik ken twee kantoren die uiteindelijk dan toch gaan resulteren in sloop-nieuwbouw [en niet in transformatie]. Omdat we dan toch denken, de kwaliteit die we dan terugkrijgen qua nieuwbouw ligt hoger. Anders zit je toch een beetje in de marges te rommelen en krijg je misschien kleine woningen, gangen, onhandige ruimtes en dan ga je best wel veel geld investeren. Wat voor een kwaliteit krijg je dan terug?"*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Op de middellange termijn neemt de woningschaarste waarschijnlijk wel weer af (zie ook CPB, 2018a). De groei van de vraag naar woningen vlakt namelijk af door de vergrijzing. Maar op de korte termijn neemt de schaarste nog toe, zoals uit zowel de prijsontwikkeling blijkt, als uit de woningbehoefte volgens de demografie (zie kader). Bovendien is – los van de trend – het niveau van woningschaarste in veel regio's hoog. De huizenprijzen vormen voor het niveau van schaarste een betere indicator dan ramingen op basis van demografie (zie ook paragraaf 3.4). Als huizenprijzen over een langere periode veel hoger liggen dan bouwkosten, is dat een sterke aanwijzing dat er voldoende vraag is om nieuwbouwwoningen te kunnen afzetten.

[10] (PBL, 2016a) identificeert een ruimtelijke transformatiepotentie van 584 duizend woningen. Volgens (Brink Groep, 2017) zijn daarvan 90 duizend ook financieel rendabel.

Hoe sluit het woningaanbod aan bij bevolkingsprognoses?[a]

Door het stijgende aantal alleenstaanden en het afnemende kindertal stijgt het aantal woningen per inwoner, zoals de blauwe lijn in de figuur laat zien. De figuur laat ook zien hoe het aantal woningen per inwoner zich in een drietal bevolkings- en huishoudensprognoses van het CBS (uit 2000, 2007 en 2013) ontwikkelde. In deze prognoses spelen factoren zoals huizenprijzen en de geplande nieuwbouw geen rol.[b] Daardoor geven de trends een indruk van het aantal woningen dat nodig zou zijn geweest om de schaarste van woonruimte gelijk te houden als mensen geen rekening zouden houden met omstandigheden op de woningmarkt bij hun huishoudensvorming.



Bron: eigen analyse op basis van cijfers CBS.

Vooral in de periode 2004–2009 groeide het aantal woningen per inwoner sneller dan wat nodig was geweest om de prognoses van het CBS te halen.[c] Toen was er dus sprake van een – ten opzichte van de demografie – geleidelijk ruimer wordende woningmarkt. Vanaf 2014 is deze trend omgekeerd, en steeg het aantal woningen per inwoner juist minder snel dan op basis van de demografische trends uit de bevolkingsprognoses van 2007 en 2013 nodig zou zijn geweest.

De hogere nieuwbouwproductie in de eerdere periode kan dit niet zonder meer compenseren. Huishoudens die toen de markt ruim was een woning hebben betrokken, zullen er namelijk niet snel voor kiezen om niet langer zelfstandig te wonen. Dit komt niet alleen door fricties, maar ook door een gebrek aan prikkels. Bij huurwoningen leidt een lage aanvangshuur ook jaren later nog tot een lagere huur, door afspraken over de maximale jaarlijkse huurstijging. Bij een koopwoning worden de maandlasten van eigenaren-bewoners niet negatief beïnvloed door stijgende huizenprijzen nadat de woning eenmaal is gekocht.

(a) Zie het kader in paragraaf 2.4.1 voor een uitleg van de werking van de prognoses van CBS en ABF/Primos.
(b) De verschuivingen tussen de prognoses zijn wel (deels) het gevolg van huizenprijzen en nieuwbouw.
(c) Uitgaande van een gelijke verhouding tussen huishoudens en woningen.

De tijdelijke commissie huizenprijzen concludeerde in 2013 al dat oplopende huizenprijzen vaak onvoldoende worden opgevat als signaal dat de vraag sterker stijgt dan het aanbod. Bovendien werkten de contingenten op basis van demografie vooral als plafonds en niet als doelen die sterk werden nagestreefd. Doordat het aanbod niet volgde, zijn de huizenprijzen sinds de jaren negentig sterk opgelopen. De ramingen van de benodigde nieuwbouw waren volgens de commissie te sterk gebaseerd op demografische ramingen, terwijl de vraag naar woonruimte in werkelijkheid door veel meer factoren wordt bepaald (Tweede Kamer, 2013). Zo zijn de gestegen reële inkomens sinds de jaren negentig, de dalende rente en ruimere leenmogelijkheden volgens de commissie onvoldoende meegenomen. Deze trends zorgen zowel voor een stijging van het aantal woningen waar vraag naar is, als naar een stijging van de vraag naar grotere en luxere woningen.

Een deel van de prijsstijgingen sinds de jaren negentig is vanuit welvaartsoogpunt te rechtvaardigen. Als de welvaart stijgt, neemt de waardering van open ruimte en kwaliteit van de woonomgeving toe. Door een daling van rentevoeten stijgen niet alleen huizenprijzen, maar stijgt ook de netto contante waarde van externe effecten van nieuwbouw. De vraag of woonruimte te schaars is, is daarmee zoals we al eerder stelden vooral een politieke vraag – afhankelijk van de precieze voorkeuren van de kiezers. De schaarste van woonruimte lijkt echter in toenemende mate als een probleem te gelden. De schaarste is deels een gevolg van de crisis, die tot minder nieuwbouw heeft geleid. De schaarste heeft echter ook een belangrijke structurele component, die het gevolg is van beperkingen in de beschikbaarheid van locaties om te bouwen. Als het wenselijk wordt geacht om de betaalbaarheid van woonruimte structureel te verbeteren, zijn meer locaties nodig waar mag worden gebouwd.

3.2 Waarom is de hoeveelheid bouwlocaties beperkt?

Dat woonruimte – zeker op korte termijn – schaars is, is wel duidelijk. Maar staat deze schaarste nog in verhouding tot de waardering van ruimtelijke kwaliteit? En wat verklaart eventuele afwijkingen van het optimum? Over dit onderwerp is in de literatuur al veel geschreven. Hierbij spelen externe effecten een belangrijke rol: woongenot hangt niet alleen af van de eigen woning, maar ook van de omgeving. In een ongereguleerde markt houden actoren niet uit zichzelf rekening met het effect van hun beslissingen op de omgeving, waardoor de woonomgeving die mensen het liefste zouden willen hebben, niet tot stand komt. De overheid kan hierbij helpen, maar in de praktijk slaagt deze daar niet volledig in. In deze paragraaf leggen we aan de hand van de economische theorie en de interviews uit hoe dat komt.

3.2.1 Het onderhandelingsmodel van Coase (1960)

Het model van (Coase, 1960) laat zien waarom een ruimtelijkeordeningsbeleid tot betere uitkomsten leidt. Als een grondeigenaar iets wil bouwen op zijn perceel heeft dat niet alleen gevolgen voor hem, maar ook voor het woongenot van anderen. Vooral in steden zijn er veel van die anderen. In algemene zin is het plan van de grondeigenaar wenselijk als de eigenaar en de bewoners uit de omgeving er samen op vooruit gaan. Als sommige mensen erop vooruitgaan en anderen er nadeel van hebben, gaat het erom dat de winst voor de eerste groep groter is dan het verlies van de tweede.

Denk bijvoorbeeld aan een plan om in een woonwijk een nieuwe studentenflat te bouwen. De flat biedt woonruimte aan studenten die nu nog bij hun ouders wonen en liever een plek voor zichzelf hebben. De huur die de studenten daar nu en in de toekomst voor over hebben, vertegenwoordigt de economische waarde van de nieuwe flat. Voor de grondeigenaar/ontwikkelaar staan daar de bouwkosten en het mislopen van de opbrengsten van alternatief gebruik van de grond tegenover.

De buurt heeft gemengde gevoelens. De flat is hoger dan de rest van de bebouwing in de buurt en belemmert daarmee het vrije uitzicht van een aantal omwonenden. De studenten zullen 's nachts af en toe voor

geluidsoverlast zorgen. Met meer bewoners wordt het drukker op de fietspaden. Tegelijk kan de komst van de studenten de wijk een impuls geven. Verbetert of verslechtert de flat de gebruikswaarde die in de hele omgeving ervaren wordt door zowel de oorspronkelijke bewoners als de bewoners van de nieuwe flat?

Een theoretische manier om tot een beslissing te komen over de komst van de flat, is om de huidige bewoners het recht te geven om de bouw tegen te houden: de flat komt er alleen als de bewoners instemmen. De bewoners kunnen dan bepalen hoe de balans van een levendigere wijk en de ongunstige effecten voor hen uitvalt. Als die balans negatief is, kunnen ze compensatie van de grondeigenaar vragen voor het verlies van de nachtelijke stilte, het vrije uitzicht en het rustige verkeer. De grondeigenaar zal die compensatie alleen willen betalen als het project rendabel genoeg is om ruimte te laten voor zo'n vergoeding – precies in die gevallen waarin de netto sociale baten van de flat positief zijn.

We kunnen het ook omdraaien, door de grondeigenaar het recht te geven om onbelemmerd te bouwen. Als de bewoners meer schade van de flat ondervinden dan de maatschappelijke waarde voor de studenten bedraagt, kunnen ze de grondeigenaar een geldbedrag bieden om van de bouw af te zien. Ook zo komt de flat er alleen als de netto sociale baten positief zijn. De econoom Ronald Coase formuleerde in 1960 de stelling dat private partijen sociaal optimale uitkomsten kunnen bereiken door onderhandeling als er duidelijke (eigendoms-)rechten zijn, in situaties waarin acties van de één positieve of negatieve effecten hebben op de ander.

Beide oplossingsrichtingen in dit voorbeeld hebben echter een hoop praktische haken en ogen. Van volledige informatie en afwezigheid van transactiekosten –belangrijke aannames in het model van Coase – is geen sprake. De bewoners zijn met tientallen of honderden, en moeten als één groep tot overeenstemming komen over hoeveel hun vrije uitzicht precies waard is. Voor de grondeigenaar is het in onderhandelingen gemakkelijker om met één persoon om de tafel te zitten. Daarnaast vereist het inschatten van sommige gevolgen misschien specialistische kennis die de bewoners niet hebben.

3.2.2 De rol van de overheid

Deze praktische problemen kunnen worden verzacht door één partij de voorkeuren van de bewoners te laten verzamelen en met de grondeigenaar te laten onderhandelen. De gemeente is hiervoor een logische keuze. De gemeente kent de wensen van bewoners via het democratisch proces en kan daar in het ruimtelijke-ordeningsbeleid uiting aan geven.

Op die manier vervat het ruimtelijkeordeningsbeleid de collectieve eigendomsrechten van de bewoners van de gemeente over hun leefomgeving. Het ruimtelijkeordeningsbeleid schept zo de mogelijkheid om via onderhandeling tot een maatschappelijk gewenste inrichting van de fysieke omgeving te komen. Ook in een context met veel betrokkenen, die keuzes maken die gevolgen voor elkaar hebben.

Het voorbeeld van de studentenflat richtte zich op de beslissing om één project wel of niet toe te staan. Er zijn ook tussenoplossingen mogelijk: bijvoorbeeld een minder hoge flat dan in het oorspronkelijke plan, of aanvullende eisen aan de isolatie. In de bredere context van de woningbouwplanning in een hele gemeente, kan ook de keuze worden gemaakt om een beperkt aantal van dit type flats toe te staan, maar niet op alle potentieel rendabele locaties.

Belangen van toekomstige bewoners hebben weinig gewicht

De huidige bewoners hebben vooral belang bij minder nieuwbouw. Nieuwbouw zorgt bijvoorbeeld voor verlies aan uitzicht, of voor lagere huizenprijzen door meer lokaal aanbod. Er staan ook voordelen tegenover, zoals meer woonruimte voor hun kinderen en schaal- of agglomeratievoordelen van een grotere stad, maar die zijn niet altijd groot genoeg om de balans te laten doorslaan. Als bewoners nadeel ondervinden van een

nieuwbouwplan, willen ze dat hun volksvertegenwoordigers alleen instemmen als ze voldoende gecompenseerd worden.

Volgens de theorie van Coase hoeft dit geen probleem te zijn, omdat de mogelijkheid de bestaande bewoners te compenseren alsnog tot de optimale uitkomst kan leiden. In de praktijk zijn de mogelijkheden voor compensatie echter beperkt. De ontwikkelaar kan compensatie in natura bieden, bijvoorbeeld door een extra hoge kwaliteit van de nieuwbouw of door het aanleggen van een speeltuin als onderdeel van het project. Maar op die manier is veel meer geld nodig om dezelfde tevredenheid bij de bewoners te bereiken dan wanneer deze een geldbedrag zouden krijgen. Hun waardering van een euro die aan iets als een speeltuin wordt uitgegeven, is namelijk veel lager dan een euro die ze naar eigen inzicht kunnen besteden. Het is door het gebrek aan mogelijkheden voor financiële compensatie vaak niet mogelijk om het verlies van de bewoners te vergoeden. Daardoor zal het nadeel van bestaande bewoners voor de gemeentelijke politiek soms de doorslag geven, ook als hun verlies kleiner is dan de baten voor de nieuwkomers. De prikkel om te bouwen op gemeentelijk niveau is dus kleiner dan optimaal.

Volgens (Fischel, 1987, 2005) spelen de belangen van eigenaren-bewoners een essentiële rol. De eigen woning is het belangrijkste bezit van huishoudens en een waardeverandering heeft daardoor grote gevolgen voor hen. In markten met hoge huizenprijzen geldt dit nog sterker (Saiz, 2010). Eigenaren hebben dan meer te verliezen bij een verandering in de leefomgeving.[11] Eigenaren-bewoners vormen in veel gemeenten de meerderheid van de kiezers. Dat een groter percentage huiseigenaren in de lokale bevolking tot meer regulering leidt, is empirisch overigens nog niet hard gemaakt (Gyourko en Molloy, 2015). Tegenover een enkele studie die deze theorie bevestigt (Dubin e.a., 1992), staan meerdere onderzoeken die een insignificant effect of geen effect van het aantal huiseigenaren op regulering vinden.[12] Ook in de interviews zien we dit element niet terugkomen.

Hebben aantrekkelijke gebieden strengere regels?

Een vraag die in de literatuur vaak wordt gesteld is of aantrekkelijke gebieden – door natuur, een aangenaam klimaat, of een goede bereikbaarheid – strengere regels hebben. Hier hebben de bestaande bewoners mogelijk meer te verliezen. Als de neiging om te weinig te bouwen in aantrekkelijke gebieden nóg sterker is, heeft dat belangrijke welvaartsimplicaties. Dan kunnen minder mensen van dergelijke locaties profiteren. Of aantrekkelijke gebieden daadwerkelijk strengere regels hebben is echter empirisch niet aangetoond (Glaeser e.a., 2001; Rappaport, 2007).

In sommige van onze gesprekken kwam– hoewel vaak subtiel – naar voren dat de belangen van de eigen inwoners inderdaad meer politiek gewicht in de schaal leggen dan die van buitenstaanders. Dat met nieuwbouw ook in de behoefte van mensen van buiten de gemeente wordt voorzien, geldt soms eerder als een nadeel dan als een voordeel.

[11] Via deze weg speelt de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit ook een rol. Door de hypotheekrenteaftrek zijn huizenprijzen in Nederland relatief hoog, waardoor negatieve externe effecten van nieuwbouw voor een grotere (absolute) huizenprijsdaling zorgen.
[12] Zie bijvoorbeeld Baldassare en Protash (1982), Logan en Zhou (1990), Donovan en Neiman (1995), Brueckner (1998), Glaeser en Ward (2009) en Hilber en Robert-Nicoud (2013).

> *"We willen onze nieuwbouw vooral richten op de lokale leemte. Voor de lokale vraag. Die wordt op dit moment onvoldoende gevoed door het aanbod. Maar we kunnen niet voorkomen dat daar ook mensen uit andere gebieden komen wonen. We zien dat in nieuwbouw nog steeds grote instroom is vanuit andere gemeenten. We zitten niet op slot, er zit geen hek omheen of wat dan ook."*
>
> (Kleine gemeente)

Volgens een ontwikkelaar kan je niet verwachten dat bestaande bewoners warm lopen voor grote nieuwbouwprojecten en komen die er dus minder snel als gemeenten erover beslissen in plaats van hogere overheden.

> *"Als jij 25 jaar geleden had gevraagd in Leidsche Rijn, in Vleuten of de Meern, van nou, vindt u het een goed idee als we hier 30.000 woningen gaan bouwen? Ik denk dat heel veel mensen die daar woonden zeiden van, laat het groen, het is natuur, blijf ervan af."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Een bijkomende factor in Nederland is dat ook huurders een beperkt belang bij nieuwbouw hebben. Zij genieten huurbescherming, waardoor ze een oplopende woningschaarste niet snel in hun portemonnee voelen. Mensen die op zoek zijn naar een huurwoning, hebben wel belang bij meer aanbod. In het gereguleerde segment staan ze dan korter op de wachtlijst; in het vrije segment zouden ze dan een lagere huur betalen. Hun belang wordt echter niet (direct) meegewogen door de gemeente waar ze willen wonen, bij gebrek aan stemrecht.

Het woningtekort en hoge prijzen worden niet als verantwoordelijkheid van de gemeenten gezien, terwijl het Rijk in 2012 juist een stapje terug heeft gedaan ("decentraal, tenzij"). De mensen die belang hebben bij meer nieuwbouw, hebben geen sterke lobby. De uitruil tussen stedenbouwkundige ambities en het aanpakken van de woningschaarste – door snel meer nieuwbouw te faciliteren – speelt volgens betrokkenen een ondergeschikte rol in de gemeentelijke besluitvorming.

