

## Colofon

### Titel Rapport:

De imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt.

Een onderzoek naar de imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt en de gevolgen voor vier stedelijke regio's.

### Auteur

Lex Hoogeslag

### Opleiding

Master Vastgoedkunde

### Afstudeerbegeleider Rijksuniversiteit Groningen

De heer dr. P.R.A. Terpstra

### Afstudeerbegeleider Moes Projectontwikkeling

De heer ing. J.G.J. Fiselier

### Datum:

10 juni 2009

## Broodje Beurs



Bron: [www.doorzon.nl](http://www.doorzon.nl)

## Broodjebeurs

Gerrit de Jager



Bron: *Financieel Dagblad*, 19 november 2008

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport dat resulteert uit mijn afstudeeronderzoek naar de imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt. Dit rapport kan gezien worden als de afronding van de Master Vastgoedkunde. Deze Master van de Rijksuniversiteit Groningen, volgde op de reeds door mij afgeronde HBO opleiding 'Vastgoed en Makelaardij'. Het afstudeeronderzoek richtte zich op de imperfecties van de woningbouwmarkt en de gevolgen van deze imperfecties voor een viertal stedelijke regio's in Nederland.

Sinds de aanvang van het onderzoek in september 2008 is de (Nederlandse) economie volledig omgeslagen. Vanaf september 2008 en vooral sinds de val van 'Lehman Brothers' halverwege september, heeft de kredietcrisis grote gevolgen gehad voor de reële (Nederlandse) economie. De kredietcrisis die begon met de 'subprime hypotheek' in Amerika, is inmiddels uitgegroeid tot een wereldwijde economische neergang. Ook Nederland ontkomt niet aan deze neergang. Het CBS meldde onlangs dat de Nederlandse economie in het eerste kwartaal van 2009 gekrompen is met 4,5%. Dit was de grootste daling sinds de Tweede Wereldoorlog. Tussen september 2008 en juni 2009 zijn de economische prognoses enorm verslechterd. Ook de Nederlandse woning(bouw)markt ontkomt niet aan de gevolgen van deze recessie. Op pagina twee zijn een tweetal cartoons afgebeeld die in de afgelopen maanden gepubliceerd zijn in het 'Financieel Dagblad'. Toen ik begon aan dit onderzoek had ik nooit verwacht dat ik cartoons in de krant zou aantreffen die verwezen naar een instortende huizenmarkt en dalende woningprijzen. Maar inmiddels kijkt niemand hier nog van op. Het (vastgoed)nieuws wordt beheerst door ontslagen en slechte bedrijfsresultaten. Onlangs hebben twee bekende bouwbedrijven 'van Hoogevest' en 'Hillen & Roosen' hun faillissement aangevraagd en vrijwel alle (grotere) bouwbedrijven en ontwikkelaars snijden fors in het personeelsbestand. De woningmarkt kampt met een forse 'kopersstaking' en dalende woningprijzen. Een situatie die zich lange tijd niet heeft voorgedaan.

De huidige situatie laat nog eens duidelijk de verbanden zien tussen de economie en de woning(bouw)markt. Achteraf gezien kan gesteld worden dat het buitengewoon interessant en leerzaam is geweest om een onderzoek te verrichten naar de woningbouwmarkt in de huidige economische situatie. Het uitvoeren van het onderzoek werd echter wel bemoeilijkt door deze situatie. Meer dan eens werd ik geconfronteerd met gewijzigde prognoses en cijfers. Verschillende (gemeentelijke) (woningbouw)prognoses bleken (snel) achterhaald en niet meer bruikbaar. Ook in de interviews werd meer dan eens verwezen naar de huidige crisis en de onvoorspelbare gevolgen voor de toekomstige (gemeentelijke) woningbouwproductie. Ik heb er bewust voor gekozen om het zwaartepunt van het onderzoek niet te leggen bij de huidige crisis en de mogelijke gevolgen voor de woningbouwproductie. Wel is getracht verschillende ontwikkelingen in het perspectief te plaatsen van de huidige veranderingen. De neergang leek soms echter sneller te gaan dan ik in staat was om te typen. Desalniettemin is in het hele onderzoek getracht de meest actuele cijfers te publiceren. Ook de in april 2009 door het CBS gepubliceerde woningbouwcijfers van 2008, zijn opgenomen in de kwantitatieve analyse.

Ik heb het onderzoek als buitengewoon leerzaam ervaren. Ik heb nooit beseft hoe complex de situatie op de huidige Nederlandse woning- en woningbouwmarkt is. Het heeft vele maanden gekost om mij in te lezen en te verdiepen in de woningbouwmarkt. Vooral het zoeken, verkrijgen en interpreteren van (gemeentelijke) informatie heeft veel tijd gekost. De recessie heeft deze complexiteit daarnaast nog verder verhoogd. Onderzoek naar de woningbouwmarkt is geen exacte wetenschap. Vrijwel niets op de woningbouwmarkt is 'zwart of wit' of 'goed of fout'. Één van de cartoons illustreert dit treffend: is een 'instortende huizenmarkt' slecht of neemt hierdoor juist de betaalbaarheid van koopwoningen toe? Beide visies kunnen betrekkelijk eenvoudig verdedigd worden. Voor een starter op de woningmarkt zal een dalende prijs immers veelal gunstig zijn.

Voor een zittende woningeigenaar zal een dalende prijs echter veelal negatieve gevolgen hebben. Ook in de bestaande literatuur lopen de visies en conclusies over de Nederlandse woning(bouw)markt zeer sterk uiteen. De woningmarkt en woningbouwproductie zijn daarnaast politiek (zeer) gevoelige onderwerpen. Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport waarin de huidige situatie en knelpunten van de Nederlandse en regionale woningbouwmarkten zijn uiteengezet. Ik heb getracht het rapport ook leesbaar te houden voor mensen die niet direct binnen de vastgoedsector werkzaam zijn. Begrippen zijn zoveel mogelijk verhelderd en vaktermen zoveel mogelijk vermeden.

Bij dezen wil ik iedereen bedanken die zijn medewerking heeft verleend aan het onderzoek. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar alle geïnterviewde personen, die bereid zijn geweest om kostbare tijd vrij te maken voor mijn afstudeeronderzoek. Ook ben ik Moes Projectontwikkeling mijn dank verschuldigd. Ik ben zeer blij dat Moes mij de gelegenheid en tijd heeft gegeven om mijn afstudeeronderzoek uit te voeren. Ook toen duidelijk werd dat het onderzoek wat langer zou duren dan oorspronkelijk gedacht, hebben zij hier geen probleem van gemaakt. Ik ben Moes Projectontwikkeling hiervoor zeer dankbaar. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Jeroen Fiselier, die mij in de gelegenheid heeft gesteld om de voortgang van een specifiek project te volgen in één van de vier onderzochte stedelijke regio's. Het bijwonen van de gesprekken met de gemeente heeft mijn interesse voor projectontwikkeling verder vergroot en veel knelpunten van de woningbouwmarkt verhelderd! Ook gaat mijn dank uit naar de heer Terpstra voor zijn begeleiding van en feedback op het onderzoek. Het is voor mij een uiterst leerzame periode geweest. Desalniettemin ben ik blij dat het onderzoek 'eindelijk' afgerond is!

Lex Hoogeslag,

Juni 2009

# Inhoudsopgave

<b>Colofon</b> .....	1
<b>Voorwoord</b> .....	2
<b>Inhoudsopgave</b> .....	4
<b>Samenvatting</b> .....	8
<b>1 Inleiding</b> .....	9
1.1 Algemeen kader .....	9
1.2 Aanleiding voor het onderzoek.....	10
1.3 Onderzoeksdoelstelling .....	12
1.4 Probleemstelling .....	12
1.5 Onderzoeksafbakening.....	12
1.6 Onderzoeksvraagstelling .....	12
1.7 Conceptueel model.....	13
1.8 Onderzoeksmodel .....	14
1.9 Onderzoeksstrategie .....	15
1.10 Relevantie onderzoek .....	17
1.11 Leeswijzer .....	17
<b>2 De woningbouwmarkt</b> .....	18
2.1 Definitie van een markt.....	18
2.2 Vastgoedmarkt .....	19
2.3 Relatie woningmarkt en woningbouwmarkt .....	21
2.4 Het marktmechanisme van de woningbouwmarkt .....	23
2.5 Woningbouwproductie .....	26
<b>3 Woningbouwmarktimperfecties</b> .....	30
3.1 De neoklassieke theorie en marktimperfectie .....	30
3.2 De institutionele theorie en marktimperfectie.....	31
3.3 De woningbouwmarkt in Europees perspectief en de rol van de overheid .....	35
<b>4 De imperfecties van de woningbouwmarkt</b> .....	41
4.1 Vraagstimulering door de overheid.....	41
4.1.1 <i>De Nederlandse woningvoorraad</i> .....	41
4.1.2 <i>Vraagstimulering en de koopsector</i> .....	43
4.1.3 <i>Vraagstimulering en de huursector</i> .....	49
4.1.4 <i>De gevolgen van de vraagstimulering door de overheid</i> .....	54

4.2	Woningbouwmarktimperfecties .....	57
4.2.1	<i>De door de 'Taskforce woningbouwproductie' geconstateerde knelpunten</i> .....	57
4.2.2	<i>Personele capaciteitstekorten</i> .....	57
4.2.3	<i>Rijksbeleid en -regelgeving en de daaruit voortvloeiende procedures</i> .....	59
4.2.4	<i>Lokale procedures</i> .....	66
4.2.5	<i>De gemeentelijke regierol</i> .....	67
4.2.6	<i>Grondbeleid in historisch perspectief</i> .....	68
4.2.7	<i>De huidige verhoudingen op de grondmarkt</i> .....	72
4.2.8	<i>Het grondexploitatie-risico</i> .....	78
4.2.9	<i>De knelpunten en de lokale procesgang</i> .....	92
<b>5</b>	<b>Woningbouwproductie</b> .....	<b>104</b>
5.1	De woningbouwcijfers .....	104
5.1.1	<i>Definitieverschillen</i> .....	104
5.1.2	<i>Bruto en netto woningbouwproductie</i> .....	104
5.1.3	<i>De toevoegingen anderszins</i> .....	106
5.1.4	<i>Onduidelijkheden in de CBS cijfers</i> .....	106
5.2	De Nederlandse woningbouwproductie in historisch perspectief .....	108
5.3	De nationale woningbouwopgave .....	114
5.3.1	<i>De nationale kaders</i> .....	114
5.3.2	<i>De huidige woningbouwafspraken</i> .....	116
5.4	De woningbouwopgaven van de vier stedelijke regio's .....	121
5.4.1	<i>De woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen</i> .....	122
5.4.2	<i>De woningbouwopgave van de regio Zwolle-Kampen</i> .....	124
5.4.3	<i>De woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort</i> .....	125
5.4.4	<i>De woningbouwopgave van de regio Flevoland</i> .....	126
5.5	De voortgang van de regionale woningbouwproductie .....	129
5.5.1	<i>De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen</i> .....	129
5.5.2	<i>De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Zwolle-Kampen</i> .....	136
5.5.3	<i>De voortgang van de woningbouwproductie in Stadsgewest Amersfoort</i> .....	141
5.5.4	<i>De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Flevoland</i> .....	145
5.6	Resumé .....	149
<b>6</b>	<b>Regionale analyse</b> .....	<b>151</b>
6.1	Aanpak .....	151
6.2	Regio Groningen-Assen .....	153

6.2.1	<i>De woningbouwopgave</i>	153
6.2.2	<i>Het grondbeleid in de regio Groningen-Assen</i>	155
6.2.3	<i>Het grondprijnsbeleid in de regio Groningen-Assen</i>	164
6.2.4	<i>De ontwikkelingslocaties in de regio Groningen-Assen</i>	166
6.2.5	<i>De plancapaciteit in de regio Groningen-Assen</i>	167
6.2.6	<i>Interviewresultaten regio Groningen-Assen</i>	168
6.3	Regio Zwolle-Kampen	172
6.3.1	<i>Het grondbeleid in de regio Zwolle-Kampen</i>	172
6.3.2	<i>Het grondprijnsbeleid in de regio Zwolle-Kampen</i>	174
6.3.3	<i>De ontwikkelingslocaties in de regio Zwolle-Kampen</i>	175
6.3.4	<i>De plancapaciteit in de regio Zwolle-Kampen</i>	175
6.3.5	<i>Interviewresultaten regio Zwolle-Kampen</i>	176
6.4	Stadsgewest Amersfoort	178
6.4.1	<i>Het grondbeleid in Stadsgewest Amersfoort</i>	178
6.4.2	<i>Het grondprijnsbeleid in Stadsgewest Amersfoort</i>	185
6.4.3	<i>De ontwikkelingslocaties in Stadsgewest Amersfoort</i>	185
6.4.4	<i>De plancapaciteit in Stadsgewest Amersfoort</i>	187
6.4.5	<i>Interviewresultaten Stadsgewest Amersfoort</i>	188
6.5	Regio Flevoland	189
6.5.1	<i>Het grondbeleid in de regio Flevoland</i>	189
6.5.2	<i>Het grondprijnsbeleid in de regio Flevoland</i>	191
6.5.3	<i>De ontwikkelingslocaties in de regio Flevoland</i>	193
6.5.4	<i>De plancapaciteit in de regio Flevoland</i>	193
6.5.5	<i>Interviewresultaten regio Flevoland</i>	194
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	199
7.1	De Nederlandse woningbouwmarkt	199
7.2	De imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt	200
7.3	De Nederlandse woningbouwopgave en -productie	203
7.4	De regionale woningbouwopgaven	203
7.5	De kwantitatieve analyse	205
7.6	De kwalitatieve analyse	207
<b>8</b>	<b>Aanbevelingen</b>	209
8.1	Woningbouwmarkt	209
8.2	Woningbouwafspraken	211

8.3 Woningbouwcijfers .....	212
8.4 Transparantie .....	213
<b>Literatuurlijst</b> .....	214
Hoofdstuk 1.....	214
Hoofdstuk 2.....	214
Hoofdstuk 3.....	215
Hoofdstuk 4.....	216
Hoofdstuk 5.....	220
Hoofdstuk 6.....	222
<b>Bijlage 1: Onderzochte stedelijke regio's</b> .....	228
De vier regio's .....	228
Regio Groningen-Assen.....	228
Regio Zwolle-Kampen.....	229
Regio Flevoland en Stadsgewest Amersfoort .....	229
<b>Bijlage 2: lijst met geïnterviewde personen</b> .....	230
Regio Groningen-Assen.....	230
Regio Zwolle-Kampen.....	230
Stadsgewest Amersfoort.....	230
Regio Flevoland .....	230
Inhoudelijke E-mail contacten / telefoongesprekken .....	231

## Samenvatting

Dit rapport resulteert uit een onderzoek naar de Nederlandse woningmarkt. De woningbouwmarkt staat op dit moment als gevolg van de economische recessie sterk onder druk. Maar ook vóór de economische crisis stond deze markt onder meer door afvallende woningprijstijgingen en toenemende kosten al onder druk. Deze druk lijkt zich daarnaast in verschillende Nederlandse regio's anders te manifesteren. Wat onder meer tot uitdrukking lijkt te komen in grote regionale voortgangsverschillen van de woningbouwproductie. Deze situatie is de aanleiding geweest voor het onderhavige onderzoek. Het verschaffen van inzicht in (de oorzaken van) de huidige problematiek op de woningbouwmarkt (de marktimperfecties) en de gevolgen van deze imperfecties voor de woningbouwproductie van Nederlandse stedelijke regio's kan gezien worden als de doelstelling van dit onderzoek. Op basis van deze doelstelling is de volgende probleemstelling van het onderzoek geformuleerd:

*Welke marktimperfecties kent de Nederlandse woningbouwmarkt en welke gevolgen hebben deze voor de woningbouwproductie van Nederlandse stedelijke regio's?*

Het onderzoek is opgebouwd uit een theoretisch kader, een inventarisatie van woningbouwmarktimperfecties en een kwantitatieve en kwalitatieve regionale analyse van vier stedelijke regio's. De Nederlandse woningbouwmarkt kan beschouwd worden als een deelmarkt van de Nederlandse vastgoedmarkt en bevindt tussen de grond- en de woningmarkt. De institutionele structuur van de woningbouwmarkt en de economie bepalen in belangrijke mate de kaders waarbinnen de woningbouwproductie tot stand komt. Woningbouwproductie kan daarbij gezien worden als de marktuitsluiting van de woningbouwmarkt. Waarbij de daadwerkelijke hoeveelheid vrije sectorwoningen dat tot productie komt, bepaald wordt binnen het projectontwikkelingsproces. De financiële haalbaarheid van deze woningbouwprojecten vormt daarbij een absolute voorwaarde. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de woningbouwmarkt verschillende imperfecties kent die de efficiënte werking van de markt belemmeren. Zo blijkt de woningmarkt een lage aanbodelasticiteit te hebben. In tegenstelling tot theoretische modellen, blijkt een stijgende woningprijs in Nederland slechts in beperkte mate een stijging van de woningbouwproductie tot gevolg te hebben. Het overheidsingrijpen op de Nederlandse grond- en woningbouwmarkt kan gezien worden als de belangrijkste oorzaak van deze lage aanbodelasticiteit. De overheid blijkt daarbij op inefficiënte wijze te interveniëren in de vraag- en aanbodstructuren van de woningbouwmarkt. De woningbouwproductie moet binnen deze institutionele kaders voornamelijk gerealiseerd worden in de verschillende stedelijke regio's. Het Rijk heeft hiervoor woningbouwafspraken gemaakt met de verschillende stedelijke regio's. Uit het onderzoek is gebleken dat bij twee van de vier geanalyseerde regio's deze afspraken op arbitraire wijze tot stand zijn gekomen. Waardoor onrealistische woningbouwopgaven overeen zijn gekomen. Hier kan een deel van de regionale voortgangsverschillen door verklaard worden. Daarnaast blijken de woningbouwafspraken buitengewoon ontransparant te zijn en wordt het monitoren en toetsen van de woningbouwafspraken ernstig bemoeilijkt door de aard van de afspraken. De imperfecties van de regionale woningbouwmarkt en de aard van de woningbouwproductie blijken namelijk tussen de regio's maar zeker tussen de gemeenten sterk te verschillen, waardoor de toetsing van enkel de 'bruto' woningbouwdoelstelling onvoldoende is. Daarnaast blijken de officiële woningbouwcijfers van het CBS enkele belangrijke tekortkomingen te kennen die deze toetsing verder compliceren. Voorts blijkt uit het onderzoek dat de regionale voortgangsverschillen van de woningbouwproductie in belangrijke mate verklaard kunnen worden door een combinatie van verschillende factoren: de beschikbare plancapaciteit, de verhouding tussen binnenstedelijke woningbouw en woningbouw op uitleglocaties, bestuurlijke/politieke keuzes en de lokale grondeigendomsverhouding tussen gemeenten en marktpartijen en de daaruit voortvloeiende afspraken en gemeentelijke regie. Het door gemeenten voorgestane grond- en grondprijnsbeleid blijkt echter geen belangrijke verklarende factor te zijn. Alle gemeenten staan in principe een actief grondbeleid voor en kiezen uitdrukkelijk voor een grondprijnsbeleid dat is gebaseerd op marktprijzen.



# 1 Inleiding

*In dit eerste hoofdstuk, wordt het onderzoeksontwerp nader uiteengezet. Hierbij gaat het enerzijds om het conceptueel ontwerp en anderzijds om het onderzoektechnische ontwerp van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2000). Het eerste deel van dit hoofdstuk zal bestaan uit een uiteenzetting van het conceptueel ontwerp van het onderzoek. Het conceptueel ontwerp behandelt met name de totstandkoming van de vraagstelling van het onderzoek. Het tweede deel van dit hoofdstuk zal bestaan uit een uiteenzetting van het onderzoektechnisch ontwerp. Hierbij zal met name ingegaan worden op de methodologische aspecten van het onderzoek.*

## 1.1 Algemeen kader

De Nederlandse woningbouwmarkt is een onderwerp waar iedereen wel een mening over heeft. De woningbouwmarkt is onderwerp van menig nieuwsbericht en gesprek geweest. Huisvesting kan gezien worden als één van de eerste levensbehoeften. Hierdoor hebben de ontwikkelingen op de woningbouwmarkt in potentie veel invloed op de burger. Het belang van wonen is zelfs verankerd als sociaal grondrecht in de Nederlandse Grondwet: “Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid” (*art 22 lid 3 GW*). Deze verankering vormt geen afdwingbaar recht, maar kan gezien worden als een instructienorm of inspanningsverplichting: een opdracht aan de overheid tot het ontplooiën van activiteiten ter bevordering van voldoende woongelegenheden (*Ekkers, 2002*). Een actieve rol van de overheid binnen de woningbouwmarkt is dan ook gelegitimeerd. *Ekkers (2002)* noemt een vijftal deelgebieden op het gebied van wonen, waarbinnen de overheid actief is:

- Locatie: de ruimtelijke verantwoorde plaatsing van woningen en opname in gedifferentieerde woonmilieus;
- Productie: een voldoende productie van nieuwe woningen;
- Betaalbaarheid: rechtvaardige verdeling van woonlasten;
- Distributie: rechtvaardige verdeling van woonruimte;
- Kwaliteit: de woningen moeten van voldoende kwaliteit zijn.

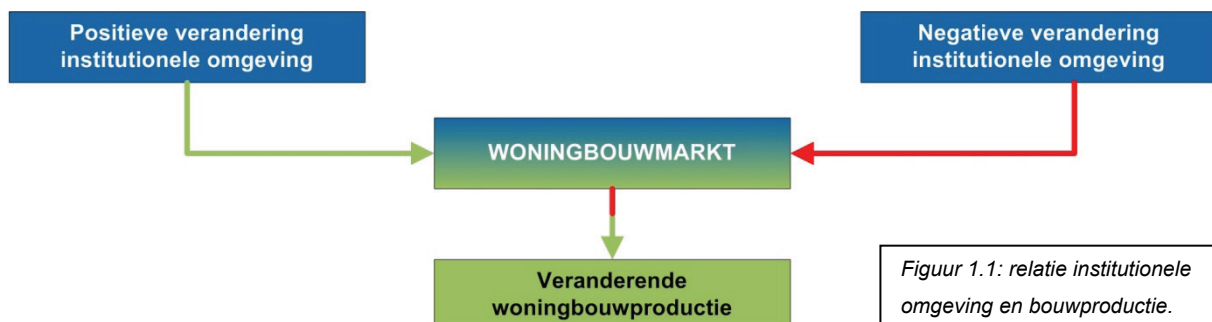
De hierboven genoemde deelgebieden kunnen in dit verband ook gezien worden als belangrijke (beleids)doelen op het gebied van wonen, die de overheid in beginsel zal nastreven. De overheid is met al haar bestuurslagen (rijk/provincie/gemeente), in meer of mindere mate actief op de woningbouwmarkt. Zij heeft hiervoor een omvangrijk en complex geheel van regelgeving, instrumenten, instellingen en adviesorganen tot haar beschikking om haar taken op de woningbouwmarkt uit te voeren en te waarborgen. Op basis van het voorgaande, kan geconcludeerd worden dat de overheid een grote invloed heeft op de woningbouwmarkt. Het gaat hierbij dus niet enkel om productieaantallen maar ook om woningbouwlocaties, betaalbaarheid van woningen, verdeling van woonruimte en woningkwaliteit. De ruimtelijke inrichting van Nederland is echter niet enkel een publieke zaak. Naast deze publieke actoren zijn ook vele private actoren actief op de woningbouwmarkt. Het onderhavige onderzoek richt zich met name op de projectontwikkelaars. De projectontwikkelaars vervullen immers een sleutelrol in de woningbouwmarkt en de daaruit voortvloeiende woningbouwproductie. Of zoals *Fokkema (2008)* het heeft verwoord in het Handboek Projectontwikkeling: “De projectontwikkelaar zit op het snijvlak van het private en het publieke belang; hij probeert die met elkaar in overeenstemming te brengen” [*pag. 10*].

Deze overeenstemming van publiek en privaat belang zal al naar gelang de marktsituatie in meer of mindere mate goed verlopen. In essentie zullen de projectontwikkelaars de belangrijkste overheidsdoelen ten aanzien van wonen onderstrepen.

Wie zal zich immers niet willen committeren aan het doel van voldoende betaalbare woningen voor iedereen, op een goede locatie en van goede kwaliteit? Er kan echter frictie ontstaan tussen het publieke en private doel. Bijvoorbeeld indien de marktsituatie ervoor zorgt, dat de publieke doelen een onevenredig negatief effect hebben op het private doel. Uiteraard bestaat er niet één publiek of privaat doel. Al zal het uiteindelijke private ondernemingsdoel bestaan uit het realiseren van de winstdoelstelling, zonder de bedrijfscontinuïteit in gevaar te brengen. Dit zal in beginsel dus ook gelden voor projectontwikkelaars. Al enige tijd staat de Nederlandse woningbouwmarkt onder druk. Deze toenemende druk op de woningbouwmarkt is de aanleiding geweest voor een nader onderzoek naar de woningbouwmarkt.

## 1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De woningbouwmarkt bevindt zich in een buitengewoon complexe omgeving. Vele factoren zijn van invloed op de werking van de woningbouwmarkt. Een aantal van deze factoren zijn (in willekeurige volgorde): de stringente (Europese) wetgeving, de rol van de overheid op de woningbouwmarkt, de conjuncturele ontwikkelingen en de ontwikkelingen op vastgoedmarkten die gelieerd zijn aan de woningbouwmarkt. De werking van de woningbouwmarkt is in hoge mate afhankelijk van deze en andere factoren. De productie van woningen kan gezien worden als één van de belangrijkste marktuitkomsten van de woningbouwmarkt. De institutionele omgeving van de woningbouwmarkt heeft dus indirect invloed op de bouwproductie. Een positieve dan wel negatieve institutionele verandering kan hierdoor een verandering van de woningbouwproductie tot gevolg hebben. In figuur 1.1 is een illustratieve weergave van deze relatie uiteengezet. De groene pijlen impliceren een positieve verandering en de rode een negatieve verandering van de institutionele omgeving en woningbouwproductie.



Negatieve veranderingen van de institutionele omgeving kunnen marktimperfecties tot gevolg hebben. Op dit moment kenmerkt de Nederlandse woningbouwmarkt zich door relatief veel marktimperfecties. Hierdoor staat de woningbouwmarkt onder druk. Op dit moment spelen er enkele belangrijke zaken op de woningbouwmarkt, die deze druk duidelijk zichtbaar maken. Zo heeft Nederland te maken met een afvlakking van de woningprijsstijgingen. De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) berichtte op 15 januari 2009 zelfs over een daling van de huizenprijzen (over geheel 2008 bedroeg de gemiddelde huizenprijzdaling 1,8%) (NVM, 2009). Ook het Kadaster en het CBS berichtten onlangs over de eerste woningprijsdalingen sinds de start van de meting in 1995. De prijzen van verkochte bestaande woningen waren in april 2009 gemiddeld 2,2% lager dan een jaar eerder (Kadaster/CBS, 2009). De cijfers van het NVM en het Kadaster hebben betrekking op de verkopen van bestaande woningen. De prijzen van nieuwbouwwoningen zijn echter afgeleid van de bestaande woningprijzen, waardoor dit ook gevolgen heeft voor de prijzen van nieuwbouwwoningen.

Naast deze afvlakking van de woningprijzen, worden projectontwikkelaars geconfronteerd met een stijging van de bouwkosten en hoge grondkosten. Doordat deze kosten niet meer evenredig stijgen met de woningprijzen, neemt de druk op de winstmarge voor de marktpartijen toe.

Door deze daling van de winstmarge is het mogelijk dat de ontwikkelingsbereidheid van marktpartijen afneemt. Deze ontwikkeling lijkt zich reeds ingezet te hebben en wordt sterk verergerd door de financiële crisis. Zo daalde de verkoop van nieuwe woningen door de gezamenlijke ontwikkelaars en bouwers (NVB) in 2008 met 30% (NVB, 2009). De voorlopige cijfers van de eerste twee maanden van 2009 wijzen volgens de NVB (2009) zelfs op een daling van circa 60%-70%. Tevens verwacht de NVB (2009) dat zonder ingrijpen van de overheid, de woningbouwproductie zal dalen tot 41.000 woningen in 2011 (tegen 80.000 woningen in 2007). Blijkens de volgende passages uit een brief aan de Tweede Kamer, maakt de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) zich ook zorgen over de woningbouwproductie in de ( nabije) toekomst (Tweede Kamer, 2008a):

*“De gevolgen van de onzekerheid die nu al enige tijd in de markt optreedt zullen mogelijk de komende jaren terug te zien zijn in een (tijdelijke) terugval in de woningproductie”. [pag. 1]*

*“Door de huidige onzekere economische omstandigheden zal men voorzichtiger zijn met het starten van nieuwe bouwprojecten. Dit kan leiden tot een terugval in de productie vanaf medio 2009.” [pag. 2]*

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat er binnen de woningbouwmarkt sprake is van een zekere mate van marktimperfectie. Ook is helder dat deze marktimperfectie mede bijdraagt aan de problematiek op het gebied van woningbouwproductie. Ook het kabinet is zich bewust van de problematiek, blijkens haar reactie (25 april 2008) op het VROM-raad rapport ‘Tijd voor keuzes, Perspectief op een woningmarkt in balans’:

*“Op veel onderdelen en op hoofdlijnen kan dit kabinet zich vinden in de beleidsagenda die de VROM-raad naar aanleiding van haar maatschappelijke consultatie formuleert; verruiming van het woningaanbod, verhoging van de bouwproductie, stedelijke vernieuwing, gerichte en doelmatige inzet van de corporatiemiddelen. Op één onderdeel is dit kabinet terughoudender. In deze kabinetsperiode geen grote ingrepen in de woonlasten van huurders en kopers”. (Tweede Kamer, 2008b).*

Een uitgebreide reactie van het kabinet wordt verwacht na het gereedkomen van een tweetal onderzoeken door de Sociaal Economische Raad en het Centraal Plan Bureau. Helder is wel dat het kabinet de problematiek op de woningbouwmarkt onderkent. Er bestaat dus een redelijke mate van consensus over de problematiek op de Nederlandse woningbouwmarkt. Dit wordt onderschreven door verschillende onderzoeken over de werking van de woning(bouw)markt. Veel van deze onderzoeken richten zich echter met name op de landelijke problematiek op de woningbouwmarkt. Op dit hoge abstractieniveau is het goed mogelijk om de marktimperfecties van de woningbouwmarkt in kaart te brengen. De gevolgen van deze marktimperfecties voor de regionale woningbouwmarkten zijn echter nog redelijk onderbelicht gebleven. Dit is onterecht. De woningbouwmarkt heeft immers een sterk regionaal karakter. Er wordt dan ook verondersteld dat de gevolgen van de imperfecties verschillend doorwerken in de regionale woningbouwmarkten. De belangrijke rol die de regio's in de woningbouwopgave vervullen, wordt nog eens benadrukt door de huidige woningbouwafspraken en de woningbouwafspraken die het kabinet in 2009 wil maken met de Nederlandse stedelijke regio's voor de periode 2010 t/m 2019 (Tweede Kamer, 2008c).

Zoals gezegd kent de Nederlandse woningbouwmarkt een zekere mate van marktimperfectie. Dit is het gevolg van de veranderende institutionele omgeving van de woningbouwmarkt. In deze tijd van een wereldwijde financiële crisis komen de problemen nog duidelijker naar voren. Zowel de publieke als de private partijen proberen zich zo goed mogelijk aan de situatie aan te passen. Hierbij proberen zowel de publieke als private partijen echter vaak de schuld van de problemen af te schuiven op elkaar. De schuldvraag van de ontstane problematiek is echter niet zo relevant.

Of zoals het Financieel Dagblad concludeert in een artikel over de prijzen van bouwkevels: *“De tijd van stijgende opbrengsten op de huizenmarkt is voorbij, partijen moeten de tering naar de nering zetten. Want het is zowel voor de projectontwikkelaar als voor de gemeente van belang dat de markt voor nieuwbouw blijft draaien”* (Financieel Dagblad, 2008). De aandacht zal uit moeten gaan naar een grondige inventarisatie van de (regionale) problematiek op de woningbouwmarkt en de mogelijk oplossingsrichtingen. Dit alles is de aanleiding geweest voor een nader onderzoek naar de markimperfecties van de woningbouwmarkt en de gevolgen die deze hebben voor de marktwerking en daarmee de woningbouwproductie van Nederlandse stedelijke regio's.

### 1.3 Onderzoeksdoelstelling

Op basis van het voorgaande kan het onderzoeksdoel als volgt omschreven worden:

*Het verschaffen van inzicht in (de oorzaken van) de huidige problematiek op de woningbouwmarkt (de marktimperfecties) en de gevolgen die deze imperfecties hebben voor de woningbouwproductie van Nederlandse stedelijke regio's.*

### 1.4 Probleemstelling

Op basis van de hiervoor uiteengezette problematiek is de volgende probleemstelling voor het onderhavige onderzoek geformuleerd:

*Welke marktimperfecties kent de Nederlandse woningbouwmarkt en welke gevolgen hebben deze voor de woningbouwproductie van Nederlandse stedelijke regio's?*

### 1.5 Onderzoeksafbakening

Zoals hierboven uiteengezet zal het onderzoek zich richten op de woningbouwmarkt van Nederlandse stedelijke regio's. Hiervoor zal worden aangesloten bij de regio-indeling, zoals deze door het ministerie van VROM gehanteerd wordt voor de woningbouwafspraken 2005-2010. “Deze indeling ligt ten grondslag aan de berekening van de woningbehoefte per regio en de financiële bijdrage van VROM aan de regio's” (VROM, 2004). Daarnaast zal niet de gehele woningbouwmarkt onderdeel uitmaken van het onderzoek. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de vrije sector woningbouwmarkt. Er wordt namelijk verondersteld dat binnen deze sector de meest zuivere vorm van marktwerking plaatsvindt. Dit in tegenstelling tot de sociale woningbouwsector. Het onderzoek sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij de definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): Het CBS onderscheidt een drietal mogelijke opdrachtgevers bij woningbouw, te weten: ‘Overheid en woningcorporaties’, ‘bouwers voor de markt’ en ‘andere particuliere opdrachtgevers’ (CBS, *toelichting bij tabel nieuwbouwwoningen 2008*). Het onderhavige onderzoek zal zoveel mogelijk aansluiten bij de opdrachtgevers behorende bij ‘de bouwers voor de markt’. Dit zijn volgens de toelichting van het CBS: projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen, financiële instellingen zoals banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. Deze definitie sluit goed aan het genoemde uitgangspunt van de geprofessionaliseerde woningbouwmarkt.

### 1.6 Onderzoeksvraagstelling

Om te komen tot een gedegen antwoord van de gestelde probleemstelling, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

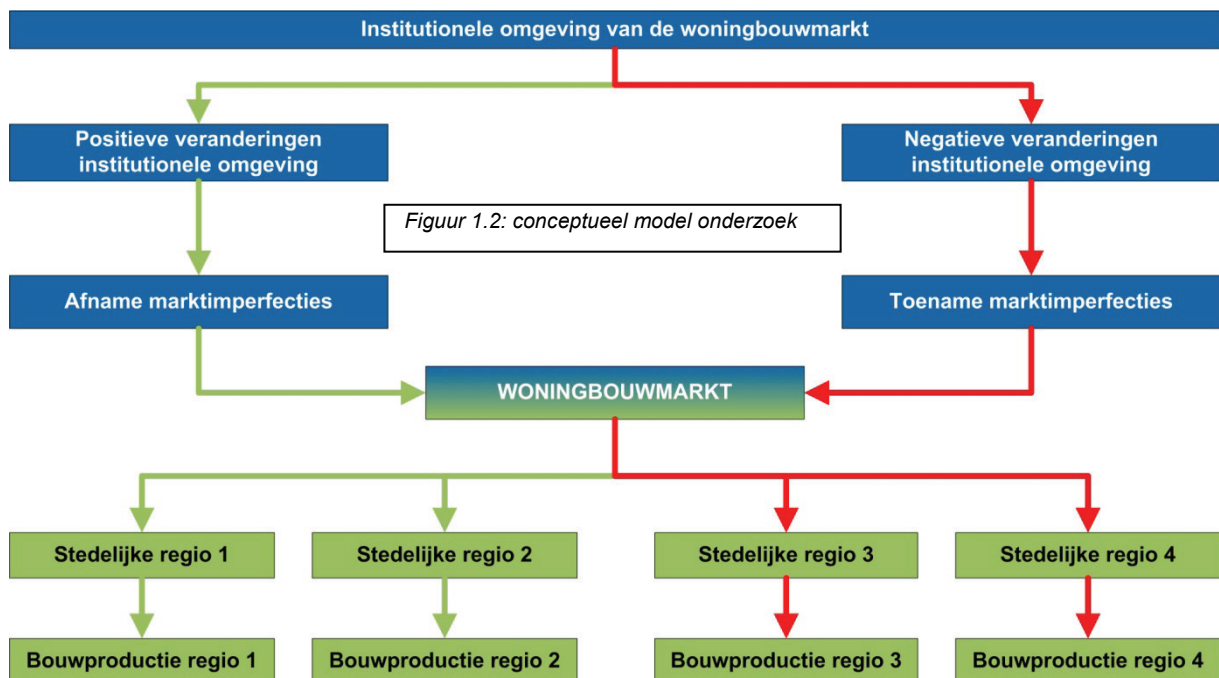
- *Wat kan verstaan worden onder de Nederlandse woningbouwmarkt?*
- *Wat kan verstaan worden onder woningbouwproductie?*

- Wat kan verstaan worden onder marktimperfecties?
- Welke marktimperfecties kent de Nederlandse woningbouwmarkt?
- Welke gevolgen hebben de marktimperfecties van de woningbouwmarkt voor de kwantitatieve woningbouwproductie van de Nederlandse stedelijke regio's?
- In hoeverre zijn de geïnventariseerde marktimperfecties van de woningbouwmarkt van invloed op de werking van de woningbouwmarkt van Nederlandse stedelijke regio's?

Hierboven is de vraagstelling voor het onderhavige onderzoek uiteengezet. Hieruit volgen echter niet de onderlinge relaties tussen de benoemde onderzoeksvariabelen. Door middel van een conceptueel model kunnen deze onderlinge relaties verduidelijkt worden. In de volgende paragraaf is het conceptueel model van dit onderzoek nader uiteengezet.

## 1.7 Conceptueel model

Zoals gezegd, geeft een conceptueel model een grafische weergave van de theoretische onderlinge relaties tussen de onderzoeksvariabelen. Of zoals Segers het heeft geformuleerd: *“Een conceptueel model is een geheel van denkbeelden-vooraf over het te onderzoeken probleem, d.w.z. over de relaties tussen eigenschappen die de onderzoeker verwacht waar te nemen bij de onderzoekseenheden (Segers, 1987: 32)”* (geciteerd in Billiet, 1994). Hieronder (figuur 1.2) is het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven.

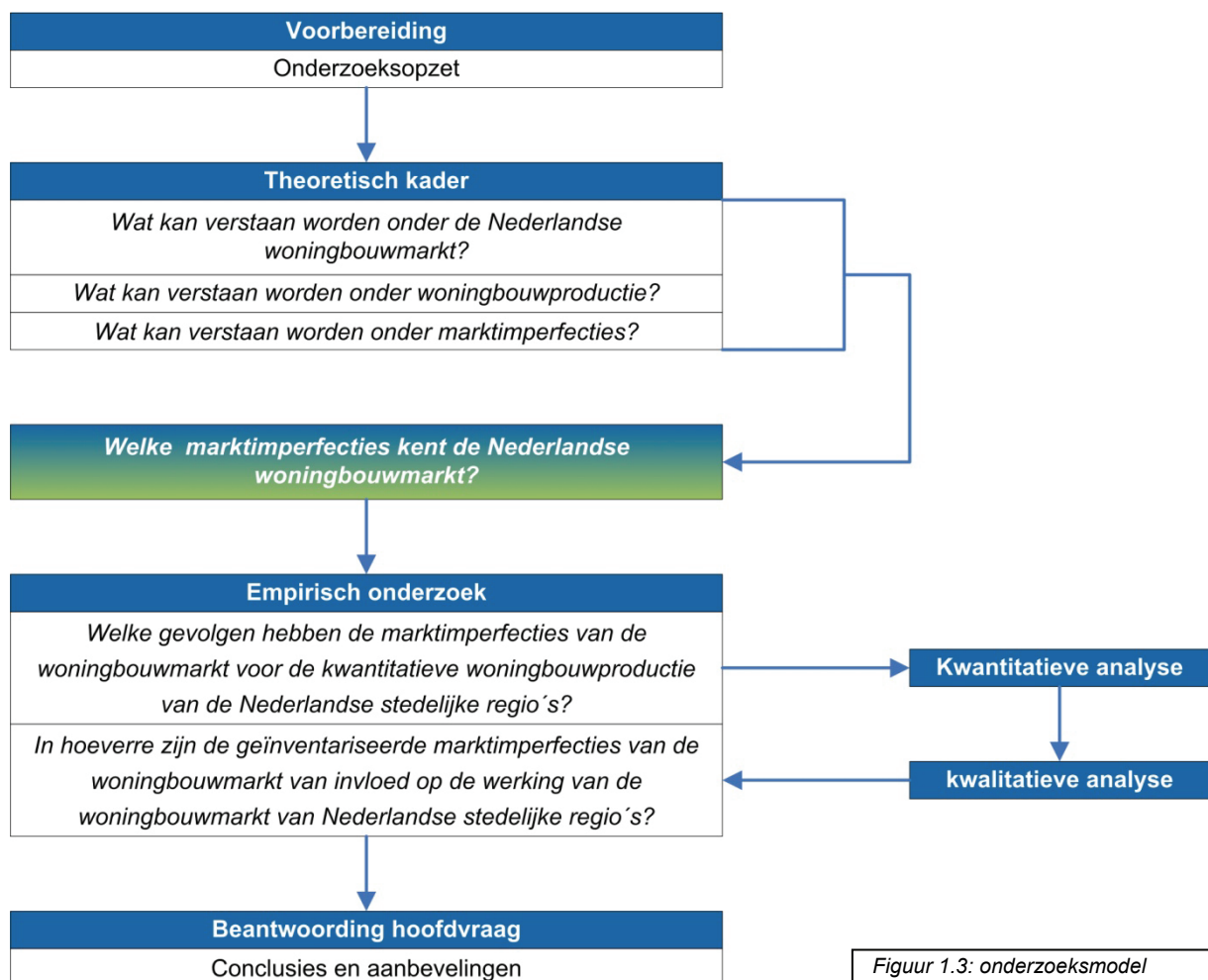


In het bovenstaande conceptueel model komen alle onderzoeksvariabelen uit de vraagstelling terug. In eerste instantie betreft dit de woningbouwmarkt. De woningbouwmarkt staat centraal in het onderzoek en om deze reden ook in het conceptueel model. Ten tweede gaat het om de institutionele omgeving van de woningbouwmarkt en de veranderende marktwerking die daaruit voortvloeit. Tot slot gaat het om de stedelijke regio's. Er wordt verondersteld dat de imperfecties van de woningbouwmarkt, verschillend doorwerken in de regionale woningbouwmarkten. Dit is grafisch weergegeven door de rode en groene pijlen.

De rode pijlen impliceren een negatieve verandering en de groene pijlen een positieve verandering van de institutionele omgeving en bouwproductie. Het conceptueel model geeft duidelijk weer dat de regio's in verschillende mate hinder ondervinden van de marktperfectionen. Zo ondervinden de regio's 1 en 2 relatief weinig hinder van de marktperfectionen en ondervinden de regio's 3 en 4 relatief veel hinder van de marktperfectionen.

## 1.8 Onderzoeksmodel

Op basis van het conceptueel model is het onderzoeksmodel opgesteld. Een onderzoeksmodel kan gezien worden als een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om de doelstelling te bereiken (Verschuren & Doorewaard, 2000). Op basis van de hiervoor uiteengezette doel- en vraagstelling is het onderzoeksmodel voor het onderhavige onderzoek opgesteld. In figuur 1.3 is deze weergegeven.



Figuur 1.3: onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is opgebouwd op basis van de geformuleerde deelvragen. Deze deelvragen zijn te herkennen aan de gecursiveerde teksten. Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit het vervaardigen van de onderzoeksopzet. De resultaten uit de eerste drie deelvragen vormen de basis voor het in kaart brengen van de marktperfectionen van de Nederlandse woningbouwmarkt. Deze inventarisatie van woningbouwmarktperfectionen vormt de schakel tussen het theoretisch kader en het empirische onderzoek. Om deze reden is deze fase in het centrum van het onderzoeksmodel geplaatst. Samen vormen de eerste vier deelvragen het theoretische kader. Het empirische onderzoek wordt vervolgens verricht binnen de contouren van het opgestelde theoretische kader. Het empirische onderzoek steunt op een tweetal pijlers.

Het bestaat zowel uit een kwantitatieve als kwalitatieve analyse. De resultaten uit de kwantitatieve analyse vormen de basis voor de verdiepende kwalitatieve analyse. Tot slot zullen de resultaten uit het gehele onderzoek uiteengezet worden in conclusies en aanbevelingen.

## 1.9 Onderzoeksstrategie

In het voorgaande is de opzet van het onderzoek uiteengezet. In deze paragraaf zal nader ingegaan worden op de onderzoeksmethoden. Hiervoor is het van belang een definitie te hebben van het begrip 'onderzoeksmethoden'. Billiet (1994) zegt hierover: *"Het doel van het onderzoek in de sociale wetenschappen is te komen tot empirisch ondersteunde en beargumenteerde uitspraken over de sociale realiteit, d.w.z. uitspraken die niet steunen op vooroordelen, normen of wensen, maar op feiten. De onderzoeksmethoden zijn de instrumenten om tot zulke uitspraken te komen."* [pag. 1]. Maar wat kan verstaan worden onder een feit? Het online Van Dale woordenboek zegt hierover het volgende: *Gebeurtenis of omstandigheid waarvan de werkelijkheid vaststaat: in ~e feitelijk.* Deze definitie geeft slechts een beperkt antwoord op de gestelde vraag. Wanneer staat een feit immers in werkelijkheid vast? Van den Bersselaar (2003) stelt:

*"Een feit is dus niet iets wat we kunnen waarnemen. Een feit is wat naar aanleiding van een waarneming beweerd wordt, als die bewering waar is."* [pag. 27]

*"Een bewering is een claim met betrekking tot de waarheid van een uitspraak. Omdat het hier om een claim of een aanspraak gaat, is het van de instemming van anderen afhankelijk of een uitspraak ook echt voor waar kan doorgaan. Iets kan alleen maar voor waar of voor een feit doorgaan als alle betrokkenen het daarover eens zijn. Daarom kan altijd weer betwijfeld worden of iets een feit is."* [pag. 27-28]

Het voorgaande maakt duidelijk dat een feit een gecompliceerd begrip is. Met name in de sociale wetenschappen, waar het onderzoeksobject niet altijd even goed waarneembaar is, kan het lastig zijn om uitspraken te doen op basis van feiten. Van den Bersselaar benadrukt hierbij dat de onderzoeker precieze eenduidige begrippen moet hanteren om de controleerbaarheid van uitspraken te garanderen [pag. 28]. Om deze reden vormt begripsvorming een belangrijk onderdeel van het onderzoek en zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij de definities van het CBS. Wetenschappelijk onderzoek kan in beginsel opgedeeld worden in een tweetal typen onderzoek. Dit zijn theorie- en praktijkgericht onderzoek. Dit onderzoek kan op basis van de geformuleerde vraagstelling gezien worden als een praktijkgericht onderzoek. Een praktijkgericht onderzoek is een onderzoek waarbij het niet gaat om kennis om de kennis zoals in een theoriegericht onderzoek, maar waarin de onderzoeker de bedoeling heeft een bijdrage te leveren aan een *interventie* ter verandering van een bestaande praktijksituatie (Verschuren & Doorewaard, 2000). Op basis van de zogenaamde interventiecyclus onderscheiden Verschuren & Doorewaard (2000) binnen het praktijkgerichte onderzoek een vijftal typen onderzoek:

- Probleemsignalering
- Diagnose
- Ontwerp
- Verandering
- Evaluatie

De problematiek op de woningbouwmarkt is al in verschillende onderzoeken aan de orde gekomen. In hoeverre deze problematiek speelt binnen de verschillende stedelijke regio's is echter nog niet vaak onderwerp geweest van onderzoek.

Dit onderzoek kan om deze reden niet gezien worden als een puur probleemsignalerend onderzoek. Een deel van het probleem is immers al bekend. Bij diagnostisch onderzoek gaat het met name om de achtergronden en oorzaken van de gesignaleerde problematiek (*Verschuren & Doorewaard, 2000*). Om deze reden kan dit onderzoek gezien worden als een combinatie van probleemsignalerend en diagnostisch onderzoek. Het onderzoek richt zich namelijk zowel op het signaleren van problemen op de regionale woningbouwmarkt als op de oorzaken en gevolgen van deze problemen. Zoals blijkt uit het onderzoeksmodel bestaat het onderzoek uit een viertal afzonderlijke onderdelen. De kern van het onderzoek bestaat uit de combinatie van het theoretisch kader en het empirische onderzoek. Deze onderdelen vergen beiden een andere onderzoeksstrategie.

Begripsvorming vormt een belangrijk onderdeel van het theoretisch kader. Het theoretisch kader zal opgesteld worden door middel van bureauonderzoek. Voor de begripsvorming wordt immers gebruik gemaakt van de bestaande literatuur. Hierbij zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van zowel nationale als internationale publicaties. Naast de begripsvorming bestaat het theoretisch kader uit een inventarisatie van de woningbouwmarktimperfecties. Voor deze inventarisatie zal de institutionele economische theorie als basis dienen. Deze stroming legt zich toe op de bestudering van instituties als determinanten van economisch gedrag (*Folmer, 2007*). De resultaten uit het theoretisch kader zullen de basis vormen voor het empirische onderzoek. Het empirische onderzoek bestaat uit een combinatie van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse. De kwantitatieve analyse is relatief breed van opzet. In de kwantitatieve analyse zullen echter niet alle Nederlandse stedelijke regio's opgenomen worden. In verband met de grote hoeveelheid stedelijke regio's zal een selectie gemaakt worden van stedelijke regio's (*zie bijlage 1*). Een kwantitatieve analyse van de woningbouwproductie van alle stedelijke regio's zou te omvangrijk worden. Tevens zal dit afbreuk doen aan het verdiepende karakter van het onderzoek.

De kwantitatieve analyse heeft tot doel: het in kaart brengen van de gevolgen van de woningbouwmarktimperfecties voor de woningbouwproductie van de stedelijke regio's. Het onderzoeksniveau van stedelijke regio's is goed geschikt voor een analyse van de woningbouwmarkt. Het ministerie van VROM heeft namelijk woningbouwafspraken voor de periode van 2005 tot 2009 gemaakt met deze regio's. Deze afspraken dienen dan ook als toetsingskader voor de kwantitatieve analyse. Cijfers van het CBS dienen als basis voor de kwantitatieve analyse. Het Rijk toetst namelijk deze afspraken ook aan deze CBS statistieken. De statistieken kunnen vervolgens afgezet worden tegen onder andere de vastgelegde bestaande woningbouwafspraken en de verwachte woningbehoefte. Hieruit kunnen conclusies getrokken worden over de woningbouwmarkten van de verschillende stedelijke regio's.

Mede op basis van de resultaten uit de kwantitatieve analyse zal een casestudy uitgevoerd worden naar de woningbouwmarkten van deze regio's. Onder een casestudy wordt in dit verband een onderzoek verstaan, waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te verkrijgen in een of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen (*Verschuren & Doorewaard, 2000*). Voor dit onderzoek zal een vergelijkende casestudy volgens de hiërarchische methode uitgevoerd worden. Hiervoor worden enkele afzonderlijke cases (zoveel mogelijk volgens een vast patroon) onderzocht. De resultaten uit deze eerste fase worden vervolgens gebruikt voor een vergelijkende analyse tussen de cases (*Verschuren & Doorewaard, 2000*). In het onderhavige onderzoek gaat het in dit verband om een verdiepend onderzoek naar de woningbouwmarkten van enkele stedelijke regio's. Er wordt immers verondersteld dat de stedelijke regio's in verschillende mate hinder ondervinden van de woningbouwmarktimperfecties. Een dergelijke casestudy kan dan ook interessante gegevens opleveren.

Uit de resultaten van het onderzoek naar de marktimperfecties van de woningbouwmarkt, zullen enkele belangrijke imperfecties gedestilleerd worden.



Deze zullen vervolgens gebruikt worden voor de regionaal vergelijkende casestudy. De benodigde informatie voor de casestudy is afhankelijk van de resultaten van het voorgaande onderzoek. Desalniettemin kan gesteld worden dat de informatie met name verkregen zal worden door de bestudering van (beleids)documenten en interviews.

## 1.10 Relevantie onderzoek

In het verleden zijn er al vele onderzoeken verricht naar de woning(bouw)markt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan publicaties van onder andere het Ruimtelijk Planbureau (RPB), de VROM-raad en onderzoeken uitgevoerd in opdracht van overheidsinstanties. Dit zijn allen zeer degelijk uitgevoerde onderzoeken door zeer gerespecteerde instanties. Dit onderzoek ontleend zijn relevantie dan ook niet aan een tekort of een gebrek aan kwaliteit van bestaande publicaties. Dit onderzoek onderscheidt zich op een andere wijze van veel bestaande onderzoeken op het gebied van de woning(bouw)markt. Veel van de bestaande onderzoeken zijn uitgevoerd op een hoog abstractieniveau of behandelen slechts bepaalde aspecten van de woning(bouw)markt. In sommige onderzoeken wordt wel een (gedeeltelijk) regionaal onderzoeksperspectief gehanteerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in het onderzoek *'imperfecties in de woningbouw, literatuur en regionale analyses'* van Rigo Research en Advies BV (2005). De regionale analyse van dit onderzoek is echter beknopt en richt zich enkel op een kwantitatieve analyse van de VINEX woningbouw taakstelling. Op het niveau van stedelijke regio's en de woningbouwafspraken van 2005-2009, wordt voor zover bekend slechts beperkt onderzoek verricht. Wel brengt het Interprovinciaal Overleg (IPO) jaarlijks een rapportage uit over de bestemmingsplancapaciteit van de Nederlandse stedelijke regio's. Bij dit onderzoek ligt de nadruk op de plancapaciteit in relatie tot de vastgelegde woningbouwafspraken. Het onderzoek dient als monitor van de vorderingen van de woningbouwafspraken. Het IPO onderzoek richt zich dus met name op één potentiële marktimperfectie (het mogelijke tekort aan bestemmingsplancapaciteit).

Het voorgaande maakt duidelijk dat er op het gebied van de woningbouwmarkt veel gepubliceerd is. Over de woningbouwmarkt van stedelijke regio's en de woningbouwafspraken 2005-2009, is echter veel minder gepubliceerd. Het onderhavige onderzoek kan dan ook bijdragen aan het inzichtelijk maken van de regionale problematiek op de woningbouwmarkt. Hiermee heeft het onderzoek in potentie zowel een praktische als wetenschappelijke relevantie. Voor (markt)partijen is een regionale kennis van de woning(bouw)markt immers essentieel voor een succesvol ontwikkelingsproject. Dit onderzoek is daarnaast interessant voor de wetenschap, omdat het onderzoek het inzicht in de werking van regionale woningbouwmarkten mogelijk vergroot.

## 1.11 Leeswijzer

Dit rapport heeft in beginsel dezelfde indeling als het onderzoeksmodel. Dit betekent dat de hoofdstukken 2 en 3 uit het theoretisch kader bestaan. In hoofdstuk 2 staat het begrip 'woningbouwmarkt' centraal en in hoofdstuk 3 het begrip 'woningbouwmarktimperfectie'. Hoofdstuk 4 bestaat uit een inventarisatie van de woningbouwmarktimperfecties. In hoofdstuk 5 en 6 is het empirisch onderzoek uiteengezet. Hoofdstuk 5 bevat een kwantitatieve analyse van de woningbouwopgaven en -productie van de geselecteerde stedelijke regio's. De kwalitatieve analyse (casestudy) is opgenomen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 en 8 zijn tot slot de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

## 2 De woningbouwmarkt

*Dit hoofdstuk vormt het eerste deel van het theoretisch kader. Het theoretisch kader vormt de basis voor het empirische onderzoek. Deze zal uitgevoerd worden binnen de contouren die het theoretisch kader schetst. Het kader is opgebouwd uit een tweetal onderdelen. Het eerste deel zal bestaan uit begripsvorming. In dit deel staat de nadere uiteenzetting van de onderzoeksvariabelen centraal. Het tweede deel van het theoretisch kader zal bestaan uit een inventarisatie van woningbouwmarktimperfecties. Binnen het theoretisch kader staan een drietal begrippen centraal: de woningbouwmarkt, bouwproductie en marktimperfectie.*

### 2.1 Definitie van een markt

Wat is de woningbouwmarkt? In dit hoofdstuk zal gezocht worden naar een antwoord op deze vraag.

De woningbouwmarkt valt onder het bredere begrip 'vastgoedmarkt'. Voordat er ingegaan kan worden op de begrippen vastgoedmarkt en woningbouwmarkt, zal het begrip 'markt' nader uiteengezet moeten worden. Het online Van Dale woordenboek definieert het begrip als volgt:

**Markt** *de; v(m) -en 1 plein of publieke plaats voor koop en verkoop 2 bijeenkomst voor koop en verkoop: hij is van alle ~en thuis weet overal raad op 3 vraag en aanbod; uitwisseling van producten: een nieuw artikel op de ~ brengen introduceren; de wereldmarkt*

De blauw gecursiveerde definitie is de meest algemene definitie van het begrip 'markt'. Het geeft de essentie weer van wat er gebeurt binnen een markt: de samenkomst van vraag en aanbod van een specifiek product en de uitwisseling hiervan. Deze definitie is echter vrij ruim. Dit onderzoek bestaat immers uit een analyse naar de werking van de woningbouwmarkt. Hiervoor is het noodzakelijk om een beter inzicht te verkrijgen in wat een markt is. De hiervoor uiteengezette definitie zet echter hoofdzakelijk uiteen wat op een markt gebeurt (namelijk: de uitwisseling van een product door de samenkomst van vraag naar en aanbod van dit product). Het is dus zinvol om nader in te gaan op het begrip markt. Rosenbaum (2000) stelt dat er een drietal typen definities bestaan van het begrip markt. Dit zijn:

- **Observerende definities;**  
Omvat definities die refereren aan een bepaald empirisch fenomeen. Vaak samen met één of meer vereenvoudigde feiten over prijzen en/of product.
- **Functionele definities;**  
Definities die focussen op wat de markt doet in plaats van wat, vanuit een empirisch standpunt een markt is.
- **Structurele definities.**  
Bij deze definities ligt de nadruk op de onderliggende en niet op de direct observeerbare structuur van een markt. Het gaat hierbij om de vermeende mechanismen en structuren die marktfenomenen verklaren.

Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat een structurele definitie van het begrip 'markt', het meest bruikbaar is voor dit onderzoek. Rosenbaum (2000) citeert Hodgson als hij een voorbeeld geeft van een structurele marktdefinitie. Volgens Hodgson is een markt: "a set of social institutions in which a large number of commodity exchanges of a specific type regularly take place, and to some extent are facilitated and structured by those institutions." (Hodgson 1988). Hodgson ziet een markt dus als een groep van sociale instituties waarbinnen uitwisseling van een specifiek product regelmatig plaatsvindt en waarbij deze instituties de uitwisseling van het product in zekere mate faciliteert en structureert. Bij het uitvoeren van dit onderzoek zal aangesloten worden bij de definitie van Hodgson. Een markt bestaat echter niet uit enkel sociale instituties.

Zo spelen wettelijke instituties bijvoorbeeld ook een rol. Om deze reden wordt een markt in dit onderzoek gezien als een 'groep van instituties' en niet zoals Hodgson als een 'groep van sociale' instituties. In dit verband is het belangrijk om te onderkennen dat een markt zelf ook deel uitmaakt van een institutionele omgeving. Een markt mag dus niet opgevat worden als een aparte entiteit. De institutionele omgeving heeft veel invloed op de werking van een markt. Voor een nadere beschouwing van de marktwerking, is het dus essentieel dat zowel de institutionele omgeving van een markt als de markt als institutie bestudeerd worden. Ook Keogh & D'Arcy (1999) onderkennen deze scheiding tussen de institutionele omgeving en de vastgoedmarkt als institutie. Onder instituties kunnen in dit verband worden verstaan (North, 1991): *Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints and formal rules.* Instituties zijn dus door mensen bedachte beperkingen die de politieke, economische en sociale interactie structureren. Ze kunnen zowel informele beperkingen zijn als formele regels. Deze instituties zijn door de tijd heen, door mensen bedacht om orde te creëren en onzekerheid te verminderen bij de uitwisseling van producten (North, 1991). In hoofdstuk 3 zal een nadere uiteenzetting gegeven worden van de institutionele omgeving van de woningbouwmarkt.