> *"Mensen leggen zich er bij neer. Die denken oké, de markt is overspannen, er zijn vijftig mensen voor één woning. De makelaar doet gewoon de deur open en de hele zaterdag lopen alle mensen in een rijtje in of uit. Het is niet dat wij als politiek ons daar nou heel erg mee bemoeien. Als ik een foldertje uitdeel op de markt omdat ik een keer weer campagne voer, word ik er op aangesproken, maar voor de rest komt er niemand naar mijn bureau."*
>
> (Wethouder)

> *"Ik vind dat het politieke debat te veel gaat over allerlei eisen die wij stellen aan bouwprojecten, in plaats van aan de snelheid van de bouw. Zo vaak word je teruggestuurd weer van 0, doe dat nog maar even, heb je daar al aan gedacht? Ben je zo weer een jaar verder. Als mensen in je nek zitten te hijgen en hier demonstraties voeren, dan wordt de druk veel groter voor de politiek ook om daar wat aan te doen. Ik vind dat wij als ambtelijke organisatie en bestuur eigenlijk heel veel moeten leuren om de urgentie over tafel te krijgen. In ons politieke debat gaat het eigenlijk alleen maar over sociale woningbouw."*
>
> (Wethouder)

> *"Het politieke klimaat is niet zodanig dat men zegt, als je aan vijf van de zeven eisen voldoet laten we die andere twee zitten. Het beeld is gewoon, die projectontwikkelaars verdienen bakken met geld en ze moeten het maar oplossen. Dat dat vervolgens tot vertragingen leidt, daar is geen oog voor."*
>
> (Gemeente)

Een gemeente in de Randstad geeft aan dat er meer politieke druk is om het tekort aan sociale huurwoningen te reduceren dan om voor meer huurwoningen voor de middeninkomens te zorgen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen op de wachtlijst van corporaties vaker al in de gemeente wonen dan woningzoekenden in het middensegment. Sociale nieuwbouw sluit zo meer aan bij de wens van de huidige inwoners.

> *"We hebben een vrij linkse politieke cultuur, dus de problematiek van de sociale huurder is meer in het politieke debat dan die van de middenhuur. De vrije sector, ja, daar is niet echt iemand die zich nou echt heel erg roert. Ja, behalve dat je de mensen op straat tegenkomt, maar er is niet een groep die zegt, er moeten meer private [huur-]woningen worden gebouwd. Er is geen belangengroep die dat nou heel erg loopt te bejubelen. Het politieke proces in onze gemeente gaat alleen maar over die sociale huurder."*
>
> (Gemeente in de Randstad)

In kleine en middelgrote gemeenten kennen kiezers en gekozenen elkaar beter, en wordt een groter deel van het electoraat direct geraakt door een specifiek project in de gemeente.

> *"Je hebt bij ons veel raadsleden per inwoner [...], dus het contact met een raadslid is in een middelgrote gemeente enorm. Men weet alles. Men weet de details, men weet er over verkeersdrempels, men heeft het over de boom."*
>
> (Middelgrote gemeente)

De belangen van de bestaande bewoners wegen in deze gemeenten daardoor nog zwaarder mee dan in grotere gemeenten. Daar is de band tussen inwoners en politici losser, en is de politieke agenda gevuld met een groter aantal onderwerpen. De kans dat de belangen van bestaande bewoners bij besluitvorming over individuele projecten een doorslaggevende rol spelen is dan kleiner. We hebben echter onvoldoende interviews afgenomen om te kunnen concluderen dat dit in kleine en middelgrote steden voor meer vertraging zorgt.

Behoud van voorzieningen

Kleinere gemeenten hebben volgens provincies wel eens de neiging om meer te willen bouwen dan waar behoefte aan is, om voorzieningen zoals een basisschool of een aantrekkelijk centrum in stand te kunnen houden.

> *"Er zit lokaal natuurlijk wel meer wensdenken in. Van, ze trekken nu weg omdat wij geen aantrekkelijk centrum hebben. Maar om een aantrekkelijk centrum te krijgen, moeten we tweeduizend woningen toevoegen, en dan hebben we genoeg omvang voor de voorzieningen. Dus moeten we dat voor elkaar krijgen. Dus jullie moeten ons niet tegenhouden, want dan wordt het alleen nog maar erger. Dus daar heb je wel de discussie over natuurlijk."*
>
> (Provincie)

> *"De demografische werkelijkheid, het is voor een aantal gemeenten gewoon moeilijk om daarmee om te gaan. Landelijke gemeenten, daar zie je gewoon, er is nauwelijks vraag nog in die kleine kernen. Maar toch heeft zo'n wethouder voor al die kernen het idee van, elke kern moet zijn basisschool hebben. En de enige manier om die leefbaarheid in stand te hebben is meer woningen daar bouwen."*
>
> (Provincie)

Provincies neigen ernaar om nieuwbouw om dergelijke voorzieningen te behouden als een zero-sum game te zien: het trekt inwoners weg uit naburige gemeenten, waardoor daar nog minder mensen overblijven. Tot op zekere hoogte is hun vrees terecht, maar of de vraag daadwerkelijk te laag is, verschilt per regio. Het motief dat deze gemeenten noemen, is bovendien in beginsel juist. Voor bepaalde voorzieningen is een minimale schaal nodig en als nieuwbouw helpt om deze schaal te halen, kan sprake zijn van een positief extern effect. Op locaties waar de vraag hoog is, hoeft deze nieuwbouw niet tot een zero-sum game te leiden, waarbij inwoners uit naburige gemeenten vertrekken. Landelijke gemeenten met meer ruimte voor nieuwbouw concurreren immers ook met de steden, waar woonruimte veel schaarser is. Een nadeel van bouwen in landelijke gemeenten op grotere afstand van de steden is dat dit wel extra forensenstromen kan veroorzaken.

De rol van het Rijk en provincies

Wanneer de ruimtelijke ordening volledig aan gemeenten wordt overgelaten, levert dit waarschijnlijk een te lage nieuwbouw op. Het Rijk en provincies vertegenwoordigen de belangen van een grotere groep kiezers: zowel de insiders als de outsiders op gemeentelijk niveau. Daardoor wegen de belangen van toekomstige bewoners – in elk geval electoraal – zwaarder mee. Als het Rijk en de provincies doelstellingen hebben over voldoende woningaanbod, zullen ze echter zelf voor prikkels moeten zorgen die tot meer nieuwbouw leiden. Gemeenten nemen deze doelstellingen niet vanzelf over.

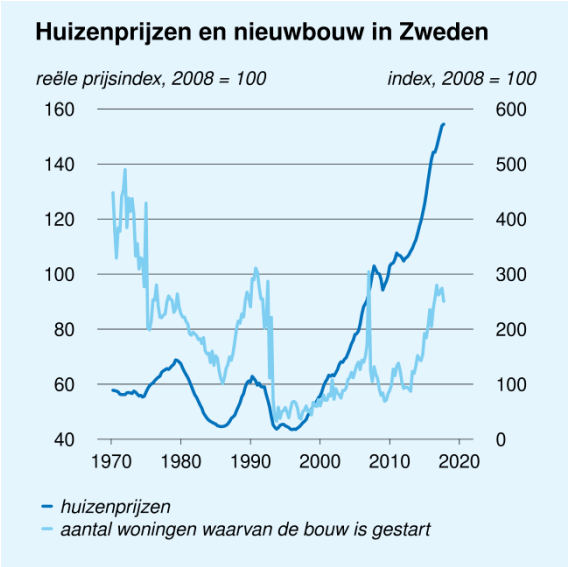
Hoewel provincies de rol van bewaker van een voldoende grote woningproductie op zich zouden kunnen nemen, werkt de praktijk anders. Net als gemeenten richten provincies zich sterk op het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Verder maken provincies veel gebruik van voorspellingen van de woningbehoefte die zijn gebaseerd op demografische ontwikkelingen, soms ook op gemeenteniveau. De zo gemeten vraag naar woningen viel in het recente verleden vaak lager uit dan de werkelijke vraag zoals die zichtbaar is in de sterke prijsstijgingen in de laatste jaren en in de decennia vóór de crisis. De gemeenten en provincies die wij spraken, redeneren niet vanuit een nationale bouwopgave of het ontlasten van de druk op de woningmarkt in het economisch kerngebied. Daar geven de spelregels op de woningmarkt ook weinig aanleiding toe. De formele toetsen in de ladder om woningbouw toe te staan zijn immers gebaseerd op de lokale behoefte (zie paragraaf 2.2).

In onze casusgemeenten hadden de gemeente en provincie veelal dezelfde lijn om weinig op uitleglocaties te bouwen. Eén kleine gemeente in de Randstad ervoer het provinciale beleid op dit punt wel als een beperking.

> *"Nou ja, de laatste Monitor plancapaciteit leggen zij anders uit dan wij zouden doen. Zij zeggen dan: er is voldoende aanbod in de monitorplancapaciteit. Dus dat geeft geen aanleiding om buitenstedelijk te bouwen. Maar ja, ze hebben daarbij bijvoorbeeld harde en zachte plancapaciteit bij elkaar opgeteld."*
>
> (Kleine gemeente in de Randstad)

Vergelijking met Zweden

De Zweedse woningmarkt heeft een aantal overeenkomsten met de Nederlandse. Met 18% van de voorraad heeft het land net als Nederland een grote publieke woningsector. De prijzen zijn sinds begin jaren negentig gestaag gestegen, terwijl het aantal bouwvergunningen juist terugliep (zie figuur). De Zweedse woningmarkt is regionaal gesegmenteerd: in 2015 was er buiten de drie grote steden een groot woningoverschot, in Stockholm was er juist een tekort (Emanuelsson, 2015). De wachttijd voor een sociale huurwoning varieert daar van 8 tot 20-30 jaar afhankelijk van de wijk (Savage, 2016), al reflecteert dit ook de gunstige voorwaarden bij de gemeentelijke woningcorporatie.



Bron: OESO.

Als mogelijke verklaringen voor de stagnatie in het woningaanbod worden het wegvallen van subsidies, huurregulering, hoge bouwkosten, gebrek aan bouwlocaties en gemeentelijke regels genoemd (Terner Center for Housing Innovation, 2017).

Ook Emanuelsson (2015) wijst op het lange gemeentelijke ruimtelijkeordeningsproces. Dat creëert aan de ene kant onzekerheid over de toestemming om te mogen bouwen en verhoogt ook de kans dat de marktomstandigheden gedurende de rit veranderen waardoor een project economisch onhaalbaar wordt. Vanwege de grote risico's is slechts een beperkt aantal bedrijven in staat om grote projecten te dragen. Dit wordt ook in Nederland als belemmering gezien.

Andere verklaringen voor de Zweedse terugval spelen op dit moment minder in Nederland. De Zweedse markthuren zijn gekoppeld aan die in de publieke sector en volgen uit onderhandelingen tussen huurders en de woningcorporatie. Deze huurregulering verkleint de prikkel voor marktpartijen om te bouwen (OECD, 2007). De hoge bouwkosten hangen waarschijnlijk samen met de gebrekkige concurrentie tussen bouwers in het Scandinavische land (OECD, 2007).

De provincies zijn er geen voorstander van om meer dan 100% van de behoefte toe te staan als harde plancapaciteit, wat soms door marktpartijen en gemeenten geopperd wordt, omdat niet alle plannen door gaan. Deze voorkeur van de provincies is deels ingegeven door de crisis, waarin een overschot aan plannen het moeilijk maakte om bij de afzonderlijke projecten de voorverkoopdrempel te halen. Dit probleem speelt volgens ons alleen in krimpgebieden. In de Randstad en andere goedlopende woningmarkten is meer dan voldoende vraag, waardoor deze coördinatie door de provincie niet nodig lijkt. Als huizenprijzen veel hoger liggen dan de bouwkosten en de bijkomende kosten van het woningbouwproces, is bouwen in het vrije segment rendabel en is het niet snel een probleem om woningen af te zetten.

> *"In de praktijk leidde die 130% er vooral toe dat gemeenten teveel plannen gingen ontwikkelen en daarmee met elkaar gingen concurreren, wat ook tot grote financiële risico's leidde. Maar ook qua ruimtelijke kwaliteit, dat is ook een belangrijk speerpunt van de provincie. Dat ziet er natuurlijk niet uit, dan heb je gewoon mooie landschappen, wordt al ingeruimd voor woningbouw, de infrastructuur lag er al in op braakliggende terreinen terwijl het niet vol komt."*
>
> (Provincie)

Waarom de markt dit laatste probleem niet zelf kan oplossen is onduidelijk. Voor zowel marktpartijen als gemeenten zijn onafgemaakte projecten erg ongunstig. Daarom lijkt er op dit vlak geen noodzaak voor ingrijpen van hogere overheidslagen te zijn. Het geschetste probleem was waarschijnlijk een direct gevolg van de crisis, toen projecten die al in gang waren, moesten worden stilgelegd door het wegvallen van de vraag.

Om te voorkomen dat er minder locaties voor woningbouw beschikbaar worden gesteld dan optimaal is, kan worden nagedacht over een andere rol voor de provincie. Provincies begrenzen op dit moment het aantal woningen dat gemeenten mogen bouwen. Dit is echter een rol die gemeenten voor een belangrijk deel zelf kunnen vervullen. Veel van de externe effecten van woningbouw zijn lokaal en gemeenten staan op kortere afstand van bewoners en de marktpartijen die lokaal met de voeten in de klei staan. Een rol die de provincies meer zouden kunnen oppakken, is om te vermijden dat gemeenten de nieuwbouw te veel afremmen.

3.2.3 Hogere eisen aan nieuwbouw in krappe markten remmen het aanbod af

Gemeenten hebben als ze niet zelf grondeigenaar zijn weinig mogelijkheden om de opbrengsten van nieuwbouw direct af te romen. Indirect zijn er echter wel mogelijkheden, door het stellen van hoge eisen aan de kwaliteit en inpassing van woningen. Gemeenten maken hier veel gebruik van, waardoor woningbouw in gewilde gebieden minder rendabel is. [13] Een stijgende vraag komt op deze manier minder sterk tot uiting in de nieuwbouwaantallen. In plaats daarvan leidt een stijgende vraag tot hogere eisen op meer terreinen aan nieuwe projecten. Ook gaan gemeenten soms micromanagen. Doordat over veel verschillende dossiers moet worden onderhandeld, neemt de complexiteit van het proces toe, wat vertragend kan werken.

[13] Ook over een langere periode hebben strengere wet- en regelgeving bijgedragen aan hogere bouwkosten. Volgens (Kappert e.a., 2013) is 23.400 euro van de hogere stichtingskosten in 2011 ten opzichte van 1990 toe te wijzen aan hogere kwaliteitseisen en de nadruk op binnenstedelijk bouwen.

> *"Wat je ziet is een opeenstapeling van ambities, vanuit de raad en vanuit het college. Hier is de cultuur ook heel erg sterk van, wij zijn een aantrekkelijke woonstad, dus als je hier wat wilt, dan ben je eigenlijk al bevoorrecht als corporatie of als ontwikkelaar. Dus parkeren moet op eigen terrein, het liefst uit het zicht en het liefst ondergronds. Dan hebben we dat je op je locatie rekening moet houden met een waterberging, in het kader van de klimaatbestendige stad. Dan willen ze ook graag nog wat maatschappelijke voorzieningen, het liefst ook op projectniveau, en ook nog dat je een aantal specifieke doelgroepen huisvest zoals de uitstroom van sociaalmaatschappelijke instellingen."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

> *"Er wordt wel heel erg op microniveau meegekeken naar plannen. Dus ik zit ook geregeld met plattegronden van parkeergarages of zo, moet die berging nou weer hier, of moet die berging nou daar, dat dekje wordt dat nog groen, komt daar nog iets van een pergola overheen?"*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Gevolg is dat de onderhandelingen over de invulling van projecten langer duren omdat niet alle wensen van de gemeente gemakkelijk realiseerbaar zijn. Ook hebben gemeenten soms botsende ambities. Meer parkeergelegenheid kan bijvoorbeeld ten koste gaan van een mooi straatbeeld. Soms laten ontwikkelaars gemeenten met dergelijk beleid geheel links liggen.

> *"In sommige gemeenten zie je een stapeling van beleid en dan extra eis op eis op eis, allemaal aanvullend. Ja, één extra eis prima, maar als het er drie of vier zijn, dan wordt het project gewoon onbetaalbaar, te ingewikkeld, of het duurt gewoon lang. En dat leidt wel echt tot vertraging, dat zie je."*
>
> (Provincie)

> *"Wat we van de ambtenaren zelf en van ontwikkelaars horen, is dat op een gegeven moment wordt gezegd van, we hebben wel een grondpositie in deze gemeente, maar we gaan toch eerst eens eventjes in omliggende gemeenten of gewoon heel ergens anders bouwen, omdat hier nu te veel eisen worden gesteld."*
>
> (Provincie)

Het is niet evident dat woningen – die decennia mee gaan – in een opgaande markt aan hogere eisen zouden moeten voldoen dan in een neergaande markt. De economische literatuur laat immers zien dat het stellen van eisen alleen optimaal is in samenhang met negatieve externe effecten. De omvang van deze externe effecten hangt wel samen met factoren zoals inkomen (waardoor de waardering voor bijvoorbeeld uitzicht toeneemt), maar niet met het niveau van huizenprijzen.

Om te vermijden dat gemeenten de opbrengsten van nieuwbouw afromen door hogere eisen te stellen dan optimaal is, valt te denken aan andere manieren om gemeenten te laten profiteren van de nieuwbouw. Een eerste optie om dit doel te bereiken is een gemeentelijke heffing op planbaten. Hierdoor heeft de gemeente zowel een prikkel om meer woningbouw toe te laten (vooral wanneer sprake is van passief grondbeleid) als om de nieuwbouw beter af te stemmen op de vraag. De grond levert immers meer op wanneer de bebouwing wordt geoptimaliseerd, en de gemeente kan deze meeropbrengsten afromen. Er zijn ook andere opties beschikbaar om de financiële en fiscale prikkels om bouwlocaties beschikbaar te stellen te vergroten. Hier gaan we in de volgende paragraaf dieper op in.

3.3 Financiële en fiscale prikkels bij gemeenten

Nieuwbouw kan gemeenten extra inkomsten opleveren. Dit geld kan door de lokale politiek worden gebruikt om algemene doelen te realiseren of om de belastingen voor alle inwoners te verlagen. Gemeenten kunnen op twee manieren financieel profiteren van meer nieuwbouw: via een actief grondbeleid en via lokale belastingen. Dit kan de gemeenteraad prikkelen om bouwlocaties beschikbaar te stellen.

3.3.1 Grondopbrengsten

Bij actief grondbeleid kan de gemeente een belangrijk deel van de opbrengsten van de nieuwbouw naar zich toe trekken. Vooral wanneer niet te veel eisen worden gesteld die ten koste van de grondopbrengsten gaan, zoals een minimumaandeel sociale huur.

> *"Het is mijn waarneming dat de gemeente nu bij een aantal projecten toch voor honderd procent markt gaat, met het idee van, [...], ja, met die grondopbrengsten kun je ook weer leuke dingen doen voor alle burgers."*
>
> (Corporatie)

Directe financiële belangen lijken nu echter een minder grote rol te spelen dan vóór de crisis. Veel gemeenten met een actief grondbeleid kwamen tijdens de crisis in de problemen. Er werden toen grote verliezen geleden op grondportefeuilles.

Een actief grondbeleid kan wel tot een andere prioritering van bouwlocaties leiden door de gemeente. Het geeft een prikkel om eerst op de eigen locaties aan de slag te gaan.

> *"Op het moment dat men nog grond heeft, dan zie je een beetje de dubbele pet. Want op het moment dat zich dan een prachtige locatie binnenstedelijk aandient, maar de gemeente heeft ook nog een belang op een andere locatie, dan is het uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening misschien wenselijk om binnenstedelijk aan de slag te gaan, maar de dubbele pet gebiedt de gemeente om toch eventjes de andere kant op te kijken."*
>
> (Provincie)

Bij een faciliterend grondbeleid heeft de gemeente veel minder mogelijkheden om de opbrengsten van nieuwbouw af te romen. Een planbatenheffing – zoals bijvoorbeeld België kent – zou hiervoor een aanvullende mogelijkheid kunnen scheppen.

3.3.2 Lokale belasting en verevening

De komst van nieuwe bewoners heeft ook gevolgen voor de inkomsten en uitgaven van de gemeente. Als dat saldo negatief uitpakt, moeten de bestaande inwoners de portemonnee trekken. Als het saldo positief uitpakt, kunnen de belastingen omlaag. In Nederland zijn de gevolgen van nieuwbouw voor gemeentelijke financiën beperkt, omdat gemeenten weinig eigen belastingen kunnen heffen en de belastingopbrengsten tussen gemeenten worden verevend. In sommige landen, zoals Zwitserland, hebben lokale overheden een groot belastinggebied en wordt er relatief weinig verevend. Een verandering in het aantal of type inwoners heeft dan meer gevolgen voor de gemeentelijke financiën (zie kader 'Prikkels Zwitserland en het VK').

De economische literatuur geeft een aantal voorbeelden waarin lokale overheden bij hun ruimtelijke beslissingen rekening houden met de fiscale gevolgen (Von Ehrlich e.a., 2018). Zo relateren Quigley en

Raphael (2005) de achterblijvende nieuwbouw in Californië aan de limieten van de staat op gemeentelijke onroerendezaakbelastingen. Dit maakt het voor gemeenten aantrekkelijker om commercieel vastgoed toe te staan dan woningen. Cheshire en Hilber (2008) vinden een vergelijkbaar effect in Engeland, maar dan voor kantoorruimte. Vanaf 1990 vloeiden belastingen op commercieel vastgoed niet langer naar de gemeenten maar naar de nationale overheid. Gemeenten ondervonden zo niet langer de lusten van nieuw kantooraanbod, maar wel nog steeds de lasten. Dit had minder nieuwe kantoren en hogere prijzen tot gevolg: vijf van de vijftien duurste Europese kantorenmarkten liggen in het VK (CBRE Research, 2017).

In de Verenigde Staten hebben gemeenten in sommige staten de mogelijkheid om zelfstandig een opslag op de sales tax vast te stellen. Burnes e.a. (2014) laten in Florida zien dat gemeenten met een bovengemiddeld tarief van de sales tax meer grote detailhandel aantrekken. Retailwerkgelegenheid in een gemeente neemt daar niet af bij een hoger tarief van de sales tax door een afname in de consumentenvraag, maar neemt juist toe, doordat gemeenten welwillender tegenover detailhandel staan in hun ruimtelijk beleid.

Alleen meer nieuwbouw door combinatie van fiscale én ruimtelijke autonomie

Lokale overheden zijn eerder geneigd om nieuwbouw toe te staan als ze daar ook de financiële vruchten van kunnen plukken. Daarvoor is het nodig dat lokale overheden de discretie hebben om te bepalen waar gebouwd mag worden én dat ze financieel profiteren van nieuwe gebouwen en bewoners. Als gemeenten wel mogen beslissen wat en waar gebouwd wordt, maar die nieuwbouw hen weinig extra inkomsten oplevert, wordt het aantrekkelijker om uit not-in-my-backyard-overwegingen minder nieuwbouw toe te staan.

Als gemeenten zowel autonomie hebben op het gebied van ruimtelijke ordening als bij het vaststellen van de lokale belastingen, kan er ook concurrentie tussen gemeenten ontstaan. Het is voor ontwikkelaars dan makkelijker om een andere gemeente te vinden die wél wil uitbreiden, als ze ergens nul op het rekest krijgen (Von Ehrlich e.a., 2018).

Nederlandse gemeenten hebben in internationaal perspectief meer autonomie dan gemiddeld op het gebied van ruimtelijke ordening (Ladner e.a., 2015, 2016). Het Rijk en de provincies hebben bij de wijziging van de Wro in 2008 weliswaar formeel meer bevoegdheden gekregen, maar die nieuwe knoppen (zoals het inpassingsplan) worden in de praktijk weinig gebruikt (Needham, 2014). Op een aantal belangrijke terreinen heeft de gemeente echter relatief weinig te zeggen. Provincies bepalen hoeveel woningen maximaal mogen worden gebouwd. Samen met de ladder voor duurzame verstedelijking zorgt dit ervoor dat gemeenten niet ongehinderd kunnen uitbreiden. Gemeenten hebben dus wel veel autonomie om woningbouw tegen te houden als zij die niet gewenst vinden, maar minder vrijheid om bouwlocaties beschikbaar te stellen.

De fiscale autonomie van Nederlandse gemeenten is niet zo groot. Gemeenten krijgen een belangrijk deel van hun inkomsten van de nationale overheid. Hier komt 64% van de gemeentelijke inkomsten vandaan (Kattenberg e.a., 2017). Het lokale belastinggebied, vooral de ozb, is met 9% van de gemeentelijke inkomsten en 3,6% van de totale belastingen klein in internationaal perspectief (Blöchliger en Nettley, 2015). Ook door de omvangrijke verevening zijn er weinig opties waarmee gemeenten via ruimtelijke ordening de belastingopbrengsten per inwoner kunnen verhogen, behalve via de inkomsten uit bouwgrondexploitatie, waar zo'n 7,6% van de inkomsten van gemeenten vandaan komt (Kattenberg e.a., 2017). Door de trend van actief naar faciliterend grondbeleid neemt het aandeel van inkomsten uit grondexploitatie echter af.

We zien dus dat gemeenten in Nederland een zekere mate van ruimtelijke autonomie genieten, maar weinig fiscale autonomie. Bovendien beperken provincies de mogelijkheden om bouwlocaties voor woningen beschikbaar te stellen. Hierdoor zijn gemeenten geneigd om minder woningbouw toe te staan dan optimaal is. Dit levert een positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, maar heeft negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid van wonen.

Prikkels in Zwitserland en het VK

Zwitserse kantons en gemeenten hebben veel vrijheid bij het bepalen waar, hoeveel en wat er gebouwd wordt. Gemeenten kunnen de dichtheid of hoogte van bebouwing reguleren. Door grenzen te stellen aan de intensiteit van het grondgebruik, met een 'Ausnützungsziffer', kunnen ze vooral gunstige sociaaleconomische groepen aantrekken (Hilber en Schöni, 2016). In de stad Zug leverden wijken met een lage dichtheid een grotere netto bijdrage aan de lokale overheid dan wijken met een hogere dichtheid, omdat de welvarende bewoners in de eerste gebieden een kleiner beroep op publieke voorzieningen deden (Weber, 2004).

Omdat lokale overheden financieel baat hebben bij het aantrekken van nieuwe bewoners, hebben de meeste inwoners een positieve grondhouding ten opzichte van nieuwbouw (Evans en Hartwitch, 2005; van den Berg e.a., 2008; Hilber en Schöni, 2016), ook in landelijke kantons rondom de grote steden. In een interview met Evans en Hartwich gaf het hoofd ruimtelijke ordening van het kanton Schwyz zelfs aan dat "Het ruimtelijkeordeningsbeleid in dienst staat van het fiscale beleid van het kanton en de gemeenten. Hoofdprioriteit is dat de belastingen laag blijven. Het ruimtelijk beleid moet daaraan bijdragen." De bestaande inwoners van kantons als Zug en Schwyz erkennen de financiële baten van nieuwbouw, waardoor het lokale verzet beperkt is. De aanbodelasticiteit is daardoor in veel Zwitserse kantons hoog (Steiner, 2010; Hilber en Schöni, 2016), hoewel andere studies vinden dat de elasticiteit van het woningaanbod in Zwitserland gemiddeld erg laag is (Caldera en Johansson, 2013).

De trek van welgestelde inwoners van de grote steden naar de omliggende kantons ontlast de druk op de woningmarkt in de steden zelf. Het hoofd ruimtelijke ordening in Zug schetst dat "de keuze voor bovenmodale inkomens is tussen je geld aan de staat betalen als inkomstenbelasting in Zürich, of aan de bank voor een hogere hypotheek vanwege de hogere woningprijzen in Zug" (Evans en Hartwitch, 2005). De zittende bewoners profiteren zo op nog een manier van de nieuwe instroom: de helft van de lagere belastingen kapitaliseert in hogere huizenprijzen (Basten e.a., 2017).

Ook in het VK hebben lokale overheden een stevige vinger in de pap, omdat ze veel discretie hebben bij het geven van vergunningen (Davies e.a., 2016). In tegenstelling tot Zwitserland geeft het Britse belastingsysteem gemeenten echter weinig prikkels voor nieuwbouw (Evans, 2004; Hilber en Schöni, 2016). Daardoor hebben not-in-my-backyard-sentimenten veel gewicht (Hilber en Schöni, 2016). Ook als een geplande ontwikkeling binnen de lokale structuurvisie past, kan een plan worden afgewezen. Het is mogelijk om in beroep te gaan bij de landelijke overheid, maar dat is een tijdrovend traject.

Volgens Hilber en Vermeulen (2016) is dit een belangrijke oorzaak waarom de nieuwbouw in het VK sinds de jaren zestig gestaag is gedaald, terwijl de reële huizenprijzen juist met een factor vijf zijn gestegen. De druk op politici om nieuwbouw af te remmen is waarschijnlijk toegenomen met de stijging in het aantal huiseigenaren door het Right-to-Buy-programma in de jaren tachtig, waarbij sociale huurders het recht kregen om hun woning te kopen. Een huiseigenaar is immers meer gebaat om te protesteren tegen ontwikkelingen die zijn woongenot verminderen dan een huurder.

3.4 Toepassing van demografische ramingen

Gemeenten en provincies baseren het aantal bouwlocaties dat ze beschikbaar stellen, voor een belangrijk deel op demografische ramingen (zie paragraaf 2.4.1). Deze ramingen kunnen een nuttige basis vormen voor de woningbouwprogrammering op het niveau van woningmarktregio's. Het is op basis daarvan echter moeilijk te zeggen of er te veel of te weinig woningen worden gebouwd. Het gebruik van dit type ramingen kan tot een onderschatting van de vraag leiden in een verkrappende markt (en een overschatting in een ruimer wordende markt). Als woningprijzen gedurende langere periodes hoog zijn, is dat een aanwijzing dat er meer gebouwd kan worden zonder risico op leegstand. Er is dan namelijk een grote groep met een latente wens om een zelfstandig huishouden te stichten (Dyrda e.a., 2012). De huishoudensformatie in de demografische modellen is mede gebaseerd op de economische omstandigheden in het verleden. Daarom reageren de demografische prognoses vertraagd op economische veranderingen.

Woningtekort indicatief voor trends in schaarste, niet voor niveau schaarste

Het begrip 'woningtekort' wordt vaak gebruikt in het publieke debat over de woningmarkt. ABF Research probeert dit begrip te kwantificeren (zie kader). Het zogenaamde 'statistisch woningtekort' becijferden ze in 2018 op 263.000 woningen. De cijfers over het woningtekort kunnen het beste gebruikt worden als graadmeter voor verschuivingen in de schaarste van woonruimte over de tijd, als gevolg van demografische factoren. Als het statistisch woningtekort toeneemt, is dat een aanwijzing dat woonruimte bij gegeven gedrag van huishoudensformatie schaarser wordt. Zo lieten de prognoses in de crisisjaren zien dat er een flinke toename van de woningbehoefte te verwachten was (Groenemeijer e.a., 2011). Beleidsmakers kunnen deze signalen meenemen in hun afweging tussen de betaalbaarheid van wonen en andere maatschappelijke doelen, bijvoorbeeld om te bepalen hoeveel woningen nodig zijn om het niveau van schaarste ongeveer gelijk te houden.

Door technische beperkingen is de methode echter niet geschikt om te vertellen of er op enig moment te veel of te weinig woningen zijn. Het grootste probleem is dat het statistisch woningtekort wordt geschat op basis van mensen waarvan wordt aangenomen dat ze een (door henzelf) ongewenste woonsituatie hebben. Bijvoorbeeld doordat ze een woning delen. De feitelijke woonsituatie van mensen reflecteert echter de afweging die ze maken op basis van hun voorkeuren voor verschillende woonsituaties (en andere dingen waar ze hun geld aan kunnen uitgeven), prijzen, en hun beschikbare middelen. In de praktijk kiezen ze daarom soms voor om geen eigen huishouden te stichten, wat niet wil zeggen dat ze anders wonen dan uit hun voorkeuren volgt. Bij een ruimer aanbod had deze groep wellicht een andere woonvorm gekozen, maar dat is op zichzelf niet voldoende om te stellen dat er te weinig woningen zijn. Voor de meeste goederen en diensten geldt immers dat de consumptie toeneemt als de prijs daalt.

De vraag is of de betaalbaarheid van woonruimte optimaal is, gegeven de politieke afruil met ruimtelijke kwaliteit. Volgens ons is sprake van een woningtekort als wonen duurder is dan wat optimaal is vanuit welvaartsperspectief. Uit het gegeven dat sommige huishoudens geen zelfstandige woning bewonen kan geen woningtekort worden afgeleid, omdat huishoudens hier bij gegeven inkomens en prijzen vrijwillig voor kunnen kiezen. De situatie dat sommige mensen niet zelfstandig wonen kan vanuit welvaartsperspectief op twee manieren ongewenst zijn: doordat wonen duurder is dan optimaal of doordat sommige groepen minder te besteden hebben dan optimaal. In het eerste geval moet een andere keuze worden gemaakt in de afruil tussen betaalbaarheid van woonruimte en ruimtelijke kwaliteit. In het tweede geval is geen sprake van een te laag woningaanbod, maar moeten andere keuzes worden gemaakt in de sfeer van belastingen en inkomensoverdrachten.

Demografische ramingen vooral nuttig op nationaal of bovengemeentelijk niveau

De vestigingskeuze tussen verschillende woningmarktregio's wordt doorgaans bepaald door structurele factoren als sociale netwerken en de beschikbaarheid van werk en onderwijsinstellingen en is daarmee goed te modelleren (Groenemeijer e.a., 2018). Binnen een regio zoeken mensen vaak naar woningen in meerdere gemeenten. Daardoor kan de lokale vraag naar woningen (of de woningbehoefte) niet los van de vraag in naburige gemeenten worden bezien en maakt het voor woningzoekenden weinig verschil waar woningen precies worden gebouwd – in de ene gemeente of de andere. Op gemeenteniveau zijn demografische factoren dus een slechte voorspeller van de vraag naar woningen.

Statistisch woningtekort

Het Primos-model van ABF (zie ook het kader in 2.4) definieert het woningtekort als het verschil tussen een schatting van de toekomstige woningvoorraad en een schatting van de woningbehoefte.

Tot 2018 werd de woningbehoefte afgeleid uit het driejaarlijkse Woon Onderzoek Nederland (WoON), dat zelf gerapporteerde voorkeuren ('stated preferences') meet. De feitelijke woonsituatie van huishoudens toont hun geobserveerde voorkeuren ('revealed preferences'). De raming van het woningtekort met het Primos-model vertegenwoordigt dus in zekere zin het verschil tussen zelf gerapporteerde en geobserveerde voorkeuren. Dit heeft echter weinig te maken met schaarste. Dat komt vooral doordat zelf-gerapporteerde voorkeuren de werkelijke voorkeuren van huishoudens slecht meten, omdat zelf-gerapporteerde voorkeuren worden beïnvloed door de actuele marktsituatie. Illustratief is dat het statistisch woningtekort volgens de prognoses van de afgelopen decennia weinig varieert en geen sterke relatie kent met de prijsontwikkeling.

Vanaf 2018 werkt het Primos-model met een herziene methode, waarbij meer gebruik wordt gemaakt van registerdata in plaats van enquêtes. In deze methode vormen huishoudens met een alternatieve woonvorm het startpunt. Dit zijn huishoudens die een woning delen met een of meer andere huishoudens, of in een pand wonen dat geen woonfunctie heeft. Alleen huishoudens met bewoners vanaf 25 jaar tellen mee voor het woningtekort, terwijl huishoudens in een woonboot of woonwagen niet meetellen. Ook deze methode heeft een aantal imperfecties. Ten eerste kan op basis van de gebruikte registers geen goed onderscheid worden gemaakt tussen kamerverhuur, inwoning waarbij geen huur wordt betaald, en partners die nog niet als zodanig bekend zijn in de registers.[a] Ten tweede wordt verondersteld dat deze woonvorm veelal ongewenst is. Ten derde wordt de woonvraag van inwonende leden die tot hetzelfde huishouden behoren (zoals jongeren die bij hun ouders wonen) en het betrekken van een eigen woning door de hoge huren en huizenprijzen uitstellen, niet meegenomen. Ten slotte wordt ervan uitgegaan dat woningen die langer dan één jaar leeg staan, beschikbaar zijn voor de woningmarkt. Het feit dat deze woningen langdurig leeg staan, impliceert echter juist dat ze tegen de gangbare marktprijs niet bemiddelbaar zijn aan een woningzoekende.[b]

(a) Door een huwelijk, geregistreerd partnerschap, of doordat ze samen belastingaangifte doen.
(b) Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat ze leeg staan in verband met verbouw of renovatie. In de grote steden is de langdurige leegstand bovengemiddeld, ondanks dat dit relatief krappe woningmarkten zijn (CBS, 2015).