Een markt is dus geen onveranderlijk object. Een markt is continu in beweging en ontwikkeling. De mate van marktvolwassenheid is een veelgebruikte methode om de mate van ontwikkeling van een markt aan te geven. In de literatuur worden over het algemeen een drietal stadia van volwassenheid onderscheiden. Dit zijn opkomende markten, markten in transitie en volwassen markten. De Nederlandse vastgoedmarkt kan evenals bijvoorbeeld die van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, gekwalificeerd worden als een volwassen vastgoedmarkt (PREEF Research, 2006). Een volwassen vastgoedmarkt bezit onder andere de volgende kenmerken (Chin, Dent & Roberts, 2006) [pag. 51]:

- Het in de volle breedte faciliteren van gebruiks- en investeringsdoelstellingen;
- Flexibele marktaanpassingen op korte en lange termijn;
- Professionele vastgoedprofessie met de aanverwante instituties en netwerken;
- Uitgebreide informatiestromen en onderzoeksactiviteit;
- Openheid van de markt in ruimtelijke, functionele en sectorale termen;
- Gestandaardiseerde vastgoedrechten en vastgoed praktijken.

Dit betekent echter niet dat een volwassen markt zich niet verder kan ontwikkelen. Ook volwassen markten maken ontwikkeling door. De omgeving van markten verandert namelijk continu en de markten zullen hierdoor ook genoodzaakt zijn zich aan te passen. Hiervoor is het begrip 'markt' nader uiteengezet. Op basis hiervan zullen in de volgende paragrafen de begrippen vastgoedmarkt en woningbouwmarkt verduidelijkt worden.

## 2.2 Vastgoedmarkt

De woningbouwmarkt maakt zoals gezegd deel uit van de vastgoedmarkt. De term vastgoed is een term uit het economisch verkeer die de begrippen 'onroerende zaken' en 'rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen' in zich verenigt (Croes, 2003). Onder onroerend wordt verstaan:

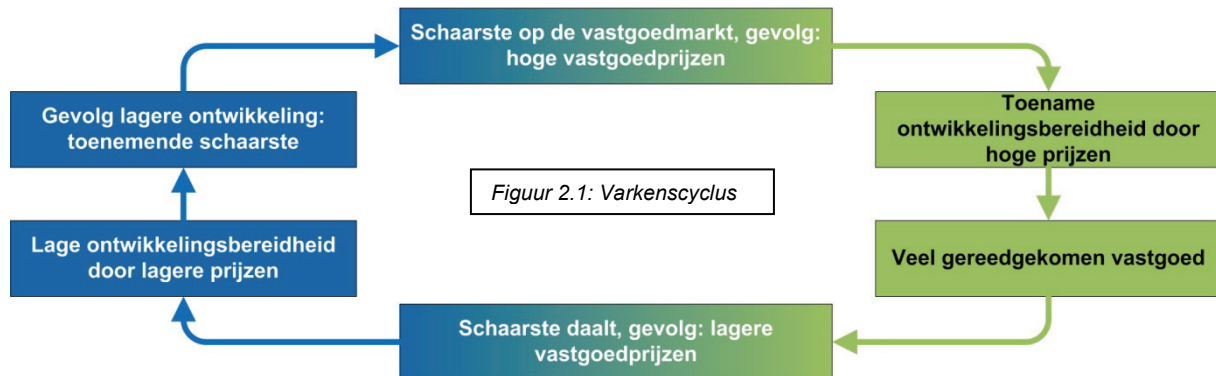
*Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken (art. 3, Boek 3, Burgerlijk Wetboek).*

Onder het begrip vastgoed vallen dus zowel grond en de eventueel daarmee duurzaam verenigde gebouwen en werken als de rechten waaraan deze zaken zijn onderworpen.

Onder deze rechten kan in dit verband bijvoorbeeld het appartementsrecht verstaan worden. Als gevolg van deze ruime definitie, valt het gehele Nederlandse grondgebied en de daarmee verenigde gebouwen en werken onder het begrip 'vastgoed'. In dit onderzoek zullen de 'werken' (bruggen, wegen, etc.) buiten beschouwing gelaten worden. Bij de in paragraaf 2.1 uiteengezette definitie van het begrip 'markt', werd benadrukt dat binnen een markt regelmatige uitwisseling plaats vindt van een 'specifiek product'. De begrippen 'vastgoed' en 'markt' kunnen dan ook door deze tegenstrijdigheid niet zonder meer gecombineerd worden. De bovenstaande definities maken namelijk duidelijk dat dé vastgoedmarkt niet kan bestaan. Er is namelijk binnen de gehele vastgoedmarkt geen sprake van een 'specifiek product'. Om deze reden wordt de vastgoedmarkt in de bestaande literatuur dan ook vaak gesegmenteerd. Binnen de bestaande literatuur bestaat er echter geen consensus over de wijze waarop dit moet gebeuren. De complexiteit van de vastgoedmarkt ligt hieraan ten grondslag. Een segmentatie van de vastgoedmarkt is hiermee per definitie arbitrair. Dit neemt niet weg dat een segmentatie van de vastgoedmarkt, het inzicht in deze markt kan vergroten. De juridische bestemming van het vastgoed vormt een goed aanknopingspunt om de vastgoedmarkt te categoriseren. Op basis van de juridische bestemming, worden vaak de volgende deelmarkten onderscheiden: Woningmarkt, kantorenmarkt, bedrijfsruimtemarkt, detailhandelmarkt en de leisure markt. De grondmarkt is bewust buiten deze categorisatie gehouden. De grondmarkt neemt namelijk een bijzondere positie in binnen de vastgoedmarkt. Zo kan de grondmarkt gezien worden als een separate vastgoedmarkt. Er bestaat namelijk een levendige handel in grond. Veel van deze handel wordt veroorzaakt door de juridische bestemming van de grond. Deze bestemming bepaalt namelijk het wettelijk toegestane gebruik van de grond en daarmee ook de waarde van de grond. Door deze relatie tussen bestemming en grondwaarde bestaat er een grote speculatieve handel in grond. Grond heeft namelijk een grote winstpotentie door mogelijke bestemmingswijzigingen. Zo bedroeg de gemiddelde Nederlandse grondprijs voor grasland in het vierde kwartaal van 2008 € 3,41 per m<sup>2</sup> (*Kadaster, 2009*). Dit in tegenstelling tot de gemiddelde grondprijs van woningbouwkavels in hetzelfde kwartaal van € 360,- (*Kadaster, 2009*). De gemiddelde bouwgrond in Nederland is dus ruim honderd maal duurder dan het gemiddelde grasland. Het betreft hier weliswaar de uitgifteprijs van bouwgrond aan particulieren, maar de gemeenten geven aan dat ze voor beroepsmatige bouwers voor de markt of particuliere opdrachtgevers dezelfde grondprijs hanteren (*RPB, 2007*). De bestemming van de grond werkt dus door in hetgeen op deze grond staat of komt te staan. Hiermee wordt gelijk de bijzondere positie van grond in de vastgoedmarkt duidelijk. Door de specifieke juridische bestemming van een stuk grond, maakt deze grond ook direct deel uit van een deelmarkt van de vastgoedmarkt. Daarnaast is het nog mogelijk dat grond een bestemming heeft, die het buiten de hierboven genoemde deelmarkten plaatst (bijvoorbeeld de bestemming 'natuur'. Het voorgaande maakt duidelijk dat de grondmarkt enerzijds gezien kan worden als een 'separate' markt en anderzijds onderdeel uitmaakt van specifieke vastgoedmarkten. Over de specifieke rol die de grondmarkt inneemt binnen de woningbouwmarkt, wordt verderop in dit rapport nader ingegaan.

De hiervoor uiteengezette segmentatie van de vastgoedmarkt is slechts een eerste globale indeling naar bestemmingen. De verschillende deelmarkten kunnen nog op vele andere wijzen gecategoriseerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan vastgoedtypologie, geografische ligging, eigendoms categorie, type opdrachtgever en bestaande bouw versus nieuwbouw. De geografische ligging is in dit verband zeer relevant. Vastgoedmarkten zijn namelijk sterk regionaal en zelfs lokaal georiënteerd. Ondanks haar betrekkelijk geringe oppervlak, kent Nederland sterk gedifferentieerde vastgoedmarkten. Zo zal de vastgoedmarkt van Oost Groningen er anders uitzien dan die van Amsterdam. Vastgoed kenmerkt zich naast de hoge heterogeniteit door (*Schütte, e.a., 2002*): de lange levensduur van het vastgoed, de fysieke ondeelbaarheid, de plaatsgebondenheid, de lange productietijd, de hoge waarde per transactie, de relatief lage hoeveelheid transacties en de hoge kosten van deze transacties. Hierdoor kan de vastgoedmarkt onderscheiden worden van de markten in roerende zaken. Dit alles heeft gevolgen voor de werking van de vastgoedmarkt.

Zo kent de vastgoedmarkt de zogenaamde varkenscyclus. Dit houdt in dat de vraag naar en het aanbod van de vastgoedmarkt een vertragend effect kent. De karakteristieken van de vastgoedmarkt (o.a. de lange productietijd en lange levensduur), belemmeren een snelle reactie op veranderende marktomstandigheden. Figuur 2.1 illustreert deze varkenscyclus. De hele cyclus is een proces van enkele jaren. Hierdoor loopt de varkenscyclus niet synchroon aan de conjuncturele ontwikkelingen. Per saldo loopt de cyclus gemiddeld twee tot vier jaar achter de economische feiten aan (Schutte e.a., 2002). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de conjunctuur in verschillende mate doorwerkt in de verschillende vastgoedmarkten. Zo stelt de heer Wellink, president van De Nederlandse Bank, dat de zakelijke onroerend goedmarkt sterk beïnvloed wordt door de conjunctuur en dat dit voor de huizenmarkt veel minder het geval is (DNB, 2004).



Deze paragraaf heeft inzicht verschaft in het begrip ‘vastgoedmarkt’. Zoals eerder in dit rapport uiteengezet, richt dit onderzoek zich op de woningbouwmarkt. Om deze reden zal in de volgende paragraaf de woningbouwmarkt geplaatst worden binnen het kader van de woningmarkt. De overige deelmarkten van de vastgoedmarkt zullen buiten beschouwing gelaten worden.

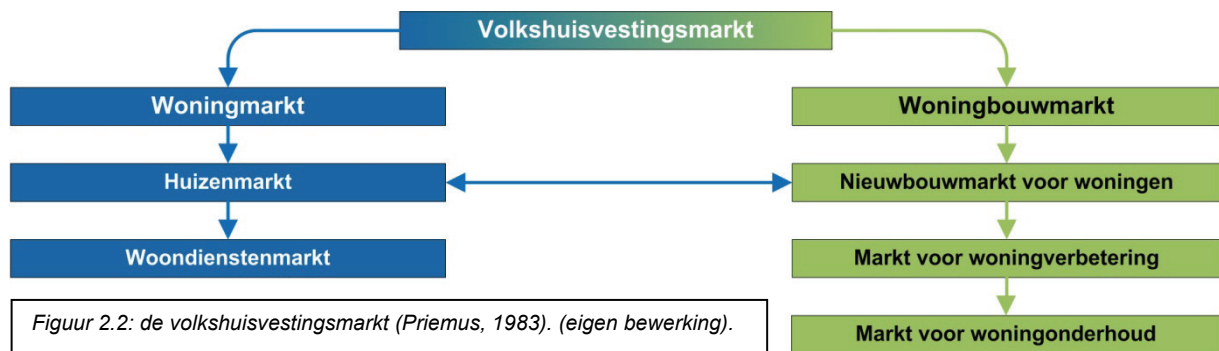
### 2.3 Relatie woningmarkt en woningbouwmarkt

De woningmarkt kan gezien worden als een deelmarkt van de vastgoedmarkt. Voordat de woningmarkt nader beschreven kan worden, zal het begrip ‘woning’ afgebakend moeten worden. Het Burgerlijk Wetboek verstaat onder een zelfstandige woning: “de woning welke een eigen toegang heeft en welke de bewoner kan bewonen zonder daarbij afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen buiten de woning.” (art. 234, Boek 7). Deze definitie sluit aan bij die van het CBS. Het CBS noemt een viertal criteria waaraan een woning zal moeten voldoen (begrippenlijst website CBS, 2008a):

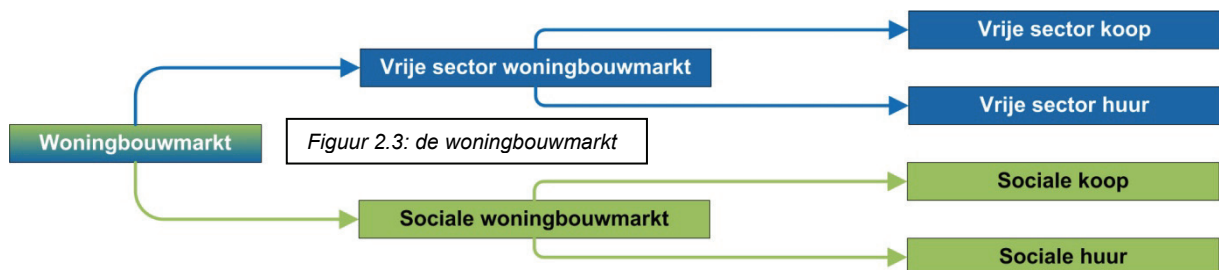
- Het gebouw dient zodanig te zijn gebouwd of verbouwd dat het voor particuliere bewoning geschikt is;
- Het gebouw dient te zijn voorzien van een eigen toegangsdeur die hetzij direct vanaf de openbare weg, hetzij via een gemeenschappelijke ruimte toegang biedt tot de woonruimte;
- Het gebouw dient ten minste 14 m<sup>2</sup> aan verblijfsruimte te bevatten. De verblijfsruimte wordt tussen de muren gemeten en is de in de woning gelegen ruimte, bestemd voor het verblijven van mensen;
- Het gebouw dient te beschikken over een toilet en over een keukeninrichting die is bestemd voor bereiding van complete maaltijden.

Dit onderzoek richt zich op ‘zelfstandige woningen’ en om deze reden zal het aansluiten bij de hierboven beschreven definitie. Kamerbewoning valt dus buiten de ‘scope’ van dit onderzoek. De woningmarkt is op verschillende wijzen te categoriseren. Het werk van Priemus (1983) is hiervan een goed voorbeeld. Allereerst onderscheidt Priemus binnen de volkshuisvestingsmarkt, de woningmarkt en de woningbouwmarkt. Hiermee tracht hij een onderscheid te maken tussen de vraag en aanbod structuren van de bestaande woningmarkt en de markt voor woningbouwcapaciteit.

De woningmarkt splitst Priemus in de huizenmarkt en de woondienstenmarkt. De woningbouwmarkt splitst hij tot slot in de nieuwbouwmarkt voor woningen, de woningverbeteringsmarkt en de markt voor woningonderhoud (zie figuur 2.2). Onder huizenmarkt verstaat Priemus in dit verband de markt waarop tussen woningeigenaars, woningen in hun totaliteit worden verhandeld. Bij de woondienstenmarkt gaat het niet om de overdracht van goederen maar om een dienst. De huursector valt onder deze woondienstenmarkt. Dit onderzoek richt zich op de nieuwbouwmarkt voor woningen. In dit rapport zal het begrip woningbouwmarkt dan ook synoniem staan voor de nieuwbouwmarkt voor woningen. De markten voor woningverbetering en -onderhoud worden dus buiten beschouwing gelaten.



Ook de nieuwbouwmarkt voor woningen is op verschillende wijzen te segmenteren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een segmentatie op basis van woningtypologie (type/prijs), opdrachtgever of eigendomsverhouding (koop/huur). Zoals in paragraaf 1.4 is uiteengezet, zal dit onderzoek zich voornamelijk richten op één type opdrachtgever: 'de bouwers voor de markt'. De sociale woningbouwsector wordt hiermee grotendeels buiten het onderzoek geplaatst. Het onderzoek concentreert zich dus op de vrije sector woningbouwmarkt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen koopwoningen en huurwoningen in de vrije sector. Dit is weergegeven in figuur 2.3 (met in blauw de scope van het onderzoek). Onder woningbouwmarkt wordt hier in dit rapport dan ook de vrije sector woningbouw verstaan.



De woningbouwmarkt vertoont grote overeenkomsten met de huizenmarkt (zie figuur 2.2). Om deze reden wordt, tenzij anders vermeld, in dit rapport onder het begrip 'woningmarkt' de bestaande huizenmarkt verstaan. Hierdoor kunnen de relaties tussen deze markten beter geanalyseerd worden. De hiervoor geschetste scheiding tussen de woning- en woningbouwmarkt is echter theoretisch van aard. De woningbouwmarkt kan én mag namelijk niet separaat beschouwd worden van andere markten. De woningmarkt en de grondmarkt zijn bijvoorbeeld sterk verbonden met de woningbouwmarkt. Het onderhavige onderzoek concentreert zich dan ook op de wisselwerking tussen deze markten. In zekere zin zou de woningbouwmarkt beschouwd kunnen worden als de markt die zich bevindt tussen de grondmarkt en de woningmarkt. Op de woningbouwmarkt komen immers door middel van het projectontwikkelingsproces, de grond uit de grondmarkt en woningbouw bij elkaar. De gerealiseerde woningen, gaan vervolgens deel uit maken van de bestaande woningvoorraad en daarmee de woningmarkt. In figuur 2.4 is een illustratieve weergave van de relatie tussen deze drie markten weergegeven.



Figuur 2.3: marktrelaties

Samenvattend kan gesteld worden dat daar waar in dit rapport gesproken wordt over de huisvestingsmarkt, de gezamenlijke woning- en woningbouwmarkt bedoeld wordt. Onder de woningbouwmarkt wordt in dit verband, de nieuwbouwmarkt van woningen in de vrije sector verstaan. Tot slot wordt onder de woningmarkt, de huizenmarkt van bestaande woningen verstaan.

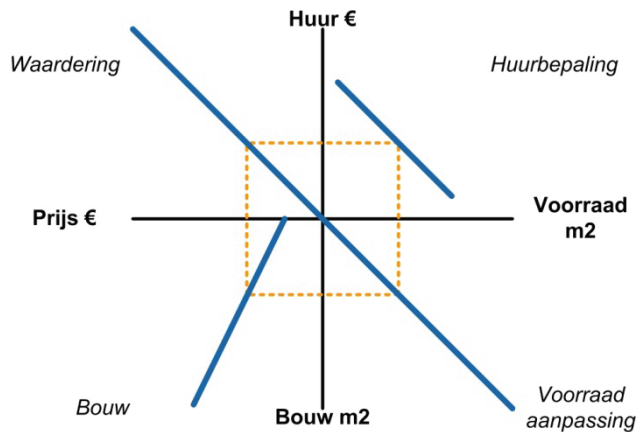
## 2.4 Het marktmechanisme van de woningbouwmarkt

Naast de hiervoor genoemde markten hebben diverse andere (economische) factoren invloed op de wijze waarop de vraag, het aanbod en daarmee de prijzen van woningen tot stand komen. Deze paragraaf tracht inzicht te verschaffen in de wijze waarop dit gebeurt. In 2007 bestond de Nederlandse woningvoorraad uit circa 7.030.000 woningen (CBS, 2008b). De totale toevoeging aan de woningvoorraad door nieuwbouw bedroeg in datzelfde jaar 80.193 (CBS, 2008b) woningen. De totale nieuwbouw bedroeg in 2007 dus slechts 1,14% van de totale voorraad. De huisvestingsmarkt is om deze reden te kenmerken als een voorraadmarkt. Dit komt ook tot uitdrukking in het aantal verkochte woningen. Het merendeel van de woningtransacties vindt dan ook plaats binnen de contouren van de bestaande woningmarkt. In 2007 zijn bijvoorbeeld 202.000 bestaande koopwoningen aan particulieren verkocht (CBS, 2008c). Dit zijn beduidend meer transacties dan de toevoeging van 80.000 nieuwbouwwoningen in datzelfde jaar. De rol van nieuwbouw op het marktmechanisme van de huisvestingsmarkt is hierdoor dan ook relatief beperkt.

De vraag naar en het aanbod van nieuwbouwwoningen kan daarom niet los gezien worden van de totale vraag en aanbod van woningen. Een woning uit de bestaande woningmarkt is namelijk in de regel een goed substituuut voor de nieuwbouwwoning (RPB, 2006). Een potentiële woningkoper zal hierdoor vaak zowel in de bestaande markt als de nieuwbouwmarkt zoeken naar een geschikte woning. Voor een volledige omschrijving van de woningbouwmarkt, is het om deze reden van belang om het marktmechanisme van de gehele huisvestingsmarkt te omschrijven. De vraag naar en het aanbod van bestaande en nieuwbouwwoningen valt namelijk vaak samen. Daar waar de vraag naar en het aanbod van woningen bij elkaar komt, vindt de prijsvorming van de woningmarkt plaats. In de perfect werkende markt leidt extra vraag tot een hogere prijs. Die hogere prijs lokt extra aanbod uit of vermindert de vraag tot een nieuw evenwicht is bereikt tussen vraag en aanbod (RIGO/OTB, 2005a). Omgekeerd zal een afnemende vraag in de perfecte markt leiden tot een daling van de prijs. Deze lagere prijs zal dan ofwel leiden tot verlaging van het aanbod of extra vraag, tot een nieuw evenwicht is bereikt tussen vraag en aanbod. Op korte termijn is het aanbod van woningen echter volledig inelastisch (RPB, 2006). Dit betekent dat het aanbod van de woningmarkt zich op korte termijn moeilijk kan aanpassen aan een veranderde marktsituatie. Dit komt door de specifieke kenmerken van vastgoed en de vastgoedmarkt (zie paragraaf 2.2). Zoals de varkenscyclus in figuur 2.1 al liet zien, is deze aanpassing in theorie op de lange termijn wel te verwachten.

Deze aanpassingsmechanismen kunnen echter lange tijd in beslag nemen, doordat de woningmarkt niet altijd efficiënt werkt (RPB, 2006). Het vierkwadranten model van DiPasquale & Wheaton (1992/1996), verschaft inzicht in het ontstaan van het lange termijnevenwicht (zie de onderbroken oranje lijn in figuur 2.5) van de huisvestingsmarkt (zie figuur 2.5).

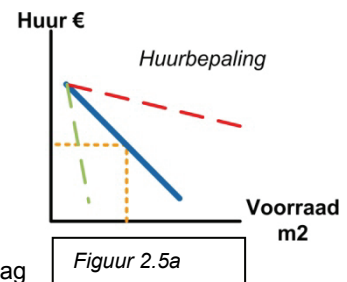
Het model verduidelijkt de relatie tussen de variabelen huur, prijs, nieuwbouw en voorraad. Het vierkwadranten model is een sterk vereenvoudigd model van de werkelijkheid en richt zich met name op de invloed van de macro economie en financiële markten op de huisvestingsmarkt. Desalniettemin kan dit model een beter inzicht verschaffen in de werking van de markt. Op basis van de genoemde publicaties van DiPasquale & Wheaton (1992/1996) zal dit model hieronder uiteengezet worden.



Figuur 2.5: vierkwadranten model (DiPasquale & Wheaton, 1992/1996 / eigen bewerking).

DiPasquale & Wheaton (1992/1996) onderscheiden een tweetal varianten van het vierkwadranten model. De eerste variant maakt een onderscheid in een gebruikersmarkt (Property Market) en een beleggingsmarkt (Asset Market). Deze variant sluit aan bij vastgoedmarkten waar de gebruiker vaak een andere persoon is dan de eigenaar. De commerciële vastgoedmarkten (zoals de kantorenmarkt) zijn hier een voorbeeld van. De tweede variant sluit aan bij vastgoedmarkten waar de gebruiker over het algemeen ook de eigenaar is van het vastgoed. De vrije sector huisvestingsmarkt kenmerkt zich door het hoge aandeel eigenaar-gebruikers. Om deze reden zal aangesloten worden bij de tweede variant van het vierkwadranten model. Zoals gezegd vervalt bij de tweede variant van het model, de scheiding tussen de gebruikersmarkt en de beleggingsmarkt. Bij deze tweede variant worden in tegenstelling tot de eerste variant, de huur en de waarde van de woning bepaald door dezelfde persoon. Er is bij de vertaling van de begrippen zoveel mogelijk aangesloten bij de Engelse begrippen van DiPasquale & Wheaton. Doordat de eigenaar en gebruiker vaak dezelfde persoon zijn, zullen zij echter geen huur betalen. Onder het begrip 'huur' wordt hier dan ook verstaan: de jaarlijkse kosten van het in eigendom hebben van een woning.

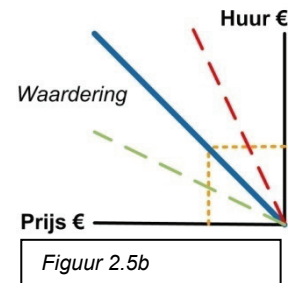
Het Noordoostelijke (NO) kwadrant (zie figuur 2.5a) is het startpunt van het model. Binnen dit kwadrant wordt op basis van de voorraad en de marktvrage, de jaarlijkse kostenpost voor het in eigendom hebben van een woning bepaald (huur/per m<sup>2</sup>). Deze post kan gezien worden als het bedrag dat huishoudens kunnen/willen betalen. De hoogte van deze kostenpost is voor een groot deel afhankelijk van het huishoudinkomen. De blauwe curve geeft de vraag naar ruimte weer bij een gegeven huur en de staat van de economie. Deze vraag is afhankelijk van verschillende (economische) factoren. DiPasquale en Wheaton noemen onder andere het aantal huishoudens, hun inkomens en de jaarlijkse kosten om een woning in eigendom te hebben. Indien de vraag niet sterk afhankelijk is van de hoogte van de huur, zou de curve meer verticaal lopen (de onderbroken groene lijn in figuur 2.5a illustreert dit). Indien de vraag sterk afhankelijk is van de hoogte van de huur, zou de curve meer horizontaal lopen (zie de rode lijn in figuur 2.5a). Bij die huur, waar de vraag naar ruimte gelijk is aan de voorraad aan ruimte, ontstaat een evenwichtssituatie (de onderbroken oranje lijn in figuur 2.5a). De 'Huur' kan gevonden worden door vanaf de bestaande voorraad een lijn te trekken tot de vraagcurve. Vanaf dit punt kan een horizontale lijn getrokken worden om de bijbehorende 'Huur' te achterhalen.



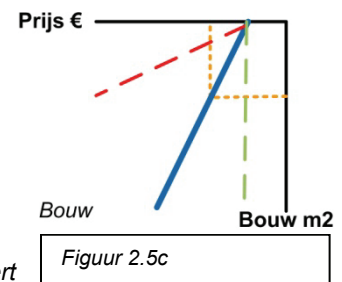


Het voorgaande maakt duidelijk dat de jaarlijkse kosten tot stand komen door de bestaande voorraad en de vraag met elkaar te confronteren. Als de woningvraag bijvoorbeeld stijgt, zullen de jaarlijkse kosten kunnen toenemen. De voorraad blijft immers op korte termijn gelijk, waardoor de krapte op markt toeneemt. Huishoudens kunnen hierdoor 'gedwongen worden' om meer geld vrij te maken voor 'wonen'.

In het Noordwestelijke (NW) kwadrant (zie figuur 2.5b) wordt de in het NO kwadrant bepaalde huur, vertaald in de prijs (per m<sup>2</sup>) die huishoudens bereid zijn te betalen voor een woning. Hiervoor wordt de bepaalde huur gekoppeld aan de kapitalisatiecurve (de blauwe curve). Hoe hoog de kapitalisatiefactor daadwerkelijk is, hangt af van diverse factoren. Een hogere leencapaciteit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een potentiële koper meer kan lenen tegen dezelfde kosten (huur). De factoren die van invloed zijn op de hoogte van de huur kunnen dus eveneens van invloed zijn op de waardering van een woning. Een hogere leencapaciteit zal een meer horizontale kapitalisatiecurve tot gevolg hebben (zie de onderbroken groene lijn in figuur 2.5b). De kapitalisatiecurve zal meer verticaal lopen indien huishoudens met dezelfde huur minder kunnen betalen door bijvoorbeeld een lagere leencapaciteit (de onderbroken rode lijn illustreert dit).

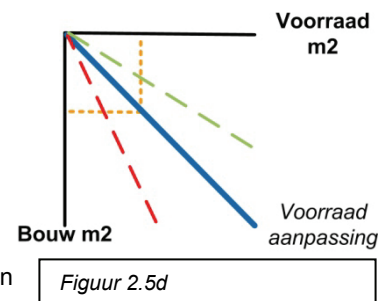


Het Zuidwestelijke (ZW) kwadrant koppelt de bepaalde woningprijs aan bouwactiviteit. De blauwe curve in het kwadrant stellen de vervangingskosten van vastgoed voor. Er wordt door DiPasquale en Wheaton verondersteld dat de vervangingskosten toenemen bij een hogere bouwactiviteit. De curve snijdt de prijs-as bij de minimumprijs die benodigd is om nog enige bouwactiviteit te genereren. Als de bouwproductie bij elk volume tegen dezelfde kosten kan plaatsvinden zal de curve bijna verticaal zijn (de onderbroken groene lijn illustreert dit).



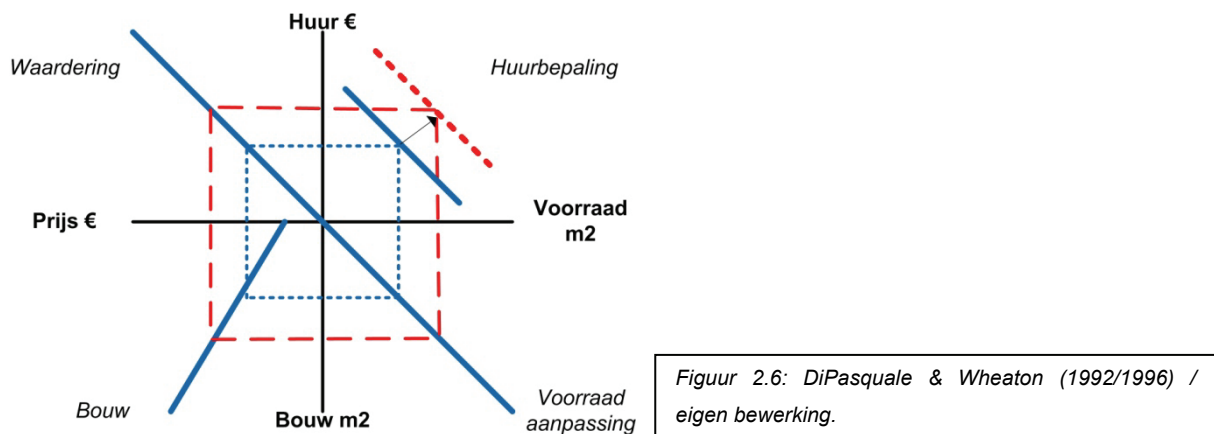
In het geval dat ontwikkelingsproblemen leiden tot een hogere vervangingskosten, zal er een meer horizontale curve ontstaan (zie de rode lijn). De evenwichtssituatie (de onderbroken oranje lijn) ontstaat bij die hoogte van de bouwproductie, waar de bepaalde woningprijs gelijk is aan de vervangingskosten. Deze wordt gevonden door een verticale lijn te trekken van de gevonden prijs (per m<sup>2</sup>) tot de vervangingskostencurve en door vanaf dit punt vervolgens een horizontale lijn te trekken naar de bouwproductie. Een lagere productie dan deze evenwichtsproductie zou een hogere winstmarge tot gevolg hebben. Een hogere productie zal echter niet winstgevend zijn.

In het laatste Zuidoostelijke (ZO) kwadrant (zie figuur 2.5d) vindt de omzetting plaats van de jaarlijkse bouwproductie in de lange termijn woningvoorraad. De verandering in de voorraad is gelijk aan de nieuwe constructie minus de onttrekkingen uit de voorraad. De blauwe curve die voortkomt uit de oorsprong geeft het deel van de voorraad weer dat een jaarlijkse vervangingsproductie nodig heeft, ter grootte van de hoeveelheid op de verticale as. De huisvestingsmarkt is in evenwicht als de voorraad in het begin even groot is als aan het eind van het proces. Indien dit niet het geval is, zullen de 4 variabelen zich moeten aanpassen totdat een nieuw evenwicht bereikt wordt.



Dit aanpassingsproces kan geïllustreerd worden aan de hand van een situatie van toenemende vraag naar woningen. Hierdoor verschuift de vraagcurve (zie de blauwe curve in figuur 2.6) in het NO kwadrant verder naar buiten (de rode curve). Door de onveranderde voorraad zal de huur hierdoor stijgen. Deze hogere huur vertaalt zich in een hogere woningprijs in het NW kwadrant. Door deze hogere prijs zal de woningproductie uit het ZW kwadrant toenemen.

Deze productietoename vertaalt zich vervolgens in een toename van de voorraad en een nieuw marktevenwicht. Het rode onderbroken kader in figuur 2.6 illustreert dit.



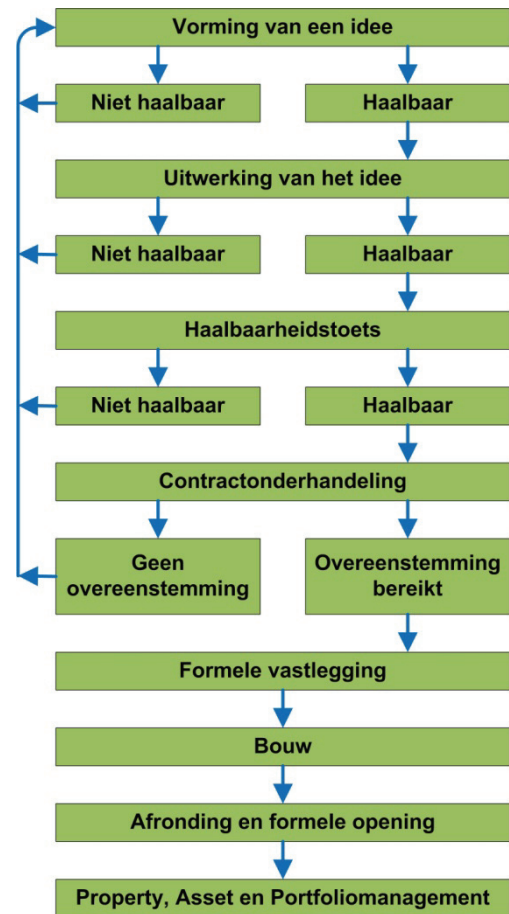
De voorgaande beschrijving maakt duidelijk dat het marktmechanisme van de huisvestingsmarkt door de onderlinge relaties tussen aanbod, vraag, prijs en bouw van woningen zeer gecompliceerd is. De huisvestingsmarkt maakt onderdeel uit van de bredere economie. Veel factoren van deze economie hebben dan ook gevolgen voor de huisvestingsmarkt. Een economische of institutionele verandering zal zich dan ook altijd vertalen in wijzigingen binnen één of meerdere van de vier onderscheiden kwadranten. Deze wijzigingen zullen vervolgens weer leiden tot veranderingen in de overige kwadranten, totdat een nieuw evenwicht is bereikt. Het vierkwadranten model verschaft op relatief eenvoudige wijze inzicht in de werking van de huisvestingsmarkt, het model is echter slechts een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. In de praktijk is de complexiteit van de huisvestingsmarkt echter zo groot, dat dit eenvoudigweg niet in een allesomvattend model gevat kan worden. Het is echter wel mogelijk om op basis van het model in te schatten welke gevolgen een veranderende omgeving van de huisvestingsmarkt kan hebben op de werking van de markt.

In werkelijkheid is de huisvestingsmarkt echter continu in beweging. Het aantal factoren dat van invloed is op de werking van de markt is zó groot, dat er in feite nooit een 'evenwicht' ontstaat. De vele factoren beïnvloeden namelijk tegelijkertijd en continu de werking van de verschillende kwadranten. De dynamiek van de huisvestingsmarkt ligt hierdoor op een hoog niveau. De huisvestingsmarkt heeft daarbij ook nog een sterk lokaal karakter. Hierdoor wordt deze dynamiek nog eens verhoogd. Deze karakteristieken hebben ook grote gevolgen voor de woningbouwmarkt. Het continueren van de woningbouwproductie binnen deze dynamische omgeving vormt dan ook continu de uitdaging voor de partijen die opereren binnen de woningbouwmarkt. Om een beter inzicht te verkrijgen in de woningbouwmarkt is het echter noodzakelijk meer inzicht te verkrijgen in productieproces van woningen. De volgende paragraaf zal hier nader op ingaan.

## 2.5 Woningbouwproductie

In tegenstelling tot het wat het begrip 'woningbouwmarkt' doet vermoeden, is de daadwerkelijke woningbouw hier van ondergeschikt belang. Het bouwproces is na het verkrijgen van de onherroepelijk geworden bouwvergunning namelijk relatief gezien weinig risicovol. De daadwerkelijke bouw is namelijk slechts het resultaat van een langdurig en gecompliceerd proces: het projectontwikkelingsproces. Onder projectontwikkeling kan in dit verband verstaan worden: het investeren in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten voor de markt, dus niet voor eigen gebruik (Nozeman, 2008). Tenzij anders vermeld, wordt met projectontwikkeling in dit rapport het ontwikkelen en realiseren van woningprojecten bedoeld. Het projectontwikkelingsproces kan opgedeeld worden in een aantal fasen.

Hieronder zijn een tweetal faseringen weergegeven. Miles, Berens & Weiss (2000) onderscheiden in hun model acht fasen bij projectontwikkeling (zie figuur 2.7). Nozeman (2008) onderscheidt een negental fasen (zie figuur 2.8).



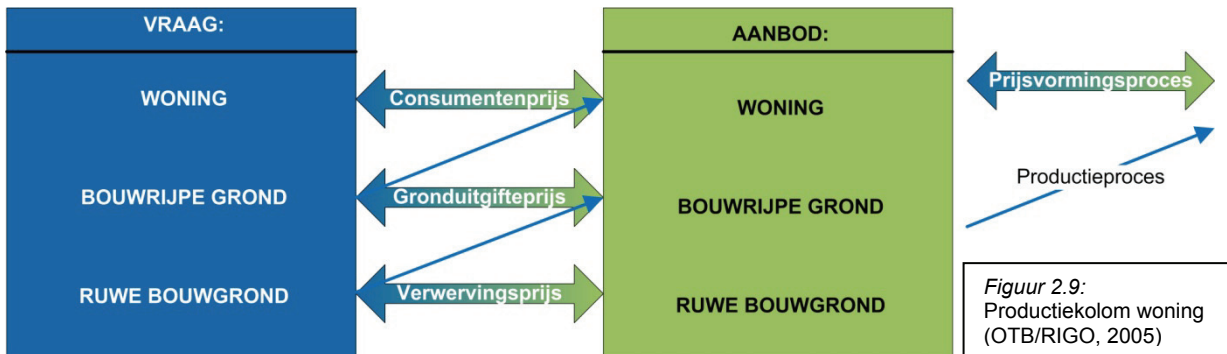
Figuur 2.7 (rechts): fasering van het projectontwikkelingsproces (Miles, Berens & Weiss, 2000)  
 Figuur 2.8 (boven): fasering (Nozeman, 2008)

Ongeacht de fasering die gehanteerd wordt, kan het ontwikkelingsproces gekwalificeerd worden als zeer dynamisch. De fasen van het proces worden niet volgens een vast stramien gevolgd. Ieder ontwikkelingsproces is uniek en om deze reden zal er continu binnen het ontwikkelingsproces geschakeld moeten worden tussen werkzaamheden uit de verschillende fasen. Nozeman (2008) zegt hierover: "Het proces laat zich wel in fasen opdelen, maar de scheidslijn daartussen zijn vloeïend. Terugschakelen dan wel versnellen is eerder regel dan uitzondering" [pag. 22]. In de figuren 2.7 en 2.8 is deze wisselwerking te herkennen aan de onderlinge pijlen tussen de fasen. Ongeacht de fasering die gehanteerd wordt, zijn er globaal een aantal vaste fasen binnen het ontwikkelingsproces te onderscheiden, dit zijn:

- Een vorm van initiatief (het idee);
- Een haalbaarheids- en ontwerpfasen (de uitwerking van het plan);
- Financierings- en verkoopfasen;
- Bouw- en opleveringsfasen.

Dit onderzoek richt zich op woningbouwmarktimperfections en de gevolgen die deze hebben voor de werking van deze markt en daarmee de woningbouwproductie. De definitieve hoeveelheid woningen die tot productie komt, wordt bepaald binnen het projectontwikkelingsproces. De bouw- en opleveringsfasen omvat hierbij de daadwerkelijke fysieke productie van deze woningen. Dit onderzoek concentreert zich vooral op de fasen direct voorafgaand aan de bouw. In deze fasen wordt immers bepaald hoeveel en welk type woningen gerealiseerd worden. Haalbaarheid is hierbij het sleutelbegrip.

Bij het realiseren van vrije sector woningen hangt de woningbouwproductie volledig af van de haalbaarheid. Deze haalbaarheid is globaal te scheiden in plantechische en financiële haalbaarheid. De plantechische haalbaarheid heeft onder andere betrekking op de haalbaarheid in wettelijke, ruimtelijke en ontwerptechnische zin. De financiële haalbaarheid heeft met name betrekking op de relatie tussen de marktsituatie en het daaruit voortvloeiende financiële resultaat. Projectontwikkelaars zullen immers enkel projecten realiseren indien dit financieel aantrekkelijk is. De financiële haalbaarheid van een project wordt bepaald door de marges die de ontwikkelaar weet te behalen binnen de productiekolom van een woning (zie figuur 2.9).



Figuur 2.9: Productiekolom woning (OTB/RIGO, 2005)

Uit de productiekolom vloeit voort dat de consumentenprijs van een woning bestaat uit de grondprijs (inclusief productiekosten) en de productiekosten van een woning (de bouwkosten). De projectontwikkelaar zal zijn marge dan ook moeten behalen binnen deze prijskolom van een nieuwbouwwoning. De marge van de ontwikkelaar bestaat uit het verschil dat ontstaat tussen de consumentenprijs en de totale stichtingskosten (totale grondkosten en bouwkosten van de woning). De ontwikkelaar zal dan ook proberen de consumentenprijs te maximaliseren (binnen de kaders die de markt hieraan stelt) en de totale stichtingskosten te minimaliseren (zie figuur 2.10). De winstmarge mag winst genoemd worden op het moment dat alle geldstromen definitief zijn.



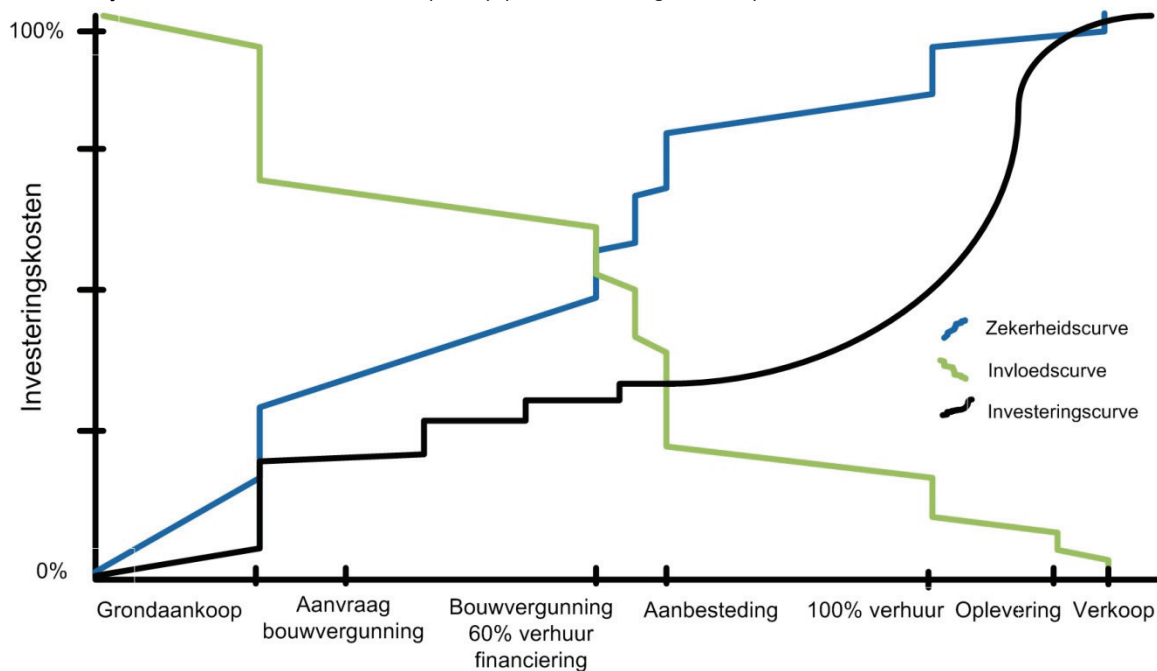
Figuur 2.10: prijskolom van een nieuwbouwwoning (excl. BTW)

In het verleden waren ontwikkelaars binnen de productiekolom vooral actief vanaf het moment dat zij van de gemeente bouwrijpe grond in handen kregen. Onder andere door teruglopende marges zijn ontwikkelaars steeds eerder actief binnen de productiekolom van de woning. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de grondposities die projectontwikkelaars hebben ingenomen op de Nederlandse grondmarkt. Ontwikkelaars hebben deze grondposities enerzijds ingenomen om hun toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden veilig te stellen en anderzijds om de grondkosten terug te dringen. Dit is mogelijk doordat men strategisch ruwe bouwgrond aankoopt. Ruwe bouwgrond heeft nog geen woonbestemming en is daardoor vele malen goedkoper dan bouwrijpe grond. Indien de grond vervolgens een woonbestemming krijgt, heeft dit gunstige effecten op de te behalen totale marge. Er zijn verschillende typen projectontwikkelaars te onderscheiden. Nozeman (2008) onderscheidt een vijftal 'bloedgroepen' binnen de projectontwikkeling:

- Projectontwikkelingsmaatschappijen die zijn voortgekomen uit bouwbedrijven;
- Zelfstandige projectontwikkelingsmaatschappijen;
- Projectontwikkelingsmaatschappijen die gelieerd zijn aan institutionele beleggers;
- Projectontwikkelingsmaatschappijen die gelieerd zijn aan financiële instellingen;

- Projectontwikkelingsmaatschappijen die onderdeel uitmaken van een bedrijf met een andere 'core-business'.

Gezien de toenemende commerciële activiteiten kunnen de aan woningcorporaties gelieerde ontwikkelingsmaatschappijen eventueel nog aan het bovenstaande overzicht toegevoegd worden. De verschillende typen ontwikkelaars hebben allen een andere werkwijze en doelstellingen. Dit heeft vervolgens weer invloed op de wijze waarop zij het ontwikkelingsproces vormgeven. Zo zal het primaire doel van een ontwikkelende bouwer kunnen bestaan uit de continuering van de bouwproductie. De ontwikkelende bouwer zal dan de (winst)doelstellingen van zowel de bouw- als ontwikkelingsonderneming nastreven, welke conflicterend kunnen zijn. Dit maakt duidelijk dat het projectontwikkelingsproces een gecompliceerd proces is. Binnen het projectontwikkelingsproces moet immers de vraag naar woningen vertaald worden in een passend aanbod. Dit alles vindt plaats binnen een gecompliceerde (institutionele) omgeving die substantiële (financiële) risico's met zich meebrengt. Risicomanagement is dan ook een zeer belangrijk onderdeel van het projectontwikkelingsproces. Over het algemeen kan gesteld worden dat het risico van het proces afneemt, naarmate het proces vordert. De beïnvloedingsmogelijkheden nemen daarentegen ook sterk af naarmate het proces vordert. Logischerwijs nemen hierdoor de investeringen ook toe naarmate het proces vordert en dus meer zekerheid wordt verkregen. Om het ontwikkelingsrisico te beperken, zal een ontwikkelaar proberen de opbrengsten voor te laten lopen op de uitgaven. Om deze reden hanteren veel ontwikkelaars een minimaal voorverkooppercentage, alvorens zij aanvangen met de bouw. De relatie tussen risico, beïnvloedbaarheid van het proces en investeringen wordt verduidelijkt door het werk van Gehner (2003) (zie hiervoor figuur 2.11).



Figuur 2.11: relatie risico, beïnvloedbaarheid en investeringen bij projectontwikkeling (Gehner, 2003/eigen bewerking)

Barker (2004) onderscheidt een tweetal typen risico, te weten: marktrisico (het risico dat voortkomt uit de volatiliteit van woningprijzen) en locatiespecifiek risico (het risico dat voortkomt uit grondaankoop, het verkrijgen van vergunningen en het bouwproces). Resumerend kan gesteld worden dat woningbouwproductie het tastbare resultaat vormt van het projectontwikkelingsproces. De mate van deze productie is om deze reden afhankelijk van de (financiële) haalbaarheid van woningbouwprojecten. De institutionele structuur en de daarmee samenhangende woningbouwmarktimperfecties hebben veel invloed op de werking van de woningbouwmarkt en daarmee de haalbaarheid van woningbouwprojecten. In hoofdstuk 3 zal het begrip marktimperfectie verhelderd worden en in hoofdstuk 4 zullen de imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt geïnventariseerd worden.

### 3 Woningbouwmarktimperfecties

*In het voorgaande hoofdstuk zijn enkele belangrijke begrippen uiteengezet. In dit hoofdstuk staat het begrip 'marktimperfecties' centraal. In de paragrafen 3.1 en 3.2 zal de keuze voor de institutionele theorie kort uiteengezet worden. In paragraaf 3.3 wordt tot slot nader ingegaan op de markt en de overheid in relatie tot woningbouwmarktimperfecties.*

#### 3.1 De neoklassieke theorie en marktimperfectie

De werking van de (regionale) woningbouwmarkt staat in dit onderzoek centraal. Onderzoek naar een economische markt kan op basis van verschillende theorieën verricht worden. Binnen de economische wetenschappen bestaan er vele theorieën. Deze benaderen het economisch systeem allen op verschillende wijzen. De neoklassieke economische theorie is hiervan wellicht het bekendste voorbeeld. Folmer (2007) beschrijft dit neoklassieke model als volgt:

*"Producenten en consumenten ontmoeten elkaar op de markt. In veel gevallen wordt verondersteld dat noch producenten noch consumenten in staat zijn prijzen te beïnvloeden. Het gevolg is flexibele prijzen die ervoor zorgen dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd (volledig ruimende markten), zodat een situatie van evenwicht resulteert. Aangezien er sprake is van een veelheid van goederen, is er sprake van een veelheid van markten voor goederen en productiefactoren, die aan elkaar gerelateerd zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden. De vrije werking van vraag en aanbod leidt tot een algemeen ofwel Pareto-efficiënte organisatie van de economie in die zin dat niemand erop vooruit kan gaan zonder dat iemand anders erop achteruit gaat."*

De neoklassieke theorie veronderstelt dus een economie waarbij de vraag en aanbod structuren altijd in evenwicht gebracht worden door flexibele prijzen. D' Arcy (2006) voegt hieraan toe dat in deze neoklassieke wereld de producenten hun productie aanpassen aan prijssignalen en dat consumenten hun consumentengedrag eveneens aanpassen aan deze prijssignalen. Op basis van deze omschrijving kan gesteld worden dat het vierkwadranten model van DiPasquale & Wheaton (zie hoofdstuk 2) veel kenmerken bezit van deze neoklassieke theorie. In hoofdstuk 2 werd echter al geconcludeerd dat dit model gebaseerd was op een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. Deze vereenvoudiging komt vaak voor bij theorievorming en is het gevolg van de aannames die ten grondslag liggen aan deze theorieën. In de (economisch) wetenschappelijke theorievorming is het doen van aannames eveneens gebruikelijk. Solow (1956) stelt zelfs dat elke theorie afhankelijk is van aannames die niet helemaal waar zijn. Hij tekent hierbij echter aan dat cruciale aannames een redelijke mate van realisme moeten bevatten. De neoklassieke theorie kenmerkt zich echter door het grote aantal onrealistische aannames. Naast het evenwichtsparadigma, bestaan er binnen de neoklassieke theorie veel aannames over de consument, ook wel de economische agent genoemd. Volgens Folmer (2007) gaat de neoklassieke theorie uit van een soeverein individu, die in bezit is van volledige informatie en consistent, zelfzuchtig en rationeel handelt op basis van stabiele preferenties. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de neoklassieke theorie slechts in beperkte mate toepasbaar is op de vastgoedmarkt in het algemeen en de woningbouwmarkt in het bijzonder. De specifieke eigenschappen van vastgoed en de vastgoedmarkten (zie hoofdstuk 2) zijn zeer moeilijk te combineren met de uitgangspunten van de neoklassieke theorie. Zo is het veronderstelde evenwichtmodel moeilijk te rijmen met de varkenscyclus en komen de aannames over de economische agent niet overeen met het werkelijke gedrag van consumenten op de woningbouwmarkt. De neoklassieke theorie kan echter wel bijdragen aan de verduidelijking van het begrip 'marktimperfectie'. Het begrip impliceert immers dat er een (theoretisch) imperfecte markt bestaat. Hieruit kan afgeleid worden dat er ook een (theoretisch) perfecte markt bestaat.

Hurrelmann (2003) verbindt het concept van de perfecte markt met de neoklassieke theorie. Zij zegt hierover: Neoklassieke theorie bevat het abstracte begrip van de perfecte markt, waarin competitie en informatie perfect zijn en uitwisseling om die reden kosteloos. Schoten & Koelewijn (1990) noemen daarbij de vooronderstellingen waaraan een perfecte markt moet voldoen. Zij splitsen deze in vooronderstellingen met betrekking tot 'de markt' en de 'economische subjecten' (zie figuur 3.1).

Met betrekking tot de markt	Met betrekking tot de economische subjecten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volledige mededinging;</li> <li>• Markt is transparant;</li> <li>• Er zijn geen fricties (belastingen, transactiekosten, overheidsvoorschriften, enzovoort);</li> <li>• Men kan tegen de risicovrije rentevoet inlenen of uitlenen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zij streven naar nuts- en winstmaximalisatie;</li> <li>• Zij hebben homogene en rationele verwachtingen;</li> <li>• Zij zijn bereid risico te delen.</li> </ul>

Figuur 3.1: De perfecte markt. Bron: Schoten en Koelewijn (1990).

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de concepten van de neoklassieke theorie en de perfecte markt sterk verbonden zijn. Indien een markt volledig voldoet aan de uitgangspunten van de neoklassieke theorie, kan er dus gesproken worden van een perfecte markt. Eerder werd al geconcludeerd dat de woningbouwmarkt niet voldoet aan de veronderstellingen van deze neoklassieke theorie. In neoklassieke zin, mag de Nederlandse woningbouwmarkt dan ook niet gekwalificeerd worden als een 'perfecte markt'. Dit komt overeen met de conclusies van Rigo Research en Advies (2005). Rigo constateert dat op de woningbouwmarkt sprake is van een teruglopend aanbod bij een grote vraag en oplopende prijzen. Volgens Rigo is deze situatie veroorzaakt door imperfecties en te kwalificeren als inefficiënt. Binnen de neoklassieke theorie en het concept van de 'perfecte markt', kan een imperfecte markt dus gezien worden als een markt die afwijkt van de veronderstellingen van deze neoklassieke theorie en de 'perfecte markt'. De factoren die deze afwijkingen veroorzaken kunnen dan gezien worden als marktperfecties. Deze neoklassieke visie op het begrip markt is echter niet goed verenigbaar met het doel van dit onderzoek. Het onderzoeksobject (de woningbouwmarkt) bezit immers veel kenmerken die lijnrecht staan tegenover het principe en de aannames van deze visie. Het lijkt fundamenteel onjuist om voor dit onderzoek, de neoklassieke theorie als toetsingskader te gebruiken. De werking van de woningbouwmarkt zal immers nooit kunnen voldoen aan de theoretische werking van een neoklassieke markt. De neoklassieke definitie van 'marktperfectie' zal dan ook vertaald moeten worden in een meer praktisch toepasbaar concept. Om deze reden wordt aangesloten bij op de vastgoedmarkt toegesneden efficiënte markttheorie, binnen het bredere kader van de Institutionele theorie.

### 3.2 De institutionele theorie en marktperfectie

In tegenstelling tot de neoklassieke theorie, neemt binnen de institutionele theorie het begrip marktwerking een belangrijkere plaats in. Binnen de Institutionele theorie ligt de focus op de institutionele structuur van een markt en zijn evolutie (D'Arcy, 2006). Zoals reeds in hoofdstuk twee werd uiteengezet, zijn instituties volgens North (1991): door mensen bedachte beperkingen die de politieke, economische en sociale interactie structureren. In een eerdere publicatie stelt North (1990) dat instituties de onzekerheid moeten reduceren en de stabiliteit moeten vergroten. Hij stelt echter dat instituties niet per definitie efficiënt hoeven zijn. Instituties kunnen dus zowel positieve als negatieve effecten hebben op de werking van een specifieke markt. De institutionele theorie neemt afstand van de vele aannames die ten grondslag liggen aan de neoklassieke theorie. Zo wordt er geen marktevenwicht en rationeel opererende economische agent verondersteld. Deze beperkte rationaliteit staat bekend onder het begrip 'bounded rationality'. De keuze van de economische agent wordt geacht meer gebaseerd te zijn op een bevredigend resultaat dan het maximaal haalbare resultaat (Simon 1985, geciteerd in Arvanitidis, 2004).

Dit wordt verklaard doordat de economische agent niet kan beschikken over alle informatie en niet in staat is alle afwegingen te maken die volledige rationaliteit veronderstelt (Arvanitidis, 2005). Deze visie sluit goed aan bij de woningbouwmarkt. De kenmerken van vastgoed en de vastgoedmarkt, verhinderen immers altijd een volledige transparantie. Dit maakt volledig rationeel gedrag onmogelijk. De institutionele structuur van een markt wordt mede gevormd door zijn historie. Dit is een belangrijk aspect van de institutionele theorie. Daar waar de neoklassieke theorie veronderstelt dat de markt zich continu en direct aanpast totdat een nieuw evenwicht is bereikt, laat de institutionele theorie ruimte voor aanpassingsproblemen van de markt door in de institutionele structuur ingebedde historische ontwikkelingen. De institutionele structuur en de historie hebben daarmee in potentie invloed op de marktprestatie. Ook Coase (1998) constateert dat het de instituties zijn, die de prestaties van de economie bepalen. Hierbij moet aangetekend worden dat de institutionele structuur en de economie wederzijds afhankelijk zijn. Enerzijds bepaalt de institutionele structuur de prestaties van de economie en anderzijds heeft de economie invloed op de institutionele structuur. De huidige financiële crisis heeft bijvoorbeeld gezorgd voor wijzigingen in de institutionele structuur. Zo zijn er veel informele en formele regels van het kapitalistische systeem gewijzigd om de crisis te bedwingen. De economie en de institutionele structuur zijn dus sterk wederzijds afhankelijk. Deze wederzijdse afhankelijkheid is ook te herkennen bij de economie en de institutionele structuur van de woningbouwmarkt. Zo heeft de financiële crisis er bijvoorbeeld voor gezorgd dat banken hun financieringscriteria voor bouwprojecten hebben aangescherpt en komt het ministerie van VROM met een pakket maatregelen om een verder terugvallen van de bouwproductie te voorkomen (Financieel dagblad, 2008).

Ook de woningbouwmarkt kan gekarakteriseerd worden op basis van de institutionele theorie. In hoofdstuk twee werd de complexiteit van het projectontwikkelingsproces reeds verduidelijkt. Deze complexiteit wordt mede veroorzaakt door de institutionele structuur van de woningbouwmarkt. Deze structuur kan het beste geïllustreerd worden door het model dat Keogh & D'Arcy (1999) hebben ontwikkeld. Dit model illustreert de drie niveaus van de institutionele hiërarchie van vastgoedmarkten en is daarmee ook toepasbaar op de woningbouwmarkt (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2: institutionele hiërarchie van vastgoedmarkten (Keogh & D'Arcy, 1999)

De scheiding zoals deze in hoofdstuk twee reeds is uiteengezet tussen de institutionele omgeving en de vastgoedmarkt als institutie komt ook in dit model terug. Het derde niveau wordt gevormd door de organisaties op de vastgoedmarkt.