Prijzen belangrijke indicator niveau van schaarste op langere termijn

Het voordeel van het gebruik van huizenprijzen als indicator voor de schaarste van woonruimte is dat ze het gevolg zijn van het feitelijke gedrag van vragende partijen op de woningmarkt. Dit geeft een accuraat beeld van de vraag op enig moment, zonder dat inzicht nodig is in de afzonderlijke vraagfactoren. Omdat de precieze structuur van de vraag erg complex is en er geen volledig beeld bestaat van alle relevante vraagfactoren, is dit een belangrijk voordeel. Het verschil tussen huizenprijzen en bouwkosten is een belangrijke indicator voor de mate waarin nieuwbouw sociaal optimaal is (Glaeser en Gyourko, 2003).

Het gebruik van huizenprijzen als indicator voor de vraag op de korte termijn heeft wel nadelen. Zo zijn huizenprijzen erg gevoelig voor kortetermijnfluctuaties. Ze kunnen op korte termijn fors verschillen van het prijsniveau dat op grond van structurele vraag- en aanbodfactoren gerechtvaardigd zou zijn (zie ook CPB, 2018b). Dit kan ertoe leiden dat er in tijden met hoge huizenprijzen te veel wordt gebouwd en in tijden met lage huizenprijzen (zoals tijdens de crisis) juist te weinig. Dit versterkt de cycliciteit van de woningmarkt. Een ander nadeel van het gebruik van huizenprijzen ligt in de mate waarin toekomstige marktkrapte is ingeprijsd. De woningmarkt staat bekend als een imperfecte en inefficiënte markt (Case en Shiller, 1988, 1989), zodat prijzen niet per definitie een goede afspiegeling vormen van wat de vraag in de toekomst zal zijn. Doordat de nieuwbouw een tijdrovend proces is, kan dit ervoor zorgen dat deze onvoldoende is afgestemd op de toekomstige vraag wanneer alleen naar prijzen wordt gekeken.

> *"Nou, je had laatst ook zo'n bericht van de NOS, hè? Die hadden dan bijvoorbeeld de hoeveelheid te koop staande huizen vergeleken met de bouwvergunningen. Die zeiden, er wordt te weinig gebouwd. Als je diezelfde analyse vijf jaar geleden had gemaakt, had je gezegd, we hoeven nul woningen te bouwen want er is geen vraag. Daarom kijken wij naar de demografie, want dat is een veel betere indicator. Uiteindelijk moet er gewoon voor iedereen een huis zijn."*
>
> (Provincie)

4 Knelpunten in het woningaanbod

Het vorige hoofdstuk liet zien dat de beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties een belangrijke oorzaak van de woningschaarste is. Los van de beschikbaarheid van locaties hebben we knelpunten geïdentificeerd die ervoor zorgen dat de aanbodzijde van de woningmarkt niet optimaal functioneert. Daarover gaat dit hoofdstuk.

Een eerste knelpunt is de lange doorlooptijd van projecten (paragraaf 4.1). Dit vergroot de complexiteit, en verdunt én vertraagt het aanbod. Ook leidt de lange doorlooptijd tot een minder goede aansluiting van de nieuwbouw op de vraag. Een ander probleem is de cycliciteit van de woningmarkt (paragraaf 4.2). Dit is een van de oorzaken van de huidige capaciteitsproblemen in de bouwsector en bij gemeenten. Zo is het aantal bouwvakkers volgens het CBS tussen 2008 en 2016 met 73.000 afgenomen, op een totaal van 483.000. De cycliciteit maakt het ook moeilijker om het aanbod aan te sluiten op de vraag. Verder kijken we naar de rol van corporaties, die in het verleden vaak gestaag door bouwden, maar tijdens de laatste crisis veel minder. Ten slotte kijken we naar knelpunten in de aansluiting van het aanbod bij de kwalitatieve vraag (paragraaf 4.3). Hierbij kijken we naar het type woningen dat wordt gebouwd, het kwaliteitsniveau, en verduurzaming.

4.1 Lange doorlooptijd

Er zijn weinig partijen die willen en kunnen investeren in de lange en onzekere trajecten die vaak inherent zijn aan binnenstedelijk bouwen (zie ook paragraaf 2.4). Daardoor komen grote gebiedsontwikkelingen in de stad moeilijk van de grond. Dat terwijl dit type projecten belangrijker is geworden door de beleidsvoorkeur voor binnenstedelijk bouwen. De lange doorlooptijd van veel projecten wordt breed erkend als een knelpunt waardoor het aantal opgeleverde woningen de vraag niet (tijdig) kan bedienen.

> *"Met de bestemmingsplanprocedure ben je zo een halfjaar verder. Als je er bezwaar op krijgt, moet je naar de provincie, en voordat die er iets van vindt ben je wéér een halfjaar verder. Dus ik heb al bijna een jaar verloren alleen al door procedures. Dus als je zegt, waarom bouwen we niet meer woningen? Nou ja, dan... I rest my case. Dat zijn gewoon die procedures."*
>
> (Ontwikkelaar)

Voordat woningen zijn gebouwd, zijn er veel transacties nodig. De betrokken partijen moeten zoeken naar informatie en onderhandelen over de prijzen en voorwaarden van deze transacties. Er is onderzoek nodig, er moeten plannen worden ontwikkeld en afgestemd, en er moeten procedures worden doorlopen. Daarbij is de bewegingsvrijheid beperkt doordat de woningbouw sterk gereguleerd is. De bouw zelf kost doorgaans één tot twee jaar en de daaraan voorafgaande planfase duurt vaak nog aanzienlijk langer. Door de lange doorlooptijd van projecten sluit het aanbod op het moment van oplevering niet altijd meer goed aan bij de vraag.

In normale tijden is de vraag zo hoog dat het geen probleem is om woningen af te zetten, ook al sluiten ze niet meer perfect aan op de vraag. Tijdens de crisis liepen veel projecten echter vertraging op en waren doorlooptijden nog langer. In het hogere segment was de vraag zodanig weggevallen dat sommige projecten zonder aanpassingen niet verkoopbaar waren. Deze aanpassingen zorgden voor nóg langere doorlooptijden.

Marktpartijen vertellen dat ze bij investeringsbeslissingen de verwachte doorlooptijd van projecten meewegen. Soms haken ze hierdoor af. Complexiteit leidt namelijk tot onzekerheid over zowel de kosten als de baten van een project. Wie weet wat de huizenprijzen vele jaren na de start van een project zijn? Ook de bouwkosten zijn slecht voorspelbaar wanneer partijen afhankelijk zijn van leveranciers en onderaannemers, of van een strenge en veranderende beleidscontext. Partijen met een beperkt eigen vermogen hebben bovendien liever geen projecten waarbij langdurig rente moet worden betaald terwijl inkomsten uitblijven.

4.1.1 Flexibiliteit

In hoofdstuk 2 zagen we dat onderhandelingen over de eisen die gemeenten aan projecten stellen, vaak veel tijd kosten. Op een aantal dossiers lijkt er te weinig flexibiliteit te zijn. Dit geldt in het bijzonder voor parkeernormen. Parkeervoorzieningen nemen plaats in die ook gebruikt kan worden voor woningen. Het verlagen van de parkeernorm speelt een deel van die ruimte vrij. Dat hoeft geen grote gevolgen te hebben voor de aanreisbaarheid van een gebied wanneer het gaat om woningen die zich op doelgroepen richten die weinig gebruik maken van de auto. Wanneer bijvoorbeeld starterswoningen of studio's vlak bij een station worden gebouwd, kan een lagere parkeernorm volstaan.

Tijdens de crisis was het gebrek aan flexibiliteit van bestemmingsplannen soms een probleem. Het bestemmingsplan was dan zo gedetailleerd, dat de aanpassingen die nodig waren om het project te laten doorgaan niet mogelijk waren zonder de procedure opnieuw te doorlopen. Tegenwoordig is er meer flexibiliteit in de plannen.

> *"De flexibiliteit die je in de gebiedsontwikkeling zou willen hebben, is door de crisisjaren heen wel overal geland. Ik denk dat je weinig bestemmingsplannen meer zult zien waar op blokniveau een maximaal aantal woningen staat geformuleerd op de plankaart. Daardoor kan je als de markt wijzigt, binnen je bestemmingsplan blijven."*
>
> (Ontwikkelaar)

Zowel gemeenten als marktpartijen geven echter aan dat er nog steeds winst valt te behalen aan het minder vastleggen van details die niet noodzakelijkerwijs in een bestemmingsplan hoeven te worden vastgelegd.

4.1.2 Onderzoeksverplichtingen

Iets waar veel betrokkenen (zowel gemeenten als marktpartijen) kritisch over zijn, is de lange duur van onderzoek op het gebied van flora en fauna en archeologie. Een aantal geïnterviewden stelt dat de regels dwingen om dingen vast te stellen die al bekend zijn en veel tijd kosten. De gemeente weet dan bijvoorbeeld al op welke plekken in de gemeente vleermuizen of mussen zitten, en dat vleermuizen altijd terugkomen naar dezelfde plek en mussen niet. Toch moeten deze locaties en het gedrag dan opnieuw worden onderzocht voordat een ontheffing kan worden aangevraagd. Ook bij archeologie speelt dit.

> *"Nou, we zitten op plekken archeologisch onderzoek te verrichten, waarvan je weet, daar heeft nooit een oude Romein gezeten, denk ik dan."*
>
> (Wethouder)

Wanneer blijkt dat er, bijvoorbeeld, vleermuizen op de bouwlocatie verblijven, dan is vervolgonderzoek nodig om uit te wijzen of die door de bouw in het gedrang komen. Het hele project kan vervolgens tot stilstand komen. Een gemeente in de Randstad stelt dat een bredere programmatische aanpak van soortenbescherming effectiever is en vertraging kan voorkomen.

> *"Je kan het steeds per project bekijken, van waar gaan de vleermuizen weg en wat komt er voor in de plaats. Maar wij hebben het initiatief genomen voor een green deal om dat op wijkniveau te doen. Dus we zorgen ervoor dat op gebiedsniveau altijd voldoende voorzieningen zijn voor die dieren, waardoor we niet per project meer die hele procedure door hoeven."*
>
> (Grotere gemeente)

Wat in deze situaties ook kan helpen is als dergelijk onderzoek parallel loopt aan andere processen in de planfase, zodat de vertraging geïsoleerd blijft. De rest van het planproces hoeft dan niet stil te staan.

4.1.3 Het grote aantal thema's op de onderhandelingstafel

Een van de oorzaken van het lange planproces is het grote aantal thema 's waarover gemeenten en ontwikkelaars het eens moeten worden. Wat dit extra complex maakt is dat hier – vooral bij grote gemeenten – vaak verschillende afdelingen betrokken zijn. Sommige thema's staan op gespannen voet met elkaar: meer parkeerplaatsen gaan bijvoorbeeld ten koste van groen. De complexiteit kan iets worden verminderd door op een aantal gebieden meer te werken met vaste regels. Zo kan voor grote projecten een vast percentage sociale huurwoningen worden vastgelegd, dat voor alle projecten in de gemeente geldt.

Een kenmerkend element van de projectontwikkeling in Nederland is dat vaak wordt gewerkt met een exploitatiecomplex. Hierbij wordt op projectniveau een gedetailleerde programmering gemaakt met verschillende typen woningen, waarbij verevening plaatsvindt tussen meer en minder winstgevende

onderdelen (PBL, 2012). Hierdoor is er een sterke verwevenheid tussen projectonderdelen, waarbij de betrokken partijen veel afspraken moeten maken over de programmering, marges, en risico's. Aan deze manier van werken kleven verschillende nadelen. Het bemoeilijkt de afstemming van het aanbod op de vraag (paragraaf 4.3.1), bemoeilijkt het onderhandelingsproces, en het leent zich vooral voor grote projecten, terwijl er juist een trend is naar kleinere projecten. In kleine projecten zijn een deel sociale huur, een deel middeldure koop en een deel dure koop niet altijd gemakkelijk te combineren, en bovendien is dit niet overal optimaal.

4.1.4 Bouw kan sneller door gebruik prefab

Ook in de bouwfase is nog winst mogelijk, hoewel de vertraging die in deze fase ontstaat, volgens veel betrokkenen beperkt is. Volgens ontwikkelaars kan de bouwfase versneld worden door de mogelijkheden om materialen voor te fabriceren beter te benutten. Dit kan ook de projectontwikkeling versnellen.

> *"Ik ben in wezen een omslag aan het maken. En er zijn meer partijen mee bezig, die alles proberen te prefabben in de fabriek. Heb je ander soort mensen nodig. Maar dat bouwen is zo traditioneel als de pest. Ik ben er onderdeel van, maar dat zie ik gewoon. Die omslag moet gemaakt worden, dat je in een paar dagen tijd alleen maar monteert op een bouwplaats, dat je de vaste omstandigheden in de fabrieken hebt om die dingen te maken. Maar dat gaat niet van de ene dag op de ander. Dat is de omslag en die gaat gebeuren, absoluut, zowel in de hoogbouw als in de laagbouw."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

Hoewel sprake lijkt te zijn van een omslag, geven diverse betrokkenen aan dat de bouw in Nederland nog erg traditioneel is. Dit ligt zowel aan de afnemers (die soms denken dat prefab van mindere kwaliteit is) als aan de bouwers. Systeembouw brengt voor hen bepaalde risico's met zich mee, doordat er minder speelruimte is om maatwerk te leveren. Door het ruimtelijkeordeningsproces – waarbij gemeenten veel eisen op tafel leggen, die niet zijn gestandaardiseerd – is het echter lastig om hetzelfde ontwerp op meerdere locaties te bouwen.

EIB (2018) verwacht dat in de toekomst steeds meer arbeidsbesparende maatregelen zullen worden gebruikt in de bouw door de personeelsschaarste en oplopende loonkosten. Samen met de inzet van buitenlandse arbeidskrachten en minder geschoolde hulpkrachten (die vaklieden werk uit handen nemen) zorgt dat er volgens hen voor dat een bouwproductie van rond de 75.000 woningen in de periode 2020-2023 mogelijk is.

4.1.5 Bezwaarprocedures

Bezwaarprocedures worden vaak genoemd als een oorzaak van lange doorlooptijden, maar er is – zelfs onder ontwikkelaars – weinig animo om deze in te perken. Bezwaarprocedures geven bewoners namelijk een stok achter de deur om behoud van de kwaliteit van hun woonomgeving af te dwingen. Als de ontwikkelaar de bestaande bewoners vroegtijdig betrekt, hoeft weinig vertraging te ontstaan. Ontwikkelaars noemen vooral de excessen als een probleem: gevallen waarbij eigenlijk al op voorhand duidelijk is dat de bezwaren geen stand zullen houden bij de rechter, maar een enkeling toch lang doorprocedeert.

> *"Iemand die gefrustreerd is en maar door blijft gaan, omdat het hem met een rechtsbijstandverzekering toch niets kost. Ja, uiteindelijk is het wel kapitaalvernietiging. Ik heb eens een krantenkop mogen meemaken met de strekking, we hebben het vijf jaar weten te frustreren, maar we wisten dat we het niet tegen konden houden. Waar heb je het dan voor gedaan? Heb je uiteindelijk veel mensen met extra kosten opgezadeld."*
>
> (Ontwikkelaar)

Hier is de afgelopen jaren echter al veel verbeterd. Vroeger kon het vier jaar duren voordat een bestemmingsperiode definitief was. Nu hebben ontwikkelaars – doordat een zaak eerder bij de Raad van State ligt – al na ongeveer een jaar zekerheid. Ons onderzoek heeft geen concrete punten opgeleverd voor verdere verbetering van dit proces.

4.2 Cycliciteit woningmarkt

Om woningen te bouwen zijn personeel en productiecapaciteit nodig bij gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven. Deze capaciteit kan je niet van de ene op de andere dag op- of afschalen. Door het cyclische karakter van de woningmarkt sluit de capaciteit die er op enig moment is, niet altijd goed aan bij de vraag. Tijdens een crisis is er te veel capaciteit, in een opgaande markt te weinig. In de nasleep van de financiële crisis is de capaciteit zo sterk gedaald dat dit, nu de markt weer aantrekt, flinke knelpunten oplevert.

Tussen 2008 en 2013 daalden de huizenprijzen sterk. Het inelastische woningaanbod zorgt ervoor dat er normaliter in een vrij constant tempo wordt doorgebouwd, doordat de nieuwbouw weinig afhangt van huizenprijzen. Landen met een inelastisch woningaanbod zijn weliswaar vatbaarder voor cycliciteit van huizenprijzen, maar de nieuwbouw is er juist minder cyclisch (Glaeser e.a., 2008). Tijdens de vorige grote crisis op de woningmarkt, die eind jaren zeventig begon, bleef de bouw meer op peil.

Er is een aantal belangrijke verschillen met de vorige crisis. Destijds werd de nieuwbouw (via objectsubsidies) nog flink gesubsidieerd. Ook corporaties bouwden toen gestaag door. Tijdens de huidige crisis bestonden dergelijke subsidies niet meer. De fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit werd afgebouwd, wat vooraf werd gegaan door een periode van veel onzekerheid over de toekomstige inrichting van de hypotheekrenteaftrek. Door de introductie van de verhuurderheffing, en een (aangekondigde) wettelijke inperking van de rol van corporaties na een aantal schandalen, lieten ook corporaties minder woningen bouwen. De precieze betekenis van elk van deze factoren is echter onbekend.

4.2.1 Capaciteitsproblemen bij bouwbedrijven

Tekorten aan vakmensen en materialen worden veel genoemd als belemmerende factor voor de bouwproductie. Orders komen in een hoger tempo binnen dan dat ze kunnen worden uitgevoerd, wat zorgt voor vertragingen van een maand tot een jaar. In het derde kwartaal van 2018 ervaart 39% van de bedrijven in de bouwnijverheid belemmeringen door een tekort aan personeel, terwijl dat een jaar eerder nog 20% was. In de bouwmaterialenindustrie ervaart 27% van de bedrijven tekort aan personeel, vorig jaar 12%. Tekorten aan materialen worden door 7% van de bouwbedrijven als belemmering genoemd.[14]

> *"Momenteel is de leverantie van materialen het grootste knelpunt. Als ik kijk naar een beganegrondvloer, die heb je pas na een half jaar. Dan heb ik de woning allang verkocht. [...] En dat wordt alleen maar erger nu. Want als ik kijk naar de beschikbaarheid van metselaars en stukadoors... Ja, ik hoop dat ze er in Oekraïne zijn, maar in Nederland zijn ze er niet meer. Dat wordt echt een vertraging van het groeitempo van het aantal woningen. Absoluut."*
>
> (Kleine ontwikkelaar)

[14] Bron: CBS (link).

> *"De aannemers hebben het zo verschrikkelijk druk. Bouwmaterialen zijn echt schaars op dit moment. Op vloerdelen en zo moet je tegenwoordig een half jaar wachten. Dus ik denk dat dat straks ook vertragend gaat werken."*
>
> (Gemeente in het oosten van het land)

De huidige tekorten worden nadrukkelijk in verband gebracht met de cycliciteit van de woningmarkt. Verschillende gesprekspartners beschrijven hoe aannemers in de crisis hun capaciteit hebben teruggebracht, waardoor ze nu niet aan de toegenomen vraag kunnen voldoen. Een deel van het personeel heeft zich de afgelopen jaren ook omgeschoold of heeft de sector verlaten, wat het moeilijker maakt om de capaciteit weer op peil te krijgen.

> *"De personeels- en materiaaltekorten beginnen nou parten te spelen. Maar dat is een hele lange tijd niet geweest, hè? Want we hebben hele lange tijd gewoon overschotten gehad, hè? Dan belde je op van, ik moet een vloer hebben, en kwamen ze hem morgen brengen. En nou bel je op, wij hebben in november kalkzandsteenblokjes besteld. Een half jaar levertijd, zonder blikken of blozen. In de crisis zijn er natuurlijk heel veel mensen weggegaan, omgeschoold, iets anders gaan doen en die komen we nou tekort."*
>
> (Ontwikkelaar in het zuiden van het land)

Overigens is de bouwsector in Nederland sneller opgekrabbeld dan in andere EU-landen. De daling in het productievolume tussen 2008 en 2013 was in Nederland met 25% groter dan de gemiddelde daling van 21%, maar in 2017 lag de productie hier nog maar 4% lager dan vóór de crisis terwijl dat in de gehele EU nog altijd 13% was.[15] Het lijkt er dus op dat vooral de sterke daling tijdens de crisis een probleem is: het herstel gaat juist best snel.

Golfbewegingen op de woningmarkt creëren bij bouwbedrijven ook angst om te investeren of mensen aan te nemen, ook al is er nu genoeg te doen. Bij een volgende terugval is er misschien geen werk meer voor die extra mensen. Schommelingen in de vraag vormen een normaal onderdeel van de conjunctuur en horen bij het ondernemersrisico. Een gezonde hoeveelheid volatiliteit draagt bij aan productiviteitsgroei doordat minder productieve bedrijven de markt in slechte tijden verlaten. Excessieve volatiliteit kan er echter toe leiden dat ook gezonde bedrijven in de problemen komen, wat tot een permanent lagere bouwcapaciteit kan leiden.

> *"Grote bouwbedrijven gaan nu ook niet allemaal weer mensen aannemen, omdat de volgende crisis over een aantal jaren zomaar weer kan komen. Dan moeten ze weer gaan ontslaan. Dus wat gebeurt er, dat vertaalt zich in hogere bouwprijzen. Terwijl je dat eigenlijk niet zou rechtvaardigen op basis van de productie die er daadwerkelijk plaatsvindt."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Door de capaciteitsproblemen in de bouw lopen overheden voor hun gevoel achter de feiten aan, en zijn hun inspanningen om meer woningen te bouwen minder effectief.

[15] Bron: Eurostat (link).

> *"Stilleggen, dat kan je in je eentje doen, maar als je wilt gaan aanjagen moet je dat samen met andere partijen doen. Het is dus logisch dat dat moeilijk is. Want wij kunnen alles in het werk stellen, maar als die bouwers geen personeel hebben, als de gemeenten geen personeel hebben, dan komt die woning er niet, want wij gaan dus niet als provincie zelf bouwen."*
>
> (Provincie)

4.2.2 Capaciteitsproblemen bij gemeenten en ontwikkelaars

Gemeenten spelen een cruciale rol bij het voorbereiden van het bestemmingsplan en het stedenbouwkundig plan. Tijdens de crisis hebben veel gemeenten de bemensing van hun afdelingen ruimtelijke ordening en wonen teruggeschroefd, waardoor ze nu problemen hebben om nieuwe projecten te begeleiden. Personeel aannemen kost (inwerk-)tijd. Bovendien moet de ambtelijke organisatie soms wachten op politiek groen licht voor uitbreiding. Dit gebrek aan capaciteit leidt tot vertraging. Een gebrek aan goed ingewerkt personeel vergroot ook de kans op fouten, met verdere vertraging als gevolg.

> *"En grote gemeentes... Die hebben het gigadruk. Ik zie nu gewoon bij die gemeenten, die komen gewoon mensen tekort, [...]. En daardoor laat je steken vallen of je kunt niet adequaat reageren op verzoeken. En dan gaat het heel snel hè, want dan mis je iets in die hele besluitvormingscycli van staf, college, raad. Je hoeft maar net ergens een momentje te missen en je schiet soms zo weer even een paar weken naar voren."*
>
> (Ontwikkelaar)

Door het gebrek aan ervaring verloopt het proces bovendien stroever. In de VINEX-periode hadden ontwikkelaars en gemeenten veel deskundige mensen die goed op elkaar ingewerkt waren. Hij ziet daarin een duidelijk contrast met de huidige situatie.

> *"We hebben nu weer top-down grote lijnen nodig om substantiële aantallen te halen. Dat zijn we eigenlijk verleerd. VINEX was wat dat betreft een hele efficiënte machine. Die moest ook wel even op gang komen, maar daardoor is er wel een hele batterij aan projectbureaus ontstaan met heel erg capabele mensen, die het vak goed verstaan, die gewoon in die geoliede machine opereren waardoor die productie gewoon ook op peil was. En dat was in het begin ook niet zo, maar er is ook een heel traject aan intervisie tussen bestuurders, private partijen, dus daar was echt een hele school eigenlijk in het doen van het vakgebiedsontwikkeling in publiek-private samenwerkingen en dat zijn we helemaal vergeten, of dat hebben we niet meer gestimuleerd."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

Gemeenten hebben in de huidige opgaande markt moeite om goed personeel vast te houden, omdat die mensen erg gewild zijn en de private sector betere arbeidsvoorwaarden kan bieden. Omdat de gemeente zo'n centrale rol heeft, hebben ontwikkelaars vervolgens wel last van onderbezetting bij de gemeente.

Ook ontwikkelaars hebben minder mensen beschikbaar om aan nieuwe projecten te werken. De problematiek is daar vergelijkbaar met die bij gemeenten, wat de stroom van nieuwe projecten in de nabije toekomst verkleint.

> *"Wij hebben natuurlijk ook minder capaciteit. Even voor je beeld, vóór de crisis zaten we met 500 man en nu zitten we met 150. We zijn teruggezakt naar 90, dat zijn we weer aan het bijhalen, natuurlijk. Maar je moet veel meer doen met minder mensen."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

4.2.3 Anticyclische rol corporaties afgenomen

Corporaties kunnen geborgd lenen en exploiteren woningen voor de verhuur voor een lange periode. Hun huurinkomsten blijven tijdens een crisis op peil, terwijl bouwkosten lager worden en financieringskosten door renteverlagingen dalen. Corporaties zijn daarom minder gevoelig voor schommelingen op de woningmarkt en zouden de woningbouw tijdens een dip op gang kunnen houden. Zo zouden corporaties de bouwsector door de crisis kunnen helpen, zodat er genoeg capaciteit blijft om daarna in de aantrekkende vraag te kunnen voorzien.

De recente neergang op de woningmarkt viel samen met een aantal schandalen in de corporatiesector en de invoering van de verhuurderheffing. Corporaties schrokken van die heffing en konden de impact ervan aanvankelijk niet goed overzien. Hierdoor werden ze een aantal jaren voorzichtiger met bijbouwen, ook al hadden ze daartoe wel financiële mogelijkheden. Dit punt werd niet alleen genoemd door de corporaties zelf, die natuurlijk überhaupt niet blij waren met de heffing, maar ook door ontwikkelaars en gemeenten. De timing van de verhuurderheffing lijkt daarom ongelukkig.

> *"De vorige crisis was in de jaren tachtig. Toen is hij opgevuld omdat die coöperaties zijn blijven bouwen. [...] En in deze crisis stopten de corporaties ermee. Die mochten niet meer. Dat heeft eigenlijk gemaakt dat heel veel van die bouwbedrijven het niet meer konden volhouden en mensen moesten ontslaan et cetera. Waren die coöperaties gebleven, dan was dat de dobber geweest voor de bouwbedrijven."*
>
> (Grote ontwikkelaar)

De verhuurderheffing is zelf wel anticyclisch, doordat de af te dragen heffing afhankelijk is van de WOZ-waarde. Als huizenprijzen in een periode van laagconjunctuur dalen, daalt ook de heffing, waardoor de investeringscapaciteit van corporaties wordt vergroot. Het is echter onzeker of corporaties in de toekomst weer een rol als stabilisator kunnen vervullen. Ze hebben minder grondposities dan in het verleden en kunnen die zowel door de hoge grondprijzen als de restricties uit de Woningwet moeilijk uitbreiden. Hun productie wordt daardoor afhankelijker van participaties in projecten van ontwikkelaars, waarvan de aantallen sterk fluctueren met de conjunctuur. Corporaties kunnen een terugval bij marktpartijen ook moeilijker compenseren omdat ze niet geborgd kunnen lenen voor woningen in het (niet-DAEB) middensegment, en omdat ze voor die woningen een markttoets moeten doen.

> *"Maar toen die private partijen in die crisis niet meer gingen bouwen, kwamen ze ook niet bij ons of wij socialehuurwoningen wilden afnemen. Wij kunnen niet zeggen van nou, de bouw is laag, we gaan meer bouwen. We hebben die grondposities niet."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

4.3 Aansluiting aanbod bij kwalitatieve vraag

4.3.1 Type woningen

Tot nu toe hebben we het in dit boek vooral gehad over het aantal woningen dat wordt gebouwd. Hoe die woningen er uitzien is echter ook belangrijk. Op dit vlak zijn er grote verschillen tussen landen. In Zwitserland en Spanje woont ruim 60% van de bevolking in een appartement; in Nederland is het aandeel van dit type woningen met zo'n 20% een van de laagste van Europa (Eurostat, 2018). Grondgebonden woningen zijn in sommige landen meestal vrijstaand; in andere landen – waaronder Nederland – juist bijna altijd geschakeld. Deze verschillen tussen landen hangen samen met factoren zoals verstedelijking en voorkeuren van huishoudens, maar ook met het ruimtelijkeordeningsbeleid.

Ontwikkelaars vertellen vaak dat ze – als ze zelf mochten kiezen – vooral rijtjeswoningen zouden bouwen. De bouwkosten zijn zoveel lager dan voor tweekappers of vrijstaande woningen, dat er onder de streep meer overblijft.

> *"Vrijstaande woningen en tweekappers zijn in verhouding duur om te bouwen. Je kan ze wel wat duurder verkopen, maar niet heel veel duurder. Dat is gewoon bouwtechnisch. Als je een rijtje bouwt, dan hoef je maar twee kopgevels te maken, even heel kort door de bocht. Als jij tien rijwoningen hebt, heb je twee kopgevels en de achtergevel, maar als jij van tien woningen vijf tweekappers moet doen, moet jij wel tien kopgevels maken."*
>
> (Ontwikkelaar)

Ook sommige gemeenten denken dat in een minder sterk gereguleerde markt vooral rijtjeshuizen zouden worden gebouwd. Dat sluit niet aan bij de behoefte die zij op langere termijn zien: appartementen of woningen in het duurdere segment. Ze vragen zich af of deze grondgebonden woningen over tien of twintig jaar nog steeds in trek zijn. Volgens Eichholtz en Lindenthal (2008) schatten juist overheden de wensen van huishoudens niet goed in. De vraag naar grotere woningen blijft volgens hen groeien, door de stijgende welvaart. Volgens Neuteboom en Brounen (2007) leidt ook de vergrijzing niet tot minder woonconsumptie: ouderen hebben veel vermogen en een sterke woonvraag. Ook zoeken ze vaker de ruimte op buiten de stad (Eichholtz en Lindenthal, 2008).

De manier waarop de grond in Nederland doorgaans wordt beprijsd– vroeger vaak via een stelsel van grondquotes, tegenwoordig meestal residueel – levert voor de ontwikkelaars verkeerde prikkels op om eenvoudige woningen te bouwen op grote kavels in plaats van grote woningen op kleine kavels. Dit leidt tot een eenzijdig aanbod van woningtypen waarbij de voorkeuren van individuele bewoners naar de achtergrond worden verdrongen. (Bureau Middelkoop, 2001; PBL, 2012). In tegenstelling tot onze buurlanden worden winst en verlies op projectniveau bekeken (PBL, 2012). Binnen een project verschillen de opbrengsten vaak sterk. Voor woningen die de grond efficiënter benutten, en per m^2 grond meer opleveren, gelden indirect hogere grondprijzen.

Grondprijzen geven interessante inzichten over de mate waarin het aanbod aansluit bij de vraag. Uit de economische theorie volgt dat de nieuwbouw optimaal aansluit bij de vraag als de grondopbrengsten binnen een plan worden gemaximaliseerd. Als grond waar een vrijstaand huis op mag worden gebouwd, meer oplevert dan grond waar een rijtjeshuis op mag komen, loont het om het aandeel van rijtjeshuizen in het plan iets te verkleinen. Net zo lang tot de grondprijzen van alle woningtypen gelijk zijn. Dit werkt welvaartsverhogend, omdat het aanbod zo het beste aansluit bij de woonvoorkeuren van huishoudens.

Er is een belangrijke reden waarom het soms wenselijk is om af te wijken van deze wetmatigheid: de omvang van externe effecten hangt af van het type woningen. Vanuit het oogpunt van behoud van het boerenland maakt het weinig uit voor welk type woningen open ruimte wordt opgeofferd. Maar voor de nabije omgeving geldt dat dichtere typen bebouwing doorgaans negatiever uitwerken op de omgeving. Een ontwikkelaar vertelde ons bijvoorbeeld hoe hij bezwaren van aanwonenden, die rijtjeshuizen tegenover zich zouden krijgen, oploste door daar tweekappers neer te zetten.

> *"Nou, de rijwoning die daar recht voor de deur stond, daar hebben we tweekappers van gemaakt zonder garage. Dus in het lage segment. Maar wel dat jij een tweekappertje tegenover je hebt, waar je dus doorheen kan kijken. Kregen we net bericht dat er inderdaad geen bezwaren meer zijn op het definitieve bestemmingsplan."*
>
> (Ontwikkelaar)

Ook bij appartementen kunnen iets hogere grondprijzen gerechtvaardigd zijn, omdat dit type bebouwing (bijvoorbeeld door schaduwwerking en verlies van uitzicht) doorgaans negatiever wordt gewaardeerd door de omgeving. Aan de andere kant kan dichtere bebouwing het juist draagvlak voor voorzieningen – zoals een efficiënt openbaar vervoer – vergroten. Verschillen in grondprijzen tussen woningtypen zijn dus een aanwijzing dat er inefficiënt wordt gebouwd, maar dit is geen wet van meden en perzen. Bij de interviews viel ons wel op dat gemeenten de voornoemde verschillen in externe effecten zelden expliciet meewegen. Wat ook opvalt, is dat er in de praktijk (ook binnen projecten) soms grote verschillen in grondprijzen zijn, en op een weinig consistente manier. Soms vraagt de gemeente voor grond voor rijtjeswoningen veel meer dan voor grond waar een vrijstaand huis op komt, soms is dit precies omgekeerd (zie het kader voor voorbeelden).

Grondprijzen voor appartementen worden vaak op een andere manier vastgesteld, waarbij het aantal m^2 grond geen rol speelt. Als op dezelfde kavel een hoger gebouw wordt gerealiseerd, neemt de vierkantemeterprijs die (impliciet) voor de grond wordt gerekend, daardoor zeer sterk toe. In welke mate dit gerechtvaardigd is doordat hogere bebouwing grotere negatieve effecten met zich meebrengt voor de omgeving, is onduidelijk. Dergelijk grondbeleid kan verdichting verhinderen op plaatsen waar dat wel optimaal zou zijn.

De les van deze paragraaf is dat het belangrijk is bij het inrichten van bestemmingsplannen meer, en explicieter, rekening te houden met grondprijzen bij het sturen van het aanbod. Het startpunt zou moeten zijn dat de grondopbrengsten worden gemaximaliseerd, waar vervolgens op basis van de gevolgen van verschillende woningtypen voor de omgeving van kan worden afgeweken. Dit levert een betere aansluiting van het aanbod bij de vraag op.

Grondprijzen van gemeenten vertonen grote verschillen

De tabel laat een aantal voorbeelden van grondprijzen zien. De prijzen in Den Haag en Nieuwerbrug zijn afkomstig uit kavelpaspoorten van hetzelfde project, zodat de locatiekenmerken vergelijkbaar zijn. De gemeente Alphen Chaam hanteert vaste grondprijzen, zodat de grondprijzen representatief zijn voor een project dat je in die gemeente daadwerkelijk zou kunnen tegenkomen.