Volgens North (1990) zijn organisaties groepen van individuen die verbonden zijn door een gezamenlijk doel en dit doel trachten te bereiken. Zoals uit het bovenstaande model blijkt, bestaan er verschillende typen organisaties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bedrijven, gebruikers, (semi-) overheidsinstellingen, politieke partijen en onderwijsinstellingen. North (1994) koppelt het bestaan van organisaties aan de institutionele structuur. Hij stelt namelijk dat (institutionele) beperkingen, kansrijke mogelijkheden scheppen en dat hierdoor organisaties ontstaan die gebruik trachten te maken van deze specifieke kansrijke mogelijkheden. Zo wordt bijvoorbeeld het bestaansrecht van projectontwikkelaars voor een groot deel gerechtvaardigd door het bestaan van het zelfrealisatierecht. Voor de realisatie van overheidsprojecten, verhindert de Onteigeningswet namelijk in bepaalde gevallen de onteigeningsmogelijkheden, indien de grondeigenaar het project zelf kan realiseren. Eigendom van grond kan in bepaalde gevallen dus een bepaalde 'machtspositie' tot gevolg hebben. De overheid is dan voor het realiseren van overheidsprojecten immers 'genoodzaakt' tot overleg met de grondeigenaar. Naast de wederzijdse afhankelijkheid tussen economie en institutionele structuur, zijn de drie hiërarchische niveaus eveneens allen wederzijds afhankelijk, in figuur 3.2 wordt dit door de pijlen geïllustreerd. Ontwikkelingen in de institutionele structuur hebben dus invloed op de ontwikkeling van de drie afzonderlijke institutionele niveaus en vice versa. Het voorgaande maakt duidelijk dat de institutionele theorie goed bruikbaar is voor onderzoek naar de werking van de woningbouwmarkt. Het onderscheidt en de onderlinge relatie tussen economie en institutionele structuur (de institutionele omgeving, de woningbouwmarkt als institutie en de organisaties op de vastgoedmarkt), biedt voldoende invalshoeken voor onderzoek naar de werking van de woningbouwmarkt. Het ontbreekt echter nog aan 'toetsingskader'. Binnen de neoklassieke theorie vormen het theoretische marktevenwicht en het concept van 'de perfecte markt' het toetsingskader. Marktimperfecties zijn dan simpelweg de factoren die deze 'perfecte markt' belemmeren. Deze concepten zijn echter niet goed toepasbaar binnen de institutionele theorie.

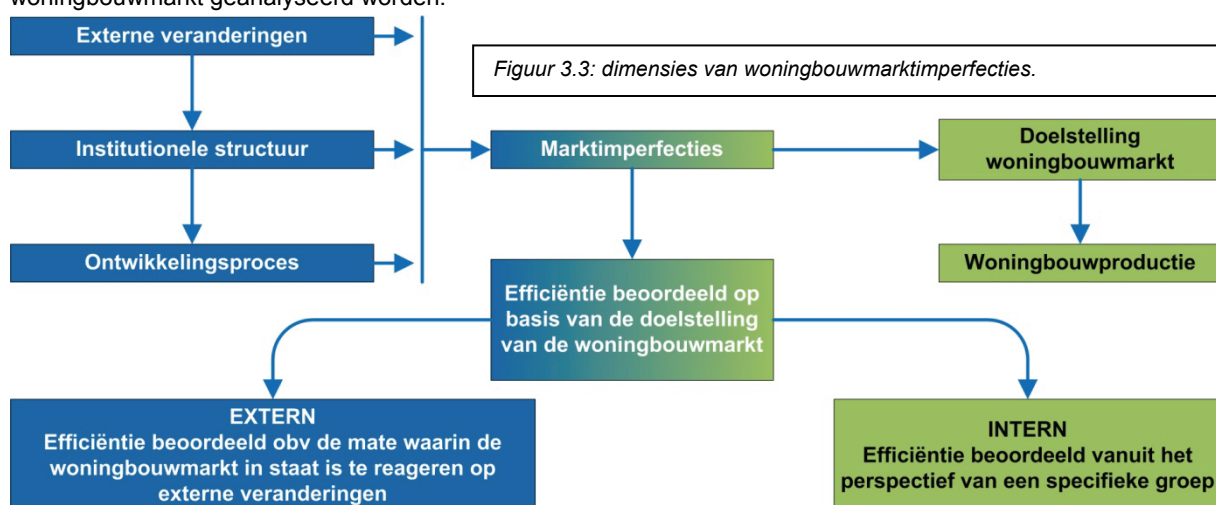
De efficiënte markttheorie biedt aanknopingspunten om te komen tot een dergelijk toetsingskader. Gatzlaff & Tirtiroglu (1995) noemen een drietal typen efficiëntie, te weten: informatie-efficiëntie, allocatieve efficiëntie en operationele efficiëntie. Een informatie-efficiënte markt is volgens Fama (1970) een markt waar de marktprijzen volledig de beschikbare marktinformatie reflecteren. Door het gebrek aan transparantie op de woningbouwmarkt is een informatie-efficiënt toetsingskader voor dit onderzoek niet geschikt. Allocatieve efficiëntie (ook wel *pareto-efficiëntie* genoemd, zie Folmer in paragraaf 3.1) komt voort uit de neoklassieke theorie. Hiervoor werd echter al geconcludeerd dat de neoklassieke theorie geen geschikt toetsingskader vormt voor het onderhavige onderzoek. Dimson & Mussavian (1998) verstaan onder operationele efficiëntie, de wijze waarop hulpbronnen aangewend worden om de werking van de markt te faciliteren. Een operationeel efficiënt toetsingskader lijkt dus goed aan te sluiten op de onderzoeksdoelstelling. Het stelt immers de werking van de markt centraal. De institutionele theorie sluit zich aan bij deze operationele vorm van markefficiëntie. De efficiënte markttheorie is daarmee toepasbaar op de woningbouwmarkt. De institutionele theorie onderschrijft het bestaan van een institutionele structuur en de beperkingen die deze heeft voor de efficiënte werking van een markt. Arvanitidis (2006) noemt een aantal inzichten uit de institutionele theorie als het gaat om de beoordeling van de efficiëntie van vastgoedmarkten:

- In plaats van het beoordelen van efficiëntie van de gehele vastgoedmarkt, zal de efficiëntie geduid moeten worden in relatie tot een specifiek doel of vanuit het perspectief van een groep actoren.
- Daarnaast benadrukt de institutionele theorie het dynamische aspect van de markt, door de aanpasbaarheid van het vastgoedmarktproces te beoordelen indien economische, politieke, wettelijke en sociale condities veranderen.

Arvanitidis (2006) stelt daarbij dat van een efficiënte vastgoedmarkt verwacht wordt dat zij voldoende aanbod van vastgoed levert om aan de vraag tegemoet te komen bij een geldend prijsniveau.

Indien dit vertaald wordt naar de algemene doelstelling van de woningbouwmarkt, kan gesteld worden dat de doelstelling van deze markt bestaat uit het realiseren van een voldoende aanbod woningen om aan de vraag tegemoet te komen bij een geldend prijsniveau. Deze doelstelling staat centraal in het onderhavige onderzoek en zal dan ook als toetsingskader dienen voor de beoordeling van de werking van de woningbouwmarkt en de inventarisatie van de marktimperfecties. Onder woningbouwmarktimperfecties worden in dit verband de institutionele factoren verstaan, die een negatief effect hebben op het realiseren van hiervoor genoemde algemene doelstelling van de woningbouwmarkt. Deze factoren ontstaan vooral uit de institutionele structuur van de woningbouwmarkt. De algemene doelstelling van de woningbouwmarkt zal gerealiseerd moeten worden binnen de institutionele structuur van deze markt. Zoals uit het hiërarchische model van Keogh en D'Arcy reeds bleek, bestaat deze markt echter uit verschillende organisaties. Deze hebben allen verschillende organisatiespecifieke doelstellingen. Bij de inventarisatie van de marktimperfecties en de beoordeling van de woningbouwmarkt zal dan ook rekening gehouden worden met deze verschillende doelstellingen. Organisatie 'A' zou immers profijt kunnen hebben van een marktimperfectie, terwijl organisatie 'B' sterk belemmerd kan worden door dezelfde marktimperfectie. Deze tegenstrijdige belangen kunnen zelfs leiden tot een 'lock-in' van instituties. In een dergelijk geval hebben de participerende partijen, er geen belang bij om de institutie te veranderen, ondanks het feit dat dit wel in het algemeen belang is (Torenvlied & Hakfoort, 2002). In het onderhavige onderzoek zal de nadruk liggen op de belangen van een tweetal organisaties, te weten: de projectontwikkelaars en de gemeenten. Woningbouwproductie komt immers binnen het projectontwikkelingsproces tot stand op het laagste overheidsniveau (het gemeentelijke niveau).

Er werd reeds geconcludeerd dat de institutionele structuur van de woningbouwmarkt mede tot stand is gekomen door zijn historie. De historie kan zelfs gezorgd hebben voor een situatie van 'lock-in'. De samenstelling van de institutionele structuur heeft dus gevolgen voor de aanpasbaarheid van het ontwikkelingsproces. Een zeer complexe en gevarieerde institutionele structuur kan de aanpassing van het ontwikkelingsproces op actuele gebeurtenissen vertragen of zelfs verhinderen. Deze aanpassingsmogelijkheden kunnen invloed hebben op de werking van de woningbouwmarkt. Om deze reden zal bij de inventarisatie van marktimperfecties, eveneens geanalyseerd worden in hoeverre de imperfecties, de markt verhinderen om adequaat in te spelen op actuele gebeurtenissen. In figuur 3.3 zijn de dimensies weergegeven, die een rol spelen bij de werking van de woningbouwmarkt. Mede op basis van deze dimensies zullen de marktimperfecties en -werking van de woningbouwmarkt geanalyseerd worden.



Figuur 3.3 illustreert dat het ontwikkelingsproces onderhevig is aan marktimperfecties. Deze imperfecties zijn vervolgens van invloed op werking en daarmee de doelstelling van de woningbouwmarkt (het realiseren van voldoende bouwproductie).

Het centrale toetsingskader van de marktwerking wordt gevormd door de doelstelling van de woningbouwmarkt. De marktimperfecties kunnen daarbij op basis van een tweetal dimensies beoordeeld worden. De externe dimensie beoordeelt de effecten van de marktimperfecties op de mate waarin de markt in staat is zich aan te passen aan externe veranderingen. De interne dimensie beoordeelt de effecten van de marktimperfecties vanuit het perspectief van de ontwikkelaars en de gemeenten. De voorgaande paragrafen hebben het inzicht vergroot in het begrip 'marktimperfectie' in relatie tot de woningbouwmarkt. Hiervoor is gebruik gemaakt van het begrip 'marktefficiëntie' en de institutionele theorie. In de volgende twee paragrafen zullen de imperfecties van de woningbouwmarkt geïnventariseerd worden op basis van het kader dat in de voorgaande paragrafen is uiteengezet.

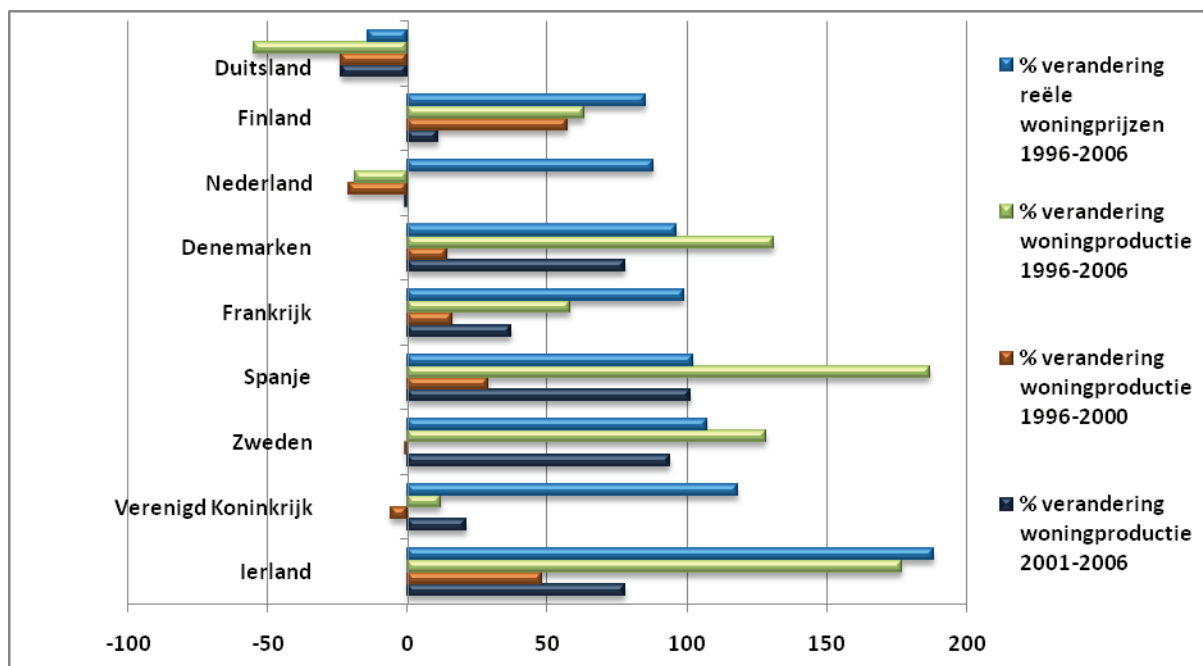
### 3.3 De woningbouwmarkt in Europees perspectief en de rol van de overheid

In de voorgaande paragraaf werden woningbouwmarktimperfecties gedefinieerd als: de institutionele factoren die een negatief effect hebben op het realiseren van voldoende woningaanbod, om aan de vraag tegemoet te komen bij een geldend prijsniveau (de algemene doelstelling van de woningbouwmarkt). Het gaat hierbij nadrukkelijk om institutionele factoren en niet om externe ontwikkelingen. Onder externe ontwikkelingen worden in dit verband bijvoorbeeld de economische cycli verstaan. Deze cycli kunnen grote invloed uitoefenen op de vraag- en aanbodstructuren van de woning(bouw)markt. Deze cycli zijn echter grotendeels externe en daarmee voornamelijk onbeïnvloedbare factoren. De onderhavige inventarisatie richt zich dan ook op de woningbouwmarktimperfecties die volgen uit de institutionele structuur van deze markt. Hierbij worden de externe factoren echter niet volledig genegeerd. De woningbouwmarkt zal immers haar doelstelling wel mede onder invloed van deze externe factoren moeten verwezenlijken (*zie ook figuur 3.3*).

Voor de woonopgave hanteert de rijksoverheid sinds de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989), de ordeningsprincipes van decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering (*VROM, 2000*). De rijksoverheid heeft zich hiermee grotendeels teruggetrokken als actieve participant binnen de woningbouwmarkt. Deze overheidstaak is grotendeels overgenomen door de Nederlandse gemeenten. Naast de decentralisatie van overheidstaken, is de marktwerking van grote invloed geweest op de werking van de woningbouwmarkt. De realisatie van vrije sector woningen is op dit moment vrijwel volledig in handen van marktpartijen. In hoofdstuk twee werd om deze reden dan ook geconcludeerd dat de definitieve woningbouwproductie, bepaald wordt binnen het projectontwikkelingsproces. Hierdoor wordt de totale woningproductie bepaald door de (financiële) haalbaarheid van woningbouwprojecten. In zekere zin kunnen marktimperfecties in dit verband dan ook gezien worden als de institutionele factoren die deze haalbaarheid negatief beïnvloeden. Boelhouwer e.a. (2006) concluderen dat het juist deze ontwikkelingen van decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering zijn, die de huidige problemen op de woningbouwmarkt veroorzaakt hebben. Zij stellen dat de woningbouwproductie en woningprijsontwikkelingen tot begin jaren negentig in redelijke mate verklaard konden worden door algemene economische ontwikkelingen. Sinds het begin van de jaren negentig onderging de woningbouwsector echter een grote transformatie. De woningbouwmarkt werd niet langer gecontroleerd door de staat en sterk gesubsidieerd, maar werd gestuurd door marktpartijen. Als gevolg van deze ontwikkelingen was de woningbouwmarkt niet langer onder controle en gingen stijgende prijzen gepaard met een afnemende woningbouwproductie [*pag. 306*]. Kortom de woningbouwmarkt kent imperfecties, waardoor deze niet in staat is adequaat te reageren op veranderende marktomstandigheden.

Om te komen tot een adequate analyse van de mogelijke oorzaken van de hiervoor uiteengezette marktsituatie, is het interessant om de Nederlandse situatie te vergelijken met enkele andere Europese landen. Deze vergelijking wordt in de 'European housing review 2008' van 'The Royal Institution of Chartered Surveyors' (RICS) gemaakt.

Figuur 3.4 bevat een grafische weergave van deze vergelijking tussen een negental Europese landen.



Figuur 3.4: Europese vergelijking woningprijs en -productie (RICS, 2008 / eigen bewerking).

Op basis van bovenstaande figuur kan gesteld worden dat de Nederlandse relatie tussen woningprijs en -productie, afwijkt van de overige genoemde Europese landen. Alleen het Verenigd Koninkrijk kende eveneens een dalende woningproductie bij een stijgende woningprijs. De marktsituatie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk staat daarmee haaks op de economische theorie. Deze veronderstelt immers dat een stijgende prijs ook een stijgend aanbod tot gevolg zal hebben (zie ook paragraaf 2.4). De overige landen (met uitzondering van Duitsland) vertonen wel deze 'economisch logische' relatie tussen stijgende woningprijzen en een stijgende woningbouwproductie. De aanbodreactie van de Nederlandse woningbouwmarkt lijkt daarmee niet elastisch te zijn. Vermeulen (2008) heeft deze aanbodreactie van onderzocht. Na een tijdreeksanalyse van woningaanbod in de Nederlandse koopsector vanaf 1970, concludeerde hij dat nieuwbouw in Nederland met 0,04% toeneemt na een reële prijsstijging van 1% in hetzelfde jaar. Daarnaast concludeert hij dat uit een vergelijkbaar onderzoek naar het woningaanbod in de Verenigde Staten, blijkt dat de elasticiteit daar een factor 100 hoger is. Vermeulen & Rouwendal (2007) stellen dat deze inelasticiteit het gevolg is van overheidsinterventies in de grond- en woningmarkt. Boulhouwer (2005) stelt daarnaast dat de Nederlandse overheid een tegenstrijdig en incompleet privatiseringsbeleid heeft geïmplementeerd. Enerzijds heeft de overheid sinds de jaren negentig de aanbodzijde van de woningmarkt geliberaliseerd en anderzijds heeft de overheid geen milieu gecreëerd waar vraag en aanbod op een juiste wijze op elkaar konden reageren. De cijfers van RICS en Vermeulen dienen de problematiek op de Nederlandse woningbouwmarkt te verduidelijken. De cijfers zijn nadrukkelijk niet bedoeld als 'doel' voor de Nederlandse markt. Ook in landen waar de productie wel scherp gestegen is bij stijgende woningprijzen kunnen problemen ontstaan. Zo dalen de woningprijzen in Ierland op dit moment sterk. RICS concludeert in haar 'housing review' bijvoorbeeld dat er eindelijk een einde is gekomen aan de sterke prijsexplosie op de Ierse woningmarkt. En iedereen kent de huidige problematiek op de woningmarkt van de Verenigde Staten. Daarnaast moet opgemerkt worden dat het moeilijk is om een goede vergelijking te maken tussen de woningbouwmarkten van verschillende landen. Er bestaan namelijk fundamentele institutionele verschillen tussen deze woningbouwmarkten. De voorgaande cijfers tonen echter wel aan dat het ondanks de bijzondere eigenschappen van vastgoed en de vastgoedmarkt, wel mogelijk is om de aanbodreactie te verbeteren. Verschillende landen zijn hier immers toe in staat gebleken.

De vraag moet dan ook gesteld worden, waardoor deze beperkte aanbodreactie in Nederland is ontstaan en tot op heden is blijven bestaan. Evenals Vermeulen & Rouwendal (2007) stelt RICS (2008) dat de slechte aanbodreactie over het algemeen niet komt door de woningbouwindustrie, maar dat het waarschijnlijker is dat dit veroorzaakt wordt door de institutionele factoren op het gebied van regelgeving. Het zou dan met name gaan om de regelgeving rond planning en landontwikkeling. Op basis van haar data stelt RICS dat regelgeving waarschijnlijk de aanbodreactie beperkt en vertraagt bij een sterk toenemende vraag. Dit zou met name komen doordat de politieke en beleidsreactie erg traag verloopt, als gevolg van de beperkte politieke aandacht voor de ontstane problemen in de eerste jaren van een negatief sentiment op de markt. Naarmate de druk op de markt groter wordt, zou deze politieke aandacht waarschijnlijk stijgen en daarmee ook de bereidheidwilligheid om actief de bouwproductie te faciliteren. RICS verwijst daarbij naar de bouwproductiecijfers in de negen Europese landen (zie figuur 3.4). In de meeste landen is de bouwproductie in de periode 2001-2006 sterker gestegen dan de periode 1996-2000, hetgeen zou impliceren dat de overheid in de periode 2001-2006 actiever de bouwproductie gefaciliteerd heeft.

De Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD of OESO) concludeert eveneens dat de lage prijs elasticiteit van het woningaanbod bijgedragen heeft aan de hoge reële woningprijsstijgingen en volatiele woningprijzen (OECD, 2004). Het OECD pleit in dit verband voor een versoepeling van (gemeentelijke) (bouw)regelgeving om de elasticiteit te vergroten en daarmee de negatieve effecten te temperen. Het Centraal Plan Bureau constateert eveneens vergelijkbare problemen op de woningbouwmarkt.

Zij maakt onderscheid in zowel markt- als overheidsfalen. Het CPB noemt een viertal vormen van marktfalen die voorkomen op de woningbouwmarkt (CPB, 1999):

- Externe effecten. Bijvoorbeeld milieu-effecten, veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit;
- Marktmacht onder andere als gevolg van het bezit van grondposities en toetredingsbelemmeringen;
- Asymmetrische of onvolledige informatie. Opdrachtgevers (en gemeenten) kunnen bijvoorbeeld moeilijk de kwaliteit beoordelen en de daadwerkelijke kosten van de bouw inschatten.
- Specificity/hold up probleem; in het bouwproces ontstaan allerlei langdurige relaties onder andere tussen hoofd- en onderaannemers, waarbij de uitvoerende partij door groeiende onderhandelingsmacht minder prikkels ondervindt om kosteneffectief en innoverend te werken.

Het CPB stelt daarbij dat dit marktfalen aanleiding kan zijn voor overheidsingrijpen. Dit overheidsingrijpen dient er volgens het CPB op gericht te zijn de marktuitskomsten zodanig te wijzigen dat de maatschappelijke welvaart wordt verhoogd. In paragraaf 3.2 werd echter al geconcludeerd dat instituties en daarmee ook regelgeving niet efficiënt hoeven te zijn. Zij kunnen ook negatieve effecten hebben op de werking van een markt. Het CPB constateert deze negatieve effecten ook (CPB, 1999): *‘Hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de allocatieve en dynamische efficiëntie van de markt voor nieuwbouwwoningen verbeterd kan worden. Vooral gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis met de woningmarkt die los staat van externe effecten en sociale doelstellingen, en de marktmacht van bouwers en projectontwikkelaars op basis van grondposities leiden tot een verstoring van een efficiënte marktwerking.’* [pag. 114]. In tegenstelling tot RICS, concludeert het CPB dus dat er zowel sprake is van overheidsfalen (bijvoorbeeld regulering) en marktfalen (bijvoorbeeld marktmacht als gevolg van grondposities). Ook in het Verenigd Koninkrijk is onderzoek verricht naar de negatieve relatie tussen woningaanbod en woningprijs. Het bekendste onderzoek staat bekend als de ‘Barker review’. De conclusies van Barker ten aanzien van de Britse woningmarkt, komen in grote lijnen overeen met de conclusies van het CPB. Barker (2004) stelt dat ‘The Review’ verschillende factoren bestudeerd heeft, die volgen uit marktfalen en de onderliggende beleidsomgeving, en die mogelijk belemmerend werken ten aanzien van het aanbod.

Barker noemt hierbij onder andere de volgende categorieën:

- Beperkingen uit de bouwindustrie zoals de concurrentie van bouwers, capaciteitsproblemen als het gaat om vaardigheden en innovatie en de beschikbaarheid van financiën.
- De rol van beleid, zoals belasting, regelgeving over ruimtelijke ordening en woon- en woningsubsidies

In 2002 heeft de Nederlandse Taskforce woningbouwproductie het rapport 'Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen' uitgebracht. De Taskforce concentreert zich in haar rapport op de belangrijkste knelpunten van de woningbouwproductie. Dit zijn volgens de onderzoekscommissie (Taskforce, 2002): beleid en regelgeving, lokale procedures & procesgang en personele capaciteitstekorten bij gemeenten en marktpartijen in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin. Ook de Taskforce onderscheidt de marktimperfecties dus in marktfalen en overheidsfalen. In dit verband is het onderscheid tussen regelgeving en procedures relevant. Procedures geven aan welke stappen moeten worden doorlopen om (getoetst) aan de geldende regelgeving te voldoen (Taskforce 2002). In haar rapport 'Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans.' Benadrukt de VROM-raad eveneens dat overheidsingrijpen een deel van het probleem vormt op de woningmarkt. De Raad stelt: *"Ten eerste stimuleert de overheid de vraag naar een eigen woning door omvangrijke fiscale steun (via de hypotheekrenteaftrek), terwijl dezelfde overheid door het ruimtelijk beleid, het grondbeleid en het kwaliteitsbeleid belemmeringen aan de aanbodzijde opwerpt"* [pag. 16]. Ook Kremers (2008) onderschrijft de conclusies van de VROM-raad. Eichholtz & Lindenthal (2008) stellen eveneens dat het aanbod van nieuwe woningen beperkt wordt door de overheid. Zij noemen een drietal factoren die het aanbod van nieuwe woningen beperken: het ruimtelijke ordeningsbeleid, de gemeentelijke inmenging in het type nieuwe woningen en de steeds maar langer wordende procedures. Uit de literatuur blijkt dus dat de Nederlandse overheid een sterke negatieve invloed heeft op de Nederlandse woningbouwproductie. Verschillende nationale en internationale publicaties hebben dit aangetoond. De hiervoor uiteengezette onderzoeken zijn slechts een selectie van een omvangrijke hoeveelheid onderzoek op dit gebied. In hoofdlijnen komen de conclusies van deze onderzoeken echter overeen met de hiervoor uiteengezette onderzoeken. De onderzoeken concluderen veelal dat stringente regelgeving en overheidsingrijpen het aanbod beperken. Deze aanbodbeperking heeft vervolgens vaak tot gevolg dat woningprijzen stijgen. Indien de vraag naar woningen stijgt, zullen de prijzen immers zeer waarschijnlijk stijgen als het aanbod gelijk blijft of zelfs daalt. Deze relatie tussen stringente regelgeving en woningprijzen wordt eveneens door vele publicaties ondersteund. Zo concluderen Glaeser, Gyourko & Saks (2005) bijvoorbeeld dat de appartementenprijs in Manhattan circa 2 maal zo hoog is als de bouwkosten van een appartement. Dit zou volgens hen betekenen dat de helft van de waarde van een appartement, gezien kan worden als het gevolg van regelgeving die de bouw van nieuwe woningen beperken. Ook Green (1998) stelt op basis van verschillende auteurs dat regelgeving omtrent grondgebruik, de woningprijzen doen stijgen. Regelgeving omtrent het grondgebruik beperkt volgens hem het aanbod van grond en om deze reden zullen de prijzen stijgen. Besseling e.a. (2008) schatten dat de Nederlandse 'Regulatory tax' (het complex van institutionele factoren die het woningaanbod beperken) gemiddeld 1/3 van de prijs van een woning bedraagt. Ook het Ruimtelijk Plan Bureau (RPB, 2006) concludeert dat een soepeler ruimtelijkeordeningsbeleid en een grotere beschikbaarheid van bouwgrond, op de langere termijn kunnen leiden tot een afvlakking van de huizenprijsstijging.

Resumerend kan gesteld worden dat de institutionele structuur van de woningbouwmarkt enkele imperfecties kent. Deze imperfecties kunnen gescheiden worden in markt- en overheidsfalen. Uit de literatuur blijkt dat in Nederland met name het overheidsfalen een grote invloed heeft op de woningbouwproductie. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van de wijze waarop de overheid actief is op de woningbouwmarkt.

De overheid heeft immers enerzijds gekozen voor privatisering van de woningbouwmarkt en anderzijds oefent zij nog steeds grote invloed uit op deze markt. Deze invloed vloeit voort uit stringente regelgeving en de wijze waarop de overheid zelf actief is binnen de woningbouwmarkt. In hoofdstuk 1 werd echter al geconcludeerd dat overheidsingrijpen op de woningbouwmarkt om verschillende redenen gelegitimeerd is. Uit de literatuur blijkt echter dat dit overheidsingrijpen kan conflicteren met de algemene doelstelling van de woningbouwmarkt. Dit onderzoek concentreert zich dan ook met name op de imperfecties die voortvloeien uit dit overheidsingrijpen. Veel van het marktfalen wordt namelijk veroorzaakt door de wijze waarop de overheid actief is binnen de woningbouwmarkt. De marktsector opereert immers binnen de bredere institutionele structuur, die voor een groot deel wordt vormgegeven door de overheid. De overheid schept namelijk de kaders voor de marktwerking op de woningbouwmarkt. Woningbouwgrond wordt bijvoorbeeld door de toenemende privatisering van de woningbouwmarkt, zowel door de overheid als marktpartijen op marktwaarde gewaardeerd. Restrictief ruimtelijk beleid met als gevolg een inelastisch aanbod en daardoor stijgende woningprijzen, gecombineerd met deze grondwaarderingsmethodiek, hebben geleid tot sterk gestegen grondprijzen. Dit heeft sommige ontwikkelaars er mede toe bewogen (omvangrijke) grondposities in te nemen. In verschillende studies worden deze grondposities als marktfalen gezien (zie bijvoorbeeld CPB, 1999).

Dit marktfalen is echter mede het gevolg van overheidsfalen (het restrictieve ruimtelijk beleid). Het door ontwikkelaars innemen van grondposities kan dan ook gezien worden als een logische reactie op een veranderende institutionele omgeving. Hogere grondprijzen verminderen immers de mogelijke winstmarge voor ontwikkelaars en daarmee de haalbaarheid van woningbouwprojecten. Dit neemt echter niet weg dat private grondposities negatieve effecten kunnen hebben. Het innemen van grondposities is echter wel het gevolg van een veranderende institutionele omgeving en daarmee marktomstandigheden. Deze oorzaak-gevolg relaties zijn belangrijk bij de beschouwing van de woningbouwmarktperfectionen. De imperfecties zullen immers bij de bron aangepakt moeten worden. Enkel het bestrijden van gevolgen vermindert de problemen niet, de oorzaken blijven immers bestaan. De indruk zou kunnen ontstaan dat de overheid op alle fronten faalt op de woningbouwmarkt en dat een vergaande marktwerking de oplossing is voor de ontstane problemen. De complexiteit van de woningbouwmarkt maakt het echter niet mogelijk om de schuldvraag van de ontstane problematiek te beantwoorden. De overheid grijpt om zeer legitieme redenen in op de woning(bouw)markt en zij zal dit ook altijd moeten blijven doen. Enkel de overheid is in staat om alle belangen die spelen rond het vraagstuk ruimte en wonen op een maatschappelijk verantwoorde wijze af te wegen. De huidige institutionele structuur en marktomstandigheden zijn ontstaan in een historische context van complexe en continu veranderende omstandigheden. Parallel aan deze evolutie van de woningbouwmarkt, hebben de overheid en de ontwikkelaars zich ook continu aangepast aan de veranderende markt. In deze tijd van verminderde haalbaarheid van woningbouwprojecten en teruglopende bouwproductie, wordt echter duidelijk dat het huidige systeem tekortkomingen kent. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat enkele belangrijke tekortkomingen voortvloeien uit het optreden van de overheid. Dit is de reden om het onderzoek met name te richten op de marktperfectionen die voortvloeien uit overheidsfalen. Hierbij moet benadrukt worden dat een 100% efficiënt werkende woningbouwmarkt een utopie is. De kenmerken van vastgoed en de vastgoedmarkt, overheidsingrijpen, de vele belangen, marktwerking en continu veranderende marktomstandigheden verhinderen dit. Om te komen tot een inventarisatie van marktperfectionen die voortvloeien uit overheidsingrijpen is het allereerst van belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een overheid invloed kan uitoefenen op de markt. Het Ruimtelijk Planbureau (RPB, 2005) noemt een viertal wijzen waarop de overheid kan ingrijpen om de uitkomst van de markt te wijzigen:

- Marktregulering: de overheid stuurt middels voorwaardelijke verboden (het bestemmingsplan is een voorbeeld van marktregulering);

- Marktstimulering: hierbij gaat het bijvoorbeeld om subsidieverlening en het opleggen van heffingen. Andere mogelijkheden zijn bijvoorbeeld de preek, de aanmaning, de berisping en het aanbieden van coördinatie tussen actoren. De woningbouwsubsidies van het Rijk (BLS) kunnen bijvoorbeeld gezien worden als een vorm van marktstimulering.
- Markthandelingen: de overheid kan ook taken overnemen van particulieren indien deze bepaalde zaken niet of niet goed doen. Voorbeelden zijn het aanleggen van openbaar groen, infrastructuur en het bouwrijp maken van gronden.
- Marktstructurering: onder marktstructurering verstaat het RPB: het vaststellen van regels die de vrijwillige interactie tussen particulieren structureren. Bij marktstructurering stelt de staat de regels vast voor hoe mensen hun vraag en hun aanbod op elkaar kunnen afstemmen.

Marktregulering komt daarbij volgens het RPB tot stand door het publiekrecht en marktstructurering door middel van het privaatrecht. Al deze vormen van overheidsingrijpen komen voor op de woningbouwmarkt. Al concludeert het RPB in hetzelfde rapport, dat het ruimtelijk beleid zich met name concentreert op marktregulering, -stimulering en -handelingen. Naast de vraag óf een overheid ingrijpt op de markt, moet de vraag gesteld worden in welke mate de overheid ingrijpt. De keuze voor het verminderen van overheidsingrijpen is immers ook een vorm van overheidsingrijpen. Zo kan deregulering bijvoorbeeld ook gezien worden als een vorm van marktregulering. Het RPB (2005) concludeert terecht, dat ongeacht de gekozen wijze van ingrijpen, het voeren van ruimtelijk beleid altijd gelijk staat aan het beïnvloeden van de marktwerking.

In deze paragraaf is uiteengezet dat de Nederlandse woningbouwmarkt een (zeer) beperkte aanbodreactie kent. Uit een vergelijking tussen negen Europese landen bleek dat deze situatie zich enkel in Nederland en het Verenigd Koninkrijk heeft voorgedaan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse woningbouwmarkt imperfecties kent. Dit wordt onderschreven door een omvangrijke hoeveelheid literatuur. Deze imperfecties vloeien voort uit zowel marktfalen als overheidsfalen. Veel (inter)nationale literatuur wijst met name op de imperfecties die voortvloeien uit overheidsingrijpen. De Nederlandse overheid grijpt middels marktregulering, -stimulering, -handelingen en -structurering in op de woningbouwmarkt. Hiermee stelt zij de kaders voor de marktwerking op de woningbouwmarkt. Om deze reden concentreert het onderhavige onderzoek zich op de marktperfecties die voortvloeien uit overheidsingrijpen. Door de analyse te concentreren op overheidsingrijpen, ligt het zwaartepunt van het onderzoek op de wettelijke institutionele factoren (*zie de figuur van de institutionele omgeving in figuur 3.2*). Onder wettelijke institutionele factoren worden in dit verband alle vormen van overheidsingrijpen verstaan, zoals deze hiervoor zijn uiteengezet. Het gaat hierbij dus niet enkel om wet- en regelgeving maar om het gehele optreden van de overheid op de woningbouwmarkt. Dit neemt niet weg dat de overige institutionele factoren volledig genegeerd kunnen worden. In zekere zin kunnen alle beperkingen die de woningbouwproductie negatief beïnvloeden gezien worden als imperfecties. Het bestaan van deze imperfecties betekent echter niet, dat deze geen bestaansrecht hebben. Een goede werking van de woningbouwmarkt is belangrijk maar zal zeker niet ten koste van het algemeen belang nagestreefd moeten worden. De verschillende marktperfecties zullen dus zowel individueel als in samenhang beoordeeld moeten worden op nut en noodzaak. Dit laatste aspect valt buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek. Het onderhavige onderzoek concentreert zich met name op de gevolgen van de marktperfecties voor de woningbouwmarkt. Er zal wel getracht worden om de imperfecties vanuit verschillende perspectieven te beschouwen, teneinde op deze wijze de complexiteit inzichtelijk te maken. Het onderhavige onderzoek richt zich vooral op de gemeenten. Het Rijk stelt immers op hoofdlijnen het beleid vast en binnen deze kaders komt uiteindelijk de woningbouwproductie tot stand binnen de verschillende gemeentegrenzen. In het volgende hoofdstuk zullen de belangrijkste uit overheidsingrijpen voortvloeiende marktperfecties uiteengezet worden.



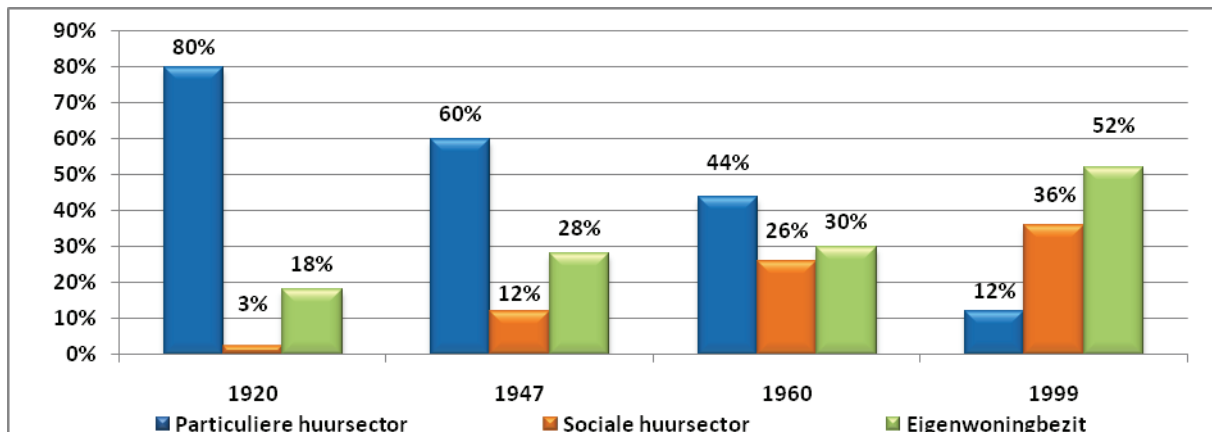
## 4 De imperfecties van de woningbouwmarkt

Dit vierde hoofdstuk vormt de schakel tussen de (begripsvormende) theorie en het empirisch onderzoek. Hiervoor worden op basis van de voorgaande hoofdstukken, de marktperfectionen van de woningbouwmarkt geïnventariseerd. De resultaten vormen vervolgens het kader voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek. In het voorgaande hoofdstuk werd al geconcludeerd dat de Nederlandse overheid een grote invloed heeft op de woning(bouw)markt. Door markthandelingen, -regulering, -stimulering en structurering beïnvloedt de overheid de werking van de woningbouwmarkt. De overheid heeft hierdoor zowel invloed op de aanbod- als vraagstructuren van de woningbouwmarkt. In dit onderzoek staat de woningbouwproductie en daarmee de aanbodzijde van de woningbouwmarkt centraal. De rijksoverheid oefent echter door de beïnvloeding van woonlasten, ook invloed uit op vraagstructuren van de woningmarkt. De fiscale behandeling van de eigen woning en het huurbeleid zijn hier enkele belangrijke voorbeelden van. Dit ingrijpen heeft indirect ook invloed op de aanbodstructuren van de woningbouwmarkt. Om deze reden zullen deze beide aspecten onderdeel uitmaken van de inventarisatie van woningbouwmarktperfectionen.

### 4.1 Vraagstimulering door de overheid

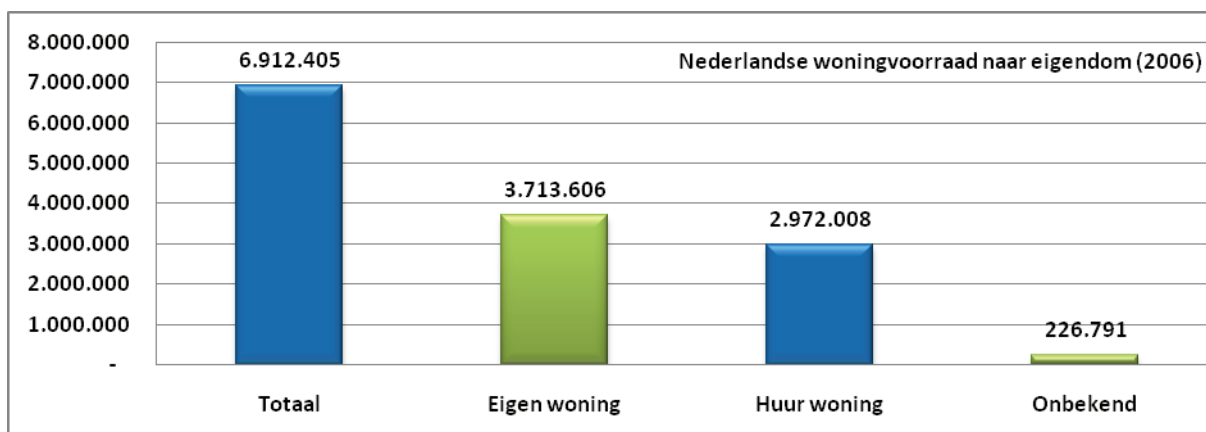
#### 4.1.1 De Nederlandse woningvoorraad

De vraag naar woningen wordt mede bepaald door het aanbod. Om deze reden is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de Nederlandse woningvoorraad. Historisch gezien heeft de Nederlandse woningvoorraad namelijk grote veranderingen doorgemaakt (zie figuur 4.1). Een drietal ontwikkelingen vallen op: het aandeel van de particuliere huursector is sterk gedaald, het aandeel van de sociale huursector is daarentegen sterk gegroeid, evenals het aandeel eigen woningbezit.



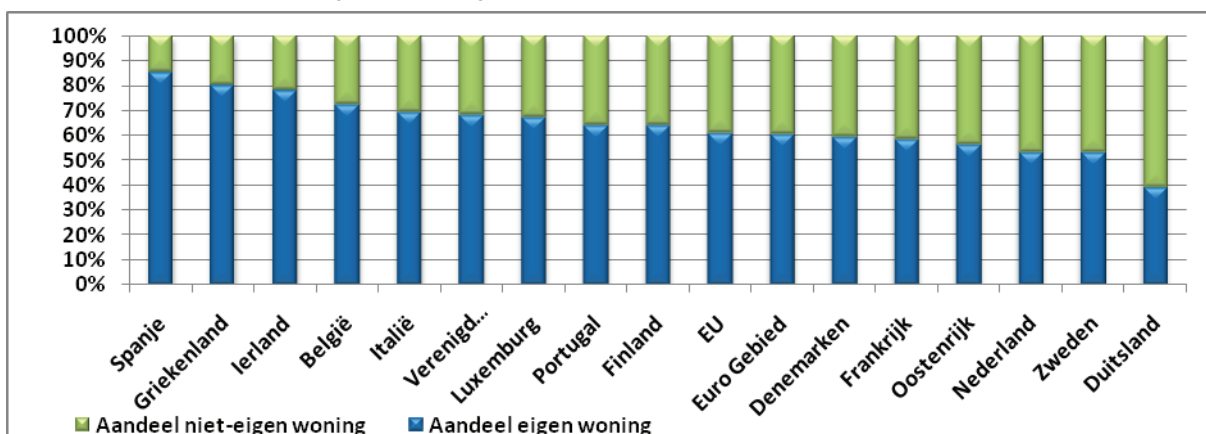
Figuur 4.1: Ontwikkeling Nederlandse woningvoorraad (Ekkers, 2002 / VROM-raad, 2004 / eigen bewerking)

In 2006 bestond de Nederlandse woningvoorraad uit 6.912.405 woningen (zie figuur 4.2). Hiervan bedroeg het aantal eigen woningen 3.713.606 (circa 54%) en het aantal huurwoningen 2.972.008 (circa 43%). In de periode 1999-2006 is het eigenwoningbezit dus nog met circa 2%-punt toegenomen. In vergelijking met andere Europese landen, ligt het eigen woningbezit in Nederland echter nog relatief laag (zie figuur 4.3). Dit is met name het gevolg van de rol die de overheid en de woningbouwcorporaties in Nederland innemen op de woning(bouw)markt. Met name vanaf de tweede wereldoorlog is de invloed van de overheid en de corporaties op de woningmarkt sterk toegenomen (zie ook figuur 4.1). Dit is het gevolg van de rol die zij speelden bij de wederopbouw na deze oorlog. Het percentage eigen woningen lag in Nederland in 2003 circa 8%-punt onder het EU gemiddelde.



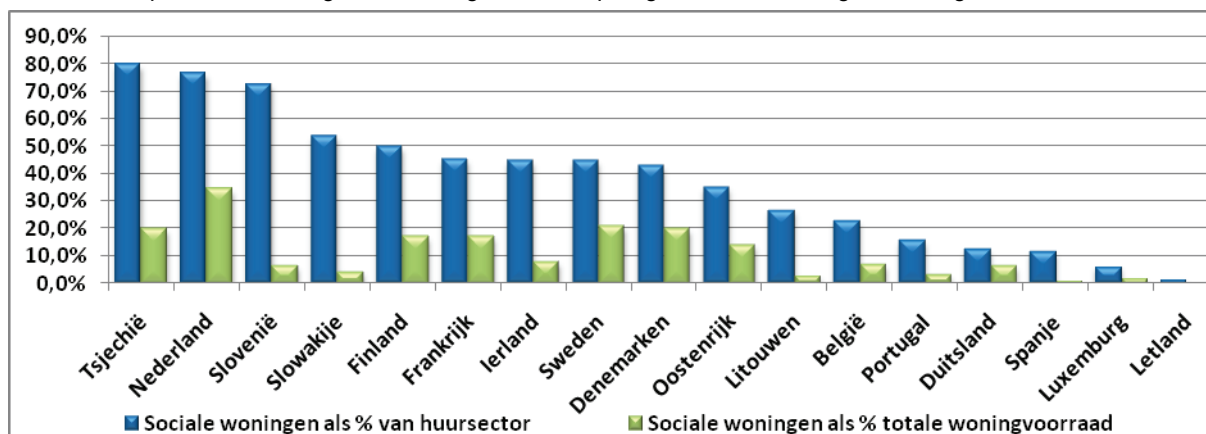
Figuur 4.2: Nederlandse woningvoorraad anno 2006 (CBS statistiek, 2008)

Zoals in figuur 4.1 is weergegeven, kenmerkt de Nederlandse huurwoningvoorraad zich door het hoge aandeel sociale huurwoningen. Ook in vergelijking met andere Europese landen, is het aandeel sociale huurwoningen in relatie tot de huursector en de gehele woningvoorraad fors te noemen. (zie figuur 4.4).



Figuur 4.3: verhouding eigenwoningen en niet-eigen woningen in Europa (ECB, 2003 / eigen bewerking).

De opbouw van de Nederlandse woningvoorraad is belangrijk voor de analyse naar de woningvraagstimulering van de overheid. Het vraag stimulerende beleid van de overheid uit zich immers vooral in de beïnvloeding van de woonlasten. De totale bevoordeling van eigenaar-bewoners dan wel huurders, hangt daarmee samen met de aantallen koop- en huurwoningen. In de volgende twee paragrafen zal de vraagstimulering centraal staan.



Figuur 4.4: aandeel sociale woningen (Housing Statistics in the European Union 2004, 2005 / eigen bewerking)

#### 4.1.2 Vraagstimulering en de koopsector

Tegenover het aanbodbeperkende beleid van de overheid staat het vraagstimulerende beleid van de overheid. Dit vraagsturende beleid uit zich met name in de beïnvloeding van de woonlasten van zowel de huur- als koopsector. De VROM-raad (2007) onderscheidt de volgende overheidsinterventies die de woonlasten in de koopsector beïnvloeden:

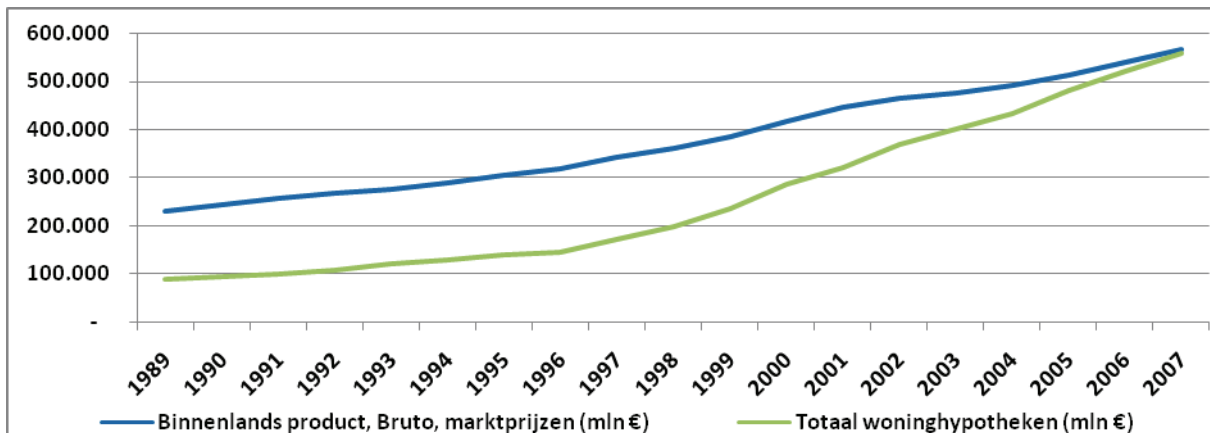
- Aftrek hypotheekrente;
- Bijtelling eigen woningforfait;
- Overdrachtsbelasting;
- Belastingvrijstelling kapitaalverzekering eigen woning;
- BLS-subsidies;
- Onroerend zaakbelasting (OZB);
- Wet bevordering eigenwoningbezit en startersleningen.

De hypotheekrenteaftrek, het eigen woningforfait en de overdrachtsbelasting vormen het zwaartepunt van de overheidsinterventie in de woonlasten van koopwoningen. Conijn (2006) stelt over deze fiscale behandeling: *“Het uitgangspunt bij de fiscale behandeling van de eigen woning was indertijd de zienswijze dat de woning een investeringsgoed is. Het paste in het algemene fiscale beleid om de opbrengsten van een investeringsgoed te belasten en de kosten, die daarbij worden gemaakt, als aftrekpost in mindering te brengen. De belastbare huurwaarde is de toegerekende opbrengst van de woning en de hypotheekrente een fiscaal aftrekbare aftrekpost”*. In tegenstelling tot de hypotheekrenteaftrek en het eigen woningforfait kent de overdrachtsbelasting volgens Conijn (2006) geen inhoudelijke ontstaansreden. Deze dient volgens Conijn enkel ter vulling van de schatkist en zou zelfs schadelijk zijn voor het goed werken van de woningmarkt. Eveneens wordt de hypotheekrenteaftrek vaak beschouwd als instrument ter bevordering van het eigen woningbezit. De VROM-raad (2004) stelt dat stimulering van eigen woningbezit altijd onderdeel is geweest van het Nederlandse woonbeleid. Blijkens de volgende passage wil het huidige kabinet eveneens het eigenwoningbezit bevorderen: *“Voor sommige groepen is het moeilijk voor de eerste keer een eigen woning te bemachtigen. Eigen woningbezit bevordert de eigen verantwoordelijkheid en financiële zelfstandigheid van mensen, vergroot de kansen op zelfredzaamheid en sociale stijging en vergroot de betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving. Daarom wil het kabinet het eigenwoningbezit op een verantwoorde manier bevorderen.”* (VROM/WWI, 2008). Deze expliciete keuze voor de bevordering van het eigenwoningbezit wordt in verschillende publicaties ter discussie gesteld. Zo concludeert Conijn (2008) dat er per saldo geen reden voor de overheid is, om te interveniëren in de keuze tussen kopen of huren. Met de fiscale behandeling van de eigen woning zijn hoge kosten gemoeid. Deze kosten verschillen al naar gelang de fiscale aspecten die meegenomen worden in de berekening. Indien we ons beperken tot de hypotheekrenteaftrek, het eigen woningforfait en de overdrachtsbelasting, kan geconcludeerd worden dat er hoge kosten gemoeid zijn met de fiscale behandeling van de eigen woning (zie figuur 4.5). Het CPB (2006) stelt daarbij dat: *“bij ongewijzigd beleid de (netto) overheidsgevaren in het kader van eigen woningbezit fors blijven toenemen. Een toename van de rente met 1%-punt zou de belastingderving (saldo HRA en EWF) tot 13,8 miljard doen toenemen in 2011.”*

(in miljarden euro's)	2006	2007	2008	2011
Belastingderving: saldo hypotheekrenteaftrek (HRA) en Eigen Woning Forfait (EWF)	9,9	10,7	10,8	11,7
Opbrengst Overdrachtsbelasting	3,1	3,0	3,1	3,4
Saldo	6,8	7,7	7,7	8,3

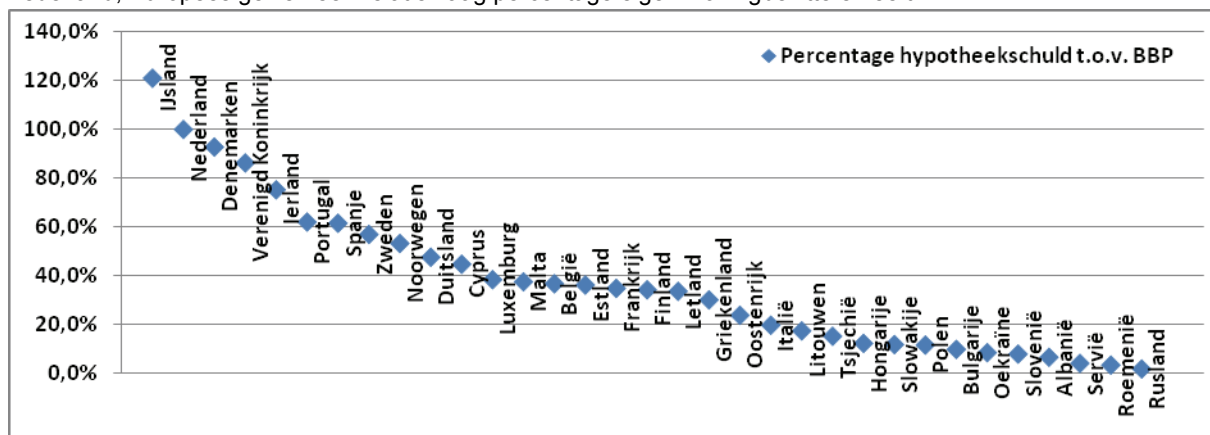
Figuur 4.5: budgettaire ontwikkeling eigen woningbezit bij ongewijzigd beleid (CPB, 2007a).

In 1995 bedroeg het saldo tussen de hypotheekrenteaftrek en het eigen woningforfait nog 3,8 miljard euro. Het voorgaande doet vermoeden dat de hypotheekschuld en/of de hypotheekrente sterk is toegenomen. Deze schuld blijkt inderdaad sterk te zijn toegenomen (zie figuur 4.6).



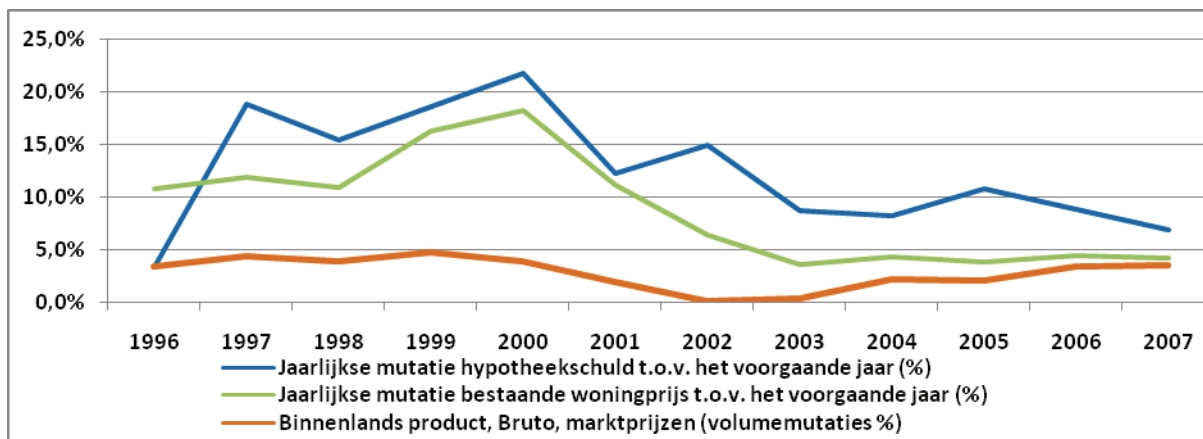
Figuur 4.6: woning hypotheek en binnenlands product (CBS Statline, 2008 / DNB statistiek, 2008 / eigen bewerking)

2007 was de totale woning hypotheekschuld al opgelopen tot 99% van het BBP. Uit een vergelijking van de European Mortgage Federation (EMF) tussen een 33-tal Europese landen, blijkt dat enkel IJsland en Nederland een hogere hypotheekschuld hebben dan het BBP (zie figuur 4.7). Hierbij dient opgemerkt te worden dat Nederland, Europees gezien een relatief laag percentage eigen woningbezitters heeft.



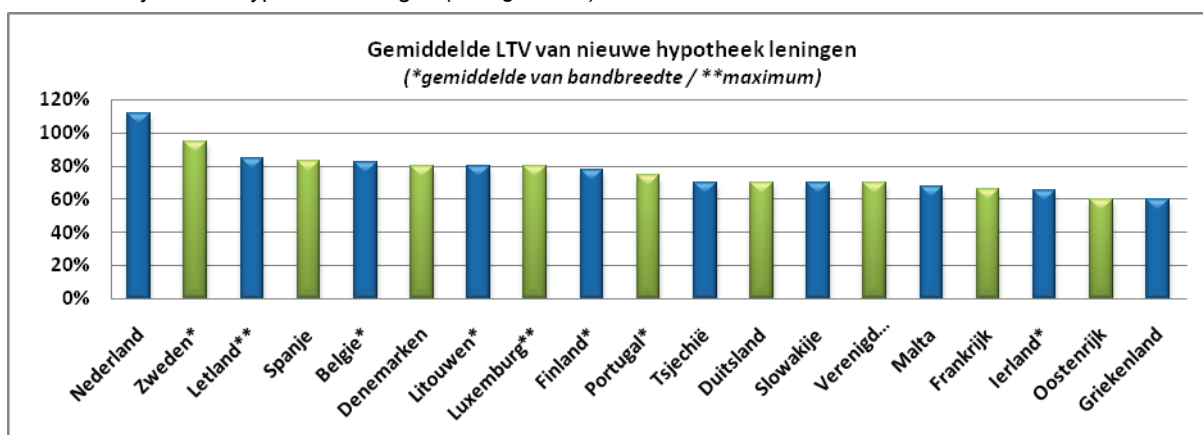
Figuur 4.7: woning hypotheekschuld als percentage van het BBP (EMF, 2008 / eigen bewerking)

Meijer (CBS, 2007) constateert dat het gemiddelde hypotheekbedrag per huishouden met een hypothecaire lening eind 2006 circa € 165.000 bedraagt, een verdubbeling ten opzichte van 1999. Als belangrijkste oorzaken van deze groei noemt hij: de huizenprijsstijging, de toename koopwoningen in de woningvoorraad, de lage hypotheekrente, de introductie van nieuwe (aflossingsvrije) hypotheekvormen en de verruiming van de kredietmogelijkheden voor huishoudens (bijvoorbeeld het meenemen van tweede inkomens bij de bepaling van het maximale hypotheekbedrag). In figuur 4.8 is deze relatie tussen huizenprijs en hypotheekschuld duidelijk weergegeven. Duidelijk is te zien, dat de jaarlijkse mutatie van de hypotheekschuld een vergelijkbaar verloop heeft als de jaarlijkse mutatie van de woningprijs. Eveneens lijken de golfbewegingen van de hypotheekschuld- en woningprijsmutaties enige overeenkomsten te vertonen met de economische groei. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de huidige economische crisis voor snel wijzigende economische prognoses zorgt. De CPB prognose voor 2009 is tussen 8 december 2008 en 17 februari 2009 verslechterd van een krimp van 0,75% tot 3,5% (CPB, 2008a / CPB, 2009a). Op 22 april voorspelde het IMF zelfs een krimp van 4,8% (IMF, 2009). Dit lijkt realistisch; het CBS heeft namelijk op 15 mei een krimp bekendgemaakt van 4,5% in het 1<sup>ste</sup> kwartaal van 2009 (CBS, 2009).