Bij het Haagse project is sprake van grote verschillen in grondprijzen. De vraag naar kavels voor vrijstaande woningen – die veel grond nodig hebben – is hier relatief klein. Als in het bestemmingsplan toch kavels voor vrijstaande woningen worden opgenomen, levert de grond fors minder op dan wanneer er woningen zouden worden gebouwd die de ruimte efficiënter benutten. Deze situatie komt in veel steden met hoge grondprijzen voor. In Nieuwerbrug liggen de prijzen voor vrijstaande woningen en rijtjeshuizen dicht bij elkaar. Maar de grond voor de patiowoningen is veel goedkoper. Alphen Chaam rekent juist voor vrijstaande woningen hogere grondprijzen.

Voorbeelden van grondprijzen naar woningtype, 2018

Type woningen	Wijk	Kavel	Prijs	Prijs/m²
Vrijstaande woning	Schapenatjesduin-Oost, Den Haag	403,2m²	€ 374.500	€ 928,82
Vrijstaande woning	Schapenatjesduin-Oost, Den Haag	255,9m²	€ 312.000	€ 1.219,23
Tussenwoning of hoekwoning	Schapenatjesduin-Oost, Den Haag	120,0m²	€ 247.500	€ 2.062,50
Vrijstaande woning	Wijde Wiericke, Nieuwerbrug	320,0m²	€ 205.000	€ 641,00
Tussenwoning of hoekwoning	Wijde Wiericke, Nieuwerbrug	182,0m²	€ 124.375	€ 683,00
Patiowoning	Wijde Wiericke, Nieuwerbrug	182,0m²	€ 89.375	€ 482,00
Vrijstaande woning[a]	Alphen Chaam	450,0m²	€ 143.100	€ 318,00
Tweekapper[a]	Alphen Chaam	300,0m²	€ 85.200	€ 284,00
Rijwoning[a]	Alphen Chaam	180,0m²	€ 42.840	€ 238,00

Bron: kavelpaspoorten (Den Haag en Nieuwerbrug) en grondprijsbrief met vaste grondprijzen (Alphen Chaam).
(a) In deze gemeente is gerekend met een fictief kaveloppervlak.

4.3.2 Optimale kavelgrootte

Een andere belangrijke vraag bij de inrichting van een nieuwbouwplan is hoe groot de kavels moeten worden. Externe effecten spelen hierbij een grote rol. Mensen houden van een ruim opgezette wijk. Ze ontlenen ook nut aan de tuin van hun buren. Zonder coördinatie zouden wijken ontstaan met kleiner dan optimale kavels. Ieder huishouden zou een voorkeur hebben voor een woning met een kleine kavel in een verder ruim opgezette wijk met grote tuinen. Coördinatie kan plaatsvinden via de markt, waarbij een ontwikkelaar een groot perceel koopt en zelf indeelt in kavels met een optimale grootte. Externe effecten worden dan vanzelf meegewogen. In de praktijk kan dit echter lastig zijn, zodat hier een rol is weggelegd voor de overheid (DiPasquale en Wheaton, 1994).

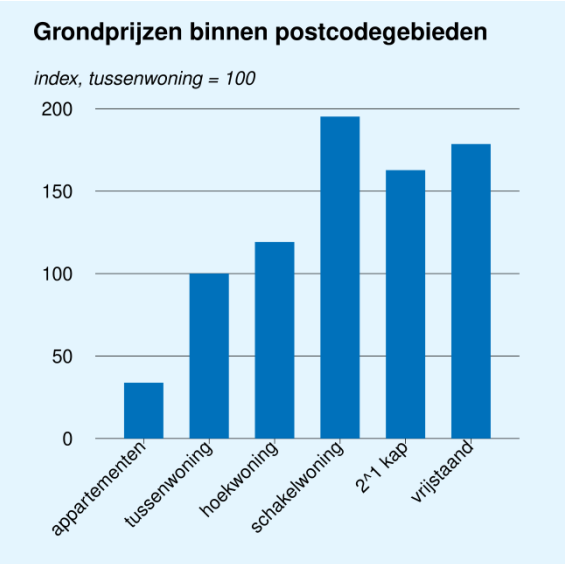
Uit de betalingsbereidheid van huishoudens voor één extra m^2 grond onder hun woning (de marginale grondprijs) kunnen we afleiden of de grootte van kavels optimaal is. Verschillen tussen marginale grondprijzen bij verschillende woningtypen (die in dezelfde omgeving zijn gebouwd) zijn een aanwijzing dat de grootte van kavels niet optimaal is. Een andere kavelindeling zou de totale grondwaarde dan vergroten.

Figuur 7 toont hoe marginale grondprijzen van verschillende soorten woningen zich tot elkaar verhouden. Deze marginale grondprijzen zijn geschat op basis van een prijsregressie op transacties van bestaande koopwoningen bij NVM makelaars in de periode 1990–2015, waarbij is gecorrigeerd voor woningkenmerken. Per combinatie van viercijferige postcode en type woning is zowel een constante opgenomen als een interactie-effect tussen de viercijferige postcode en het logaritme van het perceeloppervlakte. Vervolgens is uit de coëfficiënten een relatieve index van marginale grondprijzen afgeleid.

De betalingsbereidheid voor een extra m^2 grond is het grootst bij schakelwoningen (gevolgd door vrijstaande woningen), en is het laagst bij appartementen. Dit betekent dat kavels bij vrijstaande woningen, tweekappers en schakelwoningen relatief klein zijn ten opzichte van de voorkeuren van de bewoners zelf, bij rijtjeswoningen en vooral appartementen zijn ze relatief groot.

De analyse laat zien dat het, vanuit het oogpunt van de bewoners zelf, efficiënt zou kunnen zijn om de dichtheid van de bebouwde omgeving bij appartementen en rijtjeswoningen iets te vergroten. Nu worden appartementen soms vrij ver uit elkaar gebouwd, om schaduwwerking tegen te gaan en het open karakter van de wijk te behouden. Dat kan optimaal zijn in verband met de belangen van buurtgenoten, maar niet vanuit de voorkeuren van de bewoners zelf. Omdat het patroon in marginale grondprijzen goed zou kunnen aansluiten bij het beleid dat door de externe effecten van nieuwbouw optimaal is, is de optimale kavelgrootte wel een aandachtspunt maar geen knelpunt.

Figuur 7: Marginale grondprijzen bij verschillende typen woningen



Bron: eigen analyse o.b.v. data NVM.

4.3.3 Woningkwaliteit en verduurzaming

Wordt duurzaamheid ondergewaardeerd door huishoudens?

We zagen in paragraaf 2.4.1 dat de meerkosten van een duurzame woning niet altijd volledig doorberekend kunnen worden in de vrij-op-naamprijs. Sommige van onze gesprekspartners wijten dit aan onwetendheid bij

huishoudens. Die hebben volgens hen onvoldoende in de gaten dat ze door lagere energielasten onder de streep helemaal niet duurder uit zijn met een duurzame woning.

> *"Op het moment dat wij die woningen gasloos of nul-op-de-meter aanbieden, dan zit dat direct in de energienota. Dus wat wij laten zien is, die woning is duurder. Maar je maandlasten zijn lager en daardoor kun je korting krijgen op je hypotheek, of je komt in aanmerking voor een duurzaamheidshypotheek. Dus uiteindelijk ben je per maand niet duurder uit in je maandlasten."*
>
> (Ontwikkelaar)

Ook corporaties merken dat hun klanten minder geneigd zijn om op een duurzame woning in te schrijven, terwijl dat voor hun portemonnee vaak wel het gunstigst is. Dat leidt voor de corporatie niet tot minder woningbouw. Door de korting op de markthuur worden de woningen toch wel verhuurd.

> *"Onze doelgroep kijkt primair naar de nettohuur. We zien vaak dat onze minst energiezuinige woningen een lage nettohuur hebben. Die gaan vaak prima. Ja, het is ook vaak een lastig verhaal om te vertellen, de huur is hoog maar je gaat het terugzien in de energierekening. Als ik een sociale huurwoning zou huren en een inkomen tot 30.000 euro had, zou ik een woning nemen die net onder de huuraftoppings-grens zit, maar die heel energiezuinig is. Dan heb je de laagste woonlasten. Dan krijg je ook wel je huurtoeslag. En je hebt een lage energierekening. Maar niet al onze huurders maken die rekensom."*
>
> (Corporatie in de Randstad)

Informatieachterstanden en een te sterke focus op de korte termijn kunnen er in theorie toe leiden dat duurzame projecten niet rond te rekenen zijn, terwijl ze feitelijk toch in het voordeel van huishoudens zijn.[16] Huishoudens baseren zich inderdaad vaak op onvolledige informatie: zo weet 44% van de Nederlanders zelfs niet hoe hoog hun energierekening is (Brounen e.a., 2013), en gebruikt slechts 10% van de huizenkopers het energielabel bij de koopbeslissing (Murphy, 2014).[17]

Het is echter empirisch niet vast te stellen wat het effect van energiezuinigheid is op huizenprijzen. Energie-efficiënte huizen hebben vaak ook andere aantrekkelijke kenmerken, zoals een fraaie visuele afwerking of een luxere badkamer of keuken, die moeilijk te kwantificeren zijn. Daardoor weten we niet of deze huizen een hogere prijs hebben vanwege het lage energiegebruik, of vanwege andere eigenschappen (Fuerst e.a., 2015; Olaussen e.a., 2017).

Sommige ontwikkelaars denken hun duurzame nieuwbouwwoningen minder goed kwijt te kunnen, omdat bestaande woningen aan minder strenge eisen hoeven te voldoen. Deze redenering klopt echter niet. Als huishoudens inderdaad niet zitten te wachten op energiezuinige maar duurdere woningen, werken duurzaamheidseisen als een impliciete belasting op nieuwbouw. De vraag naar nieuwbouw is dan sowieso lager. Stel dat voor bestaande woningen dezelfde strenge eisen zouden gelden als voor nieuwbouw. Dit zou leiden tot een forse kostenpost voor de eigenaren, en woningen zonder de benodigde aanpassingen zouden in

[16] Er zijn veel studies die wijzen op een te sterke focus van huishoudens op de korte termijn (zie bijvoorbeeld Warner en Pleeter, 2001). Er zijn echter ook studies die laten zien dat huishoudens toekomstige opbrengsten als het gaat om aan wonen gerelateerde investeringen toch zwaar meewegen (Giglio e.a., 2015).

[17] Financiering van de meerprijs van een duurzame nieuwbouwwoning is met bestaande regelingen wel goed mogelijk. De kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) is al 6% hoger voor huizen met energiebesparende voorzieningen, ofwel 17.400 euro. Met een energiebespaarlening kunnen woningeigenaren tegen gunstige voorwaarden tot 25.000 euro lenen voor investeringen in verduurzaming.

waarde dalen. Door deze schok in huishoudvermogens zou de vraag naar woningen dalen. Het zou daardoor nog lastiger worden om nieuwbouwwoningen te verkopen.

Beleggers en corporaties stellen andere eisen aan woningen dan particulieren

Institutionele afnemers zoals beleggers en corporaties vertellen dat ze veel tijd besteden aan het optimaliseren van het ontwerp. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het verschil in kennis en ervaring en schaalvoordelen doordat institutionele partijen vaak grote aantallen woningen kopen.

> *"Wij kijken vanuit gebruikersperspectief, en een ontwikkelaar kijkt veel meer hoe hij het financieel gezien zo goed mogelijk kan neerzetten. En daarin is hij bereid om andere concessies te doen dan wij zouden doen als je over langjarige huurproducten praat. Wat nu verkocht is, is verkocht. En dan is de ontwikkelaar klaar. Natuurlijk moet hij wel een goede woning verkopen, maar bijvoorbeeld, waar zit nou precies die ene deur ten opzichte van die andere keukendeur? Dan moet je echt goed naar de tekening kijken. Ja en dan blijkt dat die deuren tegen elkaar in draaien. Nou, dan kun je dat heel eenvoudig op een andere manier oplossen. Wij doen dat vanuit gebruikersperspectief wel. En vanuit kopersperspectief wordt daar, ja, toch op een andere manier naar gekeken. Minder kritisch misschien."*
>
> (Institutionele belegger)

Een deel van de extra wensen van beleggers komt wellicht ook voort uit hun wens om hun huurwoningen voor een breed publiek verhuurbaar of onderhoudsarm te maken. Dan kun je beter iets teveel kwaliteit bieden dan te weinig. Verhuurders hechten ook veel waarde aan lage onderhoudskosten van woningen, aangezien zij voor alles een bedrijf moeten inschakelen. Extra investeringen in onderhoudsvrije materialen lonen daardoor eerder.

> *"Een huurproduct is ook per definitie duurder dan een koopproduct. Want wij stellen extra eisen aan bijvoorbeeld een keuken. Die moet toch een aantal jaren mee kunnen gaan. Terwijl de keuken bij een nieuwbouwontwikkelaar voor de koopmarkt veel meer ingegeven is vanuit het feit, ik moet er een keuken in zetten. En daar zit een ander kwaliteitslabel aan dan het kwaliteitslabel wat wij aan dat huurproduct stellen."*
>
> (Institutionele belegger)

5 Waar ligt ruimte voor verbetering?

Uit onze interviews blijkt dat het woningaanbod niet volledig aansluit bij de vraag. In dit hoofdstuk schetsen we een aantal richtingen om die aansluiting te verbeteren, al hebben we niet voor alle knelpunten uit hoofdstukken 3 en 4 een makkelijke oplossing. Aan kwaliteit van de leefomgeving wordt veel waarde gehecht, wat een strikt ruimtelijke ordeningsbeleid met zich meebrengt.

Op de vraag of er te weinig (of juist te veel) nieuwbouw is kunnen wij geen eenduidig antwoord geven. Beperkingen in de beschikbaarheid van locaties voor woningbouw vormen echter een belangrijke verklaring voor de schaarste van woonruimte. Als het wenselijk wordt geacht om de schaarste van woonruimte structureel te verbeteren, is het toestaan van meer woningbouw een belangrijke optie. Het afbouwen van subsidies op de vraag is ook een optie om de druk op de woningmarkt te verkleinen.

5.1 Aanbevelingen

5.1.1 Vergroot de mogelijkheden voor gemeenten om te profiteren van nieuwbouw

Gemeenten spelen een grote rol bij de ruimtelijke ordening. Zonder hun medewerking is er doorgaans geen nieuwbouw. Gemeenten hebben echter volgens de economische theorie prikkels om minder te bouwen dan optimaal zou zijn. De bestaande bewoners hebben volgens de theorie vaak weinig belang bij nieuwbouw, wat de electorale steun daarvoor verkleint. Van betrokkenen bij de gemeenten zelf hoorden we regelmatig dat de belangen van mensen die baat hebben bij meer woningbouw vaak inderdaad een ondergeschikte rol spelen in de gemeentelijke besluitvorming. Bij faciliterend grondbeleid hebben gemeenten bovendien weinig mogelijkheden om direct financieel te profiteren van nieuwbouw. Indirect kunnen gemeenten wel een bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen vragen, bijvoorbeeld door een hogere kwaliteit van de bebouwde omgeving te eisen, hoge parkeernormen, of een percentage sociale huur.

In de praktijk zien we dat deze indirecte mogelijkheden om de opbrengsten van nieuwbouw af te romen veel worden gebruikt. Gemeenten in dure regio's stellen doorgaans hogere eisen aan de nieuwbouw, en de eisen worden strenger als huizenprijzen stijgen. Onze Randstadcasussen kenmerkten zich door lange wensenlijsten van de gemeenten. Dat kan het nieuwbouwproces vertragen. Het stellen van extra eisen aan nieuwbouw is bovendien een imperfecte manier om de baten van nieuwbouw af te romen. Daardoor worden gemeenten slechts beperkt geprikkeld om meer te bouwen als huizenprijzen stijgen. Het gevolg is dat juist in de gebieden waar de prijzen het hardst stijgen, de woningbouw niet zoveel toeneemt als je op basis van de wet van vraag en aanbod zou verwachten.

De waardestijging van de grond zou in veel gevallen gemaximeerd worden als de gemeente minder eisen aan de opstal en de gebiedsontwikkeling zou stellen en alleen eisen zou stellen die optimaal zijn vanuit het oogpunt van externe effecten. Dan kan de ontwikkelaar verder zelf voor de meest waardevolle invulling kiezen. Dit motief speelt niet als de gemeente zelf grondeigenaar is. De opbrengsten van optimalisatie van de bebouwing komen dan namelijk wel bij de gemeente zelf terecht. Als de grond in handen van een private partij is, ziet de gemeente (en daarmee de lokale gemeenschap) niets terug van de extra grondwaarde.

Om woningbouw in gewilde regio's te stimuleren valt te denken aan de introductie van nieuwe mogelijkheden om gemeenten financieel te laten profiteren van nieuwbouw. We geven hier een voorbeeld van.

Gemeentelijke heffing om planbaten af te romen

Een kanaal om gemeenten meer financieel belang bij woningbouw te geven, zeker omdat steeds vaker sprake is van een faciliterend grondbeleid, is een gemeentelijke heffing op planbaten. Dit vergroot de prikkel om meer woningbouw toe te laten. Ook stimuleert dit gemeenten om de nieuwbouw beter af te stemmen op de vraag. De grond levert immers meer op wanneer de bebouwing wordt geoptimaliseerd en de gemeente kan deze meeropbrengsten afromen. De extra prikkel voor gemeenten gaat niet ten koste van de winstgevendheid voor ontwikkelaars; nu betalen zij feitelijk ook een vergoeding aan de gemeenschap, maar in de vorm van het inwilligen van kwalitatieve eisen. Deze vorm van belasting maakt het ook aantrekkelijker om te verdichten. Het introduceren van een planbatenheffing betekent overigens niet dat kwalitatieve eisen komen te vervallen. Gemeenten kunnen vanuit het oogpunt van externe effecten of andere beleidsdoelstellingen nog altijd eisen stellen aan projecten.