Figuur 4.8: mutaties in hypotheekschuld, woningprijs en BBP (CBS Statline, 2008 / DNB statistiek 2008 / eigen bewerking)

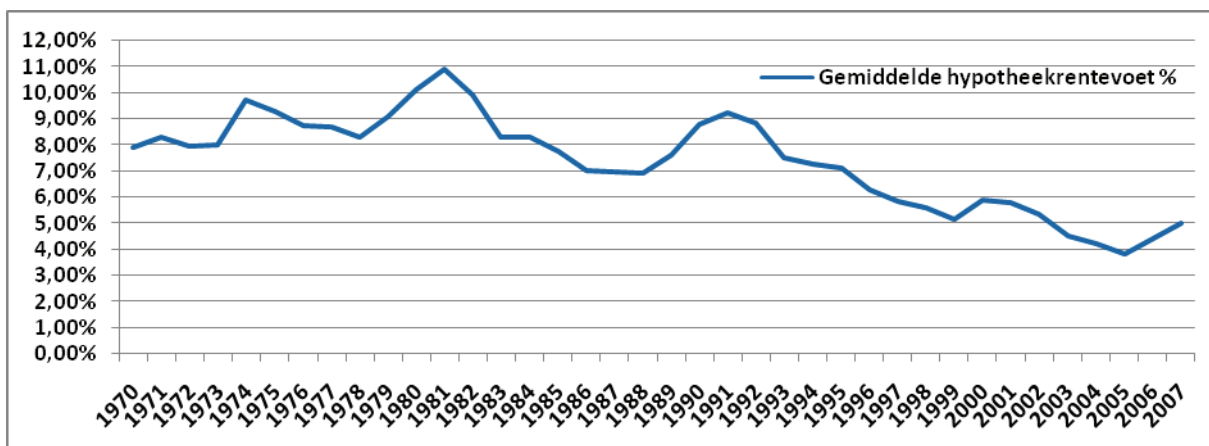
Deze economische crisis kan zeer uniek genoemd worden, waardoor de gevolgen van deze crisis voor de toekomstige hypotheekschuld- en woningprijsmutaties zeer moeilijk zijn in te schatten. De mutaties van de woningprijzen liggen echter wel structureel (met uitzondering van 1996) onder de mutaties van de hypotheekschuld. Hierdoor lijkt de relatieve schuld t.o.v. de woningwaarde toe te nemen. De verhouding tussen hypotheekschuld en het onderpand wordt ook wel de 'Loan-to-Value' (LTV) ratio genoemd. Als gevolg van de voorgenoemde ontwikkelingen is de LTV-ratio van nieuwe Nederlandse hypotheekleningen zeer hoog te noemen. Uit onderzoek van De Nederlandse Bank blijkt dat in 2005 gemiddeld 60% van de nieuw verstrekte hypotheekleningen een LTV-ratio hebben groter dan 100%. Begin jaren zeventig lag dit percentage nog onder de 20% (DNB, 2005). In het vierde kwartaal van 2006 bedroeg het gemiddelde LTV-ratio van nieuw afgesloten hypotheekleningen 113,9% (DNB, 2007a). Uit een vergelijking tussen een aantal Europese landen, bleek Nederland in 2003 het hoogste LTV-ratio te hebben bij nieuwe hypotheekleningen (zie figuur 4.9).



Figuur 4.9: LTV-ratio's in Europa 2003 ('Housing Statistics in the European Union 2004', 2005).

Het gemiddelde LTV ratio van alle hypotheekleningen ligt echter wel lager, op 18 mei 2008 werd door de directeur van De Nederlandse Bank een percentage genoemd van circa 40% (DNB, 2008). Woninghypotheekleningen met een LTV-ratio hoger dan 100% hoeven in principe geen problemen met zich mee te brengen. Indien de woningprijzen flink blijven stijgen, zal de schuld van individuele huishoudens immers dalen ten opzichte van de woningprijs. Een hoog LTV-ratio kan echter wel een potentieel risico met zich meebrengen indien woningprijzen gaan dalen. Mogelijk kunnen huishoudens in een dergelijk geval, hun hypotheekschuld niet aflossen indien dit nodig blijkt te zijn. Dit risico wordt nog vergroot door het grote aandeel aflossingsvrije hypotheekleningen in Nederland. In 2002 werd op ruim 43% van de hypotheekleningen niet afgelost (CPB, 2007b). De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt zich eveneens 'grote zorgen' over het grote aantal aflossingsvrije hypotheekleningen in Nederland (Volkskrant, 2008).

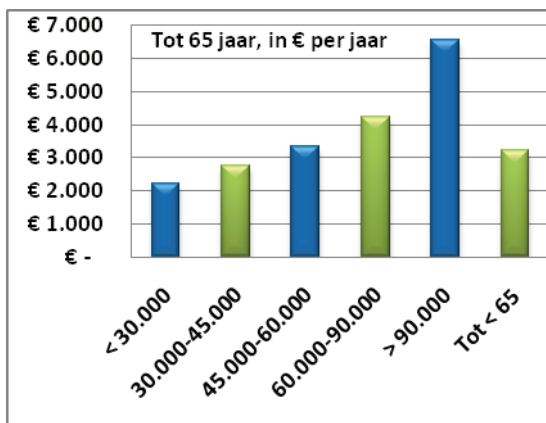
Met name in de huidige onzekere financiële situatie, vormen de hoge LTV-ratio's een verhoogd risico. Al blijft het vermogens- en betalingsrisico volgens minister van der Laan beperkt. In zijn brief van 30 januari stelt hij dat het aandeel huishoudens met een lening hoger dan de waarde van de woning stijgt van 6,6% naar 11,6%, indien de woningwaarde met 10% daalt (VROM, 2009). Onlangs heeft het AFM aangekondigd om de maximale hypotheek te maximeren op 100% van de woningwaarde en om overschrijdingen van de norm van 4,5 keer het jaarinkomen terug te dringen (Financieel dagblad, 2009b). Dit komt het LTV-risico ten goede maar verslechtert ook de betaalbaarheid van woningen. De Staatssecretaris blijkt echter weinig te voelen voor een dergelijke harde norm (Tweede Kamer, 2009b). Ook de lage hypotheekrente kan gezien worden als een oorzaak van de sterk toegenomen hypotheekschuld (zie figuur 4.10). De huidige hypotheekrente kan historisch gezien relatief laag genoemd worden. Al is de hypotheekrente de afgelopen jaren weer enigszins gestegen. In februari 2009 lag de hypotheekrente gemiddeld op 5,06% (DNB statistiek, 2009). Door deze lage rentevoet is men in staat geweest om voor hetzelfde maandbedrag een hogere hypotheekschuld aan te gaan.



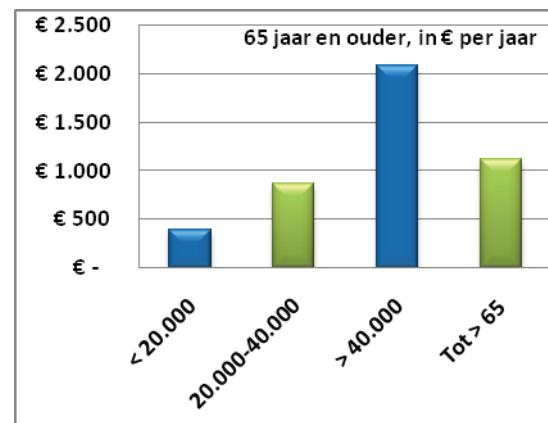
Figuur 4.10: gemiddelde hypotheekrentevoet (CBS Statline, 2008 / DNB statistiek, 2008 / eigen bewerking)

De stijgende woningprijzen in combinatie met onder andere een lage hypotheekrente en versoepeling van de kredietruimte hebben geleid tot een grote toename van de hypotheekschuld. Als gevolg hebben nieuwe hypotheekleningen hoge LTV-ratio's. Deze hoge LTV-ratio's betekenen dat huishoudens een groter vermogen moeten opbouwen om de hypotheek af te lossen. Uit onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (RPB, 2006a) blijkt dat de reële gebruikskosten van een koopwoning niet noemenswaardig zijn veranderd (de gebruikskosten worden door het RPB mede bepaald door de woningprijsstijging). De stijging van de kooprijzen is grotendeels gecompenseerd door de rentedalingen en de inkomensstijging. Tegelijkertijd concludeert het Ruimtelijk Planbureau dat voor starters de bereikbaarheid van de woningmarkt wel is afgenomen. De starters moeten immers meer betalen aan aflossing op de hypotheek om uiteindelijk een hoger vermogen te kunnen opbouwen. Betaalbaarheid van koopwoningen is hiermee volgens het RPB een probleem van financiële bereikbaarheid (de vermogensvorming) en niet zozeer van gebruikskosten. Uit berekeningen van het RPB (2006a) blijkt dat over heel Nederland genomen, 46% van de huishoudens de gemiddelde woning niet kan kopen. Daarbij tekent het RPB aan dat er regionale verschillen bestaan. Zo bedraagt het percentage in Amsterdam 57% en in de regio Flevoland 33% (RPB, 2006a). De gevolgen van de sterke woningprijsstijging en daarmee de LTV-ratio's hebben daarmee tegenstrijdige gevolgen gehad voor enerzijds zittende woningeigenaren en starters. Voor zittende woningeigenaren hebben de sterke woningprijsstijgingen in met name de jaren negentig, geresulteerd in een afname van de hypotheekschuld ten opzichte van de woningwaarde (LTV-ratio). Hierdoor hebben vele zittende woningeigenaren een flinke overwaarde kunnen realiseren. Deze overwaarde heeft ook gevolgen gehad voor de consumptiebestedingen. Uit berekeningen van het CPB (2005) blijkt dat 40% van de particuliere consumptiestijging in de periode 1995-2002 toe te schrijven is aan de toename van het huizenvermogen.

Voor de periode 2001-2005 concludeert Meijer (CBS, 2007), eveneens dat kan worden aangenomen dat een deel van de consumptieve uitgaven is gefinancierd door nieuw afgesloten en relatief goedkope hypotheekkredieten. Naast deze tegenstrijdige gevolgen van woningprijstijging en hypotheekschuld voor zittende woningeigenaren en starters, bevoordeelt de hypotheekrenteaftrek enkele specifieke groepen huishoudens. Als gevolg van de progressieve belastingtarieven in BOX 1 van de inkomstenbelasting, levert deze aftrekpost groter voordeel op indien men in de hogere tariefschijven van de inkomstenbelasting valt. Als gevolg van deze systematiek, valt het netto voordeel van de hypotheekrenteaftrek voordeliger uit voor de hogere inkomens. Op basis van cijfers van het Ministerie van Financiën uit maart 2006, is het gemiddelde netto voordeel van de hypotheekrenteaftrek en het eigen woning forfait voor huishoudens berekend. Hierbij is onderscheid gemaakt in inkomenscategorieën en leeftijdscategorieën jonger dan 65 (zie figuur 4.11) en ouder dan 65 (zie figuur 4.12).

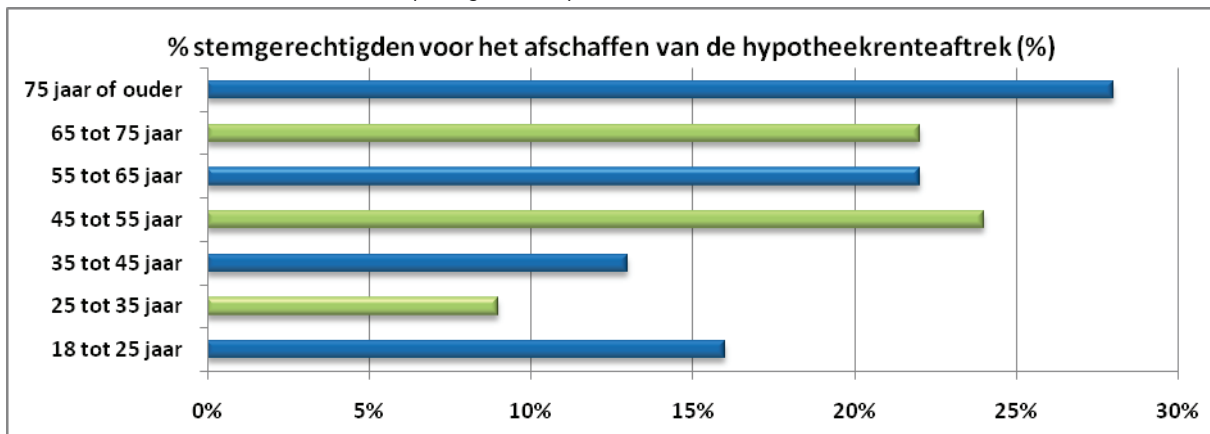


Figuur 4.11: Netto voordeel van huishoudens tot 65 jaar, per inkomenscategorie in 2005 (Ministerie van Financiën, 2006 / VROM-raad, 2007)



Figuur 4.12: Netto voordeel van huishoudens boven 65 jaar, per inkomenscategorie in 2005 (Ministerie van Financiën, 2006 / VROM-raad, 2007)

Hierbij dient opgemerkt te worden dat verreweg de meeste huishoudens met een hypotheek vallen onder de leeftijdscategorie tot 65 jaar. In tegenstelling tot de huishoudens ouder dan 65 jaar (264.194) hadden anno 2005 circa 2.988.684 huishoudens tot 65 jaar een hypotheek. Slechts 8,1% van de huishoudens met een hypotheek waren daarmee ouder dan 65. Gerelateerd aan het besteedbaar inkomen, blijken de lage inkomens wel het meest gebaat te zijn bij de hypotheekrenteaftrek. Dit komt doordat deze groepen een relatief groot deel van hun besteedbaar inkomen kwijt zijn aan het wonen (VROM-raad, 2007). Het zal om deze reden niet verbazen dat het draagvlak voor de afschaffing of herziening van de hypotheekrenteaftrek laag is. Alle huishoudens die de hypotheekrente in aftrek brengen zijn immers gebaat bij deze aftrek. Dit blijkt onder meer uit het 'Nationaal kiezersonderzoek 2006' van het CBS (zie figuur 4.13).



Figuur 4.13: draagvlak stemgerechtigden voor afschaffing van de hypotheekrenteaftrek (CBS statistiek, 2008)

Slechts in de leeftijdscategorie van 75 jaar of ouder was meer dan 25% van de stemgerechtigden voor de afschaffing van deze aftrek. De jongere leeftijdscategorieën (tot 45 jaar) staan negatiever tegenover de afschaffing. Dit is niet vreemd aangezien tophypotheeken geconcentreerd zijn in de leeftijdsgroep van 25 tot 34 jaar (DNB, 2003). Het voorgaande brengt een belangrijke imperfectie van de woning(bouw)markt naar voren: de imperfecties die voortvloeien uit de politieke instituties. De politiek oefent een niet geringe invloed uit op werking van de woningmarkt en daarmee de woningbouwmarkt. Daar waar het de vraagstimulering van woningen betreft, kan dit treffend geïllustreerd worden door de volgende twee passages uit het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende IV (Coalitieakkoord, pag. 32, 2007):

- *“Deze kabinetsperiode vinden geen wijzigingen plaats in de fiscale behandeling van de eigen woning. Er zullen ook geen wijzigingen worden voorbereid of onderzocht voor de periode daarna.”*
- *“Het wetsvoorstel Huurliberalisatie wordt ingetrokken. De stijging van de huren zal worden gekoppeld aan de inflatie.”*

Het politieke krachtenveld verhindert in dit geval dus niet alleen wijzigingen in belangrijke aspecten van het vraag stimulerende beleid gedurende de kabinetsperiode. Het coalitieakkoord blokkeert ook het voorbereiden van wijzigingen en zelfs onderzoek naar deze eventuele wijzigingen. Dit politieke krachtenveld is op alle bestuurlijke niveaus terug te vinden en heeft op al deze niveaus (negatieve) gevolgen voor de werking van de woning(bouw)markt. Politieke akkoorden en daarmee het coalitieakkoord, zijn een logisch gevolg van (vaak lastige) coalitievorming binnen het Nederlandse meerpartijenstelsel. Zij belemmeren echter vaak op niet misverstande wijze de mogelijkheden om wijzigingen door te voeren in de Nederlandse woning(bouw)markt. Ook de VROM-raad (2007) concludeert dat het regeerakkoord de fundamentele oorzaken van de onevenwichtige markt in tact laat en daarmee in elk geval voor de korte termijn een integrale aanpak van verbeteringen op de woningmarkt onmogelijk maakt. Daarnaast dient in dit verband opgemerkt te worden dat het fiscale voordeel door de beperkte prijselasticiteit van het aanbod (zie paragraaf 3.3) grotendeels is gekapitaliseerd in de prijs van de koopwoning (Conijn, 2006). Conijn (2008) stelt op basis van enkele auteurs dat de schattingen van de mate van prijsverhoging, uiteenlopen van 30% (Briene e.a., 2005), 20 tot 24% (Boelhouwer e.a., 2001) en 9 tot 17% (Koning e.a., 2006). Hij benadrukt dat de verschillen te verklaren zijn uit de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de verschillende onderzoeken. Een versobering van de fiscale bevoordeling of zelfs een volledige afschaffing zal dan ook een daling van de woningprijs tot gevolg hebben. In welke mate deze daling optreedt, hangt af van de wijze waarop deze wijziging in de fiscale behandeling wordt vormgegeven. In het kader van het onderhavige onderzoek voldoet de vaststelling dat de hypotheekrenteaftrek een verhogend effect heeft gehad op de woningprijs en dat een eventuele wijziging in de fiscale behandeling van de eigen woning kan leiden tot een daling van de woningprijs. Deze daling van de woningprijs kan vervolgens weer consequenties hebben voor het LTV-ratio van uitstaande hypotheekschulden. De schuld neemt in een dergelijk geval immers toe ten opzichte van de onderliggende waarde.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de fiscale behandeling van de eigen woning, de woningprijs en de hypotheekschuld sterk met elkaar verweven zijn. Een hoge woningprijs en de historisch lage rente hebben onder andere geleid tot een hoge hypotheekschuld. Hoge hypotheekschulden worden daarbij nog extra gestimuleerd door de aftrekbaarheid van de hypotheekrente. De Nederlandse overheid loopt daarnaast door de fiscale behandeling van de woning miljarden mis aan inkomsten. De hogere inkomensgroepen hebben daarbij ook nog eens het grootste netto voordeel van deze fiscale behandeling. Dit staat op gespannen voet met de doelstellingen van de overheid op het gebied van de woningmarkt. Conijn (2008) concludeert dan ook: “De borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen is in feite de enige grondslag vanuit het publieke belang om de woonconsumptie te subsidiëren.”



Als gevolg van onder andere deze ontwikkelingen is de bereikbaarheid van de koopwoningmarkt voor starters verslechterd. Starters zijn genoodzaakt hypotheek met een hoog LTV-ratio af te sluiten. Hierdoor loopt deze kwetsbare groep relatief gezien de grootste financiële risico's. Al concludeert De Nederlandse Bank dat het risico van betalingsproblemen als geheel beperkt is (*DNB, 2003*). Zolang men aan de maandelijkse verplichtingen kan voldoen, zijn er immers weinig problemen. Bij hoge LTV-ratio's en stabiliserende of zelfs dalende woningprijzen, kunnen echter wel vermogensproblemen ontstaan. Als gevolg van de lage aanbodelasticiteit heeft de fiscale subsidiëring van de woonlasten geleid tot een stijging van de woningprijzen. Hierdoor heeft de fiscale subsidiëring amper tot geen invloed meer op de vraag naar woondiensten (*Conijn, 2008*). De fiscale behandeling van de eigen woning kost de overheid dus buitengewoon veel geld, stimuleert het behoud van een hoge schuld, bevoordeelt alle inkomensgroepen (waarbij het netto voordeel voor hogere inkomens zelfs hoger ligt) en de effectiviteit van de fiscale behandeling is als gevolg van de lage aanbodelasticiteit nihil. Een herziening van de fiscale behandeling van de eigen woning maakt om deze reden dan ook vaak deel uit van adviezen over de woningmarkt (*zie onder andere VROM-raad, 2007*).

Het politieke draagvlak voor wijziging van deze fiscale behandeling is echter beperkt. Wijzigingen in de fiscale behandeling van de woning zijn evenals onderzoek naar eventuele wijzigingen zelfs geblokkeerd in het regeerakkoord. Hierdoor is het (in ieder geval onder het geldende regeerakkoord) onmogelijk geworden een hervorming van de woningmarkt te bewerkstelligen. Dit staat haaks op de vele rapporten die een hervorming van de woningmarkt nodig achten. Zo stelt Kremers (*2008*) in het rapport dat hij opstelde in opdracht van het ministerie van WWI en minister Bos van Financiën, dat het duidelijk is dat vroeg of laat een hervormingsprogramma voor de woningmarkt onvermijdelijk is. Hij baseert deze stelling op een achttal recent verschenen "uitstekende studies" die "samen een evenwichtige analyse opleveren". Tevens benadrukt Kremers dat deze hervorming zowel de aanbod als vraagzijde moet omvatten, anders zou de hervorming uiteindelijk inefficiënt of zelfs contraproductief kunnen uitpakken. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de vraagstimulering van de huursector. De huursector kent namelijk ook imperfecties, die van invloed zijn op de werking van de woningmarkt en daarmee de woningbouwmarkt.

#### 4.1.3 Vraagstimulering en de huursector

De overheid intervenueert middels het huurbeleid ook in de vraagstructuren van de huursector. In de vorige paragraaf werd al aangetoond dat de Nederlandse huursector een relatief groot deel vormt van de gehele woningvoorraad. De overgrote meerderheid van deze huursector bestaat uit sociale huurwoningen. Daar waar het gaat om de sociale huurwoningen, nemen de Nederlandse woningcorporaties min of meer een monopolie in. Anno 2006 bezaten de gezamenlijke woningcorporaties circa 2.279.800 huurwoningen (*CFV, 2007*). De Nederlandse woningcorporaties vinden hun oorsprong in de tweede helft van de negentiende eeuw. Door de heersende liberale ideologie werd een actieve overheid nog als ongewenst beschouwd en volkshuisvesting werd dan ook niet gezien als overheidstaak (*Ekkers, 2002*). Vanaf 1850 kwam de volkshuisvesting echter in de belangstelling te staan van bepaalde kringen van de burgerij, zoals artsen, ingenieurs en juristen (*Ekkers, 2002*). Deze belangstelling werd grotendeels ingegeven door de slechte woonomstandigheden van de arbeiders. Vanuit deze gegoede burgerij ontstonden vanaf 1850 de eerste sociale woningbouwverenigingen. Dit waren 'semi-filantropische' verenigingen, waarbij de inleggers extra rendement offerden aan sociale doeleinden (*NYFER, 2003*). Vanaf 1890 nam de druk op de overheid om op te treden verder toe en uiteindelijk leidde dit tot het in het leven roepen van particuliere instellingen met huurwoningen, die de woonvoorziening voor de arbeiders tot hun taak moesten gaan rekenen (*Ekkers, 2002*). In 1901 werd met de invoering van de Woningwet, volkshuisvesting officieel een rijkszaak maar bleef zij een gemeentetaak (*Ekkers, 2002*).

Deze wet maakte het mogelijk dat onder voorwaarden woningcorporaties konden worden 'toegelaten' of erkend, waardoor zij in aanmerking kwamen voor subsidies en exploitatiebijdragen van de overheid (Ekkers, 2002). Sindsdien heeft het Nederlandse corporatiebestel grote ontwikkelingen doorgemaakt. Hierbij lag in de beginjaren het zwaartepunt bij het particulier initiatief. In de jaren na de twee wereldoorlog werd het belang van de woningbouwcorporaties echter groter. De jaren na de tweede wereldoorlog kunnen gezien worden als omslagpunt. Deze jaren kenmerkte zich door een hoge woningnood. Hieraan lagen onder meer de oorlogsschade en de sterk groeiende bevolking aan ten grondslag. Een belangrijke plaats binnen deze wederopbouw werd ingenomen door de woningcorporaties (zie ook *figuur 5.6*). Dit werd mede veroorzaakt door de Woonruimtetwet 1947, die de corporaties verplichtte iedereen die in nood was aan woonruimte te helpen. In deze vroeg naoorlogse periode was de overheid (het rijk en de gemeenten) sterk (financieel) verbonden met de woningcorporaties. Na 1965 zette het beleid echter in op marktwerking en verzelfstandiging (NYFER, 2003). Deze grotere vrijheid en zelfstandigheid werd in 1976 gerealiseerd door een wijziging van de Woningwet, een tweetal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en een zestal beschikkingen die tezamen de nieuwe 'Grondwet' voor de woningcorporaties vormden (NYFER, 2003). Hiermee werden de woningcorporaties met name onafhankelijker van de gemeenten. Maar ook het Rijk wilde af van de hoge kosten voor volkshuisvesting, dit leidde tot de vorming van een financiële zekerheidsstructuur, bestaande uit de oprichting van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) (NYFER, 2003). Het vormen van deze financiële zekerheidsstructuur vormde de basis voor de verdere verzelfstandiging van de woningcorporaties in de jaren negentig van de vorige eeuw. Deze verdere verzelfstandiging werd gerealiseerd door de maatregelen die resulteerden uit de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (NYFER, 2003):

- De invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in 1993;
- De bruteringsoperatie in 1995;
- De afschaffing van de objectsubsidies voor nieuwbouw en exploitatie van woningen;

Het voorgaande heeft er toe geleid dat woningcorporaties in de loop der jaren, een hoge mate van zelfstandigheid hebben verkregen. De vergrote zelfstandigheid betekent echter niet dat doelstelling van woningcorporaties is veranderd. De sociale doelstelling van de woningcorporaties is tot op heden sterk verankerd in de Woningwet en het BBSH. De artikelen 70 en 70c van de thans geldende Woningwet laten dit duidelijk zien:

Artikel 70:

*"Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam".*

Artikel 70c

*"De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs geven zij zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen".*

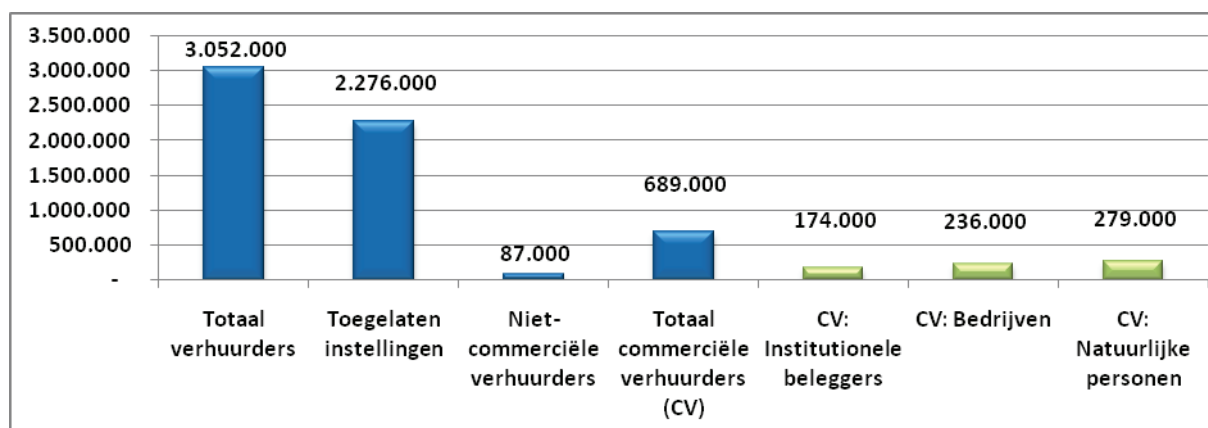
De toegenomen zelfstandigheid heeft geleid tot een toenemende vrijheid in het ontplooiën van activiteiten die buiten de directe 'volkshuisvestelijke' activiteiten liggen.

Naast hun non-profit 'volkshuisvestelijke' activiteiten, ontplooiën woningcorporaties ook (steeds meer) commerciële activiteiten. Veel van deze activiteiten worden verricht in zogenaamde 'verbindingen'. Onder een 'verbinding' wordt in dit verband verstaan (CFV, 2008a):

- Een dochtermaatschappij waaronder ook begrepen mogelijke kleindochters.
- Een deelneming
- Financiële of bestuurlijke banden met een bestaande andere rechtspersoon of vennootschap; stemrechten in de algemene vergadering van een bestaande andere rechtspersoon of vennootschap of het oprichten of doen oprichten van een andere rechtspersoon of vennootschap, op zodanige wijze dat daardoor een duurzame band met die rechtspersoon of vennootschap ontstaat.

De resultaten uit deze activiteiten komen vervolgens ten goede aan de primaire doelstelling van de woningcorporaties. In 2007 had 61% van de 455 corporaties relaties met één of meer verbindingen. In 2007 bedroeg het totaal aantal verbindingen 1546. De totale omvang van de bezittingen van de verbindingen bedroeg in 2007 circa 4,5 miljard euro, waarvan meer dan 90% gefinancierd is vanuit de toegelaten instellingen. Van de verbindingen die zich bezig houden met een enkele activiteit, houden 479 verbindingen zich bezig met projectontwikkeling en 108 met vastgoedexploitatie (cijfers: CFV, 2008a).

Met de toename van marktactiviteiten neemt ook de discussie over deze activiteiten toe. Hierbij wordt regelmatig gesteld dat woningcorporaties voordeel genieten ten opzichte van marktpartijen. Er zou geen sprake zijn van een 'level playing field'. Dit heeft onder andere geleid tot het invoeren van de integrale vennootschapsbelastingplicht voor woningcorporaties. De discussie over de toegelaten activiteiten is echter nog niet beëindigd. Tot op de dag van vandaag is dit een grijs gebied, dat nog eens benadrukt wordt door de huidige problematiek rond de corporaties Rochdale, Woonbron en SGBB. De toenemende marktactiviteiten en discussies komen ook tot uitdrukking in de koopwoningbouw, hier is sprake van een toenemend aandeel van woningcorporaties. Het CFV (2008b) wijst in dit verband ook op de verhoudingen met marktpartijen. De woningcorporaties nemen dus min of meer een monopolie positie in binnen de sociale huursector. De Nederlandse huursector is relatief gezien sterk gereguleerd. Hierbij gaat het echter niet enkel om het sociale corporatiebezit. De sociale huursector is echter wel sterker gereguleerd dan de niet-sociale huursector. In figuur 4.14 is een overzicht weergegeven van het bezit van Nederlandse huurwoningen.



Figuur 4.14: woningbezit Nederlandse verhuurders (Companen, 2008 / eigen bewerking)

Zoals reeds geconstateerd werd in de voorgaande paragraaf, zijn (fundamentele) wijzigingen in het huurbeleid eveneens geblokkeerd in het regeerakkoord. De interventie van de overheid in de huursector, komt vooral tot uitdrukking in de subsidiëring van de woonlasten van de huursector.

De VROM-raad (2007) onderscheidt daarbij de volgende overheidsinterventies in de huursector, die deze woonlasten beïnvloeden.

- Huurtoeslag;
- Prijsregulering voor groot deel huurwoningenvoorraad;
- Voordelen voor woningcorporaties (o.a. BLS-subsidies, lagere grondkosten bij sociale woningbouw, Rijk als achtervang bij WSW, steun van Centraal Fonds Volkshuisvesting, leningen van de bank Nederlandse Gemeenten).
- Vennootschapsbelasting (VPB)
- Onroerend zaakbelasting;
- Verkoop van huurwoningen met korting.

Als gevolg van deze overheidsinterventies kent de Nederlandse huursector enkele problemen, die hierna kort uiteengezet worden. Hierbij zal met name ingegaan worden op de eerste twee genoemde overheidsinterventies. De gevolgen van deze overheidsinterventies zijn namelijk goed te kwantificeren. De huurtoeslag is de opvolger van de welbekende 'huursubsidie'. De huurtoeslag is een tegemoetkoming van het Rijk in de huurkosten voor de lagere inkomens. Om in aanmerking te komen voor huurtoeslag moet aan enkele voorwaarden voldaan worden. Voor mensen ouder dan 23 en jonger dan 65, moet de huur bijvoorbeeld lager zijn dan € 631,73 per maand en mag het inkomen voor alleenstaanden niet hoger zijn dan € 20.975,- (€ 28.475 voor samenwonenden) ([www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl)). In 2006 ontvingen bijna 1 miljoen huishoudens een huurtoeslag, waarmee een totaal bedrag van 1,8 miljard euro gemoeid was (CBS, 2007b). In 2006 ontvingen deze huishoudens gemiddeld € 150 per maand aan huurtoeslag, hetgeen gemiddeld 40 procent van de huurlasten was (CBS, 2007b). De huurtoeslag kan gezien worden als een vorm van marktstimulering.

Naast deze stimulering van de huurmarkt, reguleert de overheid de huurmarkt eveneens. Deze regulering komt tot uiting in het woninghuurbeleid. In Nederland zijn huurders en verhuurders in beginsel vrij een huurprijs overeen te komen (VROM, 2008a). Tot aan de huurliberalisatiegrens, geldt echter wel een maximale huurprijsgrens. Deze grens wordt bepaald op basis van het woningwaarderingstelsel. Naast deze maximale huurprijsgrens geldt eveneens tot de huurliberalisatiegrens een maximale huurprijsstijging. In het regeerakkoord is vastgelegd dat deze maximale huurprijsstijging gekoppeld is aan de inflatie. Deze maximale huurprijsstijging vormt een bovengrens, het is geen leidraad voor de huurstijging voor alle woningen in Nederland (VROM, 2008a). In tegenstelling tot de huurtoeslag vormt de huurregulering geen overheidssubsidie. Het overheidsbeleid heeft echter wel een huurprijsverlagend effect, waardoor deze vorm van overheidsregulering eveneens beschouwd kan worden als een vorm van vraagstimulering. Slechts een beperkt deel van de Nederlandse huursector is geliberaliseerd. In 2005 bedroeg de geliberaliseerde huursector circa 5% van de huursector (VNG, 2005). Voor de geliberaliseerde huursector geldt er geen maximale huurprijs(stijging). Een huurovereenkomst is geliberaliseerd indien de overeenkomst ingegaan is vanaf 1 juli 1994, het een zelfstandige woning betreft en als de (kale) aanvangshuurprijs boven de toenmalige huursubsidie/huurtoeslaggrens lag (VROM, 2008b). Het kabinet Balkenende II was voornemens huurbeleidswijzigingen door te voeren, waardoor op termijn 25% van de huurwoningen geliberaliseerd konden worden (Tweede Kamer, 2006). De huidige regering heeft dit wetsvoorstel huurliberalisatie echter ingetrokken en verdere wijzigingen in het huurbeleid geblokkeerd.

Naast de huurtoeslag en de huurregulering onderscheiden Romijn en Besseling (2008) nog een derde beleidsinstrument van het woninghuurbeleid, te weten het huurbeleid van de woningcorporaties. Als gevolg van het grote huurwoningbezit van de Nederlandse woningcorporaties heeft het huurbeleid van de woningcorporaties eveneens gevolgen voor de woonlasten van vele Nederlandse huurders.

Romijn en Besseling (2008) concluderen namelijk dat woningcorporaties uit hoofde van hun wettelijke doelstellingen, huren vragen onder de wettelijke maximale huurprijs. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat niet enkel de woningcorporaties een lagere huur hanteren dan de wettelijke toegestane maximum huur. In figuur 4.15 is per type verhuurder, voor het jaar 2008, de feitelijke huur als percentage van de maximale huur weergegeven (Companen, 2008). Hieruit blijkt dat bij de woningcorporaties (toegelaten instellingen), de meeste ruimte zit tussen de feitelijke huur en de maximale huur. Het is voor verhuurders echter wel toegestaan om bij nieuwe verhuring de achtergebleven (feitelijke) huur in overeenstemming te brengen met de maximaal toegestane huur, de zogenaamde harmonisatie ineens.

Toegelaten instellingen	68,5%
Niet commerciële verhuurders	79,1%
Commerciële verhuurders	82,5%
<b>Totaal</b>	<b>70,6%</b>

Figuur 4.15: Feitelijke huur als percentage van de maximale huur, naar type verhuurder, 2008. (Companen, 2008)

Romijn en Besseling (2008) hebben de effecten van het woninghuurbeleid (huurregulering, de verhuur via toegelaten instellingen en de huurtoeslag) voor de woonlasten berekend. Hieruit blijkt dat de woonlasten van huurders door het woninghuurbeleid met in totaal 14,5 miljard euro (€ 4750 per huishouden per jaar) worden verlaagd, ten opzichte van de markthuur. Dit komt neer op een verlaging van de woonlasten van huurders met bijna 50%. Het grootste deel van de woonlastenverlaging wordt volgens Romijn en Besseling veroorzaakt door de huurregulering, terwijl de huurtoeslag hierbij slechts een relatief bescheiden rol speelt. Romijn en Besseling concluderen ook dat alle inkomensgroepen nagenoeg even veel profiteren van het woninghuurbeleid, namelijk tussen de € 4000 en € 5000 per huishouden. Gerelateerd aan het inkomen, bestaan er uiteraard wel grotere verschillen.

Het huidige woninghuurbeleid van de overheid heeft negatieve gevolgen voor de woningmarkt. De kunstmatig lage huren betekenen dat het aanbod onvoldoende is om aan de vraag te voldoen (Romijn en Besseling, 2008). Voor een deel wordt dit veroorzaakt door het 'scheefwonen'. Met scheefwonen wordt in dit verband bedoeld op de situatie waarbij een huurder in relatie tot zijn of haar inkomen in een te goedkope woning woont. Dit scheefwonen vormt een probleem in Nederland. Overigens werd dit probleem in 1994 al door staatsecretaris Heerma in een kamerbrief onderkend: "Uitgangspunt is daarbij dat te goedkoop wonen, bij welke aantallen huishoudens dit zich ook voordoet, in principe een ondoelmatig gebruik van de voorraad betekent zolang er huishoudens uit de doelgroep zijn die te duur wonen of zolang er behoefte is aan nieuwe goedkope woningen." (Tweede Kamer, 1994). In dezelfde brief wordt gesteld dat er vooral duurdere huur- en koopwoningen aan de voorraad moeten worden toegevoegd om de doorstroming te genereren en dat de aandachtsgroep van beleid primair in de voorraad zal moeten worden gehuisvest (Tweede Kamer, 1994). Deze doelstelling blijkt echter nog onvoldoende gerealiseerd te zijn. Uit onderzoek van Romijn en Besseling (2008) blijkt dat de Nederlandse woningvoorraad bestaat uit 2,3 miljoen woningen met een lage of betaalbare huur, tegenover 'slechts' 1,3 miljoen huishoudens met een laag inkomen. Van de 1,7 miljoen huurders met een midden of hoog inkomen woont echter bijna driekwart in (te) kleine huurwoningen die niet voor hen bestemd zijn. Hierdoor lijkt er een tekort te zijn aan gereguleerde huurwoningen, hetgeen terug te zien is in de lange wachtlijsten bij woningbouwcorporaties. In werkelijkheid, staan er in Nederland echter voldoende goedkope woningen voor huishoudens met een laag inkomen. Het bij bouwen van sociale (huur) woningen is volgens Eichholtz en Lindenthal (2008) dan ook niet verstandig. Volgens hen zullen dit de sloopwoningen van 2020 en verder worden.

Eichholtz en Lindenthal (2008) noemen een tweetal manieren waarop de doorstroming op de huurmarkt bevorderd kan worden. Allereerst noemen zij de liberalisering van de huurmarkt. Op basis van de resultaten van Romijn en Besseling, komen Eichholtz en Lindenthal echter tot de conclusie dat een volledige liberalisering van de huurmarkt zal leiden tot een verdubbeling van de huren, waardoor het politieke draagvlak hiervoor beperkt zal zijn. In de plaats van liberalisering pleiten Eichholtz en Lindenthal voor een rigide inkomenstoetsing. Er zou volgens hen een wettelijk kader moeten komen om inkomenstoetsing mogelijk te maken, zodanig dat mensen die het kunnen betalen gewoon de markthuur voor hun woning moeten gaan betalen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2008) stelt dat er in Nederland grote regionale verschillen bestaan in de doorstroming in het algemeen en in de doorstroming van huur- naar een koopwoning in het bijzonder. Een lage regionale huur-koopdoorstroming wijst volgens het Planbureau op krapte op de regionale woningmarkt. Het Planbureau concludeert dat de doorstroming in het algemeen en de huur-koopdoorstroming kunnen worden bevorderd door de beschikbaarheid van koopwoningen te vergroten. In tegenstelling tot Eichholtz en Lindenthal (2008), acht het Planbureau het wel nodig om meer (goedkope) woningen te bouwen om de keuzemogelijkheden tussen huren en kopen te vergroten. Het bouwen van meer goedkope woningen, vergroot echter de toch al forse goedkope woningvoorraad in Nederland. Een poging tot het herverdelen van de huidige sociale (huur)woningvoorraad onder de sociale doelgroep, alvorens deze voorraad sterk te vergroten, lijkt dan ook verstandig. Uiteraard zal dit geen dwingende herverdeling moeten zijn (door middel van bijvoorbeeld uitzetting). Financiële prikkels, zoals het verhogen van de huren voor scheefwoners door de invoering van een inkomenstoetsing (zoals voorgesteld door Eichholtz en Lindenthal), lijkt een verstandigere eerste stap om de doorstroming te verbeteren. Uiteraard kan de situatie per regio verschillen, waardoor het bouwen van meer sociale (huur)woningen in bepaalde regio's nodig zal zijn. Tevens zal het bijbouwen van sociale (huur)woningen nodig blijven, indien de overheid besluit de herverdeling van de huidige sociale woningvoorraad niet mogelijk te maken middels bijvoorbeeld de hiervoor genoemde financiële prikkels. Het (kunstmatige) tekort aan sociale (huur)woningen zal immers in dat geval blijven bestaan. In een recente kamerbrief (d.d. 14 april 2009) stelt de minister dat er geen reden is om actief beleid te ontwikkelen om goedkope scheefheid tegen te gaan (VROM/WWI, 2009a). De minister stelt onder meer dat ook de middeninkomens bescherming behoeven: "voor huishoudens met een (lager) middeninkomen zijn de huurprijsregulering en het gematigde huurbeleid van corporaties de enige vormen van bescherming op de woningmarkt: voor huurtoeslag komen zij niet in aanmerking en een koopwoning is vaak financieel onbereikbaar." (VROM/WWI, 2009a). De minister beschouwt dus niet alleen de lage inkomensgroep als doelgroep voor de sociale woningsector. Daarbij legt hij een directe relatie tussen de sociale sector en de hoge woningprijzen. Het woningprijsverhogende beleid van de overheid (onder meer door aanbodbeperking), lijkt dus tegelijkertijd de druk op de sociale woningvoorraad te vergroten. Waarmee ernstig getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van het Rijksbeleid. Het einde van het (goedkope) scheefwonen lijkt in ieder geval nog ver weg te liggen.

#### 4.1.4 De gevolgen van de vraagstimulering door de overheid

Op basis van de voorgaande paragrafen kan geconcludeerd worden dat de overheid op verschillende wijzen ingrijpt in vraagstructuren van zowel de koop- als huursector. Dit ingrijpen komt met name tot uiting in de woonlasten in beide woningmarktsectoren. Zowel binnen de koop- als huursector is sprake van een forse verlaging van de woonlasten voor huishoudens, als gevolg van het overheidsingrijpen. Middels de verlaging van de woonlasten draagt de overheid bij aan een toenemende vraag in zowel de koop- als huursector. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het voordeel van de fiscale behandeling van de woning grotendeels verdisconteerd is in de woningprijzen, waardoor het vraagstimulerende effect minder groot zal zijn.

De verlaging van de woonlasten, komt zowel in de koop- als huursector, ten goede aan alle huishoudens. Zowel de lage inkomens als de hoge inkomens profiteren van de verlaging van de woonlasten als gevolg van het overheidsingrijpen. Conijn (2008) stelt echter dat de borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen in feite de enige grondslag is vanuit het publieke belang om de woonconsumptie te subsidiëren. De vraagstimulering door de overheid heeft een verschillende uitwerking op de woningprijzen in de beide woningmarktsectoren. Zo werd al eerder geconcludeerd dat de koopwoningprijzen zijn gestegen, als gevolg van de fiscale behandeling van de eigen woning. Door deze vraagstimulering in een krappe woningmarkt, stijgen eveneens de prijzen van de goedkope woningen, hetgeen de mogelijkheden tot het kopen van een woning voor huishoudens met lage inkomens verder verkleint (PBL, 2008). Daarnaast verhoogt de overdrachtsbelasting de woningprijs en daarmee veelal ook de hypotheekschuld. Het voorgaande staat haaks op de gevolgen van het woninghuurbeleid van de overheid. Het woninghuurbeleid van de overheid leidt immers tot een verlaging van de huur, hetgeen leidt tot een verlaging van de huurwoningwaarde (Conijn, 2008). In een evenwichtige woningmarkt zonder de versturende invloed van de subsidiëring, zouden de woningwaardes in de koop- en huursector echter globaal aan elkaar gelijk dienen te zijn (Conijn, 2008). Een afbouw van de huidige generieke subsidiëring heeft dan ook tegengestelde gevolgen voor de beide woningmarktsectoren (Conijn, 2008):

- In de koopsector daalt de prijs van de woning; in de huursector stijgt de prijs van de woning;
- De nieuwbouw van huurwoningen wordt aantrekkelijker; de nieuwbouw van koopwoningen juist niet;
- In de koopsector komt vermindering van de subsidiëring in de eerste instantie ten goede aan de overheid; in de huursector via een hoger huurniveau in eerste instantie ten goede aan de verhuurders.

In potentie kunnen de gevolgen van een afbouw van de generieke subsidies in zowel de koop- als huursector grote gevolgen hebben. Zo zal een daling van de koopwoningprijzen een verslechterende vermogenspositie voor zittende huiseigenaren tot gevolg hebben en leidt een volledige liberalisering van de huursector, zoals Romijn en Besseling reeds aantoonde, tot sterk stijgende huren voor zittende huurders. Het is dan ook niet verwonderlijk dat politiek gezien, de woningmarkt een (zeer) gevoelig onderwerp is. Iedere kiezer die een woning bewoont zal immers in potentie de gevolgen merken van een veranderend woningmarktsysteem. In zekere zin zit de Nederlandse woningmarkt in politieke zin, 'gevangen' in het huidige woningmarktsysteem. Er is in zekere zin sprake van politieke lock-in (zie paragraaf 3.2). Het ter discussie stellen van de werking van de huidige woningmarkt, door één enkele politieke partij is namelijk gezien het beperkte draagvlak onder de burgers (in politieke zin) niet verstandig. Om uit deze politieke impasse te komen is er een breed politiek draagvlak nodig. Hiervoor is het noodzakelijk dat de politieke partijen samenwerken en samen de problematiek van het huidige systeem onderkennen. Dit kunnen zij doen door gezamenlijk de conclusies te onderschrijven van de vele gedegen, onafhankelijke onderzoeken over de werking van de woningmarkt, die gepubliceerd zijn door wetenschappers, advies- en onderzoeksbureaus en adviesraden van de overheid. Enkel door partijpolitiek op de achtergrond te plaatsen en de problematiek op de woningmarkt centraal te stellen, kan dit draagvlak ontstaan. Het is echter de politiek zelf die tot deze conclusie moet komen, voordat er daadwerkelijk wat kan en zal veranderen. Het vastleggen van afspraken in een regeerakkoord en het doen van concessies gedurende de regeringsvorming is een logisch gevolg van het meerpartijenstelsel dat Nederland kent. Echter het bij voorbaat uitsluiten van fundamentele beleidswijzigingen ten aanzien van de woningmarkt en/of het uitvoeren van voorbereidingen hiertoe, zoals in het huidige regeerakkoord vastgelegd is, verhinderden de goede werking van de woningmarkt. De onderzoeken naar de woningmarkt hebben veelal één ding gemeen: de beleidswijzigingen op de woningmarkt, dienen zo breed en volledig mogelijk uitgevoerd te worden, gedurende een langere transitiefase. Juist deze brede beleidswijzigingen worden op dit moment verhinderd, waardoor de noodzakelijke beleidswijzigingen, zoals deze voorgesteld wordt in de verschillende onderzoeken, in ieder geval gedurende deze regeringsperiode waarschijnlijk niet gerealiseerd zullen worden.

Er kan dan ook getwijfeld worden aan de effectiviteit van de maatregelen die mogelijk voortvloeien uit het voornemen van de regering om te kijken op welke wijze het de flexibiliteit van de woningmarkt kan bevorderen binnen de kaders van het coalitieakkoord (*Tweede Kamer, 2008a*). De vraagstimulering door de overheid heeft indirect ook invloed op de woningbouwmarkt. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de effecten van deze vraagstimulering op de woningprijzen van zowel de huur- als koopwoningen. Deze woningprijzen vormen immers één van de variabelen die de haalbaarheid van woningbouwprojecten bepalen (*zie de prijskolom van een woning in hoofdstuk 2*). Een hoge woningmarktprijs betekent in beginsel (zolang de woningen ook daadwerkelijk verkocht worden) voor projectontwikkelaars dat de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten gewaarborgd zal zijn.

De hoge verkoopopbrengsten van de woningen zullen immers in principe voldoende moeten zijn om de totale bouwkosten te dekken en de winstdoelstelling te behalen. Ook de gemeenten zijn in principe gebaat bij een hoge woningprijs. Door hoge verkoopopbrengsten, is de gemeente namelijk beter in staat om (grondexploitatie)kosten te verhalen op projectontwikkelaars. Indien de gemeente de woningbouwgrond daarnaast ook nog in eigendom heeft, hebben hoge woningprijzen nog een tweede voordeel voor gemeenten. De woningprijs bepaalt namelijk indirect ook de marktwaarde van de grond. Dit wordt ook wel de residuele grondwaarde genoemd. Daarnaast stijgen door hoge woningprijzen eveneens de gemeentelijke inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB). Dalende woningprijzen hebben daarentegen negatieve gevolgen zowel de projectontwikkelaars als de gemeenten. Door lagere woningprijzen, wordt de haalbaarheid van woningbouwprojecten immers negatief beïnvloed. Hetgeen gevolgen heeft voor de verhaalbaarheid van gemeentelijke (grondexploitatie)kosten, de eventuele gemeentelijke grondwinsten en de rendementen van projectontwikkelaars. Dit alles kan vervolgens negatieve gevolgen hebben op de Nederlandse woningbouwproductie. Anderzijds heeft een veranderende woningvraag, als gevolg van het vraagstimulerende beleid of de indirecte gevolgen van dit beleid (zoals de hiervoor genoemde veranderende woningprijzen), gevolgen voor de woningbouwmarkt. Zo is het mogelijk dat de vraag naar huurwoningen toeneemt in het geval de koopwoningprijzen dalen als het gevolg van een wijziging in de fiscale behandeling van de woning. Het tegenovergestelde is ook mogelijk, dalende koopwoningprijzen kunnen ook de vraag naar koopwoningen vergroten. Voor niet-woningeigenaren kan de koopwoningmarkt immers beter bereikbaar/betaalbaar worden door de dalende woningprijzen. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld hogere huurlasten, als gevolg van een (volledige) liberalisatie van de huurmarkt leiden tot toenemende vraag naar koopwoningen.

De hiervoor genoemde voorbeelden van veranderingen in de woningvraag, zullen vervolgens op de woningbouwmarkt, vertaald moeten worden in een passend aanbod. Zoals in voorgaande hoofdstukken al werd geconcludeerd, is de aanbodelasticiteit van de Nederlandse woningbouwmarkt echter beperkt als gevolg van woningbouwmarktimperfecties. Het voorgaande maakt duidelijk dat het vraagstimulerende beleid van de overheid, belangrijke gevolgen kan hebben voor zowel de koop als huursector van de woning- en woningbouwmarkt. Zo heeft het vraagstimulerende beleid onder andere invloed op de vraag naar koop- en huurwoningen, de woonlasten en vermogenspositie van huurders en kopers en de kosten en opbrengsten van gemeenten en projectontwikkelaars. Deze effecten zijn vervolgens weer van invloed op de werking van de woningbouwmarkt.



## 4.2 Woningbouwmarktimperfecties

De effecten van het vraagstimulerende beleid, in combinatie met de overige woningvraag bepalende factoren, zullen op de woningbouwmarkt moeten leiden tot de productie van een passend aanbod aan woningen. In hoofdstuk 3 werd reeds op basis van verschillende onderzoeken aangetoond dat de Nederlandse aanbodelasticiteit zeer laag is. In hetzelfde hoofdstuk werden ook de belangrijkste oorzaken genoemd. In deze paragraaf worden de belangrijkste imperfecties van de woningbouwmarkt uiteengezet. Hiervoor zal worden aangesloten bij de woningmarktimperfecties, zoals deze geconstateerd zijn door de 'Taskforce woningbouwproductie'. Het eindrapport van deze commissie dateert uit het jaar 2002. De belangrijkste knelpunten zijn echter ook anno 2009 nog actueel. Dit onderzoek concentreert zich daarbij met name op de relatie tussen de gemeenten en de projectontwikkelaars.

### 4.2.1 De door de 'Taskforce woningbouwproductie' geconstateerde knelpunten

In figuur 4.16 is een overzicht weergegeven van de belangrijkste oorzaken voor de stagnerende woningbouwproductie, zoals deze door de Taskforce woningbouwproductie geconstateerd zijn. In de volgende paragrafen zullen deze imperfecties nader uiteengezet worden. Hierbij zal allereerst ingegaan worden op de personele capaciteitstekorten. Vervolgens zullen het beleid en de regelgeving en de lokale procedures en procesgang aan de orde komen.

<p><b>Beleid en regelgeving</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Veelheid en complexiteit van regelgeving<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Rijksregelgeving</i></li><li>• <i>Lokale eisen</i></li></ul></li><li>• Ondoorzichtigheid van regelgeving</li><li>• Verandering van regelgeving</li></ul> <p><b>Lokale procedures en procesgang</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ondoorzichtigheid en traagheid procedures</li><li>• Onduidelijkheid over de rolverdeling (ontbreken van een duidelijke regierol in de bouw)</li><li>• Afstemming en onderhandelingen, bij bijvoorbeeld:<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Planning</i></li><li>• <i>Bij complexe binnenstedelijke gebieden</i></li><li>• <i>Infrastructuur</i></li><li>• <i>Grondprijsmethodiek</i></li></ul></li><li>• Draagvlak<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Binnen de verschillende partijen</i></li><li>• <i>Tussen de verschillende partijen</i></li></ul></li><li>• Gebrek aan communicatie tussen de betrokken partijen, door bijvoorbeeld het niet uitspreken van:<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Intenties</i></li><li>• <i>Randvoorwaarden</i></li><li>• <i>Belangen</i></li><li>• <i>Knelpunten</i></li></ul></li></ul> <p><b>Personele capaciteitstekorten bij gemeenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kwalitatieve, kwantitatieve en toekomstige tekorten</li></ul> <p><b>Personele capaciteitstekorten bij marktpartijen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kwalitatieve, kwantitatieve en toekomstige tekorten</li></ul>
--

Figuur 4.16: door de Taskforce woningbouwproductie geconstateerde knelpunten (Taskforce, 2002)

### 4.2.2 Personele capaciteitstekorten

De personele capaciteitstekorten kunnen beschouwd worden als een bijzonder knelpunt voor de woningbouwproductie. De oorzaken van de capaciteitstekorten zijn namelijk voor beide partijen verschillend. Gemeenten ondervinden veel concurrentie op de arbeidsmarkt waarbij ongetwijfeld het 'imagoprobleem' een grote rol speelt.

Voor marktpartijen wordt de vraag naar personeel daarentegen voornamelijk bepaald door de conjuncturele situatie op een bepaald moment. De Taskforce woningproductie constateerde in 2002 dat er bij marktpartijen zowel kwalitatieve als kwantitatieve personele capaciteitstekorten bestonden (*Taskforce, 2002*). Daarbij tekende de Taskforce aan, dat vanaf het einde 2000 en in de loop van 2001 de capaciteitstekorten bij marktpartijen snel aan het afnemen waren. In haar rapport constateert de Taskforce daarnaast dat als gevolg van de vertraging in de economische groei, de marktpartijen de personele capaciteitstekorten de komende jaren (dus: vanaf 2001) in afnemende mate als beperking zien. In de 'Knelpuntenmonitor Woningproductie 2007' (*OTB, 2007a*) (deelrapport marktpartijen) hadden de eerste vier knelpunten van de 'top 10 stijgers van knelpunten', betrekking op onvoldoende beschikbaarheid en gekwalificeerdheid van uitvoerend en directievoerend personeel. De marktpartijen gaven hiermee een duidelijk signaal af, ten aanzien van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve personeelstekorten in de marktsector. Deze toenemende personele capaciteitstekorten hingen onder andere samen met de toenemende economische groei vanaf 2003 en de daarmee samenhangende bouwproductiestijging (zie *figuur 4.8 voor het BBP*). Anno 2009 lijkt deze situatie volledig omgeslagen te zijn. De Amerikaanse subprime hypotheekcrisis is sinds begin 2007 geëvolueerd in een wereldwijde kredietcrisis. De gevolgen van deze kredietcrisis op de reële economie worden steeds zichtbaarder en ze lijken aanzienlijk in omvang te zijn. Diverse bouwondernemingen en projectontwikkelaars hebben onlangs aangegeven te moeten bezuinigen op personeel. Zo hebben bijvoorbeeld Multi Development, Rabo Vastgoedgroep, TCN, OVG, AM en Heijmans dit al kenbaar gemaakt (*Vastgoedmarkt, 2008*) en is op 4 februari 2009 het faillissement van de Van Hoogevest Groep uitgesproken ([www.hoogevest.nl](http://www.hoogevest.nl)). Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) voorspelde in april 2009 dat de totale werkgelegenheid in de bouw in 2009 en 2010 10% afneemt, hetgeen neerkomt op een verlies van 50.000 banen (*EIB, 2009*). Het voorgaande maakt duidelijk dat de personele capaciteitsproblemen in de marktsector een (sterke) relatie vertonen met de conjuncturele ontwikkelingen.

De personeelsvraag van gemeenten is minder gevoelig voor conjunctuurschommelingen dan de personeelsvraag van marktpartijen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien gemeenten relatief weinig marktactiviteiten verricht. De Taskforce concludeert in haar rapport, op basis van het onderzoeksbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, dat driekwart van de gemeenten problemen ervaart bij het vinden van nieuw, kwalitatief goed personeel. De grootste problemen werden volgens de Taskforce gevormd door het beperkte aantal sollicitanten en niet-adequaat opgeleide sollicitanten. Tevens concludeert de Taskforce dat bij het invullen van functies op HBO en academisch niveau problemen gemeld worden. Met name ten aanzien van beleidsmedewerkers en – adviseurs en managementfuncties, waardoor vooral de functies die van belang zijn voor het woningbouwproces onder druk komen te staan. Uit een recent onderzoek dat uitgevoerd is in opdracht van de VROM-Inspectie blijkt dat de personeelsproblemen van Nederlandse gemeenten ook in 2008 nog relatief groot te zijn. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat (*Veldkamp, 2008*):

- Bijna tweederde van de Nederlandse gemeenten behoefte heeft aan nieuw personeel. De totale gemiddelde vacaturegraad is 14%;
- De meeste openstaande vacatures hebben betrekking op het gebied bouwen;
- 80% van de gemeenten heeft in 2007 te maken gehad met moeilijk vervulbare vacatures;
- Gemeenten ondervinden relatief vaak hinder van concurrentie op de arbeidsmarkt;
- De (moeilijk vervulbare) vacatures voor VROM-taken hebben in grote mate betrekking op functies voor hoger (beroeps)opgeleiden;
- Gemeenten signaleren een krapte op de arbeidsmarkt en in het bijzonder een krapte in gekwalificeerd personeel.
- Moeilijk vervulbare vacatures hebben vaak gevolgen voor de uitvoering van VROM-Taken.

Zo bleek uit een meerjarig onderzoek van de VROM-Inspectie dat gemeenten de taakuitvoering van VROM-taken maar matig op orde hadden. In het domein bouwen werd slechts 20% van de taken adequaat uitgevoerd, voor het domein ruimte was dit 25% en voor het domein milieu 30% (*Tweede Kamer, 2008b*). Hierbij dient wel aangetekend te worden, dat meer dan de helft van de verbeterpunten binnen één à anderhalf jaar na het onderzoek zijn gerealiseerd en een ander deel is gedeeltelijk gerealiseerd (*Tweede Kamer, 2008b*). Desalniettemin kan geconcludeerd worden dat gemeenten structureel problemen ondervinden bij het vervullen van vacatures. Hierbij gaat het zowel om de aantallen sollicitanten als de gekwalificeerdheid van deze sollicitanten. Tevens kan geconcludeerd worden dat deze problemen gevolgen hebben voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Zowel bij de marktpartijen als gemeenten wordt het voorgaande gezien als knelpunt voor de woningbouwproductie. De marktpartijen beschouwen daarbij zowel de personeelscapaciteit als –deskundigheid als een top 10 knelpunt (*OTB, 2007a*). Voor de gemeenten vormt echter enkel ‘onvoldoende personeelscapaciteit bij gemeenten’ een top 10 stijger, daar waar het gaat om de planfase bij binnenstedelijke locaties (*OTB, 2007b*). Daarnaast heeft de gemeenteambtenaar een verandering doorgemaakt van uitvoerend naar meer beleidsvormend, hetgeen een grote omslag betekent in de manier van werken voor het gemeentelijk personeel (*Taskforce, 2002*).

Externe effecten (bijvoorbeeld de conjunctuur) hebben dus een grote invloed op de personeelsvraag van marktpartijen. Dit in tegenstelling tot de gemeentelijke personeelsvraag. Hier worden de personele capaciteitstekorten vooral veroorzaakt door het ‘imagoprobleem’ en de concurrentie op de arbeidsmarkt. Als gevolg ondervinden verschillende gemeenten problemen het uitvoeren van haar taken. De taken en de manier van werken is voor gemeenten sterk veranderd, hetgeen veel van de bestaande personeelscapaciteit vergt. Als gevolg van het voorgaande, kan het voor gemeenten lastig zijn om zich aan te passen aan de dynamiek en flexibiliteit van marktpartijen. Gemeenten hebben de complexe taak om met de vaak beperkte personele capaciteit, binnen de door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de markt gestelde kaders, woningbouw mogelijk te maken. Dit gaat niet altijd even vlekkeloos, wat zich onder meer vertaalde in het benoemen van de gemeentelijke personele capaciteit als knelpunt voor de woningbouwproductie. De gemeentelijke rol in het projectontwikkelingsproces zal waarschijnlijk altijd verhinderen dat gemeenten dezelfde flexibiliteit en snelheid verkrijgen als marktpartijen. De gemeenten zullen echter wel in staat gesteld moeten worden om voldoende en goed gekwalificeerd personeel aan te trekken. Het zal moeilijk zijn om iets te doen aan het ‘imagoprobleem’ maar het Rijk zal er wel voor moeten zorgen dat de gemeenten de concurrentie aankunnen met de overige partijen op de arbeidsmarkt. Indien gemeenten niet in staat gesteld worden om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken, zal mede als gevolg van de vergrijzing, waarschijnlijk belangrijke kennis en vaardigheden afvloeien, waardoor de uitvoering van VROM-taken verder onder druk kan komen te staan. Waardoor mogelijk in de toekomst, de samenwerking tussen overheid en marktpartijen (verder) onder druk kunnen komen te staan.

#### **4.2.3 Rijksbeleid en -regelgeving en de daaruit voortvloeiende procedures**

Naast de personele capaciteitstekorten onderscheidt de Taskforce ‘beleid en regelgeving’ en ‘lokale procedures en procesgang’ als knelpunten voor de Nederlandse woningproductie. In deze paragraaf zal nader ingegaan worden op de imperfecties die voortvloeien uit Rijksbeleid en -regelgeving. Het lokale beleid en regelgeving zal in de volgende paragraaf uiteengezet worden tezamen met de lokale procedures en procesgang.

Beleid kan gezien worden als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (*Hoogerwerf & Herweijer, 2003*). Onder een middel (of: beleidsinstrument) wordt in dit verband alles verstaan wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen (*Hoogerwerf & Herweijer, 2003*). Regelgeving is één van deze mogelijke beleidsinstrumenten.

Ekkers (2002) noemt op basis van Van der Doelen (1988) en Kieviet (1993), een viertal vormen van beleidsinstrumenten: juridische, financiële, communicatieve en fysieke sturingsvormen. Dit onderzoek richt zich specifiek op de uit het overheidsbeleid voortvloeiende woningbouwmarktimperfecties. De beleidsinstrumenten die van invloed zijn op de werking van de woningbouwmarkt, kunnen ingedeeld worden op basis van de vier vormen van overheidsingrijpen: marktregulering, -stimulering, -handelingen en –structurering (zie hoofdstuk 3). Middels dit ingrijpen op de markt, tracht de overheid immers haar beleidsdoelstellingen te behalen.

Het ruimtelijk beleid heeft veel invloed op de werking van de woningbouwmarkt. In hoofdstuk 3 werd al geconcludeerd dat er een duidelijke relatie bestaat tussen het stringente Nederlandse ruimtelijk beleid en de beperkte aanbodelasticiteit op de woningbouwmarkt. Het ruimtelijk beleid kan gezien worden als een verzamelaar voor verschillende beleidsvelden die van invloed zijn op de ruimtelijke inrichting. In Nederland wordt het nationaal ruimtelijk beleid zoveel mogelijk uiteengezet in één landelijke Nota. Thans is dit beleid vastgelegd in de Nota Ruimte. In deze nota staat het hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid verwoord: *“Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om de ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven.”* (VROM, 2004). De volgende ruimtevragende functies kunnen daarbij onderscheiden worden: wonen, werken, mobiliteit, landbouw, natuur en water (Boerema, 2008). Het onderhavige onderzoek richt zich daarbij op de ruimtevragende functie ‘wonen’. Het ruimtelijk Planbureau onderscheidt een viertal ‘waarden’ die de publieke belangen en ‘einddoelen’ van het ruimtelijk beleid vormen: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde (RPB, 2006b). Ten aanzien van de woningmarkt heeft het Ruimtelijk Planbureau deze waarden nog uitgesplitst naar onderliggende doelstellingen (zie figuur 4.17).

Collectief belang			
Sociale rechtvaardigheid / welzijn	Welvaart	Duurzaamheid	Ruimtelijke kwaliteit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschikbaarheid van woonruimte</li> <li>• Betaalbaarheid van woonruimte</li> <li>• Kwaliteit van woonruimte</li> <li>• Kwaliteit van woonomgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waardevastheid van onroerend goed</li> <li>• Efficiënte inzet van overheidsgelden</li> <li>• Betaalbaarheid van woonruimte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bouwtechnische kwaliteit woningen</li> <li>• Isolatie woningen</li> <li>• Onderhoud woningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stedenbouwkundige kwaliteit van woonwijken en –buurten</li> <li>• Tegengaan verpaupering en verloedering van woning en woonomgeving</li> <li>• Tegengaan leegstand</li> <li>• Kwaliteit van woonruimte</li> <li>• Kwaliteit van woonomgeving</li> </ul>

*Figuur 4.17: collectief belang en strevingen van overheden ten aanzien van de woningmarkt (RPB, 2006b)*

De hiervoor uiteengezette publieke belangen en doelstellingen, maken de complexe rol van de overheid binnen de woning(bouw)markt inzichtelijk. De overheid zal immers bij al haar interveniërende activiteiten op de woning(bouw)markt een afweging moeten maken tussen de bovengenoemde waarden, waarbij ook de waarden van andere ruimtevragende functies meegewogen moeten worden. Deze afweging is noodzakelijk, aangezien het nastreven van een bepaalde doelstelling, mogelijk nadelige effecten heeft voor een andere waarde/doelstelling. Zo zal een sterke inzet op kwaliteit van woonruimte en woonomgeving gevolgen hebben voor de prijs van deze woning en woonomgeving, hetgeen negatieve effecten kan hebben op de betaalbaarheid van woonruimte.

Ook kan bijvoorbeeld het nastreven van voldoende beschikbaarheid van woonruimte negatieve gevolgen hebben voor de natuur (naast wonen, één van de andere ruimtevragende functies). Deze voorbeelden maken duidelijk dat de overheid altijd voor complexe afwegingen staat. Deze afwegingen worden zowel binnen als tussen de verschillende ruimtevragende functies gemaakt.

Op welke wijze de overheid de prioritering van belangen en doelstellingen vorm geeft is afhankelijk van verschillende factoren. Allereerst is deze prioritering afhankelijk van het overheidsniveau waarop deze afweging plaatsvindt. Het bestaan van 'de overheid' is een illusie. Het nagestreefde doel van de EU of het Rijk is zeker niet per definitie het nagestreefde doel van een gemeente. Ook zijn de verschillende provincies en gemeenten verre van uniform. Daarnaast stelt het RPB (2006b) terecht dat de afweging van de verschillende waarden hoort in het domein van de politiek en het publieke debat, waarmee deze afweging wijzigt in de loop der tijd.

Deze sociale en politieke instituties hebben grote gevolgen voor het functioneren van de overheid en daarmee het ruimtelijke beleid. Zo is de invoering van de hypotheekrenteaftrek in de historische context zeer goed te verklaren. Dit ingevoerde beleid kan echter niet meer zonder (belangrijke) gevolgen gewijzigd worden. Deze vorm van institutionele 'lock-in' is overal in het ruimtelijke beleid terug te vinden en heeft implicaties voor de woning(bouw)markt. Het RPB concludeert dan ook dat de woningmarkt een ingewikkelde machine vormt, met vele knoppen waaraan vele actoren kunnen draaien en waarbij het verdraaien van de ene knop ook gelijk de stand van andere knoppen direct of indirect beïnvloedt (RPB, 2006b). De algemene uitgangspunten van het nationaal ruimtelijk beleid zijn ontwikkelingsplanologie, decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid (VROM, 2004). Het ruimtelijk beleid kenmerkt zich door een hoge mate van decentralisatie. Het Rijk beperkt zich vaak tot het stellen van de bredere (ruimtelijke) kaders. Het is vervolgens de taak van de provincies en gemeenten om dit Rijksbeleid te vertalen in passend provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid. Het daadwerkelijk door de verschillende overheidsniveaus geformuleerde ruimtelijk beleid is echter slechts in beperkte mate relevant voor het onderhavige onderzoek. Het zijn namelijk met name de middelen waarmee de overheid dit ruimtelijk beleid wil bereiken (*de beleidsinstrumenten*) die van invloed zijn op het ontwikkelingsproces en daarmee de woningbouwproductie. Zo streeft het Rijk naar energieneutrale woningbouw (*Energieprestatiecoëfficiënt=0*) in 2020 ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)). Dit beleid heeft echter pas invloed op de woningbouwproductie indien dit middels beleidsinstrumenten nagestreefd wordt. Anno 2009 verplicht het bouwbesluit nog een Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) van 0,8 voor nieuwbouwwoningen. Bij de huidige woningbouwprojecten geldt dus de EPC die verplicht gesteld wordt door het beleidsinstrument (*het bouwbesluit*) en niet het ruimtelijk beleid dat het Rijk geformuleerd heeft. Gemeenten kunnen met ontwikkelaars uiteraard wel privaatrechtelijk een lagere EPC-norm overeenkomen. Deze afspraak en/of overeenkomst vormt dan het beleidsinstrument.

Het Rijk kent een omvangrijk pakket aan wet- en regelgeving die zowel direct als indirect van invloed zijn op de woning(bouw)markt en daarmee de woningbouwproductie. In figuur 4.18 is een overzicht weergegeven van belangrijke wet- en regelgeving die van invloed is op woningbouwprojecten. Hierbij wordt nadrukkelijk geen uitputtend overzicht nagestreefd. De wet- en regelgeving is daarvoor simpelweg te omvangrijk en teveel verspreid over verschillende departementen. Het overzicht dient de Rijksinvloed op de woningbouwmarkt te illustreren. Het onderstaande overzicht is opgesteld op basis van het onderzoeksrapport van Meijsing (2008). Meijsing maakt hierbij een onderverdeling op basis van het Bestuursrecht. Het ruimtelijk bestuursrecht splitst Meijsing vervolgens in 'Kernbeleid Ruimtelijke Ordering' en 'Sectoraal beleid'. Het begrip beleid is echter op deze plaats, zoals eerder uiteengezet, niet geheel op zijn plaats. Hier wordt het begrip beleid vervangen door wet- en regelgeving.



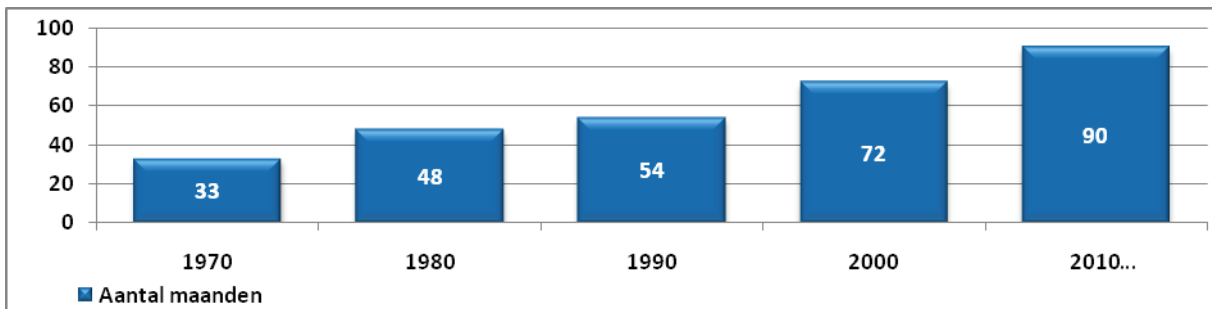
Figuur 4.18: belangrijke Rijkswet en –regelgeving voor woningbouw (op basis van Meijnsing, 2008)

Naast de door Meijnsing uiteengezette wet- en regelgeving, is het van belang om nog een drietal belangrijke wetten toe te voegen, te weten: de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Ontheffingswet en de Grondexploitatiewet. De genoemde wet- en regelgeving bestaat uit verschillende onderliggende en aanverwante wet- en regelgeving. Zo 'hangt' het bouwbesluit bijvoorbeeld onder de Woningwet. Tevens vloeit uit het gehele complex aan wet- en regelgeving, een omvangrijke hoeveelheid (vergunning)procedures voort (zie figuur 4.19).



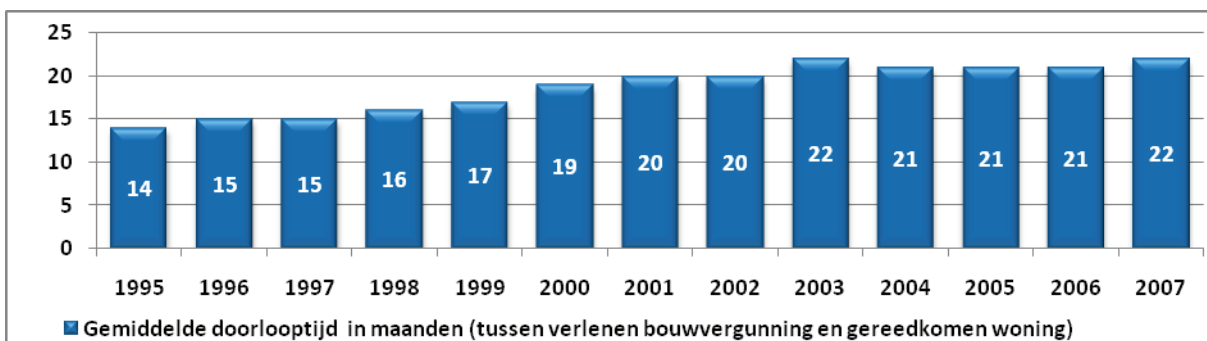
Figuur 4.19: meest voorkomende procedures bij woningbouw (Meijnsing, 2008).

Welke wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende (vergunning)procedures van belang zijn voor een specifiek woningbouwproject, is volledig afhankelijk van de locatie en het type project. In beginsel is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het doorlopen van de procedures en de verkrijging van de noodzakelijke vergunningen ten behoeve van het woningbouwproject. Dit is een complexe en tijdrovende taak. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de sterk van elkaar afwijkende procedures (en daarmee bezwaar en beroepsprocedures), de onderlinge afhankelijkheid van procedures en het bevoegde gezag van de verschillende procedures. De wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende procedures hebben de complexiteit van het ontwikkelingsproces verder verhoogd. Deze complexiteit vertaalt zich ook in de stijgende doorlooptijd van een gemiddeld woningbouwproject (zie figuur 4.20).



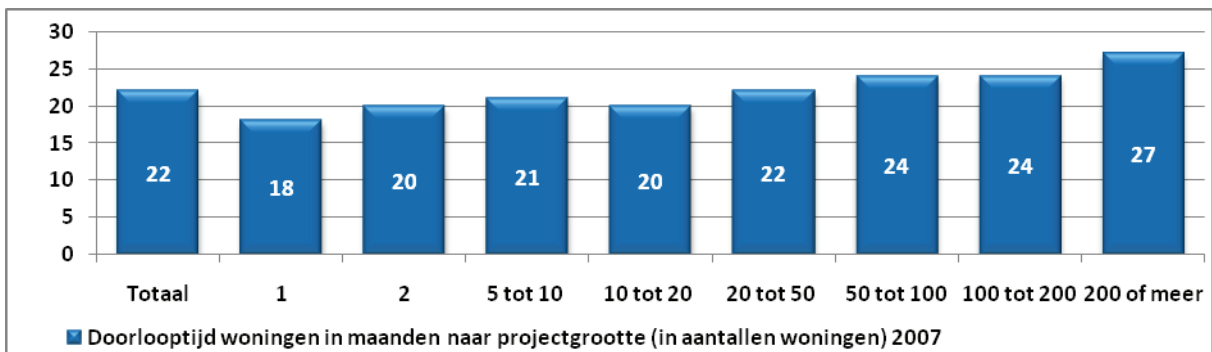
Figuur 4.20: Ontwikkeling doorlooptijd gemiddeld woningproject tot start bouw, sinds 1970 (NVB, 2008)

Ook in de bouwfase is (met name tussen 1995 en 2003) een stijging te zien in de gemiddelde doorlooptijden (zie figuur 4.21). Tegelijkertijd daalde tussen 1995 (98.759 woningen) en 2003 (64.837 woningen) het aantal woningtoevoegingen (CBS Statline, 2008). Tussen 2003 (64.837 woningen) en 2007 (87.537 woningen) steeg het aantal woningtoevoegingen echter sterk, bij relatief stabiele doorlooptijden (CBS Statline, 2008).



Figuur 4.21: doorlooptijden bouwfase (tussen verlenen bouwvergunning en gereedkomen woning (CBS Statline, 2008).

Gecategoriseerd naar projectgrootte, blijken de bouw doorlooptijden in 2007 toe te nemen naarmate de projectgrootte toeneemt. (zie figuur 4.22). Dit is gezien de complexe aard van grootschalige projecten ten opzichte van kleinschalige projecten niet vreemd, hetgeen zich ook vertaalt in langere doorlooptijden.



Figuur 4.22: gemiddelde doorlooptijden bouwfase, uitgesplitst naar projectgrootte (CBS Statline, 2008).

Ook uit de Knelpuntenmonitor Woningproductie 2007, blijkt dat zowel marktpartijen als gemeenten de complexiteit en procedures als knelpunt ervaren. Zo bestaat de top 10 'door gemeenten genoemde knelpunten' uit onder meer: bezwaarprocedures van burgers en belangenorganisaties, complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten en langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (OTB, 2007b). In de top 10 'door marktpartijen genoemde knelpunten', zijn dezelfde drie punten terug te vinden (OTB 2007a). Het OTB maakt daarbij in de top 10 onderscheid tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. De hiervoor genoemde drie knelpunten staan voor beide typen locaties in de top 10 van knelpunten, waardoor zowel bij gemeenten als marktpartijen, in totaal zes van de tien top 10-knelpunten bestaat uit knelpunten op het gebied van complexiteit en procedures. De knelpunten worden zowel bij gemeenten als marktpartijen echter wel meer ervaren bij binnenstedelijke locaties, hetgeen gezien de complexiteit van dergelijke projecten niet verwonderlijk is.

Uit het voorgaande blijkt dat zowel gemeenten als projectontwikkelaars, wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende procedures zien als knelpunten voor de woningbouwproductie. Dit is niet vreemd, aangezien wet- en regelgeving over het algemeen vertraging en (daarmee) kostenverhoging tot gevolg heeft. Deze kostenverhogingen kunnen veroorzaakt worden door direct bouwkostenverhogende wetgeving (bijv. lagere EPC eisen en aanvullende onderzoeken t.b.v. vergunningprocedures) of indirect bouwkostenverhogende wetgeving (bijvoorbeeld als gevolg van hogere rentelasten). Daarnaast is wet- en regelgeving continu aan verandering onderhevig, hetgeen gevolgen heeft voor de personeelscapaciteit van zowel gemeenten als marktpartijen.

Doordat als gevolg van regulering de bouwkosten en doorlooptijden van projecten stijgen, daalt in theorie de winstgevendheid van woningbouwprojecten. Hierdoor kan de bereidheid tot het initiëren van woningbouwprojecten door marktpartijen afnemen. De nationale wet- en regelgeving is echter van toepassing in het gehele land. Hierdoor hebben alle partijen al geruime tijd, te maken met deze nationale wet- en regelgeving (met uitzondering van de locatiespecifieke wet- en regelgeving). Deze prijsverhogende effecten zullen hierdoor waarschijnlijk verdisconteerd zijn in de huidige VON-Prijzen. Als gevolg van de (in het verleden) sterk gestegen woningprijzen, vormden deze kostprijsverhogende wetgeving relatief weinig problemen. Sinds kort dalen als gevolg van de kredietcrisis echter de woningprijzen. Hierdoor kan een verdere toename van (nationale) wet- en regelgeving de concurrentiepositie van nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen (verder) verslechteren. Waardoor de ontwikkelingsbereidheid en daarmee de woningbouwproductie kan gaan dalen.

Ook wordt de flexibiliteit van de planvorming beperkt door de nationale wet- en regelgeving. De regulering stelt immers kaders aan vele aspecten van de planvorming. Tevens zijn tussentijdse planwijzigingen lastig indien procedures al gestart zijn. Vaak zullen deze procedures dan nogmaals doorlopen moeten worden. Daarnaast vormt de afstemming van (vergunning)procedures tot op heden een probleem. Het ministerie van VROM werkt om deze reden sinds 2003 aan grootschalige wijzigingen van haar regelgeving (zie dossier *regeldruk op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)*). Zo is onlangs de vernieuwde Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Grondexploitatiewet ingevoerd en introduceert men binnenkort de omgevingsvergunning (verwachte invoering 1 januari 2010). De omgevingsvergunning vloeit voort uit Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en zal een groot aantal ruimtelijke vergunningprocedures bundelen in één procedure (zie voor een actueel overzicht: 'Overzicht reikwijdte omgevingsvergunning' op <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>). De aanvraag van deze vergunning geschiedt bij één loket, er wordt één procedure doorlopen, er volgt één besluit en indien nodig wordt één rechtsbeschermingprocedure gevolgd (VROM, 2008b).

Welke gevolgen voorgaande ontwikkelingen hebben voor (de doorlooptijden van) de woningbouwproductie zal in de (nabije) toekomst moeten blijken. Het is echter niet waarschijnlijk dat (de gevolgen van) de nationale ruimtelijke wet- en regelgeving (op korte termijn) substantieel zal verminderen.



De bestaande nationale ruimtelijke wet- en regelgeving zijn immers een direct gevolg van een langdurige overheidsinterventie op de ruimtelijke omgeving. Vanaf de invoering van de woningwet, is de rijksoverheid actief betrokken bij het reguleren van de ruimtelijke omgeving. De veranderende samenleving heeft continu hogere eisen gesteld aan de ruimtelijke omgeving, hetgeen onder andere heeft geleid tot een toename van ruimtelijke wet- en regelgeving. De sterke welvaartstoename in de afgelopen decennia hebben het mogelijk gemaakt dat deze wet- en regelgeving bekostigd kon worden. Naar grote waarschijnlijkheid zullen de eisen en wensen en daarmee de wet- en regelgeving op het gebied van wonen, alleen maar verder toenemen. Deze toename kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door Europese wetgeving, de (nog) steeds verder toenemende welvaart en de daarmee gepaard gaande hogere kwaliteitsbehoefte en de toenemende aandacht voor het milieu. In deze tijd van economische instabiliteit en de daarmee gepaard gaande afvlakking van de woningprijsstijgingen, is de vraag gerechtvaardigd, of de toekomstige woningprijsstijgingen voldoende zullen zijn om al 'onze' wooneisen te bekostigen. Ondanks deze waarschijnlijke toename van wet- en regelgeving, is het zeer aan te bevelen dat de bestaande ruimtelijke wet- en regelgeving continu kritisch wordt beoordeeld op nut en noodzaak en dat procedures verder gestroomlijnd worden. Tevens zal nieuwe wet- en regelgeving meer beoordeeld moeten worden op de praktische toepasbaarheid. De Nederlandse wet- en regelgeving belemmeren nog steeds in hoge mate een goede aanbodelasticiteit. De huidige activiteiten van het ministerie van VROM om de regeldruk te verminderen zijn dan ook een belangrijke eerste stap in de goede richting. Het ministerie zal er echter voor moeten waken, dat niet enkel procedures gestroomlijnd en verkort worden.

Ook zal de wet- en regelgeving op bepaalde vlakken flink versoepeld en afgeschaft moeten worden om een betere aanbodelasticiteit mogelijk te maken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de bestemmingsplancapaciteit voor wonen. Zo concluderen Eichholtz & Lindenthal (2008) op basis van een Europese vergelijking dat: *"hoge grondprijzen geen natuurverschijnsel zijn, dat onlosmakelijk samenhangt met onze zeer hoge bevolkingsdichtheid. De vergelijking met de rest van de EU en vooral met België geeft aan dat onze hoge grondprijzen het gevolg zijn van een politieke keuze voor een grondbeleid dat slechts mondjesmaat landbouwgrond omzet in woongrond. Deze analyse suggereert dat we de grondprijzen vrijwel geheel in de hand hebben. Voor een betaalbare woningmarkt zullen we onze keuzes dus moeten herbezielen en zullen we veel meer landbouwgrond moeten herbestemmen in woongrond."* Eichholtz & Lindenthal (2008) baseren hun conclusies onder meer op een vergelijking tussen Nederland en België. Hieruit bleek dat als Nederland haar verhouding tussen residentiële grond en landbouwgrond zou laten oplopen tot het niveau van België (van 9,5% naar 12,8%), 58.000 hectare woongrond toegevoegd zou kunnen worden (*een stijging van 31%*). Met een gemiddelde woningdichtheid van 30 woningen per hectare (gangbaar tijdens VINEX: zie [www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl)) kunnen dan 1.740.000 woningen gerealiseerd kunnen worden. Zelfs met een zeer lage dichtheid van 15 woningen per hectare kunnen nog 870.000 woningen gerealiseerd kunnen worden. Het huidige beleid belemmert deze ruimere bestemming van woongrond. Zo is de beleidsinzet van de minister van WWI, om in de komende woningbouwafspraken met de stedelijke regio's, vast te leggen dat de regio's zorgen voor een beschikbaarheid van 130% harde plancapaciteit voor woningbouw in vergelijking met de benodigde aantallen nieuwe woningen tot 2020 (*Kamerstuk 31 700 XVIII, nr. 7, vraag 104*). Daarbij stelt de minister dat deze extra ruimte gevonden moet worden binnen de kaders van het geldende ruimtelijk beleid (*vraag 103*). En juist dit ruimtelijke beleid is gericht op een sterke verdichting van bestaand bebouwd gebied. Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat 25%-40% van de uitbreidingen binnen bestaand bebouwd gebied moet worden gerealiseerd (*Kamerstuk 31200 XVIII nr. 10*). Het gaat hierbij dus om uitbreiding en geen bruto woningproductie (zie ook hoofdstuk 5). De beleidsopgave van 30% overcapaciteit (t.o.v. de bouwopgave tot 2020) valt dus in het niets in vergelijking tot de 30% stijging van het totale areaal die Eichholtz en Lindenthal noemden.

Het beleidsuitgangspunt 30% overcapaciteit wordt enkel ingezet om (de logisch te verwachten) vertragingen en uitval van plannen te ondervangen en niet om de aanbodelasticiteit te bevorderen. Om de aanbodelasticiteit te verbeteren en de woningbouwproductie te verhogen, is het dan ook noodzakelijk dat gemeenten meer beleidsruimte krijgen (én vervolgens benutten) om dit te bewerkstelligen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een forse stijging van het areaal woningbouwgrond, een drukkend effect kan hebben op de woningprijs. Daar zal dan onder meer een betere bereikbaarheid van de woningmarkt en een lagere woningdichtheid tegenover staan.

#### 4.2.4 Lokale procedures

Het ruimtelijk beleid van het Rijk kenmerkt zich door een steeds verdergaande decentralisatie. Ook in de nota ruimte is deze decentralisatie nadrukkelijk vastgelegd: *“De meeste ruimtelijke afwegingen spelen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Zij vervullen dan ook een belangrijk deel van de regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling.”* (VROM, 2004). De gemeenten vervullen daarbij over het algemeen een uitvoerende taak. Ook dit is vastgelegd in de Nota ruimte: *“Het kabinet versterkt in deze nota de regievoerende rol van de provincies in afwegingen van bovenlokale en bovenregionale belangen ten opzichte van het rijk en ten opzichte van de gemeenten. Het zwaartepunt bij de uitvoering ligt vooral bij de gemeenten. De provincies krijgen onder meer een regietaak met betrekking tot bovenlokale voorzieningen, het bundelingsbeleid en het beleid voor wonen in de meer landelijke gebieden.”* (VROM, 2004). De regievoerende rol van de provincies is dus beperkt tot bovenlokale en bovenregionale belangen. Daar waar het gaat om wonen, betekent dit bijvoorbeeld dat de provincie de ruimte voor wonen verdeelt over de gemeenten (VROM, 2004). De rol van de provincie bij de invulling van deze ruimte is echter beperkt. De gemeenten hebben (binnen de bestaande wettelijke kaders) een hoge mate van zelfstandigheid bij het realiseren van de woningbouwopgave. Samen met het Rijk en de provincies, zijn de gemeenten de enige bestuurslichamen met een ‘open huishouding’ (RPB, 2006b). Dit betekent dat deze bestuurslichamen onder de randvoorwaarden van het bestuur van een hoger lichaam, alle taken naar zich mogen toetrekken die zij wensen. Zolang daarvoor een meerderheid in de gemeenteraad is te vinden en de provincie of het rijk geen bezwaar aantekenen, kan een gemeente op elk denkbaar terrein beleid ontwikkelen (RPB, 2006b). Als gevolg van het voorgaande is er op gemeentelijk niveau een gedifferentieerd beleid op het gebied van woningbouw en aanverwante beleidssectoren. De decentralisatie van het ruimtelijk beleid gaat anno 2009 nog onverminderd door. Zo kiest het kabinet bijvoorbeeld nadrukkelijk voor een decentralisatie van het Grotestedenbeleid (GSB): *“Het Kabinet kiest als hoofdlijn voor decentralisatie van het GSB. Met de voorgestelde decentralisatie ontstaat op lokaal niveau meer ruimte om samenhang aan te brengen waar dat vanuit de inhoud nodig is, en maatwerk toe te passen dat aansluit bij de lokale omstandigheden”* (Kamerstuk 31 757, nr. 1).

Blijkens het voorgaande, kiest het kabinet er nadrukkelijk voor om de lokale overheden meer ruimte te geven om lokaal toegesneden beleid te formuleren. Gezien het regionale karakter van de woning(bouw)markt, biedt regionaal en lokaal toegesneden beleid grote kansen. Het is echter waarschijnlijk dat een toenemende gemeentelijke vrijheid leidt tot een nog verdergaande differentiatie van het lokale ruimtelijk beleid. Hetgeen onvermijdelijk ook gevolgen zal hebben voor de complexiteit van het ontwikkelingsproces. Op het lokale overheidsniveau (en meer specifiek het locatieniveau) wordt immers het totale pallet aan overheidsingrijpen inzichtelijk. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door het nationaal ruimtelijk beleid, dat doorwerkt naar het lokale niveau (de specifieke projecten). Anderzijds wordt dit veroorzaakt door het specifieke overheidsingrijpen van de lagere overheden (voornamelijk de gemeenten). Deze combinatie van zowel nationaal als regionaal en lokaal overheidsingrijpen compliceert het projectontwikkelingsproces verder. Hierbij moet aangetekend worden, dat deze complexiteit voor een groot deel onontkoombaar is.

De door de overheid nagestreefde collectieve belangen (zie figuur 4.17), de institutionele structuur van de woning(bouw)markt en de op de woning(bouw)markt van invloed zijnde externe effecten, zijn simpelweg te omvangrijk en complex om te ontkomen aan deze complexiteit. Zeker omdat deze aspecten veelal verschillen per gemeente, vastgoedmarkt en zeker per woningbouwlocatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de 'ondoorzichtigheid en traagheid van procedures' op lokaal niveau, door de Taskforce woningproductie (zie figuur 4.16) genoemd worden als knelpunt. De Taskforce constateert dat het voor betrokkenen vaak niet duidelijk is welke procedures van toepassing zijn op een specifieke bouwlocatie. Hierdoor komt men soms pas laat tot de ontdekking dat een bepaalde procedure doorlopen had moeten worden (Taskforce, 2002). De Taskforce tekent daarbij aan dat deze ondoorzichtigheid in de hand wordt gewerkt door het ontbreken van deskundigheid of professionaliteit op dit gebied. In eerste instantie is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer (de projectontwikkelaar), om te zorgen dat het ontwikkelingsproces goed doorlopen wordt. De verantwoordelijkheid voor het doorlopen van de juiste procedures en het conform de geldende wet- en regelgeving, vormgeven van de planvorming, ligt dan ook in eerste instantie bij deze initiatiefnemer. De initiatiefnemer zal dan ook moeten zorgen voor voldoende (gekwalificeerd) personeel. Dit ontslaat de overheid echter niet van haar taak, deze planvorming te faciliteren en daar waar mogelijk de initiatiefnemer te ondersteunen en adviseren. Het gaat hierbij ook om de specifieke uit het lokale beleid voortvloeiende eisen. Dit beleid verschilt namelijk sterk tussen de Nederlandse gemeenten, hetgeen de complexiteit verder verhoogt. De problematiek die gepaard gaat met deze complexiteit, komt met name tot uiting in de lokale procesgang. In de onderhandelingsfase tussen gemeente en projectontwikkelaar, worden de (financiële) implicaties en daarmee de (financiële) haalbaarheid, van het gevoerde beleid namelijk inzichtelijk. Over deze lokale afstemming en onderhandeling concludeert de Taskforce dat het bouwproces wordt gekenmerkt door complexe procedures en regelgeving en een veelheid aan betrokken partijen. Waardoor deze partijen onderling veelvuldig moeten afstemmen, hetgeen gepaard kan gaan met onderhandelingen. De lange doorlooptijden, de ingewikkelde procedures, het moeizaam verkrijgen van draagvlak, de tussentijdse planwijzigingen, de samenhang met andere grootschalige projecten en de discussie over de regierol maken het proces van afstemming en onderhandeling moeizaam en stroperig (Taskforce, 2002). De problematiek bij de lokale procesgang kan in belangrijke mate verklaard worden door de (historische) regierol van de gemeenten en de gewijzigde verhoudingen op de woningbouwmarkt. In de volgende paragrafen wordt dit nader uiteengezet.

#### 4.2.5 De gemeentelijke regierol

De decentralisatie van overheidstaken vloeit voort uit de toenemende rijksbemoeienis op het gebied van wonen vanaf 1945. In deze naoorlogse periode heeft de rijksoverheid veel taken op het gebied van wonen naar zich toegetrokken. Ekkers (2002) beschouwt de jaren zestig en zeventig als centralistisch hoogtepunt: *“Een tijd waarin elk bouwplan apart beoordeeld diende te worden door de rijksoverheid om in aanmerking te komen voor subsidiegelden”*. Ekkers geeft daarbij aan dat vanaf de jaren zeventig een verandering begon op te treden over de rol van de rijksoverheid. Ekkers beschouwt de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) als het eerste succesvolle beleid in de terugkeer naar de vrije markt en daarmee het terugbrengen van volkshuisvesting naar het lokale niveau. De regie over de woningbouwopgave is daarmee verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Tegelijkertijd heeft een toenemende marktwerking in de woningbouwsector ertoe geleid dat de gemeenten en marktpartijen gezamenlijk deze woningbouwopgave moeten realiseren. De gemeenten voeren daarbij de regiefunctie. Zij beschikken over verschillende instrumenten om deze regiefunctie te vervullen. Het grondbeleid en de daaraan gelieerde instrumenten zijn essentieel in het vervullen van deze regiefunctie. Een instrument dat centraal staat bij het uitvoeren van de woningbouwopgave is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan vormt een belangrijk instrument in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan komt voort uit van de Wet Ruimtelijke Ordening (zie figuur 4.18).

Conform deze wet is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan vast te stellen voor haar gehele grondgebied: *“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.”* [...] (Art 3.1, lid 1, WRO). Van Velsen et al. (2006) onderscheiden een tweetal functies van het bestemmingsplan:

- Sturings- of planningsfunctie: het bestemmingsplan bevordert gewenst gebruik van de grond en gaat ongewenst gebruik tegen;
- Waarborgfunctie: het bestemmingsplan verschaft de juridische basis voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied.

In een bestemmingsplan is dus voor alle gronden van de desbetreffende gemeente vastgelegd, waarvoor deze gronden mogen worden gebruikt. Dit betekent dat de gronden niet voor een ander doel gebruikt mogen worden dan is vastgelegd in het bestemmingsplan. Voor woningbouw betekent dit dat er binnen een bestemmingsplan een bepaalde bestemmingsplancapaciteit is ingeruimd voor woningbouw. Indien deze capaciteit niet voldoende is om de woningbouwopgave te voltooien, zal de capaciteit vergroot moeten worden. Het initiatief daartoe kan in principe door iedereen genomen worden (overheid, marktpartij of particulier). De gemeente zal echter altijd haar medewerking moeten verlenen voor een dergelijke (vrijstellings)procedure. Met het bestemmingsplan hebben gemeenten dus een zeer effectief en vergaand middel om invloed uit te oefenen op de woningbouwmarkt. Het bestemmen van gronden kan vergaande financiële gevolgen hebben. In hoofdstuk twee werd al vastgesteld dat er een directe relatie bestaat tussen de bestemming van grond en de waarde van deze grond. Daarnaast zijn vele gemeenten ook actief op de grondmarkt. Dit wordt ook wel de ‘twee petten’ problematiek genoemd. De gemeente heeft immers enerzijds als taak, de woonbestemmingen vast te leggen en anderzijds is zij zelf ook actief op deze grondmarkt. De gemeentelijke regierol wordt dan ook sterk bepaald door de wijze waarop het gemeentelijke grondbeleid is vormgegeven. In de volgende paragrafen zal dit nader uiteengezet worden. Aangezien het gemeentelijk grondbeleid sterk beïnvloed is door het verleden, is het allereerst van belang het grondbeleid in een historisch perspectief te plaatsen.

#### 4.2.6 Grondbeleid in historisch perspectief

De woningbouwmarkt moet beschouwd worden in relatie tot de grondmarkt en de woningmarkt. De woningbouwmarkt bevindt zich namelijk tussen de grondmarkt en de woningmarkt (zie figuur 2.3). Zonder grond zou er immers helemaal geen woningbouw bestaan. De overheid intervenueert al lange tijd in de grondmarkt. Het CPB (2001) stelt dat deze overheidsbemoediging in belangrijke mate verklaard kan worden door het bijzondere karakter van grond. Het CPB noemt daarbij onder andere de schaarste van grond, de unieke ligging en kwaliteit van ieder stuk grond en de relatie tussen grondwaarde en de bestemming. Middels het instrument ‘bestemmingsplan’ zijn Nederlandse gemeenten (binnen de wettelijke kaders) in staat de beschikbaarheid van woningbouwgrond te reguleren. Gemeenten hebben echter de beschikking over meerdere instrumenten om invulling te geven aan hun regiefunctie bij ruimtelijke ontwikkelingen. Naast het bestemmingsplan, kan het gemeentelijke grondbeleid gezien worden als een van de belangrijkste instrumenten. In de Nota Grondbeleid uit 2001, wordt onder grondbeleid het geheel aan geschreven en ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt verstaan (VROM, 2001). In dezelfde nota worden de doelstellingen van het grondbeleid opgesomd:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking van de grondmarkt;

- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Gemeentelijk grondbeleid kan op verschillende wijzen ingevuld worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid (*ook wel: passief grondbeleid*). Bij actief grondbeleid treedt de overheid zelf op als marktpartij, door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen (VROM, 2001). Van faciliterend grondbeleid is sprake indien de overheid de aankoop en exploitatie van grond overlaat aan private partijen (VROM, 2001). In de praktijk bestaan er echter diverse samenwerkingsvormen tussen gemeenten en marktpartijen, die zich tussen deze twee typen van grondbeleid bevinden (Ministerie van Financiën, 2000). De twee methodieken hebben verschillende kenmerken, welke in figuur 4.23 zijn uiteengezet.

Zuiver actief grondbeleid	Zuiver faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico's bij overheid</li> <li>• Opbrengsten grondexploitatie bij de overheid</li> <li>• Kostenverhaal uit opbrengsten grondexploitatie</li> <li>• Overheid stelt uitgifteprijs vast met de mogelijkheid van impliciete subsidies: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisatie publieke doelstellingen</li> <li>• Oneerlijke concurrentie</li> <li>• Ondoelmatige allocatie van grond</li> </ul> </li> <li>• Overheid speelt in op marktontwikkelingen</li> <li>• Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen</li> <li>• Overheid kan verdeling van kosten en baten direct bepalen</li> <li>• Twee petten probleem: scheidsrechter en speler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico's bij marktpartijen</li> <li>• Opbrengsten grondexploitatie bij marktpartijen</li> <li>• Kostenverhaal via Grondexploitatiewet</li> <li>• Markt stelt uitgifteprijs vast</li> <li>• Markt speelt in op marktontwikkelingen</li> <li>• Overheid kan bestemming via bestemmingsplan bepalen</li> <li>• Overheid kan verdeling van kosten en baten via regelgeving beïnvloeden</li> <li>• Concentratie op rol als scheidsrechter</li> <li>• Meer regelgeving nodig om dezelfde resultaten te bereiken als bij actief grondbeleid</li> </ul>

Figuur 4.23: kenmerken van grondbeleid (Ministerie van Financiën, 2000 / eigen bewerking).

Het Nederlandse grondbeleid kent een lange geschiedenis, waarbij de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten regelmatig gewijzigd zijn. In figuur 4.24 is op basis van Groetelaers (2004), een vereenvoudigd overzicht weergegeven van deze historische verhoudingen bij het grondbeleid voor woningbouw (zie voor het volledige overzicht de publicatie van Groetelaers). Uit dit overzicht wordt duidelijk dat de Nederlandse gemeenten historisch gezien zeer sterk georiënteerd zijn op actief grondbeleid. Ook valt op dat het Rijk vanaf omstreeks 1926 tot 1985 in meer of mindere mate actief betrokken was bij het gemeentelijke grondbeleid.

Periode	Kenmerk periode	Rol gemeenten
Voor 1850	Opkomst particuliere grondexploitatie.	Nauwelijks tot geen betrokkenheid.
1850-1870		Passief grondbeleid, kleine rol.
±1870-1901	Bloei particuliere stadsuitleg onder gemeentelijke hoede. Opkomst actief gemeentelijk grondbeleid.	Meer betrokkenheid. Erfpacht: waardeverhoging komt ten goede aan gemeenschap en toenemende invloed op bestemming bouwterreinen.
1901-1925	Decentraal grondbeleid. Gemeenten voeren autonoom grondprijnsbeleid voor (woningwet)woningbouw.	Actief grondbeleid. Vanaf ± 1915 oprichting grondbedrijven. Verwerving vereenvoudigd door onteigeningsmogelijkheden uit hoofde van de volkshuisvesting woningwetbouw (1913-1925).
1926-1951	Decentraal beleid van de grondprijnslimiet voor woningwetbouw en bouwkostenlimiet. Rijksgroundprijnsbeleid.	Actief grondbeleid. Grondkosten boven limiet onderhandelingen met Rijk. Woningwetbouw loopt terug door crisis en oorlog en krijgt weer belangrijke rol tijdens de wederopbouw.
1952-1967	Centraal grondbeleid met grondkostenvaststelling voor woningwetbouw per uitbreidingsplan.	Actief grondbeleid. Meer bemoeienis van het Rijk met uitbreidingsplannen (beoordeling grondkosten).
1968-1985	Grondkostenvaststelling woningwetbouw per bestemmingsplan met grondprijnsrichtlijnen voor andere categorieën woningbouw.	Actief grondbeleid. Meer invloed van het Rijk op grondkosten.
Vanaf 1985	Decentralisatie en aanscherpen grondbeleid. Meer markt.	Passief/actief. PPS-constructies. Regisserende rol?

Figuur 4.24: historie grondbeleid (Groetelaers (2004) / eigen bewerking)

Na de Tweede Wereldoorlog bestond er een groot woningtekort, hetgeen vroeg om een actieve interventie van het Rijk in het grondbeleid. Vanaf omstreeks 1985 is er echter sprake van een toenemende decentralisatie en marktwerking. Zowel het Rigo (2003) als Groetelaers (2004) stellen dat de recessie in het begin van de jaren tachtig leidde tot een herbezinning van het gemeentelijke actieve grondbeleid. Het Rigo (2003) concludeert dat een bouwgrondcrisis weliswaar werd afgewend, maar dat de risico's van grootschalige gemeentelijke grondexploitatie en vroegtijdige 'preactieve' ruwe bouwgrondverwerving pijnlijk aan het licht kwamen. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen, waren gemeenten meer terughoudend om ruwe bouwgrond te kopen (Rigo, 2003). Parallel aan deze terughoudendheid van gemeenten deed zich een belangrijke ontwikkeling voor. Marktpartijen gingen namelijk strategische grondposities innemen. Er lagen verschillende oorzaken ten grondslag aan deze ontwikkeling. Het Ruimtelijk Planbureau wijst in dit verband allereerst op de gewijzigde rol van het Rijk. De door het Rijk ingezette decentralisatie, marktwerking en verzelfstandiging ging gepaard met toenemende verantwoordelijkheden voor lokale overheden, de verzelfstandiging van woningcorporaties en een vermindering van de woningbouwsubsidies (RPB, 2006c). Daarnaast wijst het RPB op de accentverschuiving van sociale woningbouw naar (duurdere) koopwoningen. Als gevolg van het voorgaande verkregen marktpartijen automatisch een grotere rol in de woningbouwopgave en moest deze opgave meer dan ooit gefinancierd worden door 'de markt' en de gemeenten. Een toenemende aandacht van deze partijen, voor het efficiënter inrichten van de productiekolom is dan ook niet verwonderlijk (zie figuur 2.9). Als zijnde één van de drie componenten van de prijskolom, werd grond dan ook steeds belangrijker in het ontwikkelingsproces (zie figuur 2.10). Dit werd voor het eerst goed zichtbaar bij de realisatie van de VINEX-locaties.

In 1990 verscheen de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). In deze nota werd aangegeven op welke locaties in de nabije toekomst stadsuitbreidingen gerealiseerd zouden worden (Groetelaers, 2004). Groetelaers stelt dat dit zorgde voor een toename van de zekerheid en daarmee vermindering van het risico bij marktpartijen (zie ook de zekerheidscurve in figuur 2.11), hetgeen leidde tot het innemen van grondposities. Rigo (2003) tekent hierbij aan dat dit zelfs gebeurde op verzoek van gemeenten in ruil voor een bouwclaim (een bouwrecht van een bepaald aantal woningen). Gezien de machtspositie die ontstaat bij grondeigendom als gevolg van het zelfrealisatiebeginsel, is het innemen van deze grondposities goed te verklaren (zie ook paragraaf 3.2). Het RPB (2006c) noemt daarnaast nog de vermindering van de concurrentie en het profiteren van de mogelijke waardesprong als gevolg van bestemmingswijziging als voordelen van vroegtijdige grondaankopen. Door het innemen van grondposities is de invloed van marktpartijen in het ontwikkelingsproces toegenomen. Het RPB (2006c) concludeert echter dat grondposities niet per definitie een positief of negatief effect hebben op de woningbouwproductie. Wel concludeert het RPB dat marktpartijen met een machtspositie (lees: grondpositie) meer mogelijkheden hebben tot het behartigen van het eigen belang. Het voorgaande betekent overigens niet dat gemeenten geen actief grondbeleid meer voerden ten tijde van de VINEX. Ondanks de gemeentelijke terughoudendheid aan het eind van de jaren tachtig, waren gemeenten gedurende de VINEX, vaak toch actief op de grondmarkt (al dan niet middels het bouwclaimmodel). Op basis van onderzoek van Kolpron (1998) geeft het RPB (2006c) een overzicht van het grondeigendom in 1997 op VINEX uitleglocaties (zie figuur 4.25).

Projectontwikkelaars en bouwers	Gemeenten	Particuliere grondeigenaren	Speculanten	Overige partijen
23%	33%	29%	4%	4%

Figuur 4.25: grondeigendom op VINEX uitleglocaties in 1997 op basis van Kolpron (1998). In: RPB (2006c)

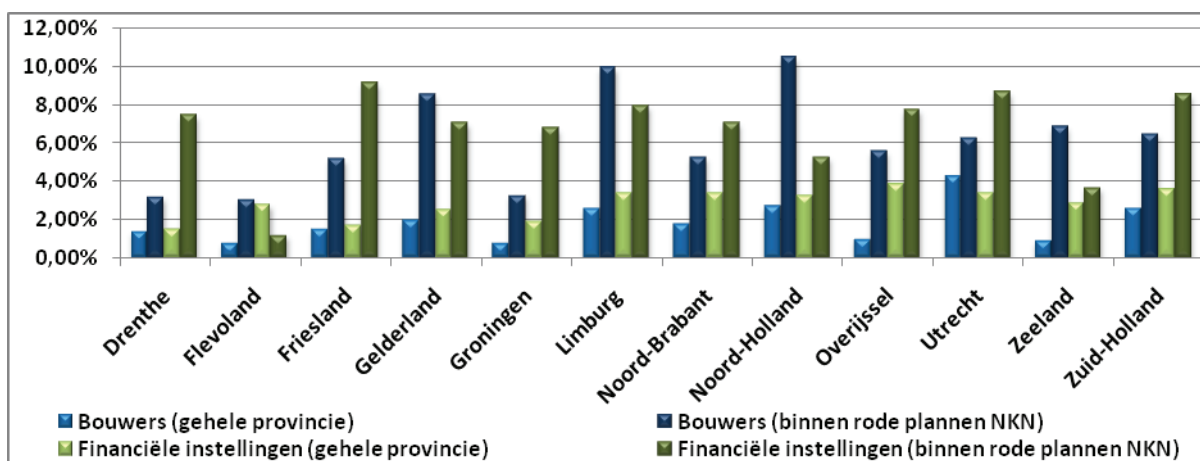
Uit een enquête van Groetelaers (2004) onder 58 VINEX/BON gemeenten blijkt dat gemeenten anno 1999/2000 een grotere rol speelden op de grondmarkt dan in 1997. Dit blijkt uit het percentage van het totaal grondoppervlak aan uitbreidingslocaties, dat verworven is door gemeenten. De gemeenten bleken in totaal 74% van dit totale grondoppervlak verworven te hebben. Gemeenten bleken deze gronden te hebben verworven van verschillende partijen (zie figuur 4.26).

Niet verworven	Verworven van oorspronkelijke eigenaars	Verworven van ontwikkelaars	Verworven van bouwers	Verworven van overige partijen
26%	43%	28,5%	0,5%	0,5%

Figuur 4.26: door gemeenten verworven totaal grondoppervlak aan uitbreidingslocaties (Groetelaers, 2004).

Evenals Rigo, concludeert Groetelaers (2004) dat marktpartijen hiervoor vaak bouwclaims terugkregen. Uit haar onderzoek bleek dat op 42% van de locaties (*dus niet oppervlak*) sprake was van bouwclaims. Het innemen van grondposities lijkt daarmee vooral bedoeld ter verzekering van bouwproductie en niet enkel ter inning van de waardesprong bij bestemmingwijziging. Dit blijkt ook uit de grondprijzen die gemeenten betaalden bij de bouwclaims ten opzichte van de door de marktpartijen betaalde prijs. Groetelaers (2004) concludeert dat bij 37% dezelfde prijs, bij 30% een lagere prijs en bij 19% een hogere prijs betaald werd (*van het totaal aantal bouwclaims en dus niet grondoppervlak*). Dit betekent overigens niet dat marktpartijen de grond zomaar afstonden. Veelal werden bij de bouwclaims nadere afspraken gemaakt op het gebied van bijvoorbeeld te hanteren grondprijzen, afnameverplichtingen en de invulling van het plan (Groetelaers 2004). Het is veilig om te stellen dat marktpartijen over het algemeen geen nadelige (financiële) effecten zullen hebben ondervonden van grondposities. Veelal zullen zij (financieel) geprofiteerd hebben van deze posities. Om meerdere redenen is er echter betrekkelijk weinig bekend over de totale omvang van de ingenomen grondposities.

In 2008 heeft het Kadaster echter een globale analyse verricht naar de eigendomsverhoudingen van grond in Nederland. Hiervoor heeft het Kadaster onder andere een koppeling gemaakt tussen kadastrale gegevens en bedrijfsgegevens van de Kamer van Koophandel. Op basis van dit onderzoek kan een (zeer) globale indicatie gegeven worden van de ingenomen grondposities door 'op projectontwikkeling gerichte' bedrijven. In figuur 4.27 is het procentuele aandeel grondbezit van marktpartijen weergegeven per provincie. Het kadaster beschouwt de bedrijfscategorieën 'bouwers' en 'financiële instellingen' als 'bedrijven gericht op projectontwikkeling' (*zie voor een verdere uitsplitsing het onderzoeksrapport*). In figuur 4.27 is daarnaast een onderscheid gemaakt tussen het 'eigendomspercentage van alle gronden in de provincie' en het eigendomspercentage 'binnen rode plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland' (NKN). Deze kaart bevat een totaaloverzicht van geplande (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen en functionele veranderingen (Kadaster, 2008).



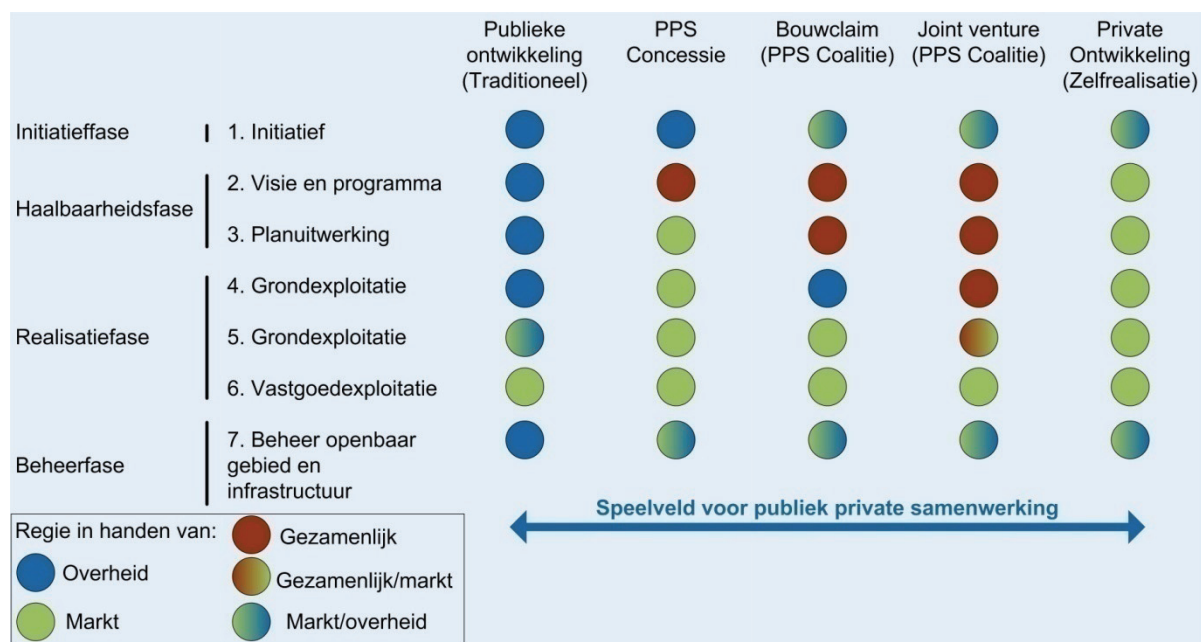
Figuur 4.27: grondbezit van 'op projectontwikkelinggerichte' bedrijven in Nederland en binnen de NKN (kadaster, 2008).

Landelijk gezien lijken de grondeigendommen op het eerste gezicht relatief laag. Uit het grondeigendom binnen de rode plannen van de Nieuwe Nederlandse Kaart blijkt echter dat de op projectontwikkeling gerichte partijen hier relatief meer grond bezitten. De private grondposities zullen zich veelal op (zeer) strategische locaties bevinden. Hierdoor kunnen relatief lage percentages grondeigendom toch een belangrijke 'machtspositie' creëren. Ook valt het op dat er regionaal gezien forse verschillen bestaan.

Zo zijn de private grondposities in Flevoland beperkt. Dit is niet vreemd, aangezien de gezamenlijke overheden hier 60% van de gronden in eigendom hebben. Hier zullen de gemeenten veelal de woningbouwgronden uitgeven. In bovengenoemde cijfers worden de optie-koopovereenkomsten nog buiten beschouwing gelaten. Deze koopopties worden uiteengezet bij de behandeling van de Wet voorkeursrecht gemeenten (zie figuur 4.33 / 4.34). Ondanks de activiteiten van marktpartijen, zijn veel Nederlandse gemeenten op dit moment nog actief op de grondmarkt. Daarbij constateert Korthals Altes (2008) echter wel dat gemeenten hun dominante rol in de grondexploitatie hebben verloren en dat het produceren van bouwrijpe kavels door gemeenten in toenemende mate onder concurrentie van de markt plaatsvindt. De gemeenten lijken echter redelijk goed in staat om deze concurrentie aan te gaan.

#### 4.2.7 De huidige verhoudingen op de grondmarkt

In de nota grondbeleid (2001) werd gesteld dat de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid, afhankelijk is van de specifieke situatie en een zaak is van de betrokken overheden zelf. Wel wordt in deze nota benadrukt, dat indien gemeenten actief grondbeleid voeren, dit vraagt om voldoende transparantie en voldoende waarborgen dat dit actieve grondbeleid alleen gevoerd wordt als dat in het belang is van publieke doelen. Ook tegenwoordig kunnen de Nederlandse gemeenten geheel zelfstandig grondbeleid voeren. In een brief aan de Eerste Kamer bevestigde minister Cramer onlangs nog dat het kabinet geen voorkeur heeft voor actief of faciliterend grondbeleid (VROM, 2008 / 30 218 K). In de nota grondbeleid (2001) werd al geconstateerd dat de ruimte voor actief grondbeleid de afgelopen jaren is afgenomen door de actievare rol die marktpartijen zijn gaan spelen. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat publieke doelen voor groen, water, infrastructuur en in specifieke gevallen woningbouw, soms toch actief grondbeleid vereisen. Het voeren van actief grondbeleid is echter niet altijd mogelijk, noodzakelijk of wenselijk (VROM, 2001). Het Rijk stelde in de nota grondbeleid dan ook, dat als gevolg van de nadelen van actief grondbeleid en de grotere rol van particuliere partijen en Publiek-Private Samenwerking (PPS), een versterking van het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid noodzakelijk was. Het Rijk koos in de nota grondbeleid dan ook nadrukkelijk voor versterking van het instrumentarium voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. De daadwerkelijke mate van regie, zal in grote mate afhangen van het gevoerde grondbeleid. Er bestaan verschillende vormen van (gemeentelijk) grondbeleid, die zich bevinden tussen het zuiver actief en zuiver faciliterend grondbeleid (zie figuur 4.28).



Figuur 4.28: vormen van grondbeleid (Deloitte, 2007 / eigen bewerking).



In figuur 4.28 zijn voor de diverse samenwerkingsvormen, de taakverdeling en de mate van PPS inzichtelijk gemaakt (zie de gekleurde cirkels). Uit figuur 4.28 valt op te maken dat met name de mate van Publiek Private Samenwerking ten grondslag ligt aan de rangschikking van het concessie-, bouwclaim- en joint venture model. Indien deze drie modellen enkel gerangschikt zouden moeten worden op het continuüm van actief-faciliterend grondbeleid zou een andere rangschikking betoogd kunnen worden. Het concessiemodel lijkt dan immers niet geheel op de juiste positie te staan. Bij het bouwclaimmodel voert de gemeente immers de grondexploitatie en ook bij de joint venture participeert zij in de grondexploitatie. Het concessiemodel vertoont daarentegen vele overeenkomsten met het 'zelfrealisatie' model. Op basis van deze redenering zou de juiste rangschikking als volgt zijn: 'Publieke ontwikkeling' - 'Bouwclaim' - 'Joint venture' - 'Concessie' - 'Zelfrealisatie'.

In het geval van het concessiemodel is de samenwerking beperkt tot de eerste fase van het ontwikkelingsproces. In dit model verdelen partijen de risico's van de werkzaamheden op een evenwichtige wijze en leggen deze vast in een concessiecontract. De marktpartijen hebben vervolgens een relatief grote uitvoeringsvrijheid (Deloitte, 2007). Het joint-venture model is de meest vergaande vorm van PPS. Bij dit model worden de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling verdeeld maar gedeeld. Hiervoor wordt dan een gemeenschappelijke projectorganisatie (zwakke variant) of joint-venture (sterke variant) opgericht (Deloitte, 2007). In een bouwclaimmodel worden grondposities van marktpartijen overgedragen aan de gemeente in ruil voor een bouwrecht. De verdeling van de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's bij de ontwikkeling, exploitatie en/of beheer van het project worden vervolgens in een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en marktpartij(en) vastgelegd (Deloitte, 2007).

De specifieke keuze voor een samenwerkingsvariant zal in sterke mate afhangen van de gemeentelijke (risico)preferenties en de grondbezitsverhoudingen op de specifieke ontwikkelingslocatie. De Laet (2007) maakt deze gemeentelijke ontwikkelingsstrategieën inzichtelijk door grondbezit en gemeentelijke preferenties te koppelen aan de hiervoor genoemde samenwerkingsmodellen (zie figuur 4.29). Uit het model van de Laet vloeit voort, dat de samenwerkingsvorm in (sterke) mate afhankelijk is van het grondbezit.