Een logische grondslag voor een planbatenheffing is de meerwaarde die een perceel krijgt door een wijziging van het bestemmingsplan. Deze meerwaarde kan op verschillende manieren worden geschat. Zo kan worden uitgegaan van het verschil tussen de residuele grondwaarde bij de nieuwe bestemming en de grondwaarde

zonder bestemmingswijziging. Als de heffing ook door gemeenten wordt geïnd, is een wetswijziging nodig, bijvoorbeeld een aanpassing van de Gemeentewet.

Hoogbouw gaat gepaard met relatief veel negatieve externe effecten, maar kan toch optimaal zijn. Als de gemeente dichte bebouwing toelaat op een stuk grond dat ze niet zelf bezit, kan dit nu enorme 'windfall-profits' opleveren voor de eigenaar. Tegelijkertijd kan de impact voor de omgeving fors zijn. Dit zorgt voor een prikkel om dergelijke bebouwing niet toe te staan, of er zulke hoge eisen aan te stellen dat het weinig rendabel meer is. Deze eisen zullen de impact op de omgeving verminderen, maar kunnen soms inefficiënt zijn. Een heffing op planbaten kan dan een efficiëntere manier zijn om externe effecten in te prijzen.

5.1.2 Verklein de rol van provincies in het beperken van bouwlocaties

Het inperken van provinciale bevoegdheden, zoals het invullen en toetsen van de ladder, kan de woningbouw versnellen. Provincies zouden in theorie het belang van betaalbare woningen kunnen vertolken. Ze hebben een groter electoraat, waardoor belangentegenstellingen van insiders en outsiders een minder grote rol spelen. Maar in de praktijk leggen provincies vooral nadruk op behoud van open ruimte en andere beleidsdoelen, zoals bereikbaarheid. Ze begrenzen het aantal woningen dat gemeenten mogen bouwen. Daaraan ligt vooral een vrees voor een gebrek aan lokale vraag ten grondslag – en in het bijzonder het gevaar van toekomstige leegstand. Deze vrees is echter in veel regio's ongegrond, behoudens in de krimpgebieden. Volgens veel van de geïnterviewde partijen – zowel ontwikkelaars als corporaties en gemeenten – beperkt dit de beschikbaarheid van locaties voor nieuwbouw.

In de literatuur bestaat een vrij sterke consensus over de prikkels van gemeenten om minder nieuwbouw toe te laten dan optimaal, zodat er in algemene zin geen reden is om het woningaanbod vanuit hogere bestuurslagen verder af te remmen. Provincies kunnen de vraag niet zonder meer beter inschatten dan marktpartijen en gemeenten. Partijen die met de voeten in de klei staan, kennen de lokale marktomstandigheden vaak beter, inclusief de wensen van bewoners over externe effecten. Potentiële redenen waarom gemeenten geneigd zijn om teveel te bouwen, bijvoorbeeld om zoveel mogelijk grondopbrengsten te genereren, hoorden we vooral van provincies terug in onze gesprekken en worden weinig genoemd in de economische literatuur.

Buiten de krimpgebieden is er dus weinig reden voor provincies om de nieuwbouw te beperken, zeker niet op het niveau van individuele gemeenten. Meer vrijheid voor gemeenten voorkomt dat gemeenten die meer haast willen maken met bouwen, tegen de grenzen van het aantal woningen dat ze mogen bouwen aanlopen, terwijl er in de regio wel een grote schaarste aan woningen is. Dit geldt met name voor de Randstad, Noord-Brabant en Gelderland. Provincies kunnen waar nodig wel helpen bij regionale coördinatie en het verstrekken van kennis die gemeenten niet zelf in huis hebben. Meer bouwen buiten de grote steden kan wel extra investeringen in infrastructuur vergen.

We zien een paar mogelijke oorzaken voor de terughoudende opstelling van provincies. Ze zijn vooral verantwoordelijk voor doelen die een relatief hoge kans hebben om te conflicteren met woningbouw, zoals natuur, milieu, landbouw, infrastructuur en regionale ontwikkeling (Schaap, 2012). De provincie wordt door burgers ook minder aangekeken op de betaalbaarheid van wonen dan het Rijk en de gemeenten en ervaart daardoor wellicht niet hetzelfde gevoel van urgentie als woningzoekenden en de andere overheidslagen op dit dossier.

Meer sturing vanuit het Rijk

Om nationale doelstellingen op het gebied van woningbouw te borgen is het vergroten van de rol van het Rijk ook een optie. Het Rijk is niet per definitie beter op deze taak toegerust dan provincies, maar als vanuit de landelijke politiek de wens bestaat om de betaalbaarheid van woonruimte te verbeteren, is dit een optie die

kan worden verkend. Dit kan bijvoorbeeld door op regionaal niveau ambities voor de woningbouw op te stellen, die decentrale overheden nader moeten invullen. Zo wordt een nationaal probleem waarop de Rijksoverheid door het publiek wordt aangekeken – de woningschaarste – op nationaal niveau opgepakt, maar wordt de kennis van lagere overheden over lokale omstandigheden nog steeds benut.

5.1.3 Meer flexibiliteit bij binnenstedelijk bouwen

Gegeven de rem op buitenstedelijk bouwen door de ladder voor duurzame verstedelijking is het belangrijk om de ruimte die er binnenstedelijk is, zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Uit de interviews komt naar voren dat hier soms te weinig ruimte is voor maatwerk.

Een vaak genoemd knelpunt is het gebrek aan flexibiliteit van eisen op het gebied van parkeren. Parkeervoorzieningen nemen plaats in die ook gebruikt kan worden voor woningen. Gemeenten eisen soms kostbare voorzieningen zoals parkeergarages bij woningen voor doelgroepen met een laag autobezit. Parkeerruimte op eigen terrein kan dan beter worden uitgeruild voor een andere bijdrage aan de kwaliteit van de omgeving. Dat hoeft in zulke gevallen geen grote gevolgen te hebben voor de aanreisbaarheid van een gebied.

Flexibiliteit kan ook helpen bij het opstellen van bestemmingsplannen. Het gevaar van een te sterke focus op details is dat deze soms op het moment dat alle procedures zijn doorlopen, niet langer aansluiten bij de vraag. Een bestemmingsplan kan niet worden aangepast zonder tijdrovende procedures te doorlopen, zodat een onnodig grote starheid ertoe kan leiden dat een gebied minder snel en minder effectief ontwikkeld wordt. Het is wel belangrijk dat een grotere flexibiliteit geen bebouwing toestaat die een grotere belasting vormt voor de omgeving in termen van negatieve externe effecten, of tot windfall profits bij projectontwikkelaars leidt. De eisen die in een bestemmingsplan zijn vastgelegd dienen immers het tegengaan en beprijzen van externe effecten. Daardoor is het slechts beperkt mogelijk om bestemmingsplannen flexibeler te formuleren. Zowel gemeenten als marktpartijen geven echter aan dat er nog winst valt te behalen aan het minder vastleggen van details die niet noodzakelijkerwijs in een bestemmingsplan hoeven.

5.1.4 Versnel de doorlooptijd

Omdat de meeste tijd die nodig is om woningen te realiseren in de planfase zit, zijn in die fase ook de grootste tijdswinsten te halen. De lange duur van de planfase is onlosmakelijk verbonden aan de intensieve afstemming tussen gemeenten en ontwikkelaars. De vraag is of het proces eenvoudiger en dus sneller kan. We geven daar twee suggesties voor. De nieuwe Omgevingswet heeft ook als doel om de besluitvorming over ruimtelijke plannen te versnellen. Het lijkt ons nuttig om na invoeren te evalueren in welke mate die ambitie gehaald wordt.

Minder thema's op de onderhandelingstafel

De planfase gaat sneller wanneer er minder onderwerpen op de onderhandelingstafel liggen waarover gemeenten en ontwikkelaars het eens moeten worden. In plaats daarvan kan de gemeenteraad meer gebruik maken van vaste regels die binnen de gemeente bij alle projecten gelijk zijn. Nadat de gemeenteraad daar één keer een politiek besluit over heeft genomen, liggen de regels daarna voor alle projecten vast. Hierbij is wel sprake van een uitruil, want het beperkt de mogelijkheden voor maatwerk. Aan de andere kant levert het wel tijdswinst en transparantie op.

Een ingrijpende wijziging die kan worden verkend, is om het type woningen dat wordt gebouwd, niet langer op projectniveau te sturen. Verevenen binnen projecten is dan niet langer nodig. De gemeente kan alsnog bepaalde eisen opleggen, bijvoorbeeld over bouwhoogte, bebouwingsdichtheid en publieke voorzieningen, maar laat de verdere uitwerking aan de markt over. Dit lijkt op het Duitse systeem (PBL, 2012).

Dit systeem kan zodanig worden ingericht dat prikkels om voor bepaalde segmenten te bouwen aanwezig blijven. De opbrengsten van een planbatenheffing (5.1.1) kunnen worden gebruikt voor een subsidie op woningtypen waarvan de gemeente de bouw wil stimuleren (zoals sociale huur of middenhuur). Er is dan minder onderhandeling op projectniveau nodig en de heffing vergroot de transparantie van subsidies (die nu vaak impliciet in grondprijzen zijn verwerkt). Een dergelijk systeem leent zich beter voor kleine projecten, omdat het binnen die projecten nu moeilijker is om de winsten op rendabele woningen aan te wenden voor andere gemeentelijke doelen binnen hetzelfde project.

Risicospreiding door parallelliseren van planproces

Uit de interviews maken we op dat het verstandig is om verschillende onderdelen van het planproces vaker parallel te laten lopen. Zoals bij kerstverlichting één kapot lampje de hele daaropvolgende serie uitschakelt, kan een vertraging in de planfase ook latere stadia van een project vertragen. Wanneer processen parallel aan elkaar lopen is dat niet het geval.

Zo hebben we van betrokkenen gehoord dat veel vertraging kan ontstaan bij onderzoek naar flora en fauna, en bij archeologie. Vooral als uit verkennend onderzoek blijkt dat er aanvullend onderzoek nodig is. Door dit onderzoek parallel te laten lopen aan andere processen in de planfase, hoeft de rest van het proces dan niet stil te staan. Daarnaast wijzen geïnterviewden erop dat het planproces in zulke situaties gebaat is bij een 'holistische benadering'. Dat wil zeggen dat er een gebiedsbreed plan wordt ontwikkeld dat voldoende ruimte voor dieren en planten waarborgt. De vraag is dan niet of er vleermuizen op een specifieke bouwlocatie zitten, maar of er in het hele gebied voldoende leefruimte voor de dieren is. De vleermuizen kunnen dan binnen het gebied uitwijken naar een andere habitat. Als er meerdere projecten op de rol staan in een gebied, kan ook een grootschalig faunaonderzoek worden gedaan dat meerdere jaren geldig is.

Toetsbare gemeentelijke criteria voor goedkeuring bouwplannen

Als laatste zou de beoordeling van woningbouwplannen door de gemeente geüniformeerd kunnen worden, door deze te toetsen aan vooraf opgestelde, duidelijke criteria, bijvoorbeeld in de structuurvisie. Op die manier gaan we van een 'nee, tenzij' naar een 'ja, mits' systeem. Als je vooraf weet dat de seinen op groen staan, kan er meer vaart gemaakt worden en is het risico kleiner voor partijen die investeren. Ook kan dit gemeenten stimuleren om een bewustere keuze te maken in de uitruil tussen de betaalbaarheid van woningen en andere doelen. Het is echter een uitdaging om diffuse doelstellingen als ruimtelijke kwaliteit te vangen in een heldere maatstaf.

5.2 Aandachtspunten

We hebben niet voor alle knelpunten die de geïnterviewde partijen noemden, een kant-en-klare oplossing. We signaleren in deze paragraaf diverse zaken die aandacht behoeven, maar waarbij we geen concrete beleidsadviezen hebben.

5.2.1 Cycliciteit woningmarkt

Hoewel de cycliciteit van huizenprijzen in Nederland aanzienlijk is, geldt dat voor de nieuwbouw niet. De lage elasticiteit van het woningaanbod zorgt ervoor dat er ten opzichte van landen met een elastischer aanbod doorgaans gestaag wordt doorgebouwd. De scherpe terugval van de nieuwbouw tijdens de crisis was in dat opzicht uitzonderlijk. Deze terugval heeft tot een flinke daling van de capaciteit in de bouwsector en bij gemeenten geleid. Beleid kan twee kanten op om de effecten van cycliciteit te verminderen. In de eerste plaats kan anticyclisch woningmarktbeleid – of in elk geval het vermijden van procyclisch beleid – de volatiliteit van huizenprijzen beperken. Een andere optie is om de nieuwbouw resistenter te maken tegen golfbewegingen.

Anticyclisch beleid

De overheid streeft doorgaans naar een anti-cyclische begrotingspolitiek. Ze kan haar eigen uitgaven vergroten en de belasting verlagen in tijden van onderbesteding. En vice versa in een opgaande markt. Of specifiek anticyclisch woningmarktbeleid effectief en efficiënt zou zijn, is onduidelijk. Een van de problemen die hierbij speelt, is dat het lastig is voor beleidsmakers om te voorspellen wanneer keerpunten in de woningmarkt zich voordoen.

Wel is een leerpunt voor de toekomst dat de overheid zich meer kan inspannen om procyclisch woningmarktbeleid te voorkomen. Uit de gevoerde interviews ontstaat het beeld dat de overheid tijdens de crisis op de woningmarkt niet optimaal heeft gehandeld. Het verminderen van de leencapaciteit, versoberen van de hypotheekrenteaftrek en invoering van de verhuurderheffing hebben de neergaande beweging van de markt versterkt. Er is ook beleid geweest dat de woningmarkt juist stimuleerde, zoals het verlagen van de overdrachtsbelasting, maar per saldo is de subsidiëring van de woningmarkt tijdens de crisis afgenomen. Veel van de maatregelen die zijn genomen, zijn positief voor de doelmatigheid van de markt, maar de timing was ongelukkig – ook al ontstaat soms pas tijdens een crisis draagvlak voor stelselwijzigingen.

Daarnaast kan onderzoek worden gedaan naar beleidsopties die als een automatische stabilisator kunnen werken voor de golfbeweging aan de vraagzijde van de woningmarkt. Een voorbeeld hiervan zijn anticyclische leennormen. Dit is nog een relatief onverkend terrein, zodat meer onderzoek nodig is voordat kan worden nagedacht over het invoeren van dergelijk beleid.

Resistentie nieuwbouw en organisatorische capaciteit voor cycliciteit van huizenprijzen

Een mogelijkheid om de volatiliteit van de nieuwbouw – bij een gegeven volatiliteit van huizenprijzen – te verkleinen is het vergroten van de anticyclische rol van corporaties. Dit kan door ze meer mogelijkheden en prikkels te geven om hun financiële ruimte voor nieuwbouw in te zetten, in plaats van voor huurmatiging. Corporaties met huren die nu ver van het wettelijke maximum uit het huurpuntenstelsel verwijderd zijn, kan meer ruimte worden geboden voor huurverhoging door de huursombenadering te versoepelen. Zo krijgen die corporaties meer investeringsruimte voor nieuwbouw. Ook valt te denken aan een korting op de verhuurderheffing voor corporaties die veel bijbouwen, eventueel in combinatie met een verhoging van de heffing voor corporaties die weinig bijbouwen.

Een aanbeveling die soms met het oog op cycliciteit wordt gedaan, is om corporaties meer speelruimte in het geliberaliseerde segment te geven, maar het is de vraag of de resulterende concurrentieverstoring in het middensegment deze stap rechtvaardigt. Het rantsoeneringsprobleem van de sociale huursector schuift daardoor ook op naar een groter segment, als deze woningen een lagere huur hebben dan woningen waarvan de eigenaar het huurniveau vrij mag kiezen.

Een optie om de gevolgen van de door de crisis gedaalde capaciteit bij gemeenten te verminderen, is om kennis en capaciteit te bundelen in een instituut waar gemeenten een beroep op kunnen doen. Dit kan vooral kleine gemeenten – die niet alle expertise zelf (meer) in huis hebben – helpen om de nieuwbouw te versnellen. Het bundelen van capaciteit maakt bovendien meer specialisatie van medewerkers mogelijk.

5.2.2 Optimalisatie van de nieuwbouw

Naast het aantal woningen dat mag worden gebouwd, spelen bij de inrichting van projecten ook verschillende kwalitatieve vragen. Het gaat hierbij om de mix van verschillende woningtypen, de esthetische eisen die aan woningen worden gesteld, en de optimale kavelgrootte. Op deze terreinen kunnen we geen uitsluitsel geven over het optimale beleid. Dit is namelijk sterk afhankelijk van de precieze omvang van externe effecten, die we niet kennen. We zien echter wel een aantal opvallende inconsistenties in het beleid, die om meer bewustwording bij gemeenten vragen.

Zo laten de interviews zien dat het ruimtelijkeordeningsbeleid in tijden van stijgende huizenprijzen, en in markten met hoge huizenprijzen, stringenter is. Dit ligt vanuit het oogpunt van externe effecten niet voor de hand (zie ook de aanbeveling in paragraaf 5.1.2). Ook valt op dat relatieve grondprijzen op dezelfde nieuwbouwlocatie soms sterk verschillend zijn, afhankelijk van het type woning dat wordt gebouwd. Dat kan wijzen op een suboptimale inrichting van projecten.

Het beste startpunt voor het ruimtelijkeordeningsbeleid is om projecten, in samenspraak met de ontwikkelaars, zodanig in te richten dat de grondopbrengsten worden gemaximaliseerd. Als externe effecten geen rol zouden spelen, zijn de grondprijzen gelijk voor verschillende typen woningen. Als grond bij bepaalde woningtypen meer opbrengt, kan dat een aanwijzing zijn dat het aanbod nog niet optimaal aansluit bij de vraag. Het aandeel van die woningtypen kan dan iets worden vergroot. Voor de optimale kavelgrootte geldt hetzelfde: als grotere kavels binnen een nieuwbouwproject een veel lagere (hogere) vierkantemeterprijs opleveren dan kleinere kavels, is dit een aanwijzing dat op te grote (kleine) kavels wordt gebouwd.