Figuur 4.29: ontwikkelingsstrategieën locatieontwikkeling (de Laet, 2007).

De mate van gemeentelijke regievoering is daarmee ook vooral afhankelijk van het grondbezit. Actief grondbeleid (de maximale regie) is daarbij enkel mogelijk indien de gemeente de grond volledig in bezit heeft. Indien de gemeente de grond niet of slechts ten dele in eigendom heeft, levert zij per definitie een deel van de regie in en zal zij afhankelijker zijn van marktpartijen. Ook de VROM-raad (2007) concludeert dat de wijze waarop gemeenten invulling geven aan deze regierol, afhangt van de grondposities die zij bezitten, de complexiteit van de bouwopgave en de risico's rondom het bouwproces. Het gevoerde grondbeleid zal daarmee voornamelijk bepaald worden door grondeigendomsverhoudingen en de gemeentelijke (risico)preferenties. De gemeentelijke strategie lijkt daarmee vooral bepaald te worden door het specifieke ontwikkelingsproject.

Dit komt overeen met resultaten uit een enquête onder 76 gemeenten, waaruit bleek dat de helft van de gemeenten, de vorm van het grondbeleid bepaalt per project (OTB, 2006a). Als belangrijkste redenen werden hiervoor genoemd, de grondposities, de gemeentelijke doelstelling ten aanzien van de regie, afwegingen op basis van risico en marktexpertise, efficiëntie en effectiviteit van het beleid en de aard van de locatie (OTB, 2006a). Op basis van deze overwegingen zullen vervolgens de gemeentelijke beleidsinstrumenten ingezet worden om de gekozen vorm van grondbeleid uit te voeren. De gemeenten hebben daarbij keuze uit zowel beleidsinstrumenten voor actief grondbeleid als faciliterend grondbeleid. In figuur 4.30 zijn de belangrijkste instrumenten weergegeven die gemeenten tot hun beschikking hebben.

Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Strategische grondverwerving;</li> <li>• Minnelijke verwerving;</li> <li>• Onteigening;</li> <li>• Wet voorkeursrecht gemeenten;</li> <li>• Tijdelijke verhuur- of pachtovereenkomst;</li> <li>• Gronduitgifteovereenkomst;</li> <li>• Grondprijnsbeleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmingsplan;</li> <li>• Grondexploitatiewet;</li> <li>• Baatbelasting;</li> <li>• Leges;</li> <li>• Planschade.</li> </ul>

Figuur 4.30: instrumenten bij actief en faciliterend grondbeleid (Deloitte, 2007 / eigen bewerking).

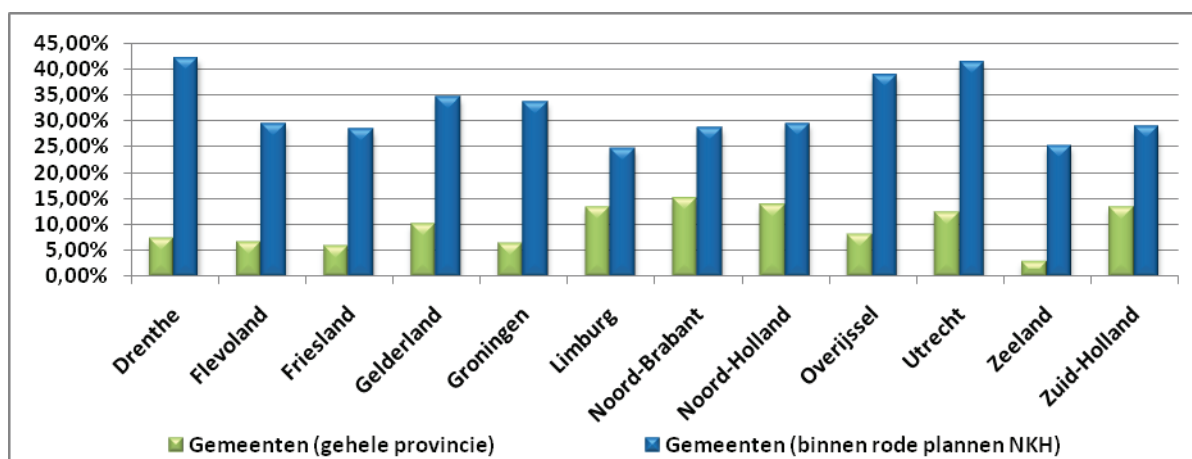
Het kostenverhaal van publieke voorzieningen is een belangrijke doelstelling van gemeentelijk grondbeleid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de kosten van bouw- en woonrijp maken en bovenwijkse voorzieningen. Het van oudsher door gemeenten gevoerde actieve grondbeleid maakt het mogelijk om deze kosten relatief eenvoudig te verhalen op de marktpartijen. In een dergelijk geval verkoopt een gemeente immers bouwrijpe grond aan de marktpartijen. De kostprijs van deze bouwrijpe grond (de grondexploitatiekosten) vormde daarbij de vanzelfsprekende minimale uitgifteprijs van grond. Indien gemeenten genoodzaakt waren faciliterend grondbeleid te voeren, was het verhaal van deze kosten vaak problematisch. Met de invoering van de Grondexploitatiewet (per 1 juli 2008) hebben gemeenten een instrument in handen gekregen om dit kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid beter te waarborgen. Tevens biedt de Grondexploitatiewet mogelijkheden om locatie-eisen te stellen en kunnen voor een drietal woningbouwcategorieën (sociale huur- en koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap) nadere regels gesteld worden (van den Brand et. Al., 2008). Met de komst van de grondexploitatiewet is het voor gemeenten eenvoudiger geworden om bij faciliterend grondbeleid, kosten te verhalen en hun regiefunctie te versterken. Welke effecten de Grondexploitatiewet in de toekomst heeft op het gevoerde grondbeleid blijft tot op heden echter nog vrij onzeker.

Het gemeentelijk grondbeleid is in Nederland sterk gedifferentieerd. Het gevoerde grondbeleid verschilt zowel tussen als binnen de gemeenten.

Mede als gevolg van de veranderde marktomstandigheden verschillen immers de uitgangspunten per project. Als gevolg van dit gedifferentieerde grondbeleid, bestaat er geen uitputtend overzicht van het door Nederlandse gemeenten gevoerde grondbeleid. Wel bestaan er enkele aanwijzingen, waaruit blijkt dat actief grondbeleid tot op heden een belangrijke pijler vormt van gemeentelijk grondbeleid.

Grondbezit is de belangrijkste voorwaarde voor actief grondbeleid. Het is om deze reden interessant om inzicht te verkrijgen in het grondeigendom van Nederlandse gemeenten. Naast de grondposities van marktpartijen heeft het Kadaster (2008) eveneens de gemeentelijke grondeigendommen inzichtelijk gemaakt (zie figuur 4.31). Ook hier is onderscheid gemaakt tussen het eigendomspercentage van 'alle gronden in de provincie' en het eigendomspercentage 'binnen rode plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN)'. Uit figuur 4.31 kan geconcludeerd worden dat gemeenten omvangrijke hoeveelheden grond bezitten. De forse percentages binnen de NKN zijn echter goed te verklaren. Het grondeigendom van Nederlandse gemeenten bestaat namelijk voor een substantieel deel uit het 'openbaar gebied' (verharding en parkeervoorzieningen, openbaar groen, etc.).

Over het bezit van strategische grondposities van Nederlandse gemeenten is echter weinig bekend. Gemeenten bezitten echter van oudsher wel vaak locaties die veelal als strategisch grondbezit gekwalificeerd kunnen worden. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om sportvelden, schoollocaties en gronden aan de rand van de bestaande bebouwing. Marktpartijen worden dan ook regelmatig geconfronteerd met gemeentelijk grondeigendom. Hierbij kan het enkel gaan om openbaar gebied maar ook zeker om gemeentelijke grondposities.



Figuur 4.31: grondbezit Nederlandse gemeenten (kadaster, 2008).

Uit onderzoek onder Nederlandse gemeenten blijkt inderdaad dat gemeenten nog vaak actief grondbeleid voeren. Zo bleek al dat gemeenten gedurende de VINEX (zeer) actief waren op de grondmarkt (zie de figuren 4.25 & 4.26). Ook het OTB (2006a) concludeert op basis van een enquête, dat gemeenten in 22% van de gevallen altijd kiezen voor actief grondbeleid. Ook blijkt uit deze enquête dat meer dan tweederde van de gemeenten met een projectafhankelijk grondbeleid een voorkeur heeft voor actief grondbeleid.

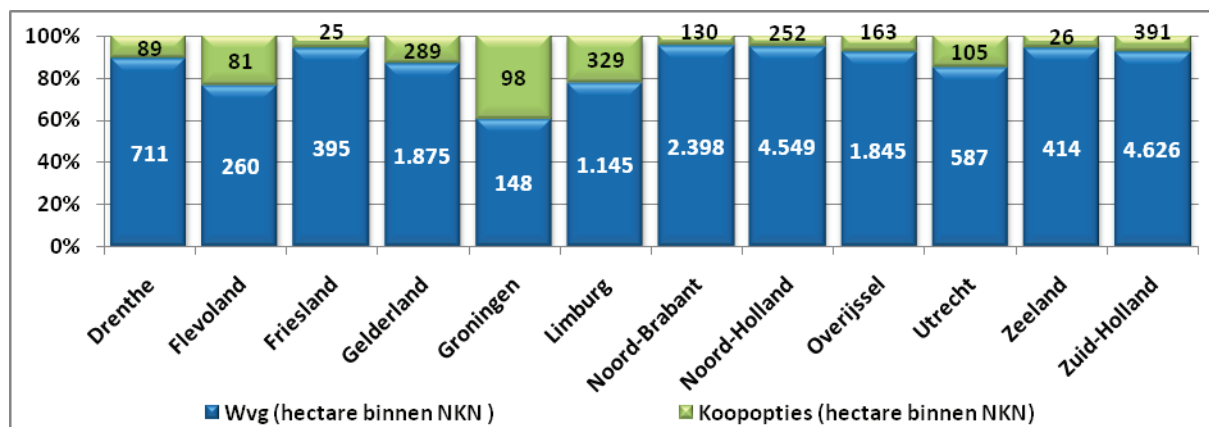
Het onderzoek van OTB (2006a) maakt daarnaast nog een onderscheid tussen het gevoerde grondbeleid bij woningbouwprojecten en integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Hieruit blijkt dat gemeenten bij integrale gebiedsontwikkeling, minder vaak kiezen voor actief grondbeleid (zie figuur 4.32). Dit is gezien de complexiteit (mede door de complexe grondeigendomsverhoudingen) en hoge kosten van dergelijke projecten niet vreemd. Samenwerking met andere partijen is dan vaak onvermijdelijk. Tevens blijkt uit figuur 4.32 dat een zuiver faciliterend grondbeleid slechts in beperkte mate door gemeenten wordt toegepast. Gemeenten lijken daarmee (al dan niet in samenwerking met andere partijen) een hoge mate van regie te willen behouden.

Rol gemeente	Percentage genoemd (bij woningbouw)	Percentage genoemd (bij integrale gebiedsontwikkeling)
Gemeente voert actief grondbeleid	38%	21%
Samenwerkingsverband met andere partijen	28%	38%
Terughoudende aanpak; beperkt tot sturing d.m.v. bestemmingsplan (faciliterend/passief grondbeleid)	5%	5%
Combinatie van bovenstaande modellen	15%	20%
Andere aanpak	15%	16%

Figuur 4.32: welke rol kiest de gemeente bij de realisatie van het project (OTB, 2006)

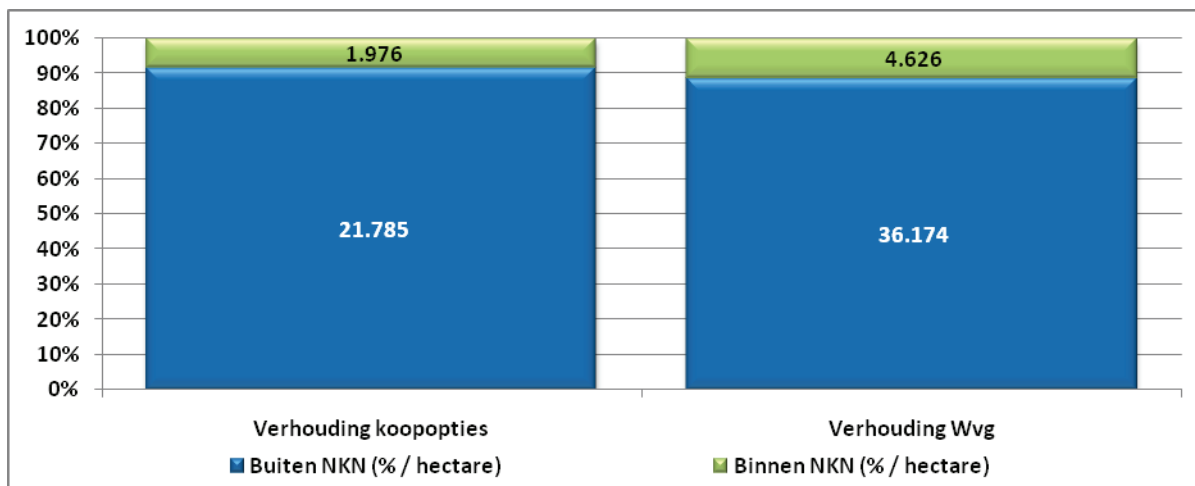
Ook Zweedijk (2004) concludeert na een analyse van 23 gemeentelijke grondbeleid nota's, dat actief grondbeleid een belangrijke rol speelt. Zij stelt dat 65% van de door haar onderzochte gemeenten kiest voor actief grondbeleid, 25% voor een locatieafhankelijk grondbeleid en in 10% van de onderzochte nota's wordt geen expliciete keus gemaakt. In geen van de door haar onderzochte nota's werd de voorkeur gegeven aan een passief sturend grondbeleid of samenwerking. Zweedijk concludeert echter ook dat ondanks de voorgaande cijfers, in de praktijk nogal eens bewust wordt gekozen voor samenwerking met private partijen of passief sturend grondbeleid. Gemeenten lijken daarmee een pragmatischer grondbeleid te voeren dan bepleit wordt in de nota's grondbeleid. De voorkeur voor actief grondbeleid lijkt echter onverminderd groot te zijn.

Ook het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) wijst er op dat gemeenten een actief grondbeleid (proberen te) voeren (RPB, 2007). Naast de privaatrechtelijke aankoop, kunnen gemeenten ook het Wvg vestigen op gronden. Indien een gemeente de Wvg van toepassing verklaart op een deel van haar grondgebied, is de verkoper van het onroerend goed bij voorgenomen verkoop, verplicht deze eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeenten hebben hiermee een belangrijk instrument in handen om grondposities in te nemen. Het aantal Nederlandse gemeenten dat gebruik maakt van de Wvg is tussen 2000 en 2006 gestegen van 33% naar 68% ([www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl)). In 2003 was nog op 'slechts' 22.700 hectare grond de Wvg gevestigd. In 2006 was dit al opgelopen tot ruim 40.800 hectare grond of 1,1% van het Nederlands landoppervlak. Deze stijging kan voor een groot deel verklaard worden door een wetswijziging in 2004 ([www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl)). Vanaf dit jaar is het voor alle Nederlandse gemeenten toegestaan om dit instrument toe te passen. Het Kadaster heeft een eerste (zeer) globale verkenning uitgevoerd naar het gebruik van de Wvg binnen de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN). Ook heeft het Kadaster globaal het aantal geregistreerde koopopties binnen de (NKN) geïnventariseerd. In figuur 4.33 zijn deze onderzoeksresultaten weergegeven.



Figuur 4.33: verhouding tussen gebruik Wvg en koopopties binnen NKN (in % en hectare) (Kadaster, 2008).

Zowel de Wvg als koopopties zijn te kwalificeren als instrumenten voor de (strategische) aankoop van grond. De Wvg wordt enkel gebruikt door de overheid en de koopopties zijn te typeren als een voornamelijk privaat instrument. Figuur 4.33 maakt duidelijk dat er minder koopopties zijn geregistreerd bij het Kadaster dan gemeentelijke voorkeursrechten. Niet alle koopopties worden echter ingeschreven in het Kadaster. Het Kadaster (2008) tekent daarbij aan dat lang niet alle als koopoptie aangetekende stukken, het innemen van een grondpositie tot doel hebben. Dit is echter wel het voornaamste doel van de Wvg. Zowel de Wvg als de koopopties worden niet enkel ten behoeve van woningbouwontwikkelingen gevestigd. Al zullen veel van de koopopties voornamelijk gericht zijn op toekomstige woningbouwontwikkelingen. De Wvg wordt door gemeenten daarentegen ook ingezet voor bijvoorbeeld de realisatie van bedrijventerreinen. Landelijk gezien lijkt de Wvg dan ook naar oppervlak een grotere rol te spelen dan de ingeschreven koopopties (zie figuur 4.34. NB de Wvg cijfers zijn gecombineerde cijfers van 2006 (ruimte-monitor) en 2007 (Kadaster)).



Figuur 4.34: globale verhouding Wvg en koopopties (Kadaster, 2008 / [www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl) / eigen bewerking)

Uit onderzoek van OTB (2006a) bleek dat de Wvg een belangrijke rol speelde bij de onderzochte woningbouwprojecten. In 38% van de gevallen werd een voorkeursrecht gevestigd. Bij de onderzochte integrale gebiedsontwikkelingsprojecten was dit percentage zelfs 48%. Deze cijfers zullen flink verschillen per gemeente en project, maar ze maken wel duidelijk dat gemeenten het voorkeursrecht hanteren ten behoeve van woningbouwontwikkelingen. Het RPB (2007) constateert daarnaast dat vooral gemeenten met een gespannen grondmarkt (de Randstad), het voorkeursrecht vestigen op een relatief groot deel van hun grondgebied. Ook op grondmarkten met relatief veel concurrentie, lijken gemeenten dus nog steeds in te zetten op actief grondbeleid.

Vanaf de jaren '80 zijn de verhoudingen tussen gemeenten en marktpartijen op de woningbouwmarkt dus sterk gewijzigd. Om verschillende redenen zijn marktpartijen actief geworden op de grondmarkt voor woningbouwlocaties. De marktpartijen hebben daarmee het monopolie van gemeenten op het bouwrijp maken van woningbouwlocaties succesvol doorbroken (RPB, 2007). Tegelijkertijd concludeert het RPB dat gemeenten bij voorkeur vasthouden aan het voeren van actief grondbeleid. Gemeenten lijken daarmee de concurrentie op de grondmarkt aan te gaan met marktpartijen. Het behoud van de regie bij ruimtelijke ontwikkeling maar zeker ook de beperkte mogelijkheden van kostverhaal bij passief grondbeleid (in het verleden) lijken belangrijke motieven te zijn voor het voeren van actief grondbeleid. Actief grondbeleid is echter niet zonder risico en het RPB (2007) concludeert dan ook dat gemeenten bij de huidige grondmarkt grotere financiële risico's lopen dan voorheen. Deze financiële risico's vloeien zowel voort uit opbrengsten- als kostenrisico's gedurende de grondexploitatie. In de volgende paragraaf zullen deze risico's nader uiteengezet worden.

#### 4.2.8 Het grondexploitatie­risico

Op de Nederlandse grondmarkt zijn de gewijzigde verhoudingen tussen markt en overheid goed zichtbaar. Niet langer hebben de Nederlandse gemeenten een monopolie op de uitgifte van woningbouwgrond. Daarmee is ook het (strategische) belang van grond binnen de prijskolom van een nieuwbouwwoning sterk toegenomen. Lange tijd heeft het Rijk actief geïntervenieerd in het grond(prijs)beleid voor woningbouwlocaties (zie figuur 4.24). Tot ongeveer de jaren negentig was het zeer gebruikelijk om bij het bepalen van de gronduitgifte­prijzen uit te gaan van een kostprijsbenadering (VROM-raad, 2009). De in 1968 en 1970 uitgegeven boekjes 'Grondkosten Woningbouw' ('het bruine boekje') en 'Grondkosten Bestemmingsplannen' ('het blauwe boekje'), hadden tot doel een uniforme rekenmethode aan gemeenten aan te bieden voor het berekenen van gronduitgifte­prijzen voor gesubsidieerde woningbouw (VROM-raad, 2009 / zie ook Figuur 4.24). In de vorige paragraaf werd echter al vastgesteld dat in de jaren tachtig de rol van de Rijksoverheid gewijzigd is. De Rijksoverheid trok zich terug, verminderde de woningbouwsubsi­diëring en introduceerde meer marktwerking. Het Rijk veronderstelde in het VINEX-beleid nog dat gemeenten de grond van de VINEX-locaties zouden verwerven, terwijl de gemeenten een afwachtende houding aannamen als gevolg van de onzekerheid over de grondkostensubsidies in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) (ministerie van Financiën, 2000). Deze gemeentelijke terughoudendheid werd ingevuld door marktpartijen. Groetelaers (2004) concludeert dat vanaf het eind van de jaren tachtig de markt voor koopwoningen groeide en dat tegelijkertijd de grondprijzen stegen. De tot die tijd gangbare kostprijsgerichte grondprijsmethodieken waren in deze veranderde omgeving niet langer toereikend. De VROM-raad concludeert dan ook dat er vanuit de gemeenten steeds meer vraag kwam naar een meer marktconforme rekenmethode (VROM-raad, 2009). Met het loslaten van de kostprijsbepalende grondprijsmethodieken werd de marktwaarde van woningbouwgrond leidend in het woningbouwproces. De marktwaarde van grond wordt vooral bepaald door de waarde van goederen en diensten die hiermee kunnen worden voorgebracht (VROM, 2001). Dit betekent dat woningen niet duur zijn omdat de grondprijs hoog is, maar dat de waarde van grond hoog is omdat woningen duur zijn (VROM, 2001). De marktwaarde van grond kan bepaald worden met behulp van de residuele grondwaardemethode.

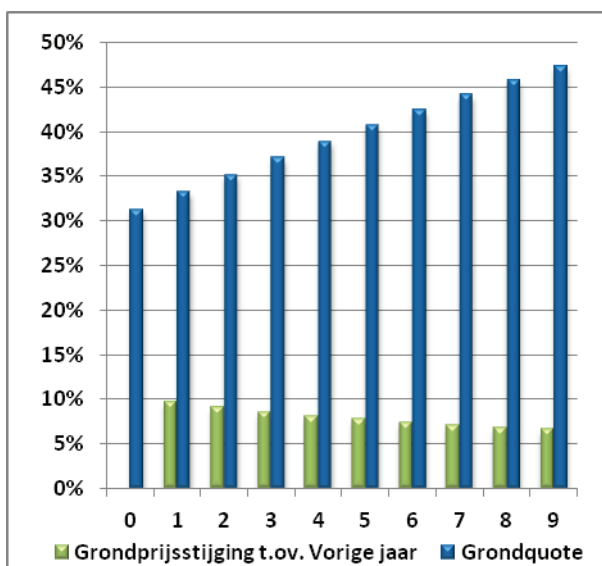
Deze methode is algemeen geaccepteerd als de beste benadering van de werkelijke economische waarde van grond (Taskforce, 2002). De residuele grondwaarde wordt bepaald door de kosten van de bestemming (bijvoorbeeld een woning) af te trekken van de opbrengsten (VROM, 2001). Onder kosten worden in dit verband alle kosten verstaan, inclusief de winst en het risico van de aannemer en eventuele ontwikkelaar. Het RPB (2007) concludeert terecht dat de residuele grondwaardemethode te omschrijven is als het 'maximaliseren' van de grondopbrengsten. De grondopbrengsten worden immers gemaximaliseerd op basis van de twee overige componenten van de prijskolom: de uit de productiekolom (zie figuur 2.9) voortvloeiende totale bouwkosten en de VON-prijs. In figuur 4.35 is de opbrengst maximaliserende werking van de methodiek duidelijk zichtbaar.

	Gemeenten	Particuliere grondeigenaren	Overige partijen
VON-woningprijs	€ 400.000,-	€ 400.000,-	€ 400.000,-
Totale bouwkosten	€ 200.000,-	€ 300.000,-	€ 500.000,-
<b>Grondwaarde</b>	<b>€ 200.000,-</b>	<b>€ 100.000,-</b>	<b>€ -100.000,-</b>

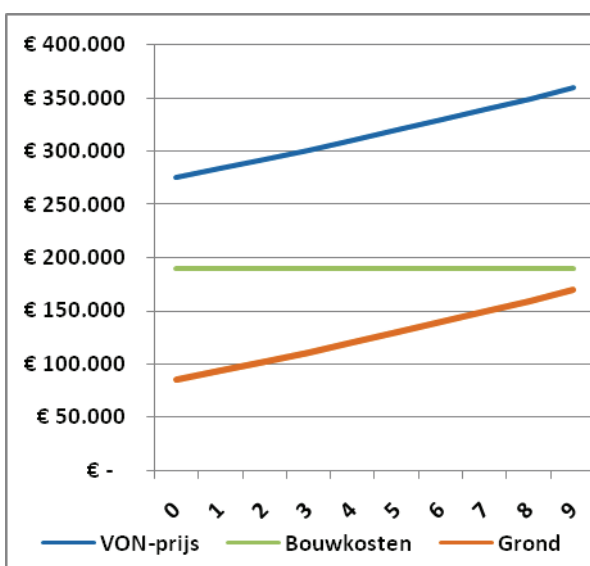
Figuur 4.35: illustratieve berekening van de residuele grondwaardemethode.

Een vergelijking tussen woning 1 en 2 maakt duidelijk dat indien de woningprijs relatief meer stijgt dan de bouwkosten, het positieve verschil toevloeit naar de grondwaarde. Tegelijkertijd zal de grondwaarde afnemen indien de bouwkosten relatief gezien sneller stijgen dan de woningprijs. In theorie zou de grondwaarde zelfs negatief kunnen zijn (zie de residuele grondwaarde­berekening van woning 3).

Zo zou het realiseren van een woning op sterk verontreinigde grond kunnen leiden tot een sterke kostenstijging als gevolg van hoge saneringskosten. In de praktijk zal deze woning echter zeer waarschijnlijk nooit gerealiseerd worden door een marktpartij. Zij zullen in beginsel enkel woningen realiseren als de totale kosten lager of gelijk zijn aan de VON-woningprijs. De grondwaarde is daarmee in belangrijke mate afhankelijk geworden van de woningprijs- en bouwkostenontwikkeling. In een situatie van (sterk) stijgende woningprijzen en achterblijvende bouwkosten, zal de grondwaarde relatief sneller stijgen dan de woningprijzen. Naar verhouding zullen de totale bouwkosten namelijk een steeds kleiner deel gaan uitmaken van de VON-prijzen, waardoor de grondwaarde sterker kan stijgen dan de VON-prijzen. Indien de VON-prijzen dalen, zal de residuele grondwaarde echter ook sterker dalen dan deze woningprijzen. Dit kan geïllustreerd worden met een tweetal (meerjarige) voorbeelden. In de figuren 4.36a/b is een fictieve situatie weergegeven van een jaarlijkse VON-prijsstijging van 3% en een jaarlijkse bouwkostenstijging van 0%. In de figuren 4.37a/b is echter een situatie weergegeven van een jaarlijkse VON-prijzdaling van 3% en eveneens een bouwkostenstijging van 0%. Voor de uitgangssituatie (jaar 0) is gebruik gemaakt van de Kwaliteitsmodule van de Monitor Nieuwe Woningen 2006 (OTB, 2007c). Volgens deze Kwaliteitsmodule bedroeg de gemiddelde koopprijs van een nieuwe koopwoning in 2006 € 275.500,-, de gemiddelde aanneemsom € 189.600,- en de gemiddelde grondprijs € 85.900,-. In deze uitgangssituatie bedraagt de residuele grondwaarde 31% van de VON-prijs (de zogenaamde grondquote).



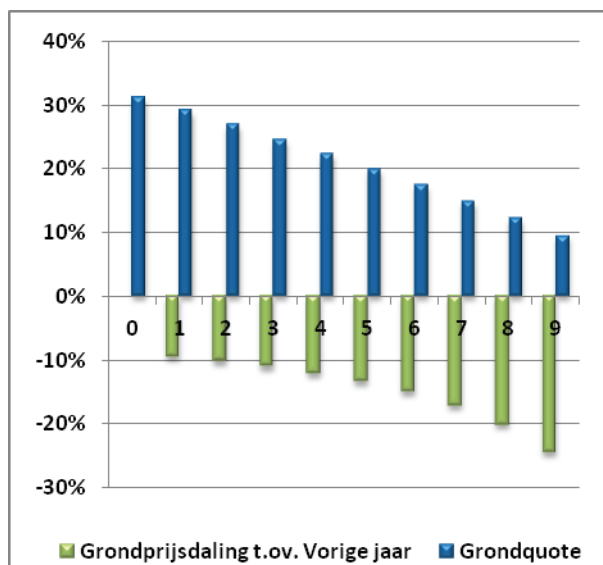
Figuur 4.36a: Residuele grondwaardeberekening (3% VON-prijsstijging / 0% bouwkostenstijging)



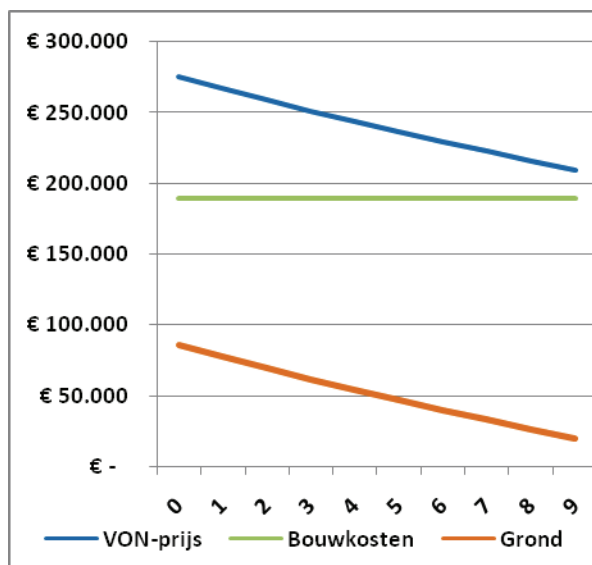
Figuur 4.36b: Residuele grondwaardeberekening (3% VON-prijsstijging / 0% bouwkostenstijging)

Op basis van de figuren 4.36a/b en 4.37a/b kunnen enkele belangrijke conclusies getrokken worden. In het geval van stijgende VON-prijzen kan allereerst vastgesteld worden dat zelfs een relatief lage VON-prijsstijging tot een sterke stijging van de grondwaarde en grondquote kan leiden (zie de figuren 4.36a/b). Bij een VON-prijsstijging van 3% en een bouwkostenstijging van 0%, stijgt de grondwaarde in jaar 1 bijvoorbeeld met 10%. Indien de bouwkosten gelijk blijven en de VON-prijsstijging 6% bedraagt, stijgt de grondprijs zelfs al met 19%. Indien de VON-prijsstijging van 3% en de bouwkostenstijging van 0% zich jaar op jaar doorzet, zal op termijn de grondprijsstijging toe groeien naar het percentage VON-prijsstijging (zie figuur 4.36a). Rekenkundig is dit logisch, aangezien de bouwkosten verhoudingsgewijs een steeds kleiner deel gaat uitmaken van de residuele grondwaardeberekening. In theorie zal de toekomstige residuele grondwaarde daardoor vrijwel geheel bestaan uit de VON-prijs. De bouwkosten zullen echter zelden onveranderlijk zijn. Bij stijgende VON-prijzen wordt de mate van grondprijsstijging volledig bepaald door de bouwkostenstijging. Zolang de bouwkostenstijging lager is dan de VON-prijsstijging, zal de grondprijs sterker stijgen dan de VON-prijsstijging en dus de grondquote toenemen.

Als de bouwkostenstijging echter hoger is dan VON-prijsstijging, zal de grondprijsstijging lager zijn dan de VON-prijsstijging (of zelfs negatief worden) en dus de grondquote afnemen.



Figuur 4.37a: Residuele grondwaardeberekening (3% VON-prijzdaling / 0% bouwkostenstijging)



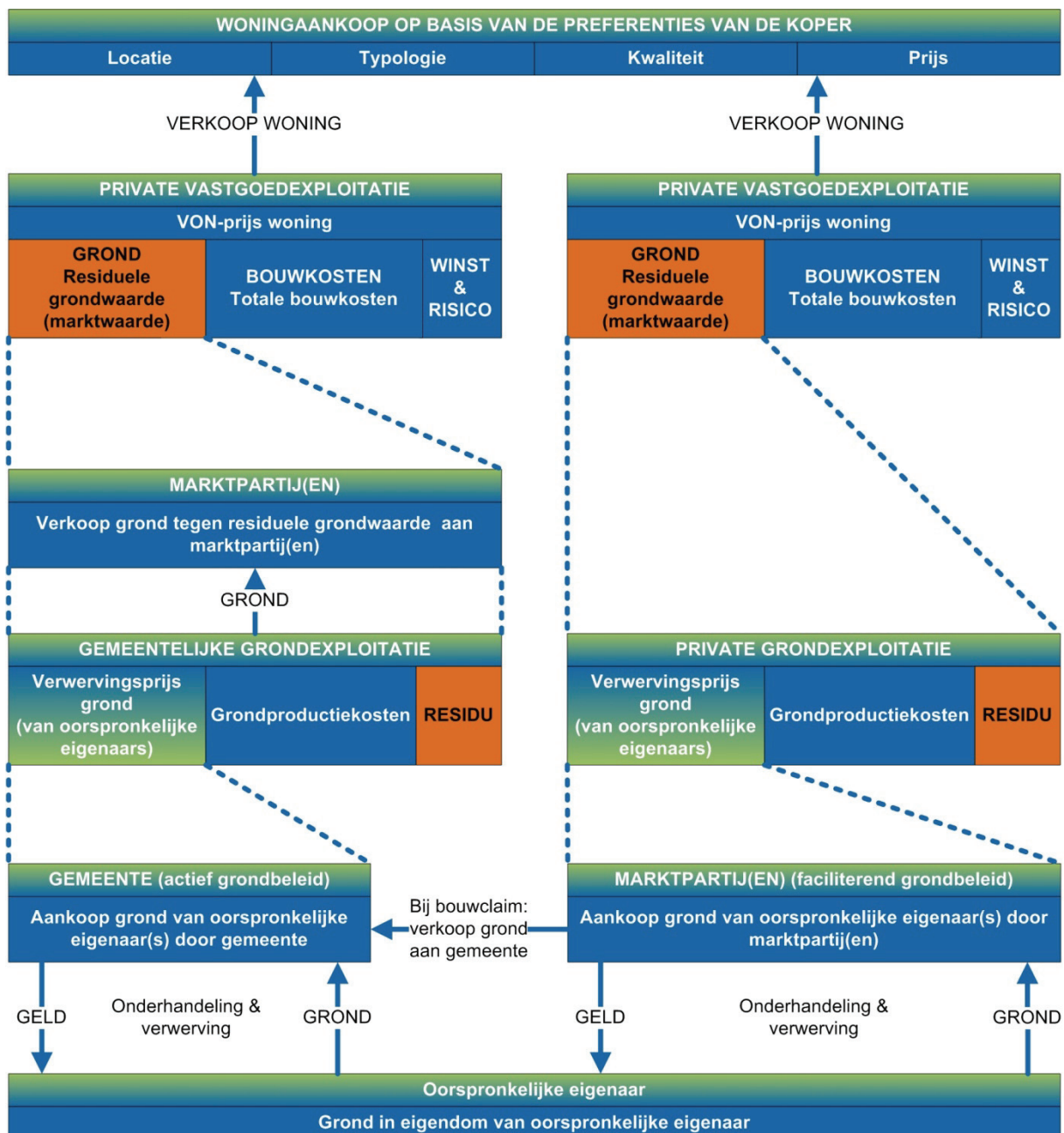
Figuur 4.37b: Residuele grondwaardeberekening (3% VON-prijzdaling / 0% bouwkostenstijging)

In een situatie van dalende VON-prijzen kan eveneens vastgesteld worden dat een relatief lage VON-prijzdaling tot een sterke daling van de residuele grondwaarde en grondquote kan leiden (zie figuur 4.37a/b). Bij een VON-prijzdaling van 3% en een bouwkostenstijging van 0%, daalt de grondwaarde in jaar 1 bijvoorbeeld met 10%. Indien deze prijsdaling 6% bedraagt en de bouwkosten gelijk blijven, daalt de grondwaarde in jaar 1 zelfs met 19%. Ook valt op dat de relatieve jaarlijkse grondprijzdaling sterk toeneemt (zie figuur 4.37a). Dit is niet vreemd, aangezien de VON-prijzdalingen volledig ten laste komen van de grondwaarde. Deze grondwaarde daalt echter, waardoor elk jaar de VON-prijzdaling naar verhouding toeneemt ten opzichte van deze grondwaarde.

Ook bij dalende VON-prijzen spelen de bouwkosten een belangrijke rol. Indien zowel de bouwkosten als de VON-prijs dalen met bijvoorbeeld 3% per jaar, daalt de grondprijs eveneens met 3% per jaar. De verhouding tussen bouwkosten en VON-prijs blijft echter gelijk, waardoor de grondquote ook gelijk zal blijven. De grondprijzdaling wordt echter versterkt indien de bouwkosten minder sterk dalen dan de VON-prijs. In dat geval nemen de bouwkosten in verhouding tot de VON-prijs jaarlijks toe, waardoor zowel de grondprijs als grondquote daalt. De mate van grondprijzdaling zal daarbij volledig afhangen van het verschil tussen de VON-prijzdaling en de bouwkostendaling of in het uiterste geval bouwkostenstijging. Een bouwkostenstijging vergroot immers de bouwkosten ten opzichte van de dalende VON-prijzen. Op het moment dat de relatieve bouwkosten daling hoger is dan de VON-prijzdaling, zal de grondprijs echter minder sterk dalen (of zelfs stijgen). Ook zal in dit geval de grondquote stijgen als gevolg van de verbeterde verhouding tussen de VON-prijs en de bouwkosten.

Met het loslaten van de kostprijsmethodiek is de waarde van woningbouwgrond in belangrijke mate afhankelijk geworden van hetgeen gerealiseerd wordt op deze grond. Hiermee lijkt inderdaad het risico van actief grondbeleid te zijn toegenomen. Dit risico geldt overigens ook voor de op de grondmarkt actief zijnde marktpartijen. Om het risico te kunnen inschatten, is het nodig om de rol van de residuele grondwaardemethodiek in het ontwikkelingsproces nader uiteen te zetten. In figuur 4.38 is deze rol bij zuiver actief grondbeleid, het bouwclaimmodel en zuiver faciliterend grondbeleid schematisch weergegeven.





Figuur 4.38: de rol van de residuele grondwaarde bij actief en faciliterend grondbeleid.

De rol van grond en de residuele grondwaardemethodiek in het ontwikkelingsproces wordt in belangrijke mate bepaald door het gevoerde grondbeleid (zie figuur 4.28). Het gevoerde grondbeleid bepaalt in belangrijke mate de werkzaamheden en daarmee de risicoverhouding tussen de gemeente en de betrokken marktpartij(en). Om deze reden is in figuur 4.38 onderscheid gemaakt tussen de grond- en vastgoedexploitatie. Daarnaast is in figuur 4.38 onderscheid gemaakt tussen zuiver actief grondbeleid (zie linker kolom), zuiver faciliterend grondbeleid (zie rechter kolom) en het bouwclaimmodel. De grondexploitatie heeft betrekking op de verwerving, sanering, het bouwrijp maken, het uitgeven van gronden, de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van infrastructuur (Deloitte, 2007). Voor de grondexploitatie geldt dat de grondexploitatiekosten (de som van de verwerving en de grondproductiekosten) in principe gedekt (moeten) worden door de uitgifte van de woningbouwrijpe grond. Bij vastgoedexploitatie gaat het om de realisatie en exploitatie van woningen (Deloitte, 2007). Hierbij vormt de grond evenals de bouwkosten, een kostenpost (dit in tegenstelling tot de grondexploitatie waar de grond vooral een opbrengst is).

De verkoopopbrengsten van de woning (de VON-prijs) zullen bij de vastgoedexploitatie de totale bouwkosten moeten overstijgen. De vastgoedexploitatie zal in principe altijd door marktpartijen uitgevoerd worden. De grondexploitatie kan echter zowel door gemeenten als de marktpartijen uitgevoerd worden. Indien gemeenten zuiver actief grondbeleid voeren of het bouwclaimmodel toepassen, zal de gemeente de grondexploitatie voeren (*zie de linkerzijde van figuur 4.38*). Bij een zuiver faciliterend grondbeleid wordt de grondexploitatie uitgevoerd door marktpartij(en) (*zie rechterzijde van figuur 4.38*). Ook bij het concessiemodel zal dit het geval zijn. Alleen bij het joint-venture model zullen de gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk participeren in de grondexploitatie (*zie ook figuur 4.28*).

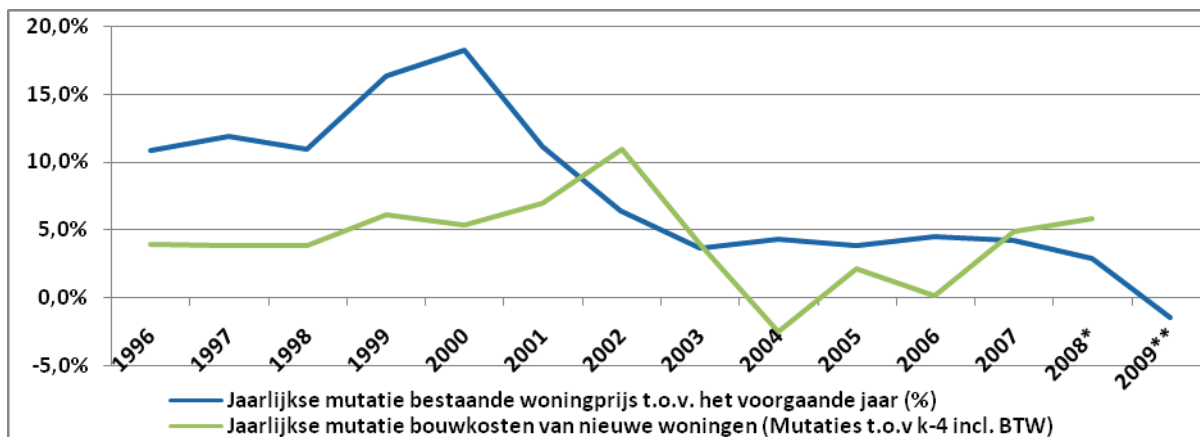
De basis van de residuele grondwaarde wordt gevormd door de VON-prijs. Deze VON-prijs wordt bepaald door de vraag en het aanbod op de woningmarkt. Op een specifieke locatie zal immers enkel een woning gerealiseerd kunnen worden als deze ook daadwerkelijk verkocht kan worden. Er zal dus een woning gerealiseerd moeten worden die voldoet aan de preferenties van de mogelijke koper. De preferenties van de koper betreffen onder meer de locatie, woningtypologie, woningkwaliteit en woningprijs. Om deze reden staat de 'woningaankoop op basis van de preferenties van de koper' bovenaan in figuur 4.38. Marktpartijen zullen in principe altijd een woning verkopen tegen marktwaarde. Hierdoor zal een koper van een woning in beginsel altijd de residuele grondwaarde (de marktwaarde) betalen voor zijn woning. In figuur 4.38 is dit weergegeven onder de twee kolommen 'Private vastgoedexploitatie'. Het optimaliseren van de prijskolom van een woning (*zie figuur 2.10*) staat centraal bij de vastgoedexploitatie. Teneinde hun risico te minimaliseren en de winst te maximaliseren, zullen marktpartijen binnen de kaders van de markt, veelal streven naar een maximalisatie van de VON-prijs en een minimalisatie van de grond- en bouwkosten. Het grondbeleid wordt met name bepaald door de publiek-private grondeigendomsverhoudingen en de gemeentelijke risicopreferenties (*zie figuur 4.29*). Deze eigendomsverhoudingen vloeien in beginsel voort uit de grondaankoop van de oorspronkelijke eigenaar(s). Bij zuiver actief grondbeleid zal de gemeente deze grond aangekocht of reeds in bezit hebben (*zie linkeronderzijde van figuur 4.38*). Bij faciliterend grondbeleid zal deze grond veelal aangekocht zijn door of in bezit zijn van marktpartij(en) (*zie rechteronderzijde in figuur 4.38*). In het bouwclaimmodel zal de door marktpartijen aangekochte grond, in ruil voor een bouwrecht verkocht worden aan de gemeente (*zie de 'bouwclaim-pijl' in figuur 4.38*).

Vervolgens zal ofwel de gemeente ofwel de marktpartij de grondexploitatie voeren. Zowel de gemeentelijke als private grondexploitatie bestaat globaal uit een tweetal kostencomponenten: de verwervingsprijs (van de oorspronkelijke eigenaars) en de grondproductiekosten. Indien deze twee kostenposten samen lager uitvallen dan de residuele grondwaarde, levert de grondexploitatie een positief resultaat (residu) op (*zie figuur 4.38*). In het geval van een gemeentelijke grondexploitatie zal een eventueel positief resultaat ten goede komen aan de gemeente en bij een private grondexploitatie zal dit residu ten goede komen aan de marktpartij. Het zal duidelijk zijn dat binnen een joint venture, een eventueel positief resultaat op de grondexploitatie ten goede komt aan de in de grondexploitatie participerende partijen. Bij een concessie is echter sprake van een private grondexploitatie, waardoor het positieve resultaat ten goede zal komen aan de marktpartij(en). Een positief grondexploitatie resultaat kan ontstaan doordat een koper van een woning in beginsel altijd de residuele grondwaarde betaald. Indien een koper een lagere grondprijs zou betalen dan de marktprijs, zal hij immers min of meer gesubsidieerd worden door ofwel de gemeente ofwel de marktpartij. Bij doorverkoop van zijn woning kan hij namelijk wel de grond tegen marktwaarde verkopen. Zowel de marktpartijen als de gemeenten hanteren dus in principe de residuele grondwaarde als uitgangspunt. Ook in het geval van een gemeentelijke grondexploitatie zal de gemeente de grond veelal niet onder de marktwaarde aan de marktpartij willen verkopen.

De marktpartij zal immers de grond toch tegen marktwaarde verkopen, waardoor deze zal kunnen verdienen op de door de gemeente verkochte grond. Bij een gemeentelijke grondexploitatie roomt de gemeente dus min of meer het positieve resultaat af van de marktpartijen. Op basis van het voorgaande kunnen een tweetal belangrijke conclusies getrokken worden. Allereerst zal in beginsel de marktwaarde van grond niet verschillen tussen een situatie van gemeentelijke of private grondexploitatie. Zowel gemeenten als marktpartijen hanteren immers een residuele grondwaardemethodiek. Ten tweede maakt figuur 4.38 het financiële belang van grondposities inzichtelijk. Bij winstgevende locaties zijn zowel gemeenten als marktpartijen gebaat bij het voeren van de grondexploitatie. Eventuele positieve resultaten op de grondexploitatie komen dan immers ten goede aan de grondexploitant. De grondexploitant staat echter ook bloot aan risico. Een grondexploitatie kan namelijk ook tot een negatief resultaat leiden. Afhankelijk van het gevoerde grondbeleid ligt dit grondexploitatie-risico bij de gemeente of de marktpartij. Indien de gemeente een zuiver faciliterend grondbeleid voert zal de marktpartij zowel de grond- als vastgoedexploitatie voor zijn rekening nemen. De marktpartij staat dan ook bloot aan het volledige risico. Daar staat een mogelijk positief grondexploitatie-resultaat en een hoge mate van invloed binnen de gehele productiekolom tegenover (zie figuur 2.9). De marktpartij zal immers vanaf de eerste grondverwerving tot de verkoop van de uiteindelijke woning een belangrijk deel van de regie kunnen voeren.

Indien een gemeente optreedt als grondexploitant, staat zij bloot aan het grondexploitatie-risico. Tegelijkertijd waarborgt actief grondbeleid een hoge mate van regie op de ruimtelijke ontwikkeling en komt een eventueel positief exploitatie-resultaat ten goede aan de gemeente. Gemeentelijke grondexploitatie betekent voor een marktpartij echter wel een inperking van zijn procesbeïnvloedbaarheid. De marktpartij zal immers bouwrijpe grond tegen marktwaarde moeten kopen van de gemeente waardoor hij een meer uitvoerende rol aanneemt. Tegelijkertijd is de marktpartij in een dergelijk geval wel verzekerd van gemeentelijke medewerking. De gemeente zal immers geen bouwrijpe grond verkopen indien het niet zeker is dat op deze grond gebouwd mag worden. Risico is voor marktpartijen inherent aan hun ondernemerschap. De door marktpartijen ingenomen strategische grondposities vallen dan ook simpelweg onder het ondernemersrisico. Gemeenten zijn echter geen ondernemers. Zij zijn daarentegen wel met maatschappelijke gelden actief op de grondmarkt. De huidige activiteiten van de gemeenten op de grondmarkt dienen dan ook beoordeeld te worden. Hierbij gaat het niet enkel om de financiële risico's waaraan gemeenten mogelijk bloot staan. Zoals reeds uit figuur 4.17 bleek, zijn er vele belangen en strevingen van de overheid ten aanzien van de woningmarkt. Het is dan ook goed mogelijk dat de (financiële) grondexploitatie-risico's en maatschappelijke nadelen van actief grondbeleid opwegen tegen de maatschappelijke en financiële voordelen van actief grondbeleid.

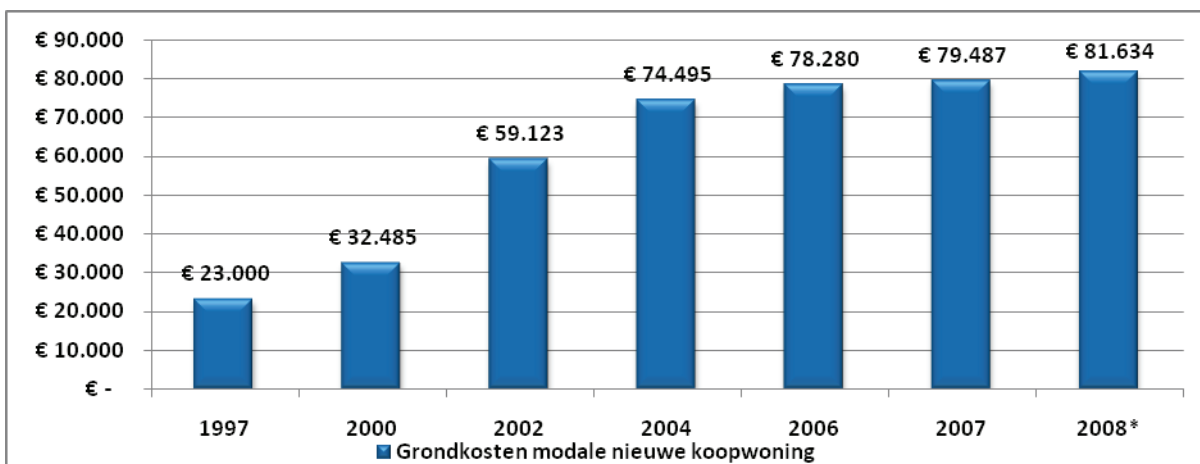
Allereerst zullen de financiële risico's van gemeentelijk actief grondbeleid uiteen gezet moeten worden. Het (gemeentelijke) grondexploitatie-risico wordt in belangrijke mate bepaald door de ontwikkeling van de VON-prijs en de bouwkosten (en daarmee de ontwikkeling van de residuele grondwaarde). Uit de voorbeeldberekeningen (zie figuur 4.36a/b en 4.37a/b) bleek al dat relatief kleine mutaties van de VON-prijs en bouwkosten, tot relatief grote grondwaardemutaties kunnen leiden. Als gevolg van sterke woningprijsstijgingen en achterblijvende bouwkostenstijgingen in het verleden, lijkt dit risico echter beperkt geweest te zijn voor zowel gemeenten als marktpartijen (zie figuur 4.39). Op basis van figuur 4.39 kan gesteld worden dat de Nederlandse woningprijzen tussen 1996 en 2008 sterker zijn gestegen dan de bouwkosten van nieuwe woningen. Enkel in de jaren 2002, 2003 en 2007 stegen de woningbouwkosten in meer of mindere mate sterker dan de woningprijzen. Op basis van een prijsindexreeks vanaf 1980 stelt ook het NVB (2008) dat de woningprijzen sinds 1980 met 247% zijn gestegen. Daarnaast blijkt uit deze index dat de bouwkosten in dezelfde tijd slechts met circa 140% zijn gestegen. Ook gecorrigeerd voor inflatie blijken de Nederlandse woningprijzen zeer sterk te zijn gestegen.



Figuur 4.39: mutatie van woningprijs en bouwkosten van nieuwe woningen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

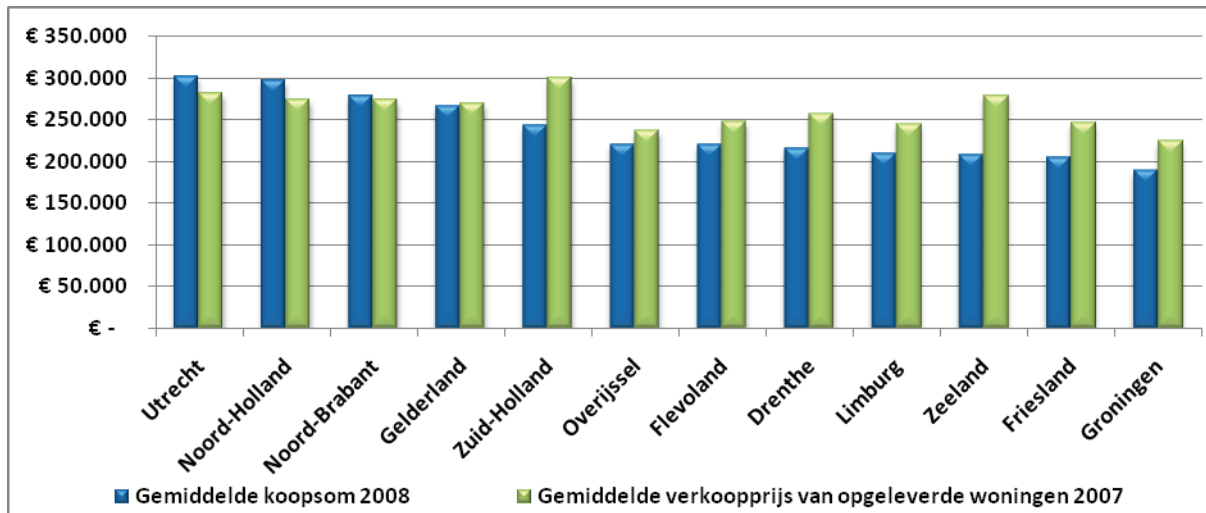
\* Bouwkostenmutatie van 2008: cijfer derde kwartaal 2008 \*\* woningprijsmutatie van 2009: cijfer van maart 2009

In de periode 1991-2000 is de reële woningprijs met gemiddeld 7,1% per jaar gestegen en in de periode 2001-2007 bedroeg deze stijging gemiddeld 3,0% per jaar (CPB, 2008b). Regelmatig wordt er als gevolg van deze sterke prijsstijgingen gewezen op een mogelijke overwaardering van de Nederlandse woningprijzen. Zo stelde het IMF (2008) recent in een internationale vergelijking dat de Nederlandse woningprijzen circa 30% hoger waren dan verklaard kon worden op basis van fundamentele factoren. Het CPB zet echter vraagtekens bij dit IMF onderzoek. Het CPB (2008b) stelt op basis van eigen berekeningen dat de overwaardering van Nederlandse woningprijzen geslonken is van 10% in 2003 tot circa 0% in 2007. Het CPB concludeert dat de sterke woningprijsstijgingen in Nederland te verklaren zijn door de specifieke woningmarktsituatie in Nederland en dat het IMF deze onvoldoende in haar berekening heeft opgenomen. Als voornaamste oorzaak voert het CPB het prijsopdrijvende effect van het sterk gereguleerde aanbod van nieuwbouwwoningen in Nederland aan. Het CPB (2008b) wijst er tot slot op dat ondanks de neerwaartse prijsrigiditeit, een neerwaartse prijscorrectie nooit volledig valt uit te sluiten. Onderzoek naar de overwaardering van de Nederlandse woningprijzen blijft echter een rekenkundige exercitie en daarmee onvoorspelbaar. Vast staat wel dat de Nederlandse woningprijzen sterker zijn gestegen dan de bouwkosten. Uit de rekenvoorbeelden bleek al dat dit kan leiden tot hoge prijzen van woningbouwgrond. De grondkosten van een modale nieuwe koopwoning blijken dan ook sterk te zijn gestegen (zie figuur 4.40). In de periode 1997-2004 stegen de grondkosten sterk en vanaf 2004 is een afvlakking van de ze grondkostenstijging waar te nemen. Dit is niet vreemd aangezien de woningprijzen in deze periodes een vergelijkbare ontwikkeling lieten zien (zie figuur 4.39). Het effect van de residuele grondwaardeberekening is daarmee duidelijk zichtbaar.



Figuur 4.40: ontwikkeling van de grondkosten van een modale nieuwe koopwoning (NVB, 2008).

De marktwaarde van woningbouwgrond kan gezien worden als een afgeleide van de VON-prijs. De waarde van woningbouwgrond vertoont dan ook een sterke relatie met de regionale en lokale woningmarkt. Als gevolg van de gedifferentieerde woningmarkt in Nederland, verschillen de woningprijzen tussen de Nederlandse regio's. In figuur 4.41 zijn deze verschillen op regionaal niveau weergegeven. Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen de gemiddelde koopsom van bestaande woningen in 2008 en de gemiddelde verkoopprijs van opgeleverde woningen in 2007. Op basis van figuur 4.41 kunnen enkele belangrijke conclusies getrokken worden.



Figuur 4.41: gemiddelde koopsom 2008 (Kadaster, 2009) en gemiddelde verkoopprijs (Monitor NieuweWoningen, 2007)

Allereerst lijken er soms forse prijsverschillen te bestaan tussen bestaande koopwoningen en opgeleverde woningen. Er worden echter substantieel minder woningen opgeleverd dan er verkocht worden in de bestaande woningmarkt. Hierdoor zijn de koopsomcijfers gebaseerd op een grotere hoeveelheid transacties. Zo zijn er in 2007 bijvoorbeeld 45.709 bestaande woningen verkocht in Zuid-Holland, terwijl hier 'slechts' 9.312 woningen zijn opgeleverd (Kadaster, 2009 / Monitor Nieuwe Woningen, 2007). Daarnaast worden woningen vaak op een relatief beperkt aantal locaties opgeleverd, terwijl de verkopen van bestaande woningen gebaseerd zijn op de gehele provincie. Deze factoren zullen voor een belangrijk deel de geconstateerde verschillen verklaren. Desalniettemin kan op basis van figuur 4.41 geconcludeerd worden dat de woningprijzen aanzienlijk verschillen tussen de provincies. Zo bedroeg het verschil in de gemiddelde koopsom tussen de duurste (Utrecht € 301.065,-) en goedkoopste provincie (Groningen € 188.062,-) in 2008 € 113.003,-. De provinciale verschillen in de gemiddelde verkoopprijs van opgeleverde woningen waren echter kleiner. Het verschil tussen de duurste (Zuid-Holland: € 299.000,-) en goedkoopste provincie (Groningen: € 223.800,-) bedroeg in 2007 € 75.200,-. Indien de woningprijzen gedifferentieerd worden naar woningtypologie, blijken de provinciale verschillen veelal nog hoger uit te vallen. Zo is bijvoorbeeld een groot verschil waar te nemen tussen de gemiddelde koopsom in 2008 van een vrijstaande woning in de provincies Utrecht (€ 713.809,-) en Groningen (€ 249.777,-) (Kadaster, 2009). Daarnaast zullen de woningprijzen ook binnen de provincies en zelfs binnen de gemeenten verschillen. Zo zal een woning in de krimp-gebieden van noord-oost Groningen beduidend minder kosten dan een vergelijkbare woning in Haren.