Met dit startpunt in het achterhoofd, kan het project vervolgens verder worden geoptimaliseerd door rekening te houden met de externe effecten van verschillende soorten bebouwing. Aan woningtypen die negatiever uitpakken voor de omgeving, of per vierkante meter bouwgrond een hogere aanspraak op infrastructuur en voorzieningen maken, kunnen meer aanvullende eisen gerechtvaardigd zijn. Bij deze typen woningen kan de gemeente een lagere dichtheid opleggen (door grotere afstand tot andere woningen) of kleinere aantallen toestaan.

Referenties

Aannemer, 2018, 'Stijgende prijzen zitten bouwbedrijven dwars,' *Aannemer* (link).

Baldassare, M. en W. Protash, 1982, Growth controls, population growth, and community satisfaction, *American Sociological Review*, vol. 47(3): 339-346 (link).

Basten, C., M. von Ehrlich en A. Lassmann (2017), Income taxes, sorting and the costs of housing: Evidence from municipal boundaries in Switzerland, *The Economic Journal*, vol. 127(601): 653-687 (link).

Berg, M. van den, G. Pinson, T. Sieverts, C. Schremmer, B. Scholl en J. Zetter, 2008, *Spatial plannng and development in Switzerland: Observations and suggestions from the international group of experts*, Institute for spatial and landscape development, ETH Zürich.

Blöchliger, H. en M. Nettley, 2015, Sub-central tax autonomy (link).

Brink Groep, 2017, Wat is de reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied? (link).

Brounen, D., N. Kok en J.M. Quigley, 2013, Energy literacy, awareness, and conservation behavior of residential households, *Energy Economics*, vol. 38: 42-50 (link).

Brueckner, J.K., 1998, Testing for strategic interaction among local governments: The case of growth controls, *Journal of Urban Economics*, vol. 44(3): 438-467 (link).

Buitelaar, E., 2017, Divergentie op de kantorenmarkt, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (link).

Buitelaar, E. en M. van Schie, 2018, Bouwen niet verboden, *Ruimte en Wonen* (link).

Bureau Middelkoop, 2001, Transformatie naar kwaliteit, Achtergrondstudie bij de nota Mensen, Wensen, Wonen. Ministerie van VROM, Den Haag.

Burnes, D., D. Neumark en M.J. White, 2014, Fiscal zoning and sales taxes: Do higher sales taxes lead to more retailing and less manufacturing?, *National Tax Journal*, vol. 67(1): 7-50 (link).

Capital Value, 2018, De woning(beleggings)markt in beeld 2018.

Case, K.E. en R.J. Shiller, 1988, The behavior of home buyers in boom and post-boom markets, *New England Economic Review*, (November): 29-46.

Case, K.E. en R.J. Shiller, 1989, The Efficiency Of The Market For Single-Family Homes, *American Economic Review*, vol. 79(1): 125-137.

CBRE Research, 2017, Global Prime Office Occupancy Costs (link).

Cheshire, P.C. en C.A.L. Hilber, 2008, Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market Revenge, *The Economic Journal*, vol. 118(529): F185-F221 (link).

Clahsen, A., 2018, In de bouw begint de schaarste nu echt te knellen, *FD*, 17-5-2018 (link).

Coase, R.H., 1960, The Problem of Social Cost, *Journal of Law & Economics*, vol. 3: 1.

Conijn, J, M. van 't Hek en E. van der Goes, 2018, Indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties 2018, Ortec Finance.

CBS, 2015, Leegstaande woning: wel of niet beschikbaar voor de woningmarkt? (link).

CPB, 2018a, Macro Economische Verkenning (MEV) 2019, Centraal Planbureau, Den Haag (link).

CPB, 2018b, Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt?, Centraal Planbureau, Den Haag (link).

Davies, B., E. Turner, S. Marquardt en C. Schnelling, 2016, German model homes? A comparison of the UK and German housing markets.

DiPasquale, D. en W.C. Wheaton, 1994, Housing Market Dynamics and the Future of Housing Prices, *Journal of Urban Economics*, vol. 35(1): 1-27 (link).

Donovan, T. en M. Neiman, 1995, Local growth control policy and changes in community characteristics, *Social Science Quarterly*, vol. 76(4): 780-793.

Dubin, J.A., D.R. Kiewiet en C.N. Noussair, 1992, Voting on growth control measures: Preferences and strategies, *Economics & Politics*, vol. 4(2): 191-213 (link).

von Ehrlich, M., C.A.L. Hilber en O. Schöni, 2018, Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe, *Journal of Housing Economics*, vol. 42: 4-18 (link).

Dyrda, S., G. Kaplan en J.-V. Rios-Rull, 2012, Business cycles and household formation: The micro vs the macro labor elasticity, NBER working paper 17880 (link).

EIB, 2018, Trends op de bouwarbeidsmarkt 2018-2023 (link).

Eichholz, P. en T. Lindenthal, 2008, Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief, in H. Don, eds, in *Pre-advies Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, p. 79-100.

Emanuelsson, R., 2015, Supply of housing in Sweden, *Sveriges Riksbank Economic Review*, vol. 2015(2): 47-75 (link).

Eurostat, 2018, *Living conditions in Europe*, Europese Unie, Luxemburg.

Evans, A.W., 2004, *Economics & Land Use Planning*, Blackwell Publishing, Oxford.

Evans, A.W. en O.M. Hartwitch, 2005, *Bigger better faster more: Why some countries plan better than others*, Policy Exchange, London.

Faessen, W., K. Gopal, G. van Leeuwen en D. Omtzigt, 2017, Primos 2017. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2017-2050.

Fischel, W.A., 1987, *The economics of zoning laws: A property rights approach to American land use controls*, Johns Hopkins University Press.

Fischel, W.A., 2005, *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Fuerst, F., P. McAllister, A. Nanda en P. Wyatt, 2015, Does energy efficiency matter to home-buyers? An investigation of EPC ratings and transaction prices in England, *Energy Economics*, vol. 48: 145-156 (link).

Giglio, S., M. Maggiori en J. Stroebel, 2015, Very Long-Run Discount Rates, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 130(1): 1-53 (link).

Glaeser, E.L. en J. Gyourko, 2003, The impact of building restrictions on housing affordability, *FRBNY Economic Policy Review*, vol. June 2003: 21-39.

Glaeser, E.L., J. Gyourko en A. Saiz, 2008, Housing supply and housing bubbles, *Journal of Urban Economics*, vol. 64(2): 198-217 (link).

Glaeser, E.L., J. Kolko en A. Saiz, 2001, Consumer city, *Journal of Economic Geography*, vol. 1(1): 27-50 (link).

Glaeser, E.L. en B.A. Ward, 2009, The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston, *Journal of Urban Economics*, vol. 65(3): 265-278 (link).

Gopal, K., L. Groenemeijer, D. Omtzigt en J. van Galen, 2018, Inventarisatie Plancapaciteit. ABF Research (link).

Groot, S., J. Möhlmann en A. Lejour, 2016, De positie van de middeninkomens op de woningmarkt (link).

Groenemeijer, L., H. den Otter en G. van Leeuwen, 2011, Houdbaarheid woningbehoefteprognoses

Noordvleugel, ABF Research (link).

Groenemeijer, L., M. Stuart-Fox, G. van Leeuwen en D. Omtzigt, 2018, Primos 2018. Prognoses van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018-2050. ABF Research (link).

Gyourko, J. en R. Molloy, 2015, Chapter 19 - Regulation and Housing Supply, in G. Duranton, J.V. Henderson, en W.C. Strange, eds., in *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, vol. 5: 1289-1337 (link).

Hilber, C.A.L. en F. Robert-Nicoud, 2013, On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US metro areas, *Journal of Urban Economics*, vol. 75: 29-43 (link).

Hilber, C.A.L. en O. Schöni, 2016, Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned (link).

Janssen-Jansen, L., 2006, De tragedie van de kantoren, *Rooilijn*, vol. 39(8): 442-457 (link).

Julen, J., 2017, De leegstand van kantoren daalt, maar niet structureel, *Trouw* (link).

Kappert, M., R. de Wildt, M. Hermans en P. van der Pijl, 2013, Verdiepingsonderzoek invloed veranderde regelgeving op bouw- en stichtingskosten van woningen. RIGO Research en Advies BV & Brink Groep (link).

Kattenberg, M., K. Martens en W. Vermeulen, 2017, *Een economische blik op verevening*, Centraal Planbureau, Den Haag (link).

Klapwijk, A., R. Nijskens en E. Buitelaar, 2017, De omvang van de vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland.

Kooiman, N., A. de Jong, C. Huisman, C. van Duin en L. Stoeldraijer, 2016, PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: sterke regionale verschillen.

Ladner, A., N. Keuffer en H. Baldersheim, 2015, Self-rule index for local authorities, Tender No 2014CE16BAT031, European Commission (link).

Ladner, A., N. Keuffer en H. Baldersheim, 2016, Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, vol. 26(3): 321-357 (link).

de Leeuw, M., 2018, Bouwdirecteuren over bouw-cao: 'bouwkosten worden alleen maar hoger,' *Cobouw* (link).

Levkovich, O., 2017, Economic evaluation of urban and spatial policies, Doctoral thesis, VU University, Amsterdam (link).

Logan, J.R. en M. Zhou, 1990, The adoption of growth controls in suburban communities, *Social Science Quarterly*, vol. 71(1): 118-129.

Mehlenhorst, D.G.B., 2005, Grondposities goede garantie voor werk in de toekomst, *Bouw/Werk*, vol. 3: 18-19.

Michielsen, T.O., S. Groot en R. van Maarseveen, 2017, Prijselasticiteit van het woningaanbod, CPB Notitie, Centraal Planbureau, Den Haag (link).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2012, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (link).

Möhlmann, J. en S. Groot, 2016, Schatting marktconforme huur (link).

Murphy, L., 2014, The influence of the Energy Performance Certificate: The Dutch case, *Energy Policy*, vol. 67: 664-672 (link).

Needham, B., 2014, *Dutch Land-use Planning*, Ashgate Publishing, Surrey.

Neuteboom, P. en D. Brounen, 2007, Housing demand in ageing markets - Dutch cohort evidence. Erasmus University working paper.

NEPROM, 2012, Antwoord NEPROM aan Commissie Huizenprijzen (link).

OECD, 2007, The Swedish housing market: Better allocation via less regulation (link).

Olaussen, J.O., A. Oust en J.T. Solstad, 2017, Energy performance certificates – Informing the informed or the indifferent?, *Energy Policy*, vol. 111: 246-254 (link).

PBL, 2009, De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (link).

PBL, 2012, Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (link).

PBL, 2016a, Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (link).

PBL, 2016b, Gemeenten op de ladder: De effecten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking op de gemeentelijke planvorming. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag (link).

Quigley, J.M. en S. Raphael, 2005, Regulation and the High Cost of Housing in California, *American Economic Review*, vol. 95(2): 323-328 (link).

Quigley, J.M. en A.M. Swoboda (2007), The urban impacts of the Endangered Species Act: A general equilibrium analysis, *Journal of Urban Economics*, vol. 61(2): 299-318 (link).

Rappaport, J., 2007, Moving to nice weather, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 37(3): 375-398 (link).

Rooijers, E., 2017, Pensioenfondsen kopen recordaantal nieuwbouwwoningen, *fd.nl* (link).

Saiz, A., 2010, The geographic determinants of housing supply, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125(3): 1253-1296 (link).

Savage, M., 2016, The city with 20-year waiting lists for rental homes (link).

Schaap, L., 2012, Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland (link).

Scheer, B., M. de Graaf-Zijl en K. Hoekstra, 2016, De ontwikkeling van flexibele arbeid: Een sectoraal perspectief (link).

Steiner, E., 2010, Estimating a stock-flow model for the Swiss housing market, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 146(3): 601-627 (link).

Terner Center for Housing Innovation, 2017, Housing in Sweden: An overview (link).

Tweede Kamer, 2013, Eindrapport van de tijdelijke commissie huizenprijzen (link).

Warner, J.T. en S. Pleeter, 2001, The Personal Discount Rate: Evidence from Military Downsizing Programs, *American Economic Review*, vol. 91(1): 33-53 (link).

Weber, B., 2004, Aufwendungen und Erträge in verschiedenen Siedlungsgebieten der Stadt Zug.

Wichard, L., L. Janssen-Jansen en T. Spit, 2018, Bouwen aan vertrouwen: woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet: Eindrapport PROSPER-onderzoek. Wageningen Universiteit (link).

Zuidema, M. en M. Tillema, 2017, Onbebouwde grondvoorraden van actoren op de markt voor nieuwbouwwoningen (link).

Appendix: Vragenlijst gemeenten

Hieronder staat de vragenlijst die we gebruikt hebben voor de gesprekken met gemeenten. De lijsten voor andere organisaties zijn op hoofdlijnen hetzelfde.

Inleiding

Het Centraal Planbureau doet onderzoek naar de werking van de aanbodkant van de woningmarkt. Gemeenten zijn een belangrijke speler in verschillende fasen van het plannings- en bouwproces van woningen. We hebben u benaderd omdat u als [functietitel] bij de gemeente [naam] veel praktische kennis en ervaring heeft over het woningaanbod.

Het interview duurt maximaal anderhalf uur. Vindt u het goed dat we dit interview opnemen, om uw antwoorden zo accuraat mogelijk te kunnen verwerken? In de rapportage zal uw gemeente niet herkenbaar worden beschreven en wordt u niet bij naam genoemd. We gebruiken dit interview voor een te verschijnen CPB boek met als werktitel 'Determinanten van het woningaanbod.' Hebt u op dit moment vragen over ons onderzoek of dit interview?

Startvraag proces (25 minuten)

- Kunt u omschrijven hoe het proces van planning en bouw van nieuwe woningen eruit ziet?

Vervolgvragen proces

- Welke actoren zijn betrokken bij de planning en bouw van nieuwe woningen? Wat is hun rol?
- Welke regels zijn er bij de planning en bouw van nieuwe woningen?
- Welke aanvullende regels stelt uw gemeente?

- Wat zijn de belangrijkste veranderingen in het proces van planning en bouw van nieuwe woningen de afgelopen jaren?
- Zijn er kenmerkende factoren in het proces van planning en bouw binnen uw gemeente?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten in de nieuwbouw, in termen van aantallen woningen en de doorlooptijd van het proces?
- Hoe vinden onderhandeling over grondprijzen plaats?
- Kunt u een voorbeeld geven hoe de onderhandelingen verliepen in een van uw recente projecten?
- Wat zijn de belangrijkste punten waarop deze onderhandelingen zich toespitsen?
- Hoe lang duurt het onderhandelingsproces?
- Wie draagt de kosten voor ondersteunende voorzieningen voor nieuwe woningen, zoals infrastructuur en scholen?
- Kunt u een voorbeeld geven hoe dat ging bij een recent project?
- In welke mate spelen kosten van infrastructuur en aanvullende voorzieningen een rol bij de keuze om een project wel of niet te laten doorgaan?
- Is hierbij sprake van verschillen tussen situaties waarbij sprake is van een actief grondbeleid en een passief grondbeleid?
- Wat zijn uw verwachtingen over de ontwikkeling van het aantal nieuwbouwwoningen en grondprijzen in uw gemeente in het komende decennium?

Startvraag afstemming (15 minuten)

- Hoe verloopt de afstemming met andere relevante partijen in het proces van planning en bouw van nieuwe woningen?

Vervolgvragen afstemming

- Hoe is het contact met andere gemeenten in uw regio over uw woningbouwprogrammering?
- In welke mate vindt afstemming/coördinatie van woninginvesteringen plaats op een (boven-)regionaal niveau? Ziet u hier mogelijke knelpunten?
- Welke invloed heeft de provincie op de woningplanning en -bouw in uw gemeente?- Hoe is het contact tussen uw gemeente en marktpartijen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, grondeigenaren en vastgoedbeleggers?
- Hoe frequent spreekt u medewerkers bij deze marktpartijen?
- Hoe verlopen deze contacten? Is er sprake van overlappende belangen of tegengestelde belangen?
- Rekent u (medewerkers van) deze marktpartijen tot uw persoonlijke netwerk?
- In welke mate laat uw gemeente marktpartijen vrij in het aantal en type woningen dat binnen een project kan worden gerealiseerd?
- Wat gaat er goed in de samenwerking met andere partijen? Waar ziet u ruimte voor verbetering?
- Kunt u beschrijven hoe de samenwerking met andere partijen verliep in een recent woningbouwproject in uw gemeente?
- Wat zijn de strategieën van andere relevante actoren in het proces van planning en bouw? Hoe beïnvloeden die de beslissingen van uw gemeente?

Startvraag behoefte (15 minuten)

- Wat is de behoefte aan woningen in uw gemeente, zowel kwantitatief als kwalitatief?

Vervolgvragen aard en type woningen

- Hoe bepaalt u de behoefte aan woningen in uw gemeente?
- In hoeverre sluit de woningbouw in uw gemeente aan bij de behoefte?

- Welke mogelijkheden biedt de huidige werking van het proces van planning en bouw om aan de vraag naar woningen te voldoen?

Startvraag binnenstedelijk bouwen (15 minuten)

- Welke afwegingen maakt u bij de keuze tussen ontwikkeling binnen of buiten het bestaand stedelijk gebieden in uw gemeente?

Vervolgvragen binnenstedelijk bouwen

- Wat is de invloed van de motiveringseisen bij het bouwen buiten bestaand stedelijk gebied op de woningbouw in uw gemeente?
- Wat zijn de mogelijkheden van de transformatie van bestaand vastgoed naar woningen in uw gemeente?
- Wat zijn de knelpunten bij het transformeren van bestaand vastgoed?
- Kunt u een voorbeeld geven van een woningbouwproject in uw gemeente waarbij de motiveringseisen [bij het bouwen buiten bestaand stedelijk gebied] een rol speelden?
- Welke regels stelt de provincie aangaande de Ladder voor duurzame verstedelijking?

Afronding

- Zijn er belangrijke aspecten van de planning en bouw van nieuwe woningen, die nog niet aan de orde gekomen zijn?

Dank u wel voor uw tijd. We stellen uw beschikbaarheid zeer op prijs. [Herhaal hoe ze ons kunnen bereiken.] We zullen u een exemplaar van de rapportage sturen.