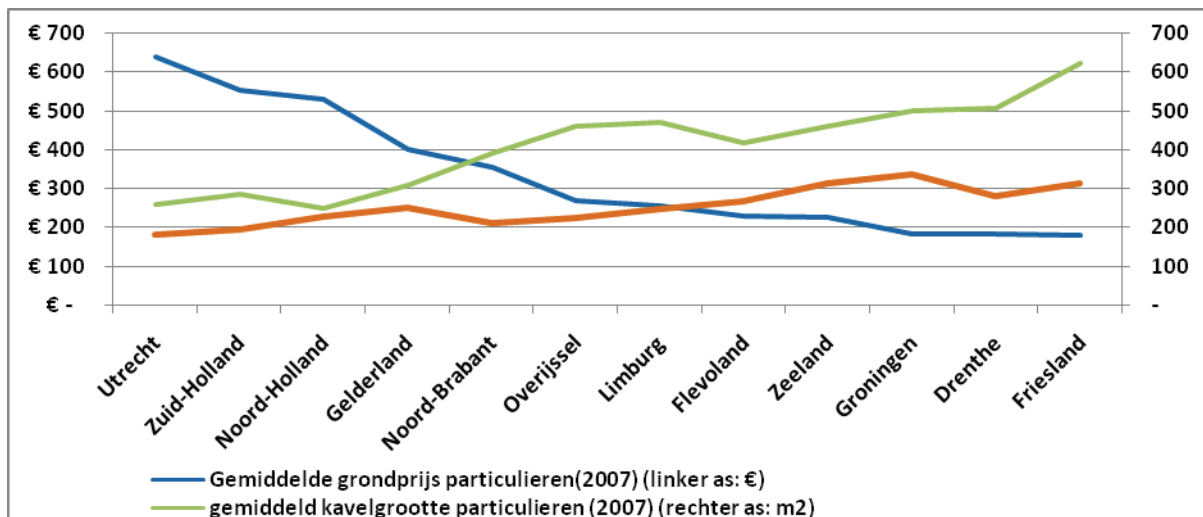
Om inzicht te verkrijgen in oorzaak van deze verschillen is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de factoren die de woningprijs bepalen. De prijsvorming van woningen komt in beginsel tot stand daar waar de vraag naar en het aanbod van woningen bij elkaar komt (zie ook hoofdstuk 2). De regionale prijsverschillen doen dan ook vermoeden dat er regionaal verschillen bestaan in deze vraag en aanbodstructuren. Door het RPB (2006a) wordt daarbij onderscheid gemaakt in nationale en regionale determinanten. Het RPB (2006a) stelt dat de grote veranderingen in de vraag (en daarmee de woningprijzen) bepaald worden door nationale factoren als: de rente, het inkomen, de hypotheekvoorwaarden, de inflatie, de huren en de toekomstige huizenprijsontwikkeling.

Dit wordt ondersteund door onderzoek van het CPB (2005), waaruit blijkt dat het lange-termijnniveau van de Nederlandse woningprijs redelijk tot goed te verklaren is op basis van de niveaus van het reëel beschikbaar looninkomen, het financiële gezinsvermogen (exclusief aandelen), de reële rente en de woningvoorraad. De belangrijkste factoren die de regionale woningprijzen bepalen zijn (RPB, 2006a):

- De voorraad koopwoningen in verhouding tot de vraag ernaar;
- De kwaliteit van de woningvoorraad;
- De economische ontwikkeling van regio's.

Het RPB heeft daarnaast een onderzoek verricht naar de effecten van specifieke factoren van de woning en woonomgeving op de woningprijs. Allereerst blijkt uit dit onderzoek (RPB, 2006) dat de regionale woningprijsverschillen in Nederland voor een aanzienlijk deel samenhangen met de druk op de regionale woningmarkt. Ook uit figuur 4.1 blijkt dat er een groot prijsverschil bestaat tussen de regio's met een gespannen woningmarkt (waaronder de Randstad) en de meer perifere regio's (waaronder de noordelijke provincies en Limburg). De druk op de woningmarkt blijkt weer sterk samen te hangen met het aanbod van werkgelegenheid in de regio (RPB, 2006). Naast deze regionale factoren dragen echter ook specifieke locatiefactoren in belangrijke mate bij aan de prijsvorming. Het RPB onderzoek maakt daarbij onderscheid tussen woningkenmerken en de kwaliteit van de woonomgeving. De woningprijs blijkt voor een groot deel (tot 50%) bepaald te worden door de fysieke woningkenmerken (RPB, 2006). Indien gecorrigeerd wordt voor woningoppervlak blijken de fysieke kenmerken nog steeds circa 28% van de woningprijs te verklaren (RPB, 2006). Het onderzoek van het RPB wijst ook uit dat de kwaliteit van de woonomgeving een belangrijke invloed heeft op de woningprijs. Daarbij blijken met name de sociale kenmerken van de woonomgeving (zoals de status van de buurt) en functionele kenmerken (zoals bereikbaarheid van werkgelegenheid en de nabijheid van snelwegen) een belangrijke rol te spelen (RPB, 2006). Tot slot stelt het RPB (2006) dat de fysieke kenmerken (zoals de aanwezigheid of nabijheid van open ruimte, groen, water, bedrijven) slechts in geringe mate de woningprijsverschillen verklaren.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de woningprijzen sterk gedifferentieerd zijn in Nederland. Als gevolg van deze woningprijsverschillen zijn de Nederlandse grondprijzen eveneens sterk gedifferentieerd. Uit een onderzoek van het OTB blijkt echter dat er niet één bestaande bron beschikbaar is voor de grondkosten van alle nieuwe woningen (OTB, 2006b). Om deze reden zal aangesloten worden bij de door het kadaster gepubliceerde grondprijzen voor particuliere opdrachtgevers. Het OTB (2006b) stelt terecht dat deze grondprijzen veelal op een andere wijze vastgesteld worden dan die van marktkoopwoningen en dat het particulier opdrachtgeverschap geconcentreerd is in andere delen van Nederland dan de bouw van marktkoopwoningen. Ondanks deze bezwaren zijn deze door het kadaster gepubliceerde cijfers de enige uniforme bron van woningbouwgrondprijzen (zie figuur 4.42). Daarnaast werd in hoofdstuk 2 al geconcludeerd dat gemeenten veelal dezelfde vierkantemeterprijs hanteren voor zowel beroepsmatige bouwers als particuliere opdrachtgevers. Uit figuur 4.42 blijkt eveneens dat er een relatie lijkt te bestaan tussen de grondprijs en de gemiddelde kavelgrootte. De particuliere kavels blijken echter meer in grootte te verschillen dan de kavels van eengezinswoningen die door marktpartijen zijn opgeleverd. Desalniettemin blijken beide kaveltypen veelal groter te worden naarmate de grondprijs afneemt. Extra woonkwaliteit (in de vorm van meer ruimte) lijkt dus sterk afhankelijk te zijn van de grondprijs. Dit is goed te verklaren door de regionale woningprijsverschillen en de betaalbaarheid van het wonen. Het inkomen en daarmee de leencapaciteit van kopers stellen immers grenzen aan de betaalbaarheid van wonen. In ontspannen woningmarkten met relatief lage woningprijzen zal er meer ruimte bestaan tussen de beschikbare leencapaciteit en deze woningprijzen, waardoor het voor kopers mogelijk wordt om binnen de grenzen van de leencapaciteit een grotere kavel aan te schaffen.



Figuur 4.42: gemiddelde grondprijs particuliere woningbouwgrond, gemiddelde kavelgrootte voor particuliere nieuwbouwwoningen en gemiddelde kavelgrootte opgeleverde eengezinswoningen (Kadaster, in: NVB, 2008 / Kadaster, in: PBL, 2008 / Monitor Nieuwe Woningen, 2007).

In een gespannen woningmarkten zal daarentegen relatief weinig ruimte bestaan tussen de leencapaciteit en de woningprijs. Hierdoor zullen kopers veelal niet bereid en/of in staat zijn ruime kavels aan te schaffen. Ook het RPB (2006a) concludeert dat het betaalbaarheidsprobleem van koopwoningen met name veroorzaakt wordt door de financiële bereikbaarheid. Waarbij het RPB aantekent dat deze betaalbaarheidsproblemen zich met name voordoen in gebieden waar zowel de huishoudinkomens, de economische groei als de vraag naar koopwoningen groot is en het aanbod gering. Dit maakt duidelijk dat de waarde van woningbouwgrond niet langer bepaald wordt op basis van een kostprijsmethodiek. Al geruime tijd wordt woningbouwgrond bepaald op basis van de residuele grondwaarde. De waarde van woningbouwgrond is daarmee afhankelijk geworden van de woningprijs en de woningbouwkosten. In tegenstelling tot het verleden wordt daarmee het opbrengstgenererende vermogen van grond in sterke mate beïnvloed door conjuncturele en woningmarktontwikkelingen. Geringe woningprijsmutaties kunnen daarbij al tot forse grondprijsmutaties leiden. Als gevolg van de sterk gestegen woningprijzen in het verleden, zijn de prijzen van woningbouwgrond sterk gestegen. Daarnaast zijn de hoogtes van deze grondprijzen binnen Nederland zeer gedifferentieerd. Het risico van dalende grondopbrengsten lijkt daarmee in het verleden slechts van beperkte invloed geweest te zijn op het grondexploitatie risico.

Er is echter al enige tijd sprake van een afvlakking van de woningprijsstijging (zie ook hoofdstuk 1). Zeker sinds het uitbreken van de financiële crisis overheerst het slechte nieuws over de woningprijsontwikkeling en de woningbouwproductie. Of en in welke mate de woningprijzen gaan dalen in de nabije toekomst is en blijft echter onzeker. Vast staat wel dat de verkoop van nieuwe woningen sterk onder druk staat (zie ook hoofdstuk 1). Het CPB gaat bijvoorbeeld in haar Centraal Economisch Plan 2009, uit van een nominale woningprijsdaling in 2009 van enkele procenten (CPB, 2009b). Als gevolg van deze woningprijs ontwikkelingen staan ook de grondprijzen onder druk. Zo heeft de gemeente Zwolle bijvoorbeeld als gevolg van de economische omstandigheden, onlangs besloten om de meeste grondprijzen te bevriezen ([www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)). De sterke woning- en grondprijsstijgingen uit het recente verleden zijn daarmee (in ieder geval voorlopig) ten einde. De onzekerheid over de woningprijsontwikkeling heeft dan ook een risicoverhogend effect op de grondexploitatie.

Naast de opbrengsten, vormen ook de grondexploitatiekosten een belangrijk risico. De grondexploitatiekosten bestaan globaal uit de verwervingsprijs van de grond en de grondproductiekosten (zie figuur 4.38). Evenals de woning- en grondprijzen, zijn de grondexploitatiekosten ook sterk regionaal gedifferentieerd.

Deze differentiatie is het gevolg van zowel de woningmarkt als het type woningbouwproject. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen binnenstedelijke woningbouwontwikkelingen en woningbouwontwikkelingen op uitleglocaties. Gezien het beleidsvoornemen om 40% van de woningen binnen bestaand gebied te bouwen, is de scheiding tussen binnenstedelijke en uitleglocaties dan ook relevant. Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid heeft onlangs ruim 130 grondexploitaties geanalyseerd. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er grote verschillen bestaan in de grondexploitatie resultaten van uitleggebieden en binnenstedelijke gebieden (zie figuur 4.43). Onder het gezuiverd grondexploitatie saldo, wordt het saldo van kosten en opbrengsten exclusief de subsidies van overheden verstaan (EIB, 2008a). Op basis van Figuur 4.43 kan geconcludeerd worden dat de grondexploitatie van uitleglocaties, gemiddeld winstgevend afgesloten kan worden. De grondexploitatie van binnenstedelijke ontwikkelingen is daarentegen sterk afhankelijk van overheidssubsidies. Buiten de Randstad kunnen overheidssubsidies nog zorgdragen voor een positief grondexploitatie saldo. Daarbuiten is dit over het algemeen onmogelijk. Het EIB constateert daarnaast grote verschillen tussen de grondexploitaties (EIB, 2008a):

- Een aanzienlijk deel van de grondexploitaties op binnenstedelijke locaties tekorten vertonen die het dubbele bedragen van het gemiddelde tekort. Waarbij 4% van deze grondexploitaties zelfs een tekort hebben van meer dan € 40.000 per woning;
- Buiten de Randstad het gemiddelde grondexploitatie saldo van uitleggebieden zelfs € 17.100 per woning bedraagt;
- Circa 35% van de uitleglocaties een grondexploitatie saldo heeft dan rond de nul euro ligt;
- Grondexploitaties met een aanzienlijk negatief saldo (> € -10.000) op uitleglocaties nauwelijks voorkomen.

	Uitleggebied	Binnenstedelijk (niet-Randstad)	Binnenstedelijk (Randstad)
Exploitatiesaldo	€ 5.100	€ 4.000	€ 1.300-
Gezuiverd exploitatie saldo	€ 8.400	€ 6.000-	€ 10.500-

Figuur 4.43: gemiddeld (gezuiverd) grondexploitatie saldo per woning naar type gebied (prijsspeil januari 2007) (EIB, 2008).

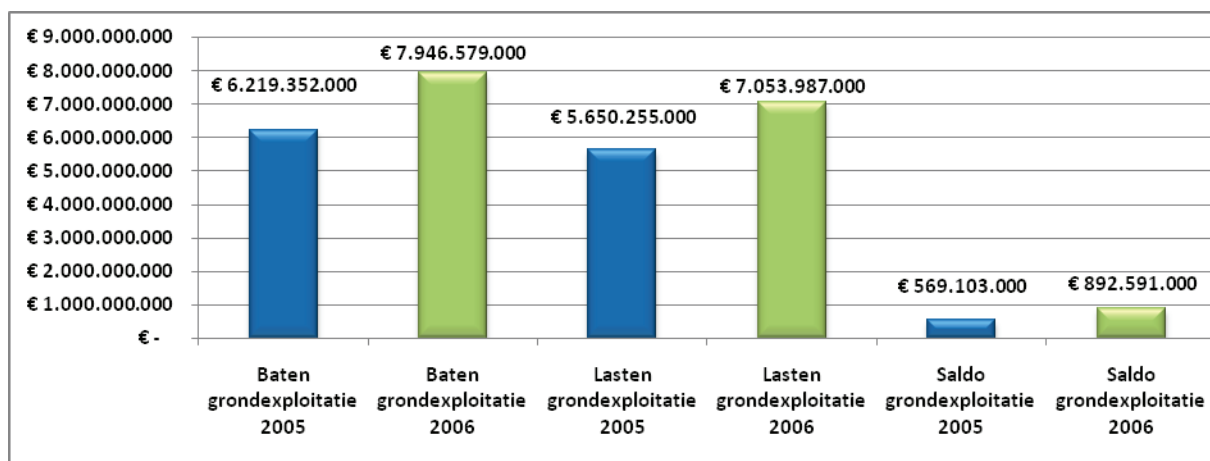
De grote saldooverschillen tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties vloeien voort uit zowel de grondopbrengsten als -kosten. Zo liggen de grondexploitatiekosten bij Randstedelijke ontwikkelingen fors hoger dan de kosten van uitleglocaties. Het EIB (2008a) noemt daarbij onder meer de hogere grondverwervingskosten en overige kosten (plankosten e.d.) bij binnenstedelijke ontwikkelingen (in de Randstad). Het EIB concludeert dat de verwervingskosten voor bouwgrond sterk uiteenlopen. Voor bouwgrond in de perifere gebieden met een grote afstand tot verstedelijkt gebied en een zwakke woningmarkt worden daarbij prijzen van 10 euro per m<sup>2</sup> betaald en in sterk verstedelijkt gebied in de Randstad lopen de verwervingskosten op tot 150 euro per m<sup>2</sup> (EIB, 2008a). Deze verschillen bevestigen de eerder geconstateerde regionale grondprijverschillen (zie figuur 4.42).

De maximale verwervingsprijs wordt bepaald door de residuele grondwaarde (zie figuur 4.38). De grondexploitant zal op basis van een specifiek woningbouwprogramma de residuele grondwaarde van de grond bepalen. Deze residuele grondwaarde bepaalt vervolgens wat de maximale totale grondkosten mogen zijn (verwervingsprijs en grondkosten). De verwervingsprijs wordt daarbij in belangrijke mate bepaald door de huidige bestemming en de verwachtingswaarde. Uitleglocaties worden veelal gerealiseerd op landbouwgrond, waardoor de verwervingsprijs relatief laag zal zijn. De uiteindelijke verwervingsprijs zal echter over het algemeen hoger zijn dan de landbouwwaarde. Dergelijke landbouwgrond heeft immers als gevolg van een mogelijke bestemmingswijziging (wijziging van landbouw- naar woonbestemming) een verwachtingswaarde. Deze waarde is te omschrijven als de waardestijging van grond in een alternatief gebruik maal de door de koper ingeschatte kans op dit alternatieve gebruik door een bestemmingsplanwijziging (RPB, 2007). De oorspronkelijke eigenaar zal dan ook zoveel mogelijk van deze verwachtingswaarde willen incasseren.



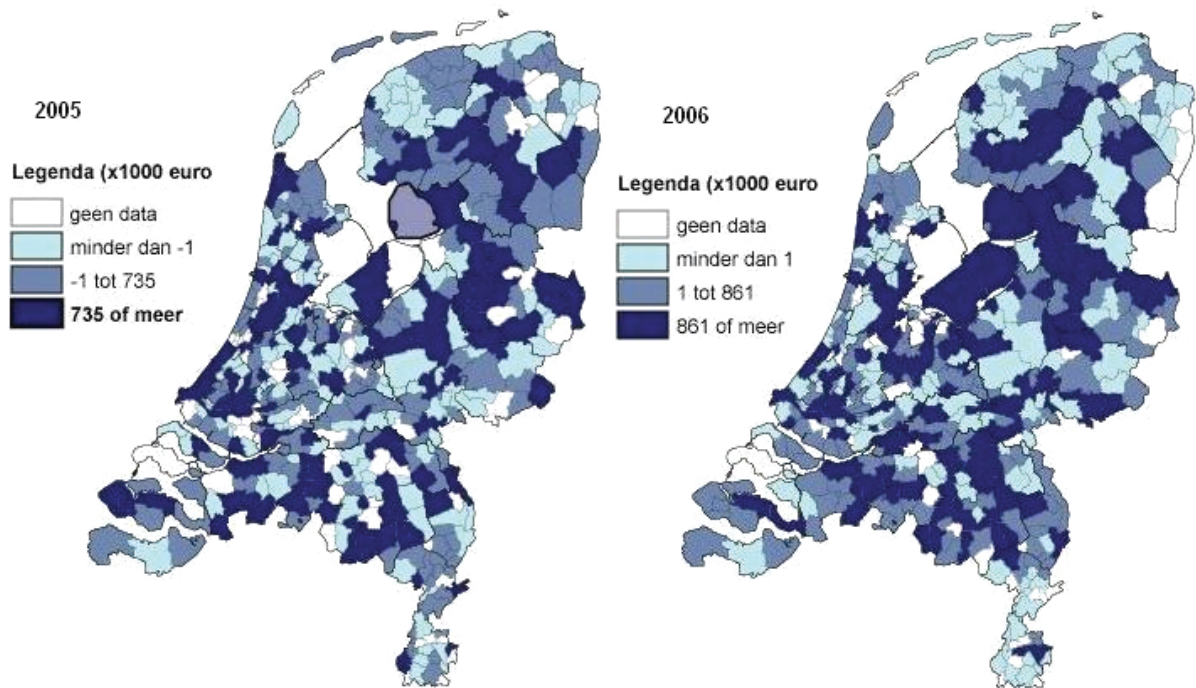
Het RPB concludeert dan ook dat oorspronkelijke eigenaars van de grond, of de andere marktpartijen die de grond in een heel vroeg stadium hebben verworven, een steeds groter deel van de waardestijging van de grond na bestemmingswijziging naar zich toe weten te trekken (RPB, 2007). Zo bleek uit het EIB onderzoek dat de verwervingsprijs in perifere gebieden 10 euro bedroeg, hetgeen ongeveer het vijfvoudige is van de agrarische waarde (EIB, 2008a). Ook op binnenstedelijke locaties zal de bovenstaande situatie zich voor doen. Op dergelijke locaties zal echter veelal de waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging kleiner zijn. Vele binnenstedelijke locaties hebben immers al een stedelijke bestemming (bijvoorbeeld winkel-, bedrijven of kantoorbestemming), waardoor de grondwaarde al ver boven de landbouwwaarde zal liggen. Het voorgaande maakt duidelijk dat er forse verschillen bestaan tussen grondexploitatie-resultaten van uitleg- en binnenstedelijke locaties. Enkel de uitleglocaties hebben over het algemeen een positief gezuiverd exploitatiesaldo. Dit positieve resultaat vloeit onder meer voort uit de sterke historische woningprijsstijgingen en de relatief achtergebleven woningbouwkosten. Het gezuiverde grondexploitatiesaldo van binnenstedelijke locaties is echter als gevolg van onder meer de hoge complexiteit en kosten veelal negatief. Hierdoor lijkt een grondexploitant bloot te staan aan grote risico's. Ook actief grondbeleid lijkt daarmee vrij risicovol te zijn. Hiervoor is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de gemeentelijke financiën.

Conform artikel 71 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, 2003), leveren gemeenten hun financiële gegevens volgens een vast stramien aan het CBS. Hierdoor is het mogelijk om inzicht te krijgen in het gemeentelijke grondexploitatie-risico. De gemeenterekeningen geven daarbij een overzicht van de baten en lasten van grondexploitatie en de gemeentebalansen geven inzicht in de posten 'onderhanden werk' (inclusief bouwgronden in exploitatie) en 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' (Korthals Altes, 2008). De meest recente data van het CBS dateert van de jaren 2005 en 2006. Op basis van de gemeenterekeningen kan geconcludeerd worden dat de gemeenten nog steeds vrij actief zijn op de grondmarkt (zie figuur 4.44).



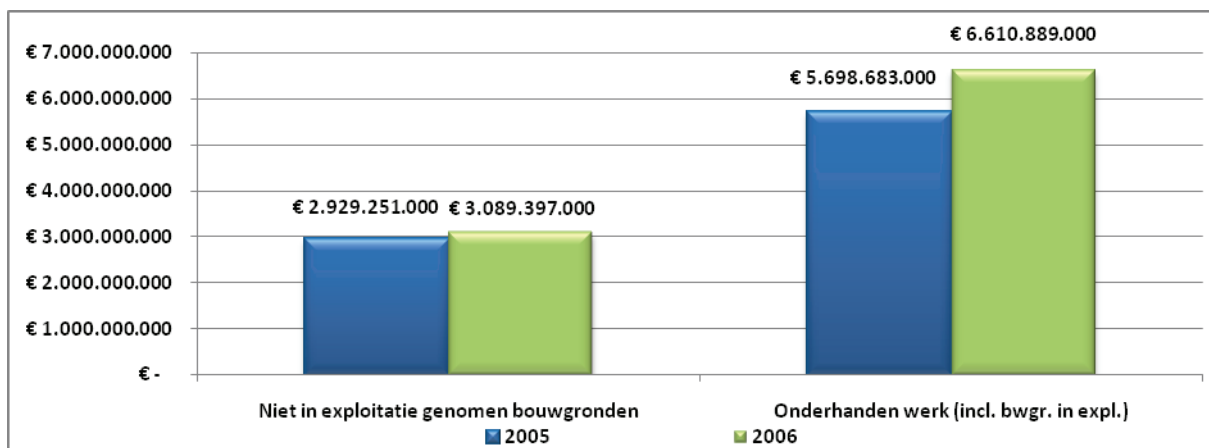
Figuur 4.44: baten, lasten en grondexploitatiesaldo Nederlandse gemeenten in 2005 en 2006 (CBS Statline, 2008)

Hierbij moet worden aangetekend dat het CBS geen onderscheid maakt tussen woningbouwgrond en overige gronden. Op nationaal niveau was er echter zowel in 2005 als 2006 sprake van een fors positief grondexploitatie-resultaat. Hetgeen in ieder geval wijst op een actief grondbeleid. Deze winsten waren immers niet mogelijk geweest bij een faciliterend grondbeleid. Dan zouden de opbrengsten immers slechts maximaal de kosten kunnen dekken (Korthals Altes, 2008). Tussen gemeenten bestonden er echter grote verschillen in het grondexploitatiesaldo (zie figuur 4.45). Gemeenten blijken zowel positieve als negatieve grondexploitatiesaldi gerealiseerd te hebben. Daarnaast blijken er ook binnen individuele gemeenten grote verschillen te bestaan tussen de exploitatiesaldi van de jaren 2005 en 2006.



Figuur 4.45: grondexploitatie saldo Nederlandse gemeenten in 2005 en 2006 (CBS Statline, 2008)

Zo had Almere in 2005 bijvoorbeeld een negatief grondexploitatie saldo van € 6.733.000 en in 2006 een positief exploitatie saldo van € 5.913.000,-. Om een indicatie te krijgen van de bouwgrondexploitatie na 2006 bieden de balansposten 'onderhanden werk' (inclusief bouwgronden in exploitatie) en de post 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' enige aanknopingspunten (zie figuur 4.46). De bouwgronden worden veelal gewaardeerd tegen de netto vervaardigingskosten. Dit zijn de kosten van (verkrijging en) vervaardiging, waarop de opbrengsten van tussentijdse verkopen in mindering zijn gebracht (tabelbeschrijving, CBS Statline, 2008).



Figuur 4.46: 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'onderhanden werk' Nederlandse gemeenten in 2005 en 2006

Nederlandse gemeenten blijken forse hoeveelheden bouwgrond in hun bezit hebben. Tussen 2005 en 2006 zijn de 'niet in exploitatie genomen gronden' zelfs toegenomen met ruim 160 miljoen euro. Ook de post 'onderhanden werk' is tussen 2005 en 2006 sterk toegenomen (met € 912.206.000,-). Deze post zal vaak voor een groot deel bestaan uit 'bouwgronden in exploitatie'. Dit kan geïllustreerd worden door de post 'onderhanden werk' van de gemeente Lelystad (zie figuur 4.47). Deze post bedroeg eind 2006 € 55.533.000,- (CBS Statline, 2008). Op basis van de 'Programmarekening 2006' van de gemeente Lelystad kan geconcludeerd worden dat 61% van dit bedrag bestond uit 'onderhanden werk van het Grondbedrijf' (gemeente Lelystad, 2007). Hierbij moet wel aangetekend worden dat Lelystad een actief grondbeleid voert.

31 december 2006	
€ 26.480.000	Onderhanden werk Algemene Dienst
€ 33.749.000	Onderhanden werk Grondbedrijf
€ 4.305.000-	Hoofdinfrastucturele werken
€ 391.000-	Overige werken
€ 55.533.000	Onderhanden werk 2006 (CBS)
61%	Onderhanden werk Grondbedrijf als percentage van totaal onderhanden werk

Figuur 4.47: 'onderhanden werk' gemeente Lelystad per 31 december 2006 (CBS Statline, 2008 / Lelystad, 2007)

Gemeenten blijken in ieder geval tot 2006 actief tot zeer actief te zijn op de grondmarkt. Op landelijk niveau bedroeg de grondexploitatie winst in 2006 ruim 892 miljoen euro. In 2005 bedroeg deze winst nog ruim 569 miljoen euro. Op gemeentelijk niveau verschilden zowel tussen gemeenten als binnen de gemeenten de grondexploitatie saldi in 2005 en 2006 sterk. Daarbij werden zowel positieve als negatieve grondexploitatie saldi gerealiseerd. Actief grondbeleid lijkt daarmee niet per definitie winstgevend. Onderzoek van het EIB (2008) wees al uit dat deze winstgevendheid sterk samenhangt met het type ontwikkelingslocatie. Jaarlijks lijken er echter meer gemeenten te zijn met een positief grondexploitatie saldo (zie figuur 4.46).

	Aantal gemeenten 2005	Aantal gemeenten 2006
Grondexploitatie saldo groter dan € 0	265	278
Grondexploitatie saldo kleiner dan € -1	139	137

Figuur 4.48: aantal gemeenten met een positieve en negatieve grondexploitatie (CBS Statline, 2008)

Korthals Altes (2008) stelt terecht de vraag of de behaalde grondexploitatie winsten opwegen tegen de extra risico's die gemeenten lopen in mindere jaren. Hij geeft hier geen direct antwoord op, maar merkt een tweetal zaken op (Korthals Altes, 2008):

- Allereerst stelt hij dat er met name grote risico's kunnen optreden bij een hoge rentestand en langdurige marktuitsluiting (bijvoorbeeld begin jaren tachtig van de vorige eeuw).
- Daarnaast stelt Korthals Altes dat ook faciliterend grondbeleid niet immuun is voor marktrisico's. Hij wijst hierbij op de systematiek van de grondexploitatie wet, waarbij eventuele tekorten op een exploitatieplan ook voor rekening komen van de gemeente.

Hierbij moet nog opgemerkt worden dat actief grondbeleid het vaak mogelijk maakt om veelal meer kosten te verhalen dan bij faciliterend grondbeleid. De grondexploitatie wet kent namelijk een limitatieve lijst met kosten. Kostensoorten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden (Brand, J. van den e.a., 2008). Naast het voordeel van de sterke regierol (ten opzichte van faciliterend grondbeleid), lijkt actief grondbeleid zich dus in het merendeel van de gevallen ook vaak letterlijk terug te betalen. Daarmee kan de populariteit van actief grondbeleid in belangrijke mate verklaard worden. De invoering van de Grondexploitatie wet heeft de mogelijkheden van kostenverhaal verbeterd en de gemeentelijke regie bij faciliterend grondbeleid versterkt. Of meer Nederlandse gemeenten ook daadwerkelijk een (meer) faciliterend grondbeleid gaan voeren, valt echter te bezien. De gemeentelijke regie kan namelijk tot op heden enkel gemaximaliseerd worden door het voeren van actief grondbeleid. Daarnaast lijkt actief grondbeleid over het algemeen (tot op heden) slechts tot beperkte financiële risico's te leiden. Het valt zeer te betwijfelen of de jaarlijkse totale grondexploitatie winsten van 892 miljoen euro (in 2006) voor de gemeenten niet te hoog zijn om (volledig) af te zien van actief grondbeleid. Zo bedragen de totale rijkssubsidies voor de stimulering van de woningbouwproductie 'slechts' 641.5 miljoen euro voor de periode 2005 t/m 2010 (Besluit Locatiegebonden Subsidies, 2005).

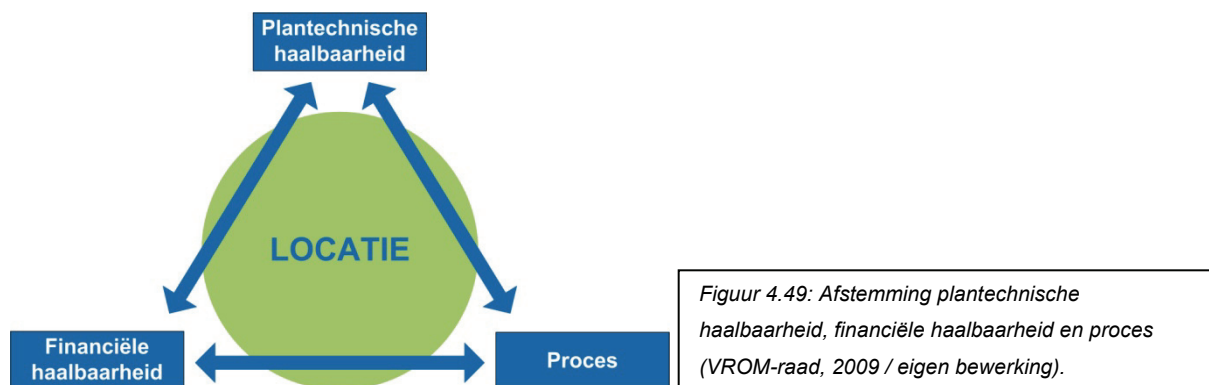
De nationale gemeentelijke grondexploitatiewinst van één enkel jaar (2006) lag daarmee ruim 250 miljoen euro hoger dan het totale subsidiebudget van vijf jaar. Daarnaast zullen de uit actief grondbeleid voortvloeiende grondexploitatiewinsten, via de gemeentelijke begroting, ten goede komen aan de gehele gemeenschap. Dit in tegenstelling tot een situatie van zuiver faciliterend grondbeleid, waarbij deze grondexploitatiewinsten volledig ten goede zullen komen aan de marktpartijen. In deze situatie zullen de grondexploitatiewinsten hoogstwaarschijnlijk nog hoger liggen. Marktpartijen zullen immers over het algemeen niet geneigd zijn om de (volledige) kosten van verliesgevende grondexploitaties te dragen. Waardoor de opbrengsten van winstgevende grondexploitatiecomplexen niet verevend hoeven te worden met verliesgevende complexen. Hetgeen wel de gangbare werkwijze is van gemeenten. Een werkwijze die overigens door de toenemende binnenstedelijke bouw erg belangrijk blijft.

De gevolgen van de huidige financiële crisis voor het gemeentelijk grondbeleid blijft echter moeilijk te voorspellen. Begin jaren '80 bleek dat actief grondbeleid in een economische crisistijd voor problemen zorgde. Het is echter nog te vroeg om in te schatten wat de gevolgen van de huidige crisis zullen zijn voor het gemeentelijke beleid. Wel zijn er onlangs enkele berichten naar buiten gekomen die wijzen op tegenvallende gemeentelijke grondexploitatie resultaten. Zo raamt de gemeente Spijkenisse de negatieve effecten van de kredietcrisis op de gemeentelijke grondexploitaties op € 22,6 miljoen (*gemeente Spijkenisse, 2009*). Ook berichtte de Stentor op 7 april 2009 over negatieve effecten van de kredietcrisis op de grondexploitaties van de gemeente Apeldoorn. Een doorrekening van de grondexploitaties bracht volgens dit bericht een negatief effect van bijna 30 miljoen euro aan het licht ([www.destentor.nl](http://www.destentor.nl)). Heroverweging van actief grondbeleid door gemeenten, zijn als gevolg van dergelijke ontwikkelingen zeker niet uit te sluiten. Tegelijkertijd constateert hoogleraar gebiedsontwikkeling de Zeeuw dat ontwikkelaars massaal hun grondposities willen overdragen aan gemeenten ([www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)). De Zeeuw voorspelt daarbij een terugkeer naar het bouwclaimmodel ([www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)). Zo heeft Heijmans (2009a) onlangs aangekondigd haar omvangrijke grondposities (ontwikkelingspotentieel 23.000 woningen) terug te brengen (zoveel mogelijk met behoud van ontwikkelrechten en bouwclaims). De crisis lijkt daarmee tegelijkertijd kansen te bieden voor actief grondbeleid. Daarmee blijft het voorlopig nog onduidelijk welke gevolgen de huidige crisis gaat hebben voor gemeentelijk grondbeleid. Vast staat in ieder geval wel dat de crisis gevolgen zal hebben voor gemeentelijke grondexploitaties. De veranderingen en imperfecties, zoals deze in dit hoofdstuk zijn uiteengezet, dragen in belangrijke mate bij aan de door de Taskforce Woningbouwproductie geconstateerde knelpunten bij de lokale procesgang.

#### 4.2.9 De knelpunten en de lokale procesgang

Op het lokale (gemeentelijke) niveau zal de daadwerkelijke woningbouw immers gerealiseerd moeten worden. De verantwoordelijkheid voor deze realisatie ligt daarmee vooral bij de lokale overheid. Deze verantwoordelijkheid wordt onderschreven door de minister. Op een Kamervraag waarop de minister ten aanzien van de woningbouwopgave, uiteindelijk kon worden afgerekend, antwoordde de minister: *"Ik bouw geen huizen, zelfs niet mijn eigen huis. Ik kan daar dus niet op worden afgerekend. De bouw is gedecentraliseerd, dus ik zit hier in de rol van aanjager, ik faciliteer, ik draag instrumenten aan en ik voer bestuurlijke gesprekken met de woningproductieregio's. Dáár moet het gebeuren. De gemeenten maken afspraken, voeren bestemmingsplannen uit en sluiten contracten met ontwikkelaars en woningbouwcorporaties af. In die verhouding heb ik een indirecte verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgave."* (Tweede Kamer, 2007). De minister stelt daarmee de gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de woningbouwopgave. Gemeenten realiseren echter in beginsel ook geen woningen. Dit is de primaire taak van de ontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Deze marktpartijen zijn dan ook mede verantwoordelijk voor de totstandkoming van woningbouw.

Voor de woningbouwcorporaties bestaat er zelfs een wettelijk verankerde verantwoordelijkheid ten aanzien van de sociale woningbouw in Nederland. Voor ontwikkelaars zal deze verantwoordelijkheid echter beschouwd moeten worden in relatie tot hun rol als ondernemer. Ontwikkelaars kunnen én zullen namelijk deze verantwoordelijkheid enkel op zich nemen als ontwikkelingsprojecten rendabel zijn. Zoals reeds in hoofdstuk 2 werd geconcludeerd, wordt de daadwerkelijke productie van vrije sector woningen primair bepaald door de financiële en plantechische haalbaarheid. Ieder woningbouwproject zal zowel financieel als plantechisch haalbaar moeten zijn alvorens deze tot realisatie kan komen. Er bestaat een grote onderlinge afhankelijkheid tussen de plantechische en financiële haalbaarheid. De financiële haalbaarheid zal echter altijd een absolute voorwaarde zijn. Dit is een belangrijke oorzaak van de door de Taskforce geconstateerde knelpunten bij de lokale procesgang. De gemeenten en ontwikkelaars zullen immers de plantechische haalbaarheid in overeenstemming moeten brengen met de financiële randvoorwaarden van het afzonderlijke project. Dit is over het algemeen een zeer complexe en tijdrovende operatie. In zeker zin kan de locatie van het project, beschouwd worden als de enige 'constante' factor in het ontwikkelingsproces. Voor een specifieke locatie zal immers een plantechisch en financieel haalbaar woningbouwproject gerealiseerd moeten worden. Deze verhoudingen zijn in figuur 4.49 grafisch weergegeven. Alle in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen op en imperfecties van de woningbouwmarkt, hebben in meer of mindere mate invloed op één of meerdere van de in figuur 4.49 genoemde aspecten. Binnen het ontwikkelingsproces zal vervolgens binnen al deze invloeden en (wettelijke) kaders, een haalbaar plan geformuleerd moeten worden.



De inrichting van het ontwikkelingsproces is daarbij sterk afhankelijk van de samenwerkingsvorm tussen gemeente en ontwikkelaar (zie figuur 4.28). Waarbij de samenwerkingsvorm sterk bepaald wordt door de gemeentelijke (risico) preferenties en de verhouding in publiek/private grondeigendommen (zie figuur 4.29). De verhoudingen tussen gemeente en marktpartijen verschillen daarmee sterk per project. Het is dan ook niet vreemd dat de Taskforce woningbouwproductie (2002) de onduidelijkheid over de rolverdeling beschouwt als een knelpunt bij de lokale procesgang. De Taskforce stelt daarbij dat een duidelijke regierol in de bouw ontbreekt. Op basis van de voorgaande paragrafen kan echter geconcludeerd worden dat de gemeenten nog steeds een sterke regierol hebben bij de totstandkoming van de woningbouwopgave. De mate waarin de gemeenten deze regierol kunnen en willen vervullen, verschilt echter wel sterk per gemeente en zeker per project. Historisch gezien, kennen gemeenten een lange traditie van actief grondbeleid en daarmee een zeer sterke regierol. Deze situatie is echter niet langer vanzelfsprekend. Desalniettemin lijken gemeenten nog in belangrijke mate in staat om hun beleidsdoelstellingen te realiseren en de regie te voeren. Met de invoering van de Grondexploitatiewet is daarnaast de regierol van gemeenten bij faciliterend grondbeleid sterk toegenomen. De realisatie van de woningbouwopgave is echter meer dan ooit afhankelijk van marktpartijen, waardoor gemeenten de regie wel zullen moeten delen met marktpartijen. De grootse knelpunten bij de lokale procesgang lijken voort te komen uit het in overeenstemming brengen van de beleidsdoelstellingen (zie figuur 4.17) met de plantechische en financiële haalbaarheid van de specifieke projecten.

De samenwerkingsvorm tussen marktpartijen en gemeenten en de daaruit voortvloeiende mate van gemeentelijke regie, zal daarbij in belangrijke mate bijdragen aan de totstandkoming van overeenstemming. De Taskforce (2002) noemt een drietal samenhangende knelpunten en voorbeelden die wijzen op knelpunten bij het bereiken van deze overeenstemming (zie ook figuur 4.16):

- De afstemming en onderhandelingen (planning, bij complexe binnenstedelijke gebieden, infrastructuur, grondprijspolitiek);
- Het draagvlak binnen en tussen de verschillende partijen;
- Het gebrek aan communicatie tussen de betrokken partijen (intenties, randvoorwaarden, belangen, knelpunten).

Uit figuur 4.17 blijkt dat woningbouwproductie ('beschikbaarheid van woonruimte') slechts één van de nagestreefde doelen is van de overheid ten aanzien wonen. Voor marktpartijen vormt het behalen van een positief rendement door ontwikkeling van woningen echter het voornaamste doel. Actief grondbeleid biedt gemeenten de meeste ruimte om haar verschillende doelstellingen te realiseren. Bij actief grondbeleid neemt de gemeente immers over het algemeen het initiatief, stelt zij de visie en het programma op, werkt zij het plan uit en treedt zij op als grondexploitant (zie figuur 4.28). Alle gemeentelijke doelstellingen, wensen en ambities kunnen daardoor integraal meegenomen worden in de planvorming. De gemeente zal vervolgens trachten zoveel mogelijk eisen, doelstellingen, en ambities contractueel vast te leggen tussen zichzelf en de geselecteerde marktpartij(en). Ook bij faciliterend grondbeleid hebben de gemeenten en marktpartijen uiteraard binnen de grenzen van de wet, de contractuele vrijheid om afspraken te maken met marktpartijen. Indien de marktpartijen echter niet wensen mee te werken aan deze privaatrechtelijke overeenkomsten, zal de gemeenten via publiekrechtelijke weg (Grondexploitatiewet) haar doelstellingen moeten bereiken. De grondexploitatiewet stelt echter wettelijke grenzen aan de gemeentelijke eisen en verhaalbare kosten. Hierdoor zal faciliterend grondbeleid veelal minder mogelijkheden bieden om de gemeentelijke eisen, doelstellingen en ambities te realiseren.

In welke mate de gemeentelijke eisen, doelstellingen en ambities gerealiseerd kunnen worden, hangt sterk samen met de financiële haalbaarheid. Hiervoor werd immers al geconcludeerd dat marktpartijen enkel in staat zijn om de woningbouwopgave te realiseren, als hun rendementseisen gewaarborgd zijn. Als gevolg van de sterk gestegen woningprijzen, zorgde het realiseren van deze rendementen in het recente verleden voor relatief weinig problemen. Op dit moment staan de woningprijzen, de woningverkoop en daarmee het ontwikkelingsrendement echter onder druk. Hierdoor komt ook de woningbouwproductie (verder) onder druk te staan. Hetgeen ook gevolgen zal hebben voor de haalbaarheid van de gemeentelijke eisen, doelstellingen en ambities ten aanzien van woningbouw. De VROM-raad vat deze situatie treffend samen: *“Voorheen werd de ontwikkeling van woningbouw nog zwaar gesubsidieerd, maar nu moeten projecten voornamelijk zelf de middelen opleveren om alle functies te ontwikkelen. Aanvankelijk zag men met grote zorgen deze nieuwe situatie aan. Door de sterke stijging van de woningprijzen is deze nieuwe opzet toch een succes geworden. Op dit moment is de omgekeerde situatie het geval (dalende vastgoedprijzen). De vraag is dan ook of het nog reëel is te verwachten dat woningbouw in de huidige situatie op grote schaal gerealiseerd kan worden. Door de introductie van marktwerking krijgen conjunctuurbewegingen (vastgoedcyclus) steeds meer invloed op de financieringsmogelijkheden.”* (VROM-raad, 2009).

Het spanningsveld tussen enerzijds gemeentelijke eisen, doelstellingen en ambities en anderzijds financiële haalbaarheid is altijd aanwezig. Deze spanning neemt echter toe in tijden van conjuncturele neergang. Het voorgaande kan geïllustreerd worden door de ontwikkeling van de Amsterdamse wijk IJburg. Tineke Lupi heeft recent een promotieonderzoek verricht naar de ontwikkeling van deze wijk.

Lupi (2008) concludeert dat de planvisie van IJburg werd gekenmerkt door een groot geloof in de maakbaarheid van *place* middels programmavooraanpak en ontwerpen. In de plannen werd volgens Lupi gestreefd naar een zo hoog mogelijke mate van diversiteit, waarbij deze diversiteit zelfs dogmatisch door de gemeente nagejaagd werd. Daarbij ging de gemeente volgens Lupi zelfs zover dat ze de stedenbouwkundige plannen van de marktpartijen met wie ze IJburg ontwikkelde, terzijde schoof omdat ze niet aan haar eigen visie voldeden. Door een verslechterende woningmarkt, ontstond er volgens Lupi al snel onenigheid over de taakverdeling en de gemaakte afspraken. De marktpartijen meenden dat de gemeentelijke richtlijnen (onder andere de menging van woningtypen, de hoeveelheid architecten en de parkeernorm), de ontwikkelingskosten opdreven, waardoor de huizenprijzen te hoog uitvielen. De gemoederen liepen daarbij volgens Lupi zo hoog op, dat de gemeente uiteindelijk onder de naam 'De Grote Vereenvoudiging' een aanpak lanceerde waarin een knieval werd gemaakt voor enkele wensen van de marktpartijen. Behalve de ontwerpers waren volgens Lupi alle professionals hier zeer tevreden mee. Lupi concludeert echter dat de plannen een definitieve vertraging opliepen en dat het onderlinge vertrouwen tussen de professionals eerder geschaad dan versterkt leek te zijn. De ontwikkeling van IJburg illustreert daarmee de complexiteit van de lokale procesgang en het spanningsveld tussen enerzijds gemeentelijke ambities en doelstellingen en anderzijds de financiële haalbaarheid. De hiervoor uiteengezette problematiek speelt echter niet alleen in Amsterdam. Tineke Lupi stelt zelfs in een recent interview: *"Bijna bij alle nieuwe wijken zie je dat plannen ambitieuzer zijn dan wat uiteindelijk waargemaakt kan worden. In het overgrote deel van de nieuwbouwprojecten moet de ambities in de plannen, zeker bij het ontbreken van economische voorspoed, dan naar beneden worden bijgesteld."* (website NICIS, 2009). Lupi ziet het korte termijn belang van projectontwikkelaars (bouw en verkoop van woningen) als een belangrijke verklaring voor het neerwaarts bijstellen van deze ambities (website NICIS, 2009). De praktijk blijkt daarmee weer eens weerbarstiger te zijn dan de theorie. De woningbouwopgave verschuift meer en meer van een kwantitatieve naar een kwalitatieve opgave, waardoor de gemeentelijke ambities logischerwijs toenemen. Als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden kunnen deze ambities echter tegelijkertijd niet meer (volledig) gerealiseerd worden.

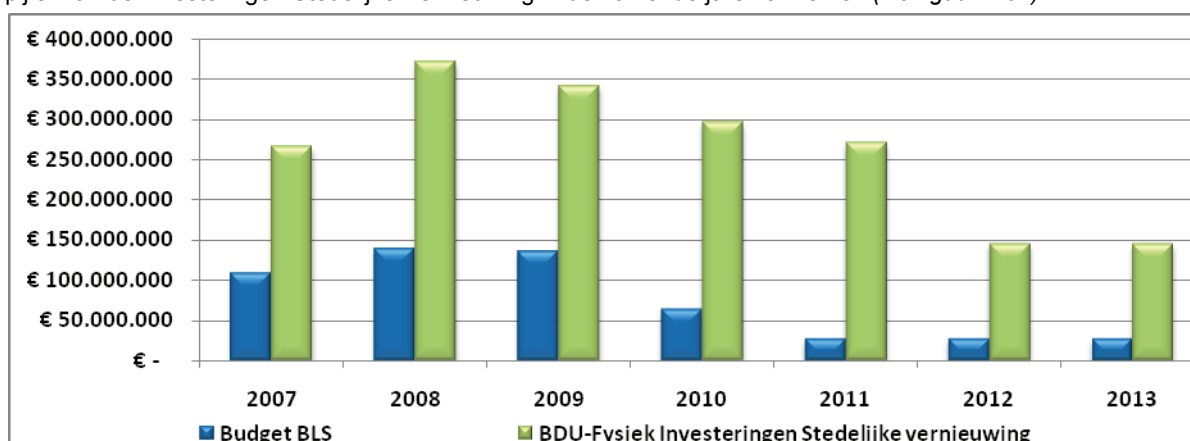
De Nederlandse woningbouwmarkt bevindt zich daarmee in de paradoxale situatie dat het ingezette Rijksbeleid van meer marktwerking en vermindering van woningbouwsubsidies er tegelijkertijd voor gezorgd heeft dat de overige beleidsdoelstellingen (zie figuur 4.17) op het gebied van wonen in gevaar komen. Als gevolg van de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende gewijzigde marktomstandigheden, zullen de door de Taskforce Woningbouwproductie geconstateerde knelpunten waarschijnlijk alleen nog maar verder toenemen. Zo constateerde de Taskforce (2002) knelpunten bij de afstemming en onderhandelingen, planning, complexe binnenstedelijke gebieden, infrastructuur en grondprijsbeleid. De Taskforce (2002) stelt bijvoorbeeld dat het bouwproces te krap wordt gepland, waardoor vertragingen op lijken te treden waar van te voren al rekening mee gehouden had kunnen worden. De Taskforce wijt dit vooral aan de toegenomen complexiteit van het ontwikkelingsproces. Daarnaast kunnen gewijzigde marktomstandigheden grote effecten hebben op de planning. Om het verkooprisico te beperken, hanteren ontwikkelaars namelijk over het algemeen voorverkooppercentages. De bouw zal veelal pas gestart worden, indien een bepaald percentage (vaak circa 70%) van de woningen verkocht is. Deze situatie is door de financiële crisis zeer actueel. Zo heeft Heijmans (2009b) onlangs het gangbare risicobeleid (voorverkooppercentage voor woningen van 70%), verder aangescherpt. Bedrijfseconomisch is deze houding van ontwikkelaars goed te verklaren. Indien de woningverkoop uiterst onzeker is, zal het voorfinancieren van de bouwkosten namelijk als gevolg van hoge rentekosten financieel niet haalbaar zijn. Daarbij moet nog aangetekend worden dat ook banken vaak voorwaarden stellen ten aanzien van voorverkooppercentages bij financieringsafspraken met ontwikkelaars. De voorzitter van de NVB stelde daarbij onlangs dat als gevolg van de crisis, deze voorverkooppercentages door banken verhoogd worden van de gangbare 70% tot soms wel de volledige 100% ([www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)).

De Taskforce (2002) constateert daarnaast afstemmings- en onderhandelingsknelpunten bij complexe binnenstedelijke gebieden. De hoge complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten ligt hieraan ten grondslag. Deze conclusie wordt ondersteund door de Knelpuntenmonitor Woningproductie 2007. Zowel bij de gemeenten als de marktpartijen staan een zestal knelpunten bij binnenstedelijke locaties in de top-10 van knelpunten (zie figuur 4.50)

Top 6 knelpunten marktpartijen (binnenstedelijk)	Top 6 knelpunten gemeenten (binnenstedelijk)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten</li> <li>• Bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties</li> <li>• Langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen</li> <li>• Onvoldoende personeelscapaciteit bij gemeenten</li> <li>• Stedenbouwkundige-, architectonische- en welstandseisen</li> <li>• Onvoldoende deskundigheid bij gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties</li> <li>• Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten</li> <li>• Langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen</li> <li>• Onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen</li> <li>• Tussentijdse wijzigingen van de planuitgangspunten</li> <li>• Stedenbouwkundige-, architectonische- en welstandseisen</li> </ul>

Figuur 4.50: top 6 knelpunten van marktpartijen en gemeenten bij binnenstedelijke locaties (OTB, 2007a/b)

In de voorgaande paragraaf werd al geconcludeerd dat het gezuiverde grondexploitatie saldo van binnenstedelijke locaties veelal negatief is (zie figuur 4.43). De afstemming tussen de financiële haalbaarheid en plantechische haalbaarheid zal hierdoor zeer lastig zijn, hetgeen zich vertaalt in een complexe procesgang. Deze situatie staat op zeer gespannen voet met de overheidsdoelstelling om tussen 25% en 40% binnenstedelijk te bouwen. Zeker aangezien de relatief goede (goedkope) binnenstedelijke locaties reeds herontwikkeld zijn. Naast deze toenemende kosten, staan op dit moment uiteraard ook op binnenstedelijke locaties de opbrengsten onder druk. Van der Krabben en van Dinteren concluderen na een ex-ante evaluatie van de grondexploitatie wet: *"Kortom, als verliesgevend project in steden de overhand gaan krijgen, is het gedaan met het financiële fundament waarop de Nederlandse ruimtelijke ordening gebouwd is. Willen we hoge ruimtelijke kwaliteit handhaven, dan moet het Rijk bijpassen en nieuwe financieringsbronnen vinden"* (Financieel Dagblad, 2009a). Het is echter zeer de vraag óf en in welke mate het Rijk bereid en in staat is om deze taak op zich te nemen. In reactie op deze ex-ante evaluatie, stelt de minister in een recente kamerbrief namelijk dat zij de aanbeveling voor aanvullende financiering bij locatieontwikkeling niet over zal nemen (VROM/WWI, 2009b). Ook blijkt uit de begroting (2009) van het ministerie van WWI, dat zowel de woningbouwsubsidies (BLS) als de Brede Doel Uitkering (BDU) voor de fysieke pijler van de Investerings Stedelijke Vernieuwing in de komende jaren af nemen (zie figuur 4.51)



Figuur 4.51: Rijksbudgetten voor BLS en fysieke investeringen in Stedelijke Vernieuwing (Tweede Kamer, 2008a)

ABF Research heeft onlangs naar aanleiding van een motie uit de Tweede kamer, onderzoek verricht naar de benodigde omvang van de financiële middelen die tot 2020 nodig zijn voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda en de te verwachten financiële tekorten (ABF, 2008).



Uit dit onderzoek blijkt dat op grond van de uitgevoerde inventarisatie en technische doorrekening er op middellange termijn, tekorten dreigen voor zowel stedelijke vernieuwing als stimulering van de nieuwbouw van woningen (ABF, 2008). Ook blijkt dat op langere termijn in de gemaakte berekening, de verschillen tussen rijksbeleid en beschikbare middelen oplopen bij de stedelijke vernieuwing en de stimulering van de nieuwbouw van woningen (ABF, 2008). ABF concludeert dan ook dat de doelstellingen ten aanzien van de betaalbaarheid (voldoende huurwoningen), beschikbaarheid (voldoende woningen) en kwaliteit (40% binnenstedelijk) binnen de huidige context en de huidige kostenverdeling vermoedelijk niet haalbaar is (ABF, 2008). Tegelijkertijd lijkt de druk tot meer binnenstedelijk bouwen toe te nemen. Onlangs dienden GroenLinks, ChristenUnie en de PVDA een motie in, waarin de regering werd verzocht de verdichtingsopgave in de Randstad te verhogen van 40% naar 60% (Tweede Kamer, 2009). In reactie op deze motie stelt de minister deze ambitie te delen maar zich niet nu al te willen vastpinnen op 60% ([www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)). Het ABF stelt dat de woningprijzen langzamerhand hun maximum hebben bereikt, waardoor ook de kostenverdeling van publiek naar markt aan de rand is van wat mogelijk is (ABF, 2008). De sterke woningprijsstijgingen en de achterblijvende bouwkosten hebben in het verleden immers extra investeringen mogelijk gemaakt in de woning, omgeving en overige beleidsdoelen. Een goede afweging tussen extra prijs en kwaliteit kan volgens het ABF dan ook niet meer buiten de gebruiker gemaakt worden (ABF, 2009). ABF gaat bij haar berekeningen onder meer uit van 2% economische groei per jaar, handhaving van de historische kostenverdelingen tussen Rijk, gemeente en corporaties, inflatievolgende opbrengsten en kosten en handhaving van het huidige beleid ten aanzien van de woningmarkt (ABF, 2008). Zeker in deze onzekere economische tijden, lijken deze uitgangspunten relatief optimistisch, waardoor de geconstateerde tekorten nog verder op kunnen lopen. Ook de minister stelt vraagtekens bij enkele van genoemde uitgangspunten. Zo stelt de minister dat het voorspelbaar is dat de bouwkosten sterker stijgen door onder meer extra kwaliteitseisen en hogere exploitatietekorten door meer complexe binnenstedelijke locaties (Tweede Kamer, 2008c). Ook stelt de minister, dat het mogelijk is dat de prijsontwikkeling van vastgoed stagneert (Tweede Kamer, 2008c). Dit lijkt met de recente woningprijzdalingen reeds ingetreden te zijn (zie hoofdstuk 1).

De huidige beschikbare Rijksmiddelen lijken daarmee onvoldoende om het geformuleerde Rijksbeleid in de (nabije) toekomst te realiseren. Hierdoor zal de lokale procesgang en woningbouw in de toekomst waarschijnlijk verder onder druk komen te staan. Deze problematiek zal ook gevolgen voor de grondprijspolitiek. Dit is ook een knelpunt dat door de Taskforce genoemd wordt bij de lokale procesgang (zie figuur 4.16). De knelpunten bij de grondprijspolitiek vloeien vooral voort uit actief gemeentelijk grondbeleid. De knelpunten concentreren zich met name rond de uitgifteprijzen van woningbouwgrond. Meer specifiek gaat het dan om de onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen, over de hoogte van deze uitgifteprijzen. In de voorgaande paragraaf werd al geconcludeerd dat de grondprijs van woningbouwgrond bepaald wordt door de residuele grondwaarde. Hierdoor lijkt het vreemd dat de grondprijspolitiek als knelpunt aangemerkt wordt door de Taskforce woningproductie. Er lijkt immers een heldere en geaccepteerde methodiek te bestaan voor het bepalen van de prijs van woningbouwgrond. Desalniettemin kan de afstemming en onderhandeling over de uitgifteprijzen vaak gekwalificeerd worden als een belangrijk knelpunt. Dit is een direct gevolg van de gemeentelijke werkwijze, de verhouding met marktpartijen en de complexiteit van de residuele grondwaardemethodiek. Zoals hiervoor werd uiteengezet mogen Nederlandse gemeenten hun eigen grondbeleid voeren. Het Rijk of de provincies interveniëren niet in het grondbeleid. Deze gemeentelijke vrijheid geldt ook voor het grondprijbeleid. Onlangs bevestigde de minister deze gemeentelijke vrijheid voor het voeren van hun eigen grondprijbeleid (VROM, 2009 / 31700 XI nr. 27). In principe hoeft deze gemeentelijke vrijheid geen knelpunt te zijn. De gemeente zal immers de grond tegen marktwaarde willen verkopen aan de marktpartij(en) (zie figuur 4.38). Op projectniveau is het gebruik van de residuele grondwaardemethodiek echter relatief complex en tijdrovend. Door de keuze voor actief grondbeleid, kiezen gemeenten echter wel nadrukkelijk voor het toepassen van deze methodiek.

De grondexploitatie zal immers in ieder geval neutraal afgesloten moeten worden. De gemeente zal om deze reden vroegtijdig inzicht moeten hebben in de maximale uitgifteprijs (marktwaarde). Deze grondopbrengst bepaalt immers de maximale grondexploitatiekosten. De gemeente zal veelal een ontwikkelingsplan voor een specifieke locatie opstellen. Dit ontwikkelingsplan wordt gaandeweg het proces verder uitgewerkt. Uiteindelijk bevat het plan onder meer een (woningbouw)programma (voorzieningen, woningaantallen, -typologieën, -prijsklassen, percentage koop/huur, etc.), een stedenbouwkundig plan en een plan van eisen (kwaliteit, duurzaamheid, voorwaarden, etc.). Op basis van dit plan zal de gemeente de marktwaarde van de locatie ramen. Afhankelijk van de grootte van de locatie, zal zij de waarde ramen van de gehele locatie of van afzonderlijk uit te geven deelgebieden. De residuele grondwaardeberekening is echter in dit vroege stadium erg complex. De gemeente zal immers op basis van haar globale plan een realistische inschatting maken van zowel de opbrengsten als de totale bouwkosten. Voor een volledig plan gaat het daarbij veelal om onder meer verschillende woningtypen, kwaliteitsniveaus en eigendomsvormen. Gemeenten zullen dan ook vaak gebruik maken van andere waarderingsmethodieken om de marktwaarde te bepalen. Naast de residuele methode bestaan er namelijk verschillende methoden om de grondprijs vast te stellen (zie figuur 4.52).

Grondprijsberekingsmethoden	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostprijsbenadering (grondprijs op basis van totale grondkosten);</li> <li>• Vaste prijs per m<sup>3</sup> (per woningcategorie);</li> <li>• Comparatieve methode (vergelijking met vergelijkbare stukken grond in (omliggende) gemeente(n));</li> <li>• Residuele grondwaardemethode;</li> <li>• Grondquote (Grondprijs wordt vastgesteld als percentage van de VON-Prijs);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grondcurve (verschillende grondquotes voor verschillende prijscategorieën, vastgelegd in een curve);</li> <li>• FSI methode (grondprijs gekoppeld aan kavelgrootte of aan de verhouding tussen kavel- en woningoppervlak);</li> <li>• Tender (marktpartijen worden uitgenodigd om een bod te doen, hoogste bod geldt als grondprijs (soms gecombineerd met ontwerpcompetitie));</li> <li>• Lump sum: vaste grondprijs voor de locatie, ongeacht eventuele wijzigingen in het woningbouwprogramma.</li> </ul>

Figuur 4.52: overzicht van grondprijsberekingsmethoden (VROM, 2001 / eigen bewerking)

Op basis van de geraamde grondwaarde, zal de gemeente vervolgens de grondexploitatieopzet verder uitwerken. Deze uitwerking zal daarbij parallel lopen aan het uitwerken van het gemeentelijke plan. Hiervoor zal continu afstemming plaats moeten vinden tussen de grondexploitatie en het gemeentelijke plan. Indien bepaalde gemeentelijke uitgangspunten de grondexploitatie benadelen, zal het plan vaak gewijzigd worden (bijvoorbeeld verdichting of verminderen kwaliteit). Ook als er een groot overschot bestaat in de grondexploitatie kan het plan aangepast worden (bijvoorbeeld door een kwaliteitsimpuls). Dit proces is voornamelijk een gemeentelijke aangelegenheid. Binnen de gemeente zullen de planuitgangspunten en de grondexploitatie (de financiën) afgestemd moeten worden. Hier zijn verschillende gemeentelijke afdelingen bij betrokken, welke verschillende belangen en doelstellingen nastreven. Hierbij valt te denken aan de afdelingen stedenbouw (en welstand), bouwen en wonen (woningprogramma), milieu, archeologie en monumentenzorg, openbaar gebied (infrastructuur, openbaar groen) en het grondbedrijf.

Als gevolg van deze verkokering van de gemeentelijke organisatie zal dit proces vaak complex en tijdrovend zijn. Indien er gemeentelijke overeenstemming is bereikt over de planuitgangspunten en de bijbehorende grondexploitatie, zullen deze vaak (in hoofdlijnen) vastgesteld worden door de gemeenteraad. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm, worden op een bepaald moment ook de marktpartijen betrokken bij het planproces. Bij zuiver actief grondbeleid zullen partijen veelal relatief laat betrokken worden bij het proces. Bij een Joint Venture zal het gehele plan veelal gezamenlijk uitgewerkt worden (zie figuur 4.28). Bij actief grondbeleid kunnen de marktpartijen op verschillende wijzen geselecteerd worden. Uit een onderzoek van Ecorys onder 180 gemeenten bleek dat vooral de bouwclaim en de onderhandse gunning veel toegepast werden (Ecorys, 2005).

Voornamelijk bij de grote projecten (>100 woningen) werd het bouwclaim model relatief vaak toegepast (zie *figuur 4.53*). Het vaak gehanteerde bouwclaimmodel wijst op de aanwezigheid van grondposities (zie *figuur 4.25/4.26*).

Selectiemethode	Projectomvang 0-50 woningen	Projectomvang 50-100 woningen	Projectomvang 100-500 woningen	Projectomvang >500 woningen
Bouwclaim	36%	29%	41%	47%
Onderhandse gunning	23%	35%	13%	20%
Openbare inschrijving	6%	4%	5%	7%
Veiling	0%	0%	0%	0%
Prijsvraag	14%	12%	18%	13%
Anders	22%	21%	23%	13%

*Figuur 4.53: selectiemethoden bij projecten (Ecorys, 2005).*

Bij kleinere projecten werd ook relatief vaak de onderhandse gunning toegepast. Ook blijkt een prijsvraag zowel bij kleine als grote projecten, relatief vaak gehanteerd te worden. Op het moment dat marktpartijen betrokken worden bij het planproces, moeten de gemeentelijke uitgangspunten afgestemd worden op de uitgangspunten van de marktpartijen. De invloed van marktpartijen zal daarbij voornamelijk bepaald worden door de samenwerkingsvorm (zie *figuur 4.28*). Het gemeentelijke plan wordt in deze fase voornamelijk getoetst op de financiële haalbaarheid. Zoals eerder bleek moeten de gemeentelijke ambities vaak neerwaarts bijgesteld worden. Dit impliceert dat veel van de oorspronkelijke gemeentelijke plannen (financieel) niet haalbaar zijn.

Verschillende factoren kunnen ten grondslag liggen aan deze onhaalbare plannen. Een onhaalbaar plan impliceert dat de vastgoedexploitatie voor marktpartijen niet haalbaar is (zie *figuur 4.38*). Gerelateerd aan de prijskolom van een woning kan dit wijzen op scheve verhoudingen tussen de VON-woningprijzen en de totale kosten (zie *figuur 4.38*). De markt stelt daarbij grenzen aan de maximale hoogte van de VON-prijzen. De bouw- en grondkosten zijn daarbij voornamelijk afhankelijk van de (gemeentelijke) plannen en de rendementseisen van de marktpartij. De rendementseisen vormen daarbij een min of meer vaststaande grootheid. Dit rendement zal voor marktpartijen immers een voorwaarde zijn voor de realisatie van het woningbouwproject. Het feit dat marktpartijen rendement wensen op ontwikkelingsprojecten staat in beginsel niet ter discussie. Zij vormen echter wel een complicerende factor binnen het toch al complexe ontwikkelingsproces. De rendementseisen worden namelijk wel strategisch ingezet in de onderhandeling met gemeenten. In welke mate deze rendementseisen bijdragen aan de knelpunten bij de lokale procesgang is echter lastig te beoordelen. Het ontwikkelingsrisico en daarmee de rendementseisen en het daadwerkelijk behaalde rendement zullen immers (sterk) verschillen per project. Daarnaast kunnen rendementseisen gezien worden als een strategisch bedrijfsbelang, waardoor het inzicht in deze rendementseisen en de behaalde rendementen beperkt is. In een sectorstudie noemt ING een langjarig gemiddelde ontwikkelingsmarge bij woningontwikkeling (VINEX-locaties) van 4%-8% (ING, 2006). Waarbij ING aantekent dat de marges sterk uiteenlopen van project tot project en binnen de verschillende projectonderdelen (ING, 2006). Desalniettemin wijzen neerwaarts bijgestelde gemeentelijke ambities erop dat er een redelijke mate van consensus bestaat tussen gemeente en markt over de onhaalbaarheid van het oorspronkelijke plan. Indien marktpartij(en) en gemeente gezamenlijk tot de conclusie komen dat een plan onhaalbaar is, zal men gezamenlijk de planuitgangspunten moeten wijzigen (of de vastgoedexploitatie moeten optimaliseren). Deze onderhandelingen vormen een belangrijk knelpunt gedurende de lokale procesgang. Dit kwam onder meer al tot uitdrukking in de door gemeenten en marktpartijen ervaren knelpunten bij binnenstedelijke projecten (zie *figuur 4.50*). Hieruit bleek onder meer dat zowel de marktpartijen als gemeenten, de stedenbouwkundige- architectonische- en welstandseisen als knelpunt ervaren. Ook bleek hieruit dat gemeenten tussentijdse wijzigingen van de planuitgangspunten zien als knelpunt. Gemeenten lijken daarmee dus min of meer hun eigen eisen en uitgangspunten te zien als knelpunt bij woningproductie.

Dit kan waarschijnlijk verklaard worden door de geïnterviewde personen en de hiervoor uiteengezette verkokering van het gemeentelijke apparaat. De gemeentelijke plannen komen voort uit verschillende afdelingen, die elk hun eigen wensen en eisen hebben. In de uiteindelijke plannen zijn al deze wensen en eisen afgewogen en op elkaar afgestemd. Het is vervolgens de taak van een gemeentelijke projectleider om de gemeentelijke ambities op projectniveau te realiseren. De projectleider zal deze ambities echter in samenwerking met de marktpartij(en), in overeenstemming moeten brengen met de financiële haalbaarheid. Hierdoor kunnen gemeentelijke eisen wel degelijk door medewerkers van de gemeente zelf gezien worden als knelpunt. Bij actief grondbeleid manifesteert de onhaalbaarheid van een ontwikkelingsplan zich veelal bij de gronduitgifteprijs van de gemeente. Marktpartijen zullen op basis van de gemeentelijke uitgangspunten residueel berekenen wat men maximaal kan betalen voor de grond. Indien deze prijs onder de door de gemeente gevraagde prijs zit, lijkt het plan (in de ogen van de marktpartij) onhaalbaar te zijn. Deze grondprijverschillen kunnen over het algemeen verklaard worden door het tijdstip waarop de grondprijs wordt bepaald en de waarderingsmethodiek. De door de gemeente gehanteerde gronduitgifteprijs is veelal in vroeg stadium geraamd (ten behoeve van de grondexploitatieopzet). De geraamde grondopbrengsten zijn vervolgens de basis voor het verder uitwerken van de grondexploitatieopzet. In dit vroege stadium van de planvorming is het hanteren van de residuele grondwaardemethodiek erg lastig. Er zijn immers slechts globale planuitgangspunten bekend. Hierdoor kan enkel een globale inschatting gemaakt worden van woningtypen en mogelijke bouwkosten. De daadwerkelijke woningprijzen en woningontwerpen (en daarmee bouwkosten) worden immers pas in samenwerking met de marktpartijen vastgesteld. De residuele grondwaardemethodiek vereist te veel concrete cijfers om in een vroeg stadium snel de juiste marktwaarde te bepalen. Daarnaast zal bij een zuivere toepassing van de residuele grondwaarde, bij elke wijziging van planuitgangspunten een nauwkeurige nieuwe berekening gemaakt moeten worden. Dit is een tijdrovende en opgave en vereist veel specialistische (markt)kennis. De residuele grondwaarde wordt algemeen gezien als de beste grondwaarderingsmethodiek. Dit blijkt wel uit het feit dat zowel de overheid (het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)) als de marktpartijen (NVB en NEPROM) in 2001 het convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid getekend hebben. Hierin is onder meer de volgende passage opgenomen: *“Daarom vinden partijen het wenselijk dat de gemeente en de private partij bij het opstellen van de ontwikkelingsovereenkomst die aan de gronduitgifte voorafgaat, gebruikmaken van de zogenoemde residuele waardemethode voor de bepaling van de grondprijs in de overeenkomst”* ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)). Ondanks het feit dat in het convenant was opgenomen dat deze niet in rechte afdwingbaar was, kan het tekenen van het convenant gezien worden als een duidelijk signaal over de kwaliteit van de residuele grondwaardemethodiek. Toch lijken de voordelen van de residuele grondwaardemethode voor de gemeenten niet op te wegen tegen de nadelen. Zo blijkt uit het onderzoek van Ecorys (2005) dat slechts weinig gemeenten enkel de residuele grondwaardemethode hanteren bij de woningbouwprojecten (zie figuur 4.54). Naast de residuele methode blijken ook de grondquote, de vergelijkende en de kostprijs methode nog relatief populair.

1 methode		Combinatie van methoden	
Residueel	13%	Residueel en comparatief	6%
Residuele grondquote	1%	Residueel, quote en kostprijs	4%
Grondquote	11%	Residueel, quote en comparatief	5%
Comparatief	12%	Residueel en quote	6%
Kostprijs	13%	Residueel en kostprijs	3%
Overig	4%	Kostprijs en comparatief	4%
		Residueel en overige combinaties	13%
		Overige combinaties	7%
<b>Totaal</b>	<b>53%</b>	<b>Totaal</b>	<b>47%</b>

Figuur 4.54: door gemeenten toegepaste grondprijsmethoden bij woningbouwprojecten (Ecorys, 2005).

Ook blijken veel gemeenten combinaties van waarderingsmethoden te hanteren. Er kunnen echter vraagtekens gezet worden bij de combinaties waarin ook de residuele grondwaarde genoemd wordt. Als de residuele methode namelijk zuiver toegepast wordt (dus continue aangepast aan de actualiteit), zijn er nog maar weinig redenen om ook andere waarderingsmethoden te hanteren. De complexiteit van de zuivere residuele grondwaardemethode maakt hem moeilijk toepasbaar voor gemeenten. Naar aanleiding van het ondertekende convenant is door Ecorys (2006) een 'Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw' opgesteld. De Handreiking onderscheidt echter een drietal 'typen' residuele grondwaardemethoden (Ecorys, 2006):

- Residueel waarbij de grondprijs vooraf wordt vastgesteld;
- Residueel waarbij de grondprijs afhankelijk is van een kosten- en opbrengstenindex
- Residueel waarbij de grondprijs achteraf wordt vastgesteld aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten.

De achteraf vastgestelde residuele grondwaarde komt het meest overeen met de 'zuivere' residuele grondwaarde. Immers de grondprijs wordt vastgesteld op basis van de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten. Ecorys (2006) stelt echter dat deze methodiek zorgt voor veel gemeentelijke onzekerheid over de definitieve grondprijs. Indien de residuele waarde vooraf bepaald wordt, houdt deze echter geen rekening met veranderde marktomstandigheden (Ecorys, 2006). Ook bij de index methode wordt vooraf de residuele waarde bepaald. Vaak wordt met marktpartijen vervolgens een bepaalde index afgesproken waaraan de grondprijs jaarlijks wordt bijgesteld (Ecorys, 2006). Het toevoegen van kwaliteit heeft echter geen invloed op de grondprijs in deze methode (Ecorys, 2006). De Taskforce Woningproductie (2002) noemt voornamelijk de negatieve effecten van de grondquotemethodiek voor de toevoeging van woningkwaliteit als knelpunt. Indien er kwaliteit toegevoegd wordt aan de woning, stijgt namelijk de VON-prijs en daardoor ook de grondprijs, hetgeen gezien kan worden als een belasting op kwaliteitstoevoeging. Dit was ook de voornaamste reden voor het opstellen van het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid. Ook stelt de Taskforce (2002) dat de componenten in en de totstandkoming van de grondprijs in de praktijk niet altijd even doorzichtig is. Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat de problematiek van het gemeentelijke grondprijsbeleid zich niet enkel beperkt tot de grondquote. Als gevolg van het gedecentraliseerde grondprijsbeleid hanteren Nederlandse gemeenten zeer verschillende waarderingsmethoden. De gevolgen van dit gedifferentieerde grondprijsbeleid worden inzichtelijk op het moment dat de marktpartijen betrokken raken bij de lokale procesgang.

De marktpartijen hanteren immers een residuele grondwaardeberekening op basis van werkelijk gemaakte kosten. De marktpartij zal op basis van de gemeentelijke uitgangspunten een ontwerp laten vervaardigen, waarna hij een reële inschatting kan maken van de VON-prijzen, de bouwkosten en daarmee de residuele grondwaarde. Indien de gemeentelijke ambities te hoog zijn of er door de gemeente onjuiste/gedateerde uitgangspunten gehanteerd zijn voor de VON-prijzen of bouwkosten, zal deze residuele grondwaarde lager kunnen uitvallen dan de gemeentelijke gronduitgifteprijs. In dat geval zullen de plantechische en financiële haalbaarheid binnen het ontwikkelingsproces beter op elkaar afgestemd moeten worden (zie figuur 4.49). Dit zijn zeer tijdrovende en complexe onderhandelingen. Er zijn een aantal mogelijkheden om uit deze impasse te geraken. Allereerst kunnen marktpartijen akkoord gaan met de hogere gemeentelijke gronduitgifteprijs. Dit zal over het algemeen negatieve gevolgen hebben voor hun rendementseis, waardoor deze situatie zich niet snel zal voordoen (tenzij er om wat voor reden dan ook uitzicht is op toekomstige rendementen). Ten tweede kan de gemeente zijn verlies nemen en akkoord gaan met de lagere residuele grondprijs. Dit heeft echter wel negatieve gevolgen voor het grondexploitatiecomplex. Afhankelijk van het project (bijvoorbeeld uitleglocatie/binnenstedelijk) zal het grondexploitatiecomplex deze neerwaartse bijstelling wel of niet kunnen dragen. Om meerdere redenen is het echter niet waarschijnlijk dat de gemeente akkoord zal gaan met het neerwaarts bijstellen van de grondprijs.

Zo zijn de grondexploitaties veelal vastgesteld door de gemeenteraad, waardoor politiek gezien een akkoord bereikt is over een bepaald grondexploitatieresultaat. Een verslechterend grondexploitatieresultaat zal dan ook politiek 'gevoelig' kunnen liggen. Daarnaast worden eventuele positieve grondexploitatieresultaten vaak bestemd voor andere beleidsdoelstellingen. Waardoor een dalend grondexploitatieresultaat deze beleidsdoelstellingen in gevaar kan brengen. Ook bestaat het gevaar van precedentwerking. Indien meerdere marktpartijen betrokken zijn bij een locatieontwikkeling, verbetert de onderhandelingspositie van andere marktpartijen ten aanzien van de gevraagde grondprijzen. Tot slot kunnen de planuitgangspunten aangepast worden. In een dergelijk geval kan gezocht worden naar kostenbesparende maatregelen, opbrengstverhogende maatregelen of een combinatie van beide. Gezien de (financiële) gevolgen van de overige keuzes, zal veelal gekozen worden voor een aanpassing van de planuitgangspunten. Ook de VROM-raad concludeert dat steeds vaker programma's herontwikkeld worden en wordt bezuinigd op de kwaliteit van plannen (*VROM-raad, 2009*). Deze tussentijdse wijzigingen in planuitgangspunten en het bezuinigen op plankwaliteit is echter niet eenvoudig. De gemeentelijke plannen zijn immers veelal goedgekeurd door de gemeenteraad, waardoor tussentijdse wijzigingen politiek gevoelig kunnen liggen. Vrijwel iedere tussentijdse wijziging zal daarnaast de gemeentelijke goedkeuring nodig hebben. Afhankelijk van de wijziging zal ofwel de gemeentelijke projectgroep, ofwel afzonderlijke gemeentelijke afdelingen ofwel overkoepelende organen (welstand, stedenbouwkundige supervisors, etc.) goedkeuring moeten geven. Deze onderhandelingen en (interne) afstemmingsprocessen zijn zeer ingewikkeld en tijdrovend, waardoor de lokale procesgang verder bemoeilijkt wordt. Ook de VROM-raad stelt dat processen langer duren door de ingewikkelde afstemming tussen de uiteenlopende belangen van de betrokken actoren en de toenemende complexiteit van de processen (*VROM-raad, 2009*).

De Taskforce Woningproductie (2002) stelt daarbij dat het draagvlak voor structuur-, bestemmings- en bouwplannen binnen alle betrokken partijen van groot belang is bij de afstemming en samenwerking tussen partijen. Het zijn echter vaak de tussentijdse planwijzigingen en de vaak moeizame onderhandelingen die het creëren van dit draagvlak verder bemoeilijken. De Taskforce stelt daarbij dat dit draagvlak nog verder ondermijnd wordt door de onderlinge beeldvorming tussen partijen (*Taskforce, 2002*). Het daarmee gepaard gaande onderlinge wantrouwen uit zich volgens de Taskforce in de neiging om 'niet het achterste van de tong te laten zien', waardoor het voor betrokkenen vaak niet helder is wat de belangen en doelen van de verschillende partijen zijn. Dit onderlinge wantrouwen is goed te verklaren door de in dit hoofdstuk uiteengezette ontwikkelingen op de woningbouwmarkt. Zo zullen marktpartijen door gemeenten nog vaak gezien worden als op de korte termijn gerichte partijen die veel geld (willen) verdienen en altijd gemeentelijke ambities en eisen neerwaarts willen bijstellen. Tegelijkertijd zullen marktpartijen bijvoorbeeld gemeenten nog vaak zien als incompetent partijen die een onrealistisch beeld hebben van de woningmarkt en de door kopers gewenste kwaliteit en duurzaamheid. Uiteraard zal een deel van deze beeldvorming een direct gevolg zijn van ervaringen uit het verleden. Het is uiteraard ook frustrerend als een prachtig gemeentelijk plan kwaliteit in moet leveren omdat het anders (financieel) onhaalbaar zal zijn. Tegelijkertijd is het vrij eenvoudig om een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam ontwikkelingsplan te ontwerpen. Het is echter veel lastiger om van een dergelijk plan de oorspronkelijke uitgangspunten neerwaarts bij te stellen. De ontwikkeling van realistische (woningbouw)plannen lijkt daarmee zeker in deze onzekere economische tijden van groot belang. Te ambitieuze plannen leiden naast de toenemende complexiteit, onvermijdelijk tot neerwaartse bijstellingen, die vervolgens de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en marktpartijen hoogstwaarschijnlijk verder onder druk zetten. Om dit te vermijden, zal actief geïnvesteerd moeten worden in transparantie. Dit betekent dat zowel marktpartijen als gemeenten duidelijk moeten zijn over hun intenties, randvoorwaarden, belangen en knelpunten.

In dit hoofdstuk zijn uitvoerig de ontwikkelingen en imperfecties van de woningbouwmarkt uiteengezet. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de verhoudingen op de woningbouwmarkt in de afgelopen jaren enorm gewijzigd zijn. Van een sterk gesubsidieerde en centralistisch georganiseerde markt is de woningbouwmarkt geëvolueerd naar een gedecentraliseerd georganiseerde markt, waarbij de woningbouwopgave voornamelijk gerealiseerd moet worden door 'deze markt'. Desalniettemin blijft de invloed van de overheid op de woningbouwmarkt zeer groot. Deze overheidsinterventies zijn in beginsel gelegitimeerd. Dit hoofdstuk heeft echter duidelijk gemaakt dat veel van deze overheidsinterventies negatieve gevolgen hebben voor de woningbouwmarkt en daarmee de woningproductie. Deze imperfecties worden op dit moment nog eens versterkt door de gevolgen van de financiële crisis. Daarnaast lijkt de complexiteit van de woningbouwopgave in de toekomst verder toe te nemen en de financiële haalbaarheid af te nemen. Om inzicht te krijgen in de gevolgen van deze imperfecties en de toekomst van de woningbouwmarkt, is het noodzakelijk om een beter beeld te krijgen van de Nederlandse woningproductie. In het volgende hoofdstuk zal de Nederlandse woningbouwproductie dan ook nader uiteengezet worden.

## 5 Woningbouwproductie

*In de voorgaande hoofdstukken zijn de ontwikkelingen en imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt uiteengezet. Het is echter nog onduidelijk, in hoeverre deze ontwikkelingen en imperfecties van invloed zijn geweest op de woningbouwproductie. In dit hoofdstuk zal de woningbouwproductie dan ook centraal staan. Allereerst zullen de gebruikte cijfers nader uiteengezet worden. Ten tweede zal de Nederlandse woningbouwproductie in een historisch perspectief geplaatst worden. Om te komen tot een regionalisering van de woningbouwproductie, zal tot slot de woningbouwproductie van een viertal Nederlandse stedelijke regio's nader uiteengezet worden.*

### 5.1 De woningbouwcijfers

Het monitoren van de Nederlandse woningbouwproductie wordt uitgevoerd door het Centraal bureau voor de Statistiek (CBS). Hierdoor lijkt het onwaarschijnlijk dat er onduidelijkheid over de Nederlandse woningbouwproductie ontstaat. Desalniettemin bestaan er verschillende definities van woningbouwproductie, die nogal eens door elkaar worden gebruikt. Zelfs het Rijk blijkt historisch gezien verschillende definities te hanteren om de woningbouwproductie te monitoren. Om deze reden is het nodig om deze problematiek nader uiteen te zetten. Er zijn een viertal belangrijke factoren die kunnen leiden tot onduidelijkheid van de bouwproductiecijfers:

- Definitieverschillen (het onderscheid tussen woningen en niet-woningen)
- Bruto en netto woningbouwproductie
- De toevoegingen anderszins
- Onduidelijkheden in de CBS cijfers

#### 5.1.1 Definitieverschillen

Allereerst is het van belang om onderscheid te maken tussen woningen en niet-woningen. De Nederlandse woningbouwproductie heeft betrekking op de bouw van woningen. In hoofdstuk 2 werd op basis van het CBS al een nauwkeurige definitie gegeven van een zelfstandige woning. Bij haar statistieken hanteert het CBS duidelijke definities, waardoor onduidelijkheid op dit vlak voorkomen kan worden. Desalniettemin kunnen definitieverschillen tot verwarrende situaties leiden. Zo hanteert het Centraal Fonds Volkshuisvesting (de financiële toezichthouder van de corporatiesector) het begrip nieuwbouw van 'woongelegenheden'. Dit begrip kan uitgesplitst worden in huurwoningen, eenheden in verzorgingstehuizen en overige woongelegenheden (CFV, 2008a). In de jaarlijkse verantwoording (het Sectorbeeld Realisaties), wordt echter enkel melding gemaakt van nieuwbouw van woongelegenheden. Hierdoor lijkt een goede vergelijking tussen CBS cijfers (woningen) en de officiële branchecijfers (woningen en niet-woningen) bemoeilijkt te worden (zie ook 'onduidelijkheden in de CBS cijfers').

#### 5.1.2 Bruto en netto woningbouwproductie

Ten tweede kan een onderscheid gemaakt worden tussen bruto en netto woningbouwproductie. De netto woningproductie wordt daarbij bepaald door het aantal nieuw aan de woningvoorraad toegevoegde woningen (bruto woningproductie), te verminderen met het aantal onttrekkingen aan de voorraad (zoals door sloop en samenvoeging van woningen) (VROM, 2005). Daarnaast verrekent het CBS daarbij ook nog de zogenaamde 'administratieve correcties'. Deze administratieve correcties ontstaan door afstemming van het CBS met de gemeenten (CBS Statline, 2008). In dit hoofdstuk zijn deze administratieve correcties meegenomen in de netto productiecijfers. Eventuele verschillen tussen de genoemde netto woningtoevoegingen en de saldovermeerdering van de voorraad (totale woningtoevoegingen verminderd met de totale onttrekkingen) zijn dan ook het gevolg van deze administratieve correcties. De bruto productie kan dus beschouwd worden als de hoeveelheid woningen die gedurende een specifieke periode gebouwd zijn.



De netto woningbouwproductie drukt daarentegen de daadwerkelijke groei van de woningvoorraad uit. De netto productie geeft aan in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan de woningbehoefte (VROM, 2004a). Beleidsmatig gezien lijkt de netto productie daarmee de meest relevante informatie te bevatten. In tegenstelling tot de bruto productie maakt de netto productie het immers mogelijk om de woningbehoefte direct te relateren aan wijzigingen van de woningvoorraad. Daarmee ontstaat ook een beter inzicht in de ontwikkeling van het woningtekort. Het Rijk blijkt echter in het verleden zowel de bruto als netto woningbouwproductie gehanteerd te hebben als toetsingskader. Ten tijde van de VINEX werden beide methoden naast elkaar gehanteerd. In deze VINEX-periode is destijds in de afspraken met provincies (de VINEX-Accoorden) overeengekomen dat de voortgang van de woningbouw bepaald wordt op basis van uitbreiding van de voorraad (Tweede kamer, 2000). In de uitvoeringsconvenanten met de Kaderwetgebieden werd daarentegen opgenomen dat de te realiseren woningbouw bepaald werd in termen van totaal gerealiseerde bouwproductie, dus inclusief woningen voor de vervangende nieuwbouw (Tweede kamer, 2000). In de huidige woningbouwafspraken op basis van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) wordt de woningbouwproductie enkel nog getoetst aan de bruto woningproductie. In het BLS wordt onder toevoegingen aan de woningvoorraad verstaan: “*elke door nieuwbouw en door toevoeging anderszins gerealiseerde en gereedgemelde woning*” (BLS, 2005). Als reden voor het hanteren van deze bruto woningproductie wordt de stimulering van herstructurering genoemd (VROM, 2007b). Dit lijkt echter niet de voornaamste reden, minister Dekker stelde namelijk in 2004: “*Het gaat in de woningbouwafspraken en (eind)verantwoording steeds om bruto productieaantallen, teneinde de administratieve afhandeling eenvoudig te houden*” (Tweede Kamer, 2004).

Het Rijk lijkt daarmee afstand genomen te hebben van het gebruik van de netto productiecijfers als toetsingskader. Dit is vreemd aangezien het Rijk nadrukkelijk streeft naar het terugbrengen van het woningtekort tot 1,5% (Tweede Kamer, 2008a). Het hanteren van de netto woningbouwproductie als toetsingskader, maakt het toetsen van deze doelstelling inzichtelijker. Ook de landelijke bouwproductiedoelstelling van het Rijk wordt uitgedrukt in bruto bouwproductie aantallen. De beleidsinzet van de Minister voor de periode tot 2011 is een woningproductie van 80.000-83.000 woningen per jaar (Tweede Kamer, 2007a). Naar aanleiding van Kamervragen, heeft de minister deze opgave nader gespecificeerd: “*Het betreft hier 60.000-62.000 woningen voor de uitbreiding van de voorraad (netto opgave) en ca. 21.000 woningen ter vervanging van niet meer gewenste woningen*” (Tweede Kamer, 2008a). In de landelijke bruto productiedoelstelling zit dus een aanname van onttrekkingen verdisconteerd. In plaats van deze (ondoorzichtige) aannames is het aan te raden om de productiedoelstellingen uit te drukken in netto cijfers. Aannames zijn namelijk per definitie risicovol, in tegenstelling tot de aangenomen 21.000 woningen, werden er bijvoorbeeld in 2007 23.840 woningen onttrokken (CBS Statline, 2008). Recent heeft de minister toegezegd om te bekijken of voor de toekomstige productie afspraken, een ‘all-in doelstelling’ mogelijk is met een netto toevoeging (Tweede Kamer, 2008d). Hierbij tekent zij echter tegelijkertijd aan dat dit niet voor alle regio’s kan gelden, aangezien er bijvoorbeeld in de krimpregio’s meer onttrekkingen zullen zijn dan er nieuwe woningen gebouwd worden (Tweede Kamer, 2008d). De hantering van een bruto doelstelling geeft echter geen inzicht in de voortgang van deze onttrekkingen en de ontwikkeling van de woningvoorraad. Bij veel onttrekkingen, geeft een netto doelstelling echter weer weinig inzicht in de nieuwbouw. Het hanteren van een regionaal gedifferentieerd toetsingskader voor woningbouwdoelstellingen is echter ongewenst. Dit vermindert immers de transparantie en bemoeilijkt de toetsing en (politieke) verantwoording. Om deze reden zal een netto doelstelling als uitgangspunt moeten dienen voor woningbouwafspraken. Deze doelstelling zal echter voor alle regio’s gesplitst moeten worden in doelstellingen voor totale woningtoevoegingen (nieuwbouw en toevoegingen anderszins), onttrekkingen en daarmee ook netto toevoegingen. Op deze wijze kan de doelstelling gedifferentieerd worden naar de verschillende regio’s, wordt de ontwikkeling van de woningvoorraad transparant en wordt de inzichtelijkheid en toetsbaarheid van de doelstellingen vergroot.

### 5.1.3 De toevoegingen anderszins

Een derde factor die kan leiden tot onduidelijkheden, zijn de zogenaamde 'toevoegingen anderszins'. Hiervoor werd al vastgesteld dat bij de huidige woningbouwafspraken, de post 'Toevoegingen anderszins' deel uitmaken van de woningvoorraadtoevoegingen. Onder de 'toevoegingen anderszins' wordt verstaan: *Het aantal woningen dat aan de voorraad is toegevoegd om andere redenen dan nieuwbouw, zoals woningsplitsing en verbouw van een kantoor tot woning (CBS Statline, 2008)*. De 'toevoegingen anderszins' worden sinds het einde van de VINEX periode meegenomen in de totale woningbouwproductiecijfers. In een voortgangsrapportage van de 'Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995-2005' wordt de reden gegeven: "omdat is afgesproken dat bij de Vinex-eindverantwoording en bij de nieuwe woningbouwafspraken 2005-2010 de toevoegingen anderszins wel worden meegeteld, is ervoor gekozen ook in deze rapportage uit te gaan van de realisatiecijfers plus toevoegingen anderszins. De correctie is uitgevoerd voor de totale Vinex-periode. Dit betekent dat over de gehele periode 42.000 woningen extra worden meegeteld." (VROM, 2005). In 2007 bedroegen de 'toevoegingen anderszins' volgens het CBS (2008) 7.344 woningen ofwel 8,4% van de totale woningtoevoegingen (nieuwbouw + toevoegingen anderszins). De aantallen van de 'toevoegingen anderszins' zijn daarmee relatief groot, het wel of niet meerekenen van deze toevoegingen resulteert in totaal verschillende productiecijfers. De toevoegingen anderszins vormen echter een onzekere categorie en er vindt beleidsmatig geen sturing op plaats, waardoor de oorspronkelijke reden om deze categorie niet mee te rekenen, onverminderd van kracht blijft (VROM, 2005).

### 5.1.4 Onduidelijkheden in de CBS cijfers

Het CBS heeft een uitgebreide woningbouwstatistiek. Het is onder meer mogelijk om de gereedgekomen nieuwbouwwoningen (dus exclusief toevoegingen anderszins) te categoriseren naar opdrachtgever. Vanaf 1995 onderscheidt het CBS een drietal opdrachtgevers: 'Overheid en woningcorporaties', 'Bouwers voor de markt' en 'Andere particuliere opdrachtgevers'. Een nadere analyse van de gerealiseerde woningbouw door woningcorporaties wijst echter uit dat er substantiële verschillen bestaan tussen de branchegegevens van de woningcorporaties en de CBS statistieken (zie figuur 5.1).

	2003	2004	2005	2006	2007
Nieuwbouw woonegelegenheden	13.800	18.800	21.800	24.700	25.200
Nieuwbouw koopwoningen	5.100	6.300	7.200	7.900	8.500
<b>Totaal nieuwbouw corporaties (CFV cijfers)</b>	<b>18.900</b>	<b>25.100</b>	<b>29.000</b>	<b>32.600</b>	<b>33.700</b>
<b>Totaal nieuwbouw overheid en corporaties (CBS cijfers)</b>	<b>13.365</b>	<b>14.609</b>	<b>16.993</b>	<b>18.971</b>	<b>20.960</b>
<b>Vershil</b>	<b>5.535</b>	<b>10.491</b>	<b>12.007</b>	<b>13.629</b>	<b>12.740</b>

Figuur 5.1: verschillen tussen cijfers van het CFV en het CBS (CFV, 2008b / CBS Statline, 2008)

De verschillen blijken daarnaast jaarlijks ook nog op te lopen. Om de betrouwbaarheid van de in dit hoofdstuk gehanteerde CBS cijfers te beoordelen, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de oorzaken van deze verschillen. Het CFV ontvangt in het kader van haar toezichtstaak en op basis van het BBSH jaarlijks van alle toegelaten instellingen verantwoordingsgegevens (CFV, 2008b). Het CBS ontvangt daarentegen de bouwproductiecijfers van de Nederlandse gemeenten ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Beide organisaties lijken daarmee de data uit relatief betrouwbare bron te verkrijgen. Navraag bij de betrokken partijen (CBS, CFV en Ministerie van VROM) wees uit dat alle partijen bekend zijn met deze verschillen. Het CBS gaf aan de verschillen niet te kunnen verklaren. Uit de reactie van zowel het CFV als het Ministerie bleek echter dat er in 2007 over deze verschillen overleg is gevoerd tussen het CBS, CFV en het ministerie. Het ministerie heeft vervolgens een interne VROM notitie toegezonden waarin de geconstateerde verschillen verklaard worden. De daarin geconstateerde verschillen komen overeen met de reactie van het CFV. Allereerst zijn in deze VROM notitie de BBSH cijfers ontdaan van afrondingen en de overige wooneenheden en -gelegenheden (niet-woningen).

Deze resultaten zijn weergegeven in figuur 5.2. De VROM notie dateert van 2007, waardoor de cijfers van 2007 nog niet zijn verwerkt. Op basis van figuur 5.2 kan geconcludeerd worden dat na deze correctie, de verschillen tussen de CBS statistieken en de BBSH data nog steeds groot zijn.

	2003	2004	2005	2006
Totaal opgeleverde koop woningen	4.838	6.383	7.175	7.912
Totaal opgeleverde huur woningen	12.600	16.055	18.446	21.580
<b>Totaal opgeleverde corporatie woningen (VROM-notitie)</b>	<b>17.438</b>	<b>22.438</b>	<b>25.621</b>	<b>29.492</b>
<b>Totaal nieuwbouw overheid en corporaties (CBS cijfers)</b>	<b>13.365</b>	<b>14.609</b>	<b>16.993</b>	<b>18.971</b>
<b>Vershil</b>	<b>4.073</b>	<b>7.829</b>	<b>8.628</b>	<b>10.521</b>

Figuur 5.2: verschillen tussen cijfers CFV en het BBS na correctie (VROM, 2007a / CBS Statline, 2008)

In de VROM notitie worden een viertal (op dat moment bekende) oorzaken genoemd voor de ontstane verschillen (VROM, 2007a):

- Een deel van de productie van corporaties volgens het BBSH zit in de 'productie anderszins' (met name de functieverandering en verbouw). Op basis van enkele interviews wordt het aandeel corporaties in de 'productie anderszins' door het ministerie geschat op 60 à 70%.
- Een deel van de productie van corporaties zit in de CBS-cijfers van niet-woningen (omdat ze een andere functie hebben) of ze worden überhaupt niet geteld omdat ze niet duurzaam (=meer dan 10 jaar) bestemd zijn voor wonen.
- Een deel van de productie van corporaties volgens het BBSH hebben in de CBS-cijfers het label 'Bouwers voor de markt' gekregen. Hiervan kan sprake zijn als corporaties en marktpartijen samen hebben ontwikkeld. De VROM notitie meldt voorts dat in een gezamenlijke actie van Aedes, CBS en VROM, over het jaar 2004 uitgezocht is om hoeveel woningen het gaat. Op basis van de namen van opdrachtgevers, zoals vermeld op de bouwvergunning, wordt geconcludeerd dat circa 3.500 woningen onder 'bouwers voor de markt' zijn opgenomen, waarbij verondersteld kan worden dat het bouwproject in samenwerking met een corporatie wordt uitgevoerd.
- Een deel van de productie van corporaties volgens het BBSH is nog niet verwerkt in de CBS-cijfers omdat gemeenten de gereedmeldingen te laat doorgeven.

In haar reactie stelt het CFV dat er in het overleg tussen de betrokken partijen voorlopig geconcludeerd is dat de geconstateerde verschillen op korte termijn niet goed te voorkomen zijn. Daarnaast werd volgens het CFV geconcludeerd dat voor de voortgangsmeting van de nieuwbouw door corporaties, de door het CFV verzamelde gegevens via het BBSH, vooralsnog de beste bron is. Voor de voortgangsmeting van de totale nieuwbouw kan echter het beste uitgegaan worden van de CBS statistieken. In geen enkele (officiële) publicatie lijken de geconstateerde verschillen echter te worden uiteengezet. Ook de minister rapporteert op basis van de 'officiële' CBS cijfers over de voortgang van de woningbouwproductie. Zo rapporteerde de minister onlangs aan de kamer: "Het aandeel van de corporaties in de productie van 2007 bedroeg 26% en dat is gelijk aan het aandeel in 2006." (Tweede Kamer, 2008b). Op basis van het voorgaande kan echter geconcludeerd worden dat het aandeel van corporaties groter lijkt te zijn. In figuur 5.3 zijn deze verschillen weergegeven door zowel de 'officiële' CBS gegevens als de gegevens van de VROM notitie (op basis van het BBSH) te relateren aan de totale woningtoevoegingen (dus nieuwbouw + anderszins).

	2003	2004	2005	2006	2007
Totale woningtoevoegingen (nieuwbouw + anderszins) (CBS)	64.837	71.609	74.370	79.670	87.537
Aandeel nieuwbouw overheid en corporaties (CBS)	20,6%	20,4%	22,8%	23,8%	24%
Aandeel nieuwbouw corporaties (op basis van VROM-notitie)	26,9%	31,3%	34,5%	37,0%	NB

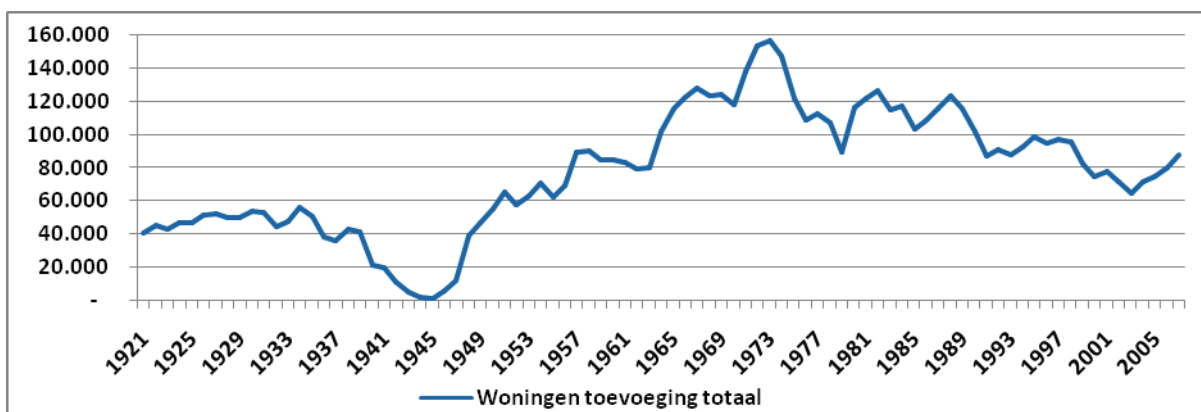
Figuur 5.3: aandeel corporaties in woningproductie. CBS en VROM cijfers vergeleken (VROM, 2007a/CBS, Statline, 2008)

Op basis van figuur 5.3 kan geconcludeerd worden dat het aandeel van corporaties groter is dan de CBS cijfers doen vermoeden. Ook lijkt het aandeel van de corporaties in de woningproductie sterker te groeien dan de 'officiële' CBS cijfers. Bij deze resultaten moeten wel enkel kanttekeningen geplaatst worden. Allereerst zijn de onderzoeksresultaten van VROM, geen officiële maar interne stukken. Daarnaast is het koppelen van de verschillende databronnen als gevolg van onder meer definitieverschillen, rekenkundig niet geheel verantwoord. Op dit moment is er echter (nog) te weinig data beschikbaar om deze vergelijking 'zuiver' te maken. De gepresenteerde resultaten moeten dan ook beoordeeld worden binnen deze geplaatste kanttekeningen. Het is echter wel (zeer) waarschijnlijk dat de CBS statistieken de rol van de woningcorporaties onderschatten. Het voorgaande maakt duidelijk dat er verschillende kanttekeningen zijn te plaatsen bij de woningproductiecijfers in Nederland. Om het inzicht in de woningproductie te vergroten, het maken van 'zuivere' beleidsmatige beslissingen te bevorderen en een goede (politieke) verantwoording mogelijk te maken, is het dan ook noodzakelijk dat de transparantie in de woningproductiecijfers verder vergroot wordt.

Het is daarbij aan te bevelen om de definitieverschillen te minimaliseren, netto doelstellingen te hanteren als toetsingskader (waarbij deze voor iedere regio op uniforme wijze uitgesplitst zal moeten worden) en het inzicht te vergroten in de categorie 'toevoegingen anderszins'. Hiervoor zal uiteraard ook het financiële instrumentarium aangepast moeten worden. Daarnaast zullen de door het CBS gepubliceerde woningproductiecijfers kritisch tegen het licht gehouden moeten worden. Daarbij gaat het niet enkel om de corporatiecijfers. Het is aan te bevelen om ook de overige cijfers en de dataverzameling kritisch tegen het licht te houden. De hiervoor uiteengezette cijfers zijn alleen nog beschikbaar op landelijk niveau. Op regionaal/lokaal niveau zullen de verschillen waarschijnlijk nog groter zijn. Het is dan ook aan te bevelen om ook deze regionale verschillen inzichtelijk te maken. Tot die tijd is het noodzakelijk om hiervoor uiteengezette kanttekeningen in ogenschouw te nemen bij de beoordeling van de Nederlandse woningproductiecijfers. Hiervoor is het noodzakelijk dat bij officiële publicaties (door het CBS en/of het ministerie) deze kanttekeningen ook uitdrukkelijk vermeld worden.

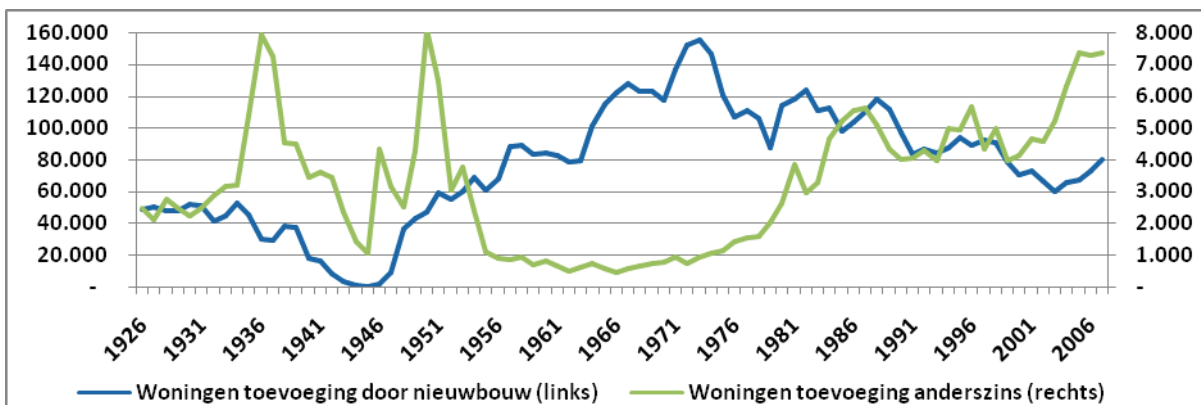
## 5.2 De Nederlandse woningbouwproductie in historisch perspectief

In de komende paragrafen zullen de gevolgen voor de woningbouwproductie uiteengezet worden, van de in hoofdstuk 3 en 4 beschreven ontwikkelingen en imperfecties. In deze paragraaf wordt daarbij allereerst de Nederlandse woningbouwproductie in een historische context geplaatst. De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat de Nederlandse woningbouwproductie weergegeven kan worden door verschillende cijfers. In deze paragraaf zullen de belangrijkste cijfers uiteengezet worden. Allereerst is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de historische ontwikkeling van de totale woningtoevoegingen (nieuwbouw en toevoegingen anderszins). Deze ontwikkeling is weergegeven in figuur 5.4. De historische ontwikkeling van de totale woningtoevoegingen is globaal te categoriseren in een drietal perioden. De vooroorlogse periode laat een relatief stabiele toevoeging van woningen zien van 1921 tot 1934. Vanaf 1934 daalt het aantal toevoegingen geleidelijk van 55.798 woningen in 1934 naar 1.453 woningen in 1945. De naoorlogse periode tot 1973 kenmerkt zich door een sterke groei van het aantal woningtoevoegingen. In de wederopbouwperiode stijgt het aantal woningtoevoegingen tot 80.137 in 1963. Vanaf 1963 stijgt het aantal woningtoevoegingen naar het historische hoogtepunt van 156.329 woningen in 1973.



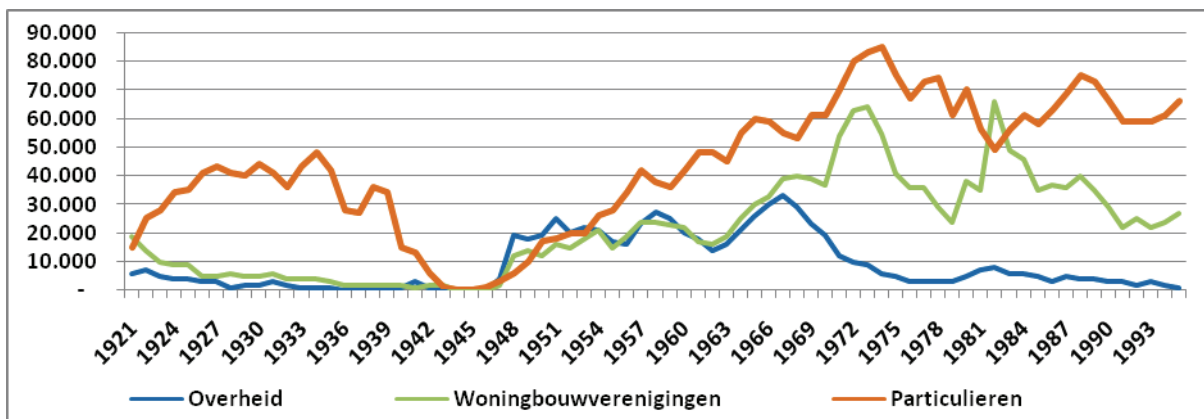
Figuur 5.4: historische ontwikkeling van de jaarlijkse totale woningtoevoegingen (CBS Statline, 2008).

Na 1973 daalde het aantal woningtoevoegingen tot 64.837 in 2003, waarna het aantal toevoegingen weer steeg tot 86.096 in 2008. De ontwikkeling van het aantal woningtoevoegingen vertoont een duidelijke relatie met het Rijksbeleid. Een beleid dat in de wederopbouwperiode gekenmerkt werd door een hoge mate van rijksinterventie en -subsiëring. Vanaf 1973 en zeker vanaf begin jaren tachtig kenmerkt dit beleid zich echter door decentralisering, meer marktwerking en een vermindering van de (object) subsidies. Een bondige maar goede uiteenzetting van het historische volkshuisvestingsbeleid is te vinden in Ekkers (2002). De gevolgen van dit gewijzigde beleid voor de woningbouwmarkt zijn in het vorige hoofdstuk al uiteengezet. Indien de historische woningtoevoegingen uitgesplitst worden naar nieuwbouw en 'toevoegingen anderszins' ontstaat het beeld zoals deze in figuur 5.5 is weergegeven. Vanaf 1926 worden de totale toevoegingen gesplitst in deze twee categorieën.



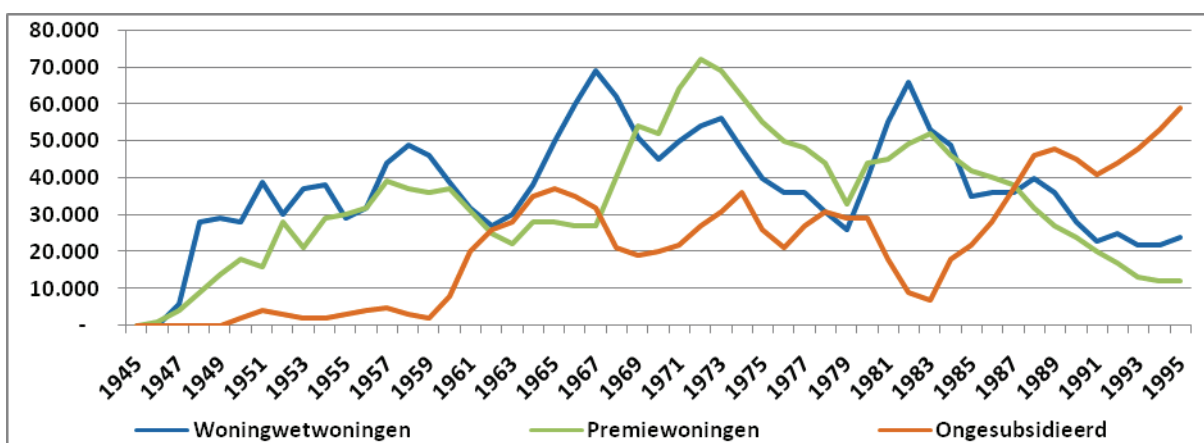
Figuur 5.5: historische ontwikkeling van nieuwbouw en toevoegingen anderszins (CBS Statline, 2008).

De nieuwbouw vertoont logischerwijs een gelijke ontwikkeling als de totale toevoegingen. De toevoegingen anderszins vertonen echter een tegengestelde ontwikkeling. Daarbij lijken de 'toevoegingen anderszins' toe te nemen, naarmate de nieuwbouw stagneert. De twee forse pieken in 1936 en 1950 vallen daarbij samen met respectievelijk de negatieve groei van het Bruto Binnenlands Product tussen circa 1930 en 1934 (CBS Statline, 2008) en de eerste 5 jaren na de oorlog. Afgezien van deze twee pieken lijken de 'toevoegingen anderszins' toe te nemen naarmate de nieuwbouw afneemt. Voor een deel lijkt de dalende nieuwbouw daarmee opgevangen te worden door de toevoegingen anderszins (woningplitsing e.d.). De totale woningtoevoegingen door nieuwbouw kunnen uitgesplitst worden naar opdrachtgever (zie figuur 5.6). Het CBS hanteert daarbij tot 1995 een andere categorisering dan na 1995. Het aandeel van de overheid en woningbouwverenigingen in de nieuwbouw van woningen blijkt tot de tweede wereldoorlog beperkt te zijn. In deze vooroorlogse periode werden verreweg de meeste woningen gerealiseerd door particulieren.



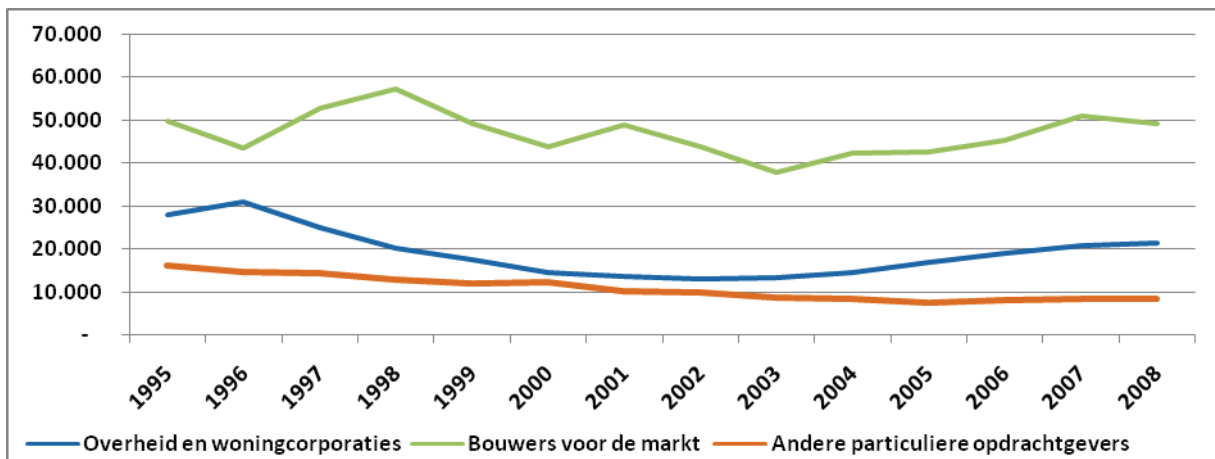
Figuur 5.6: historische nieuwbouwtotwikkeling tot 1995 naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008).

Naast de particulieren, blijken in de wederopbouwperiode ook de overheid en woningbouwverenigingen sterk bij te dragen aan de totstandkoming van de woningbouw. Het is opvallend dat vanaf 1967 het aantal nieuwbouwwoningen dat door de overheid gerealiseerd wordt, snel afneemt. Dit hangt samen met de voorrangregel voor woningcorporaties, die bepaalt dat gemeentelijke woningbedrijven pas mochten bouwen als de ter plaatse werkzame woningcorporaties het lieten afweten (OTB, 2001). Ook is het opvallend dat slechts in een drietal perioden de woningbouwverenigingen meer woningen realiseerden dan de particulieren (1921, 1948-1949 en 1982). Indien de woningtoevoegingen door nieuwbouw uiteengesplitst worden naar financieringsvorm valt op dat in laatste twee perioden met name de ongesubsidieerde woningbouw erg laag was (zie figuur 5.7). Dit is goed te verklaren door de nasleep van de oorlog en de negatieve groei van het BBP in 1981 en 1982. Het is opvallend dat vanaf 1983 de ongesubsidieerde bouw sterk toeneemt en de gesubsidieerde bouw tegelijkertijd sterk afneemt. Vanaf 1995 verandert het subsidiebeleid volledig. Koffijberg (2005) stelt dat op 1 januari 1995, in één klap alle reguliere nieuwbouwsubsidies (jaarlijkse bijdragen) verdwenen (Besluit Woninggebonden Subsidies 1995) én alle jaarlijkse bijdragen voor de voorraad wegvielen (bruteringsoperatie). Koffijberg karakteriseert dit als een ongekend drastische ontwikkeling in het licht van de gehele geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid.



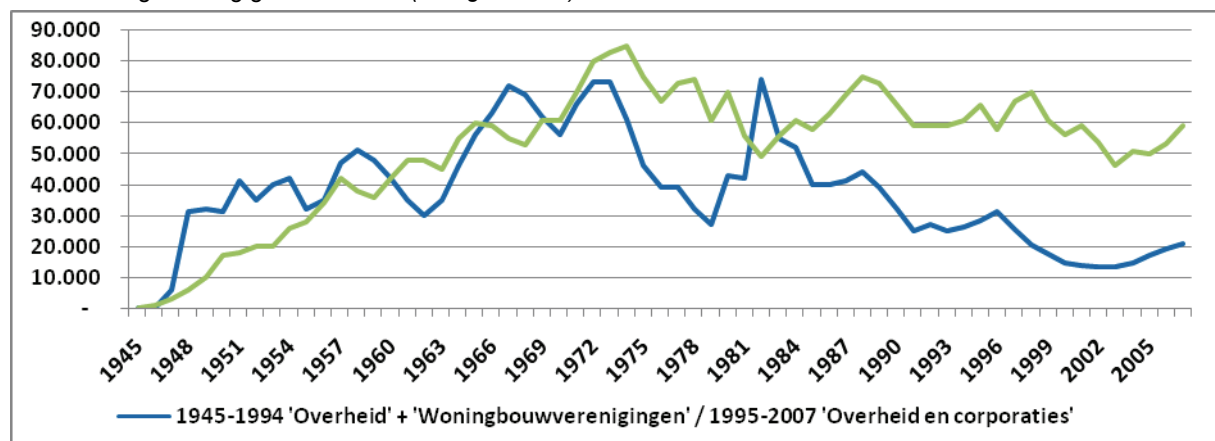
Figuur 5.7: historische nieuwbouwtotwikkeling naar financiering (CBS Statline, 2008).

Vanaf 1995 hanteert het CBS voor de woningtoevoegingen door nieuwbouw, een gewijzigde categorisering. In plaats van de categorieën: 'Overheid', 'Woningbouwverenigingen' en 'particulieren', hanteert het CBS vanaf 1995 de categorieën: 'Overheid en woningcorporaties', 'Bouwers voor de markt' en 'Andere particuliere opdrachtgevers' (zie figuur 5.8). Het aantal door 'Overheid en woningcorporaties' toegevoegde woningen door nieuwbouw, blijkt terug te lopen van 31.002 woningen in 1996 tot 13.101 in 2002.



Figuur 5.8: toevoegingen door nieuwbouw vanaf 1995 naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008).

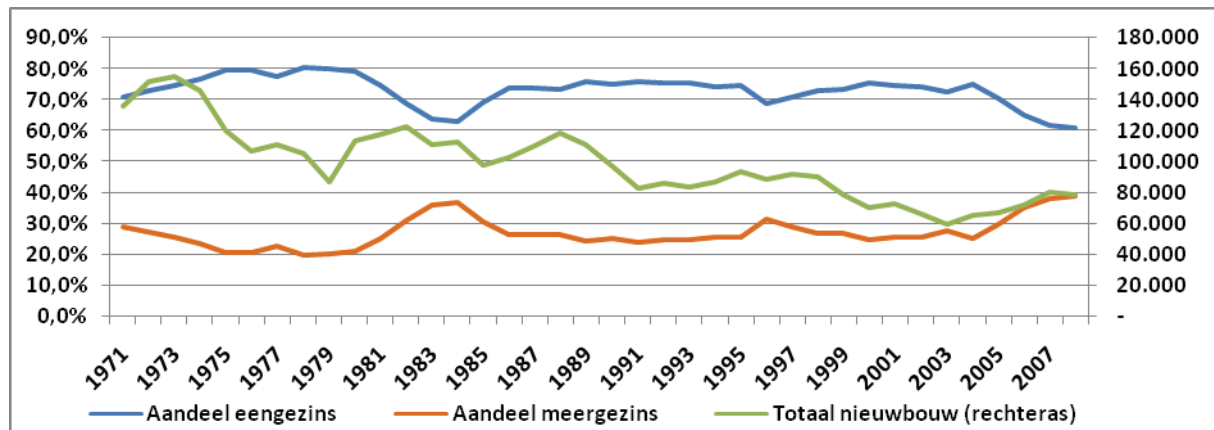
Na 2002 stijgt de nieuwbouw vervolgens weer tot 20.960 woningen in 2007 en 21.415 in 2008. Ook de door 'Bouwers voor de markt' gerealiseerde nieuwbouw, daalt tussen 1998 en 2003 van 57.184 woningen naar 37.726 woningen. De door 'Bouwers voor de markt' gerealiseerde nieuwbouw fluctueert echter sterker dan de door 'Overheid en woningcorporaties' gerealiseerde nieuwbouw. Opvallend is ook de daling van het aantal woningtoevoegingen door 'Andere particuliere opdrachtgevers'. Deze daalde van 16.109 woningen in 1995 naar 8.348 woningen in 2007 en 8.413 woningen in 2008. Dit is vreemd, aangezien in het regeerakkoord van 1998 al werd vastgelegd, dat het particulier opdrachtgeverschap voor de eigen woning actief diende te worden gestimuleerd (*Tweede kamer, 1998*). In de nota *Wonen (2000)* werd dit verder geconcretiseerd in het streven om vanaf 2005 te komen tot een derde particulier opdrachtgeverschap bij nieuw te bouwen woningen (*VROM, 2000*). Aangezien het CBS vanaf 1995 een andere categorisering van opdrachtgevers hanteert, is het lastig om de periode voor 1995 te vergelijken met de periode na 1995. Om deze vergelijking wel mogelijk te maken, is een nieuwe categorisering geconstrueerd (zie figuur 5.9a).



Figuur 5.9a: toevoegingen door nieuwbouw naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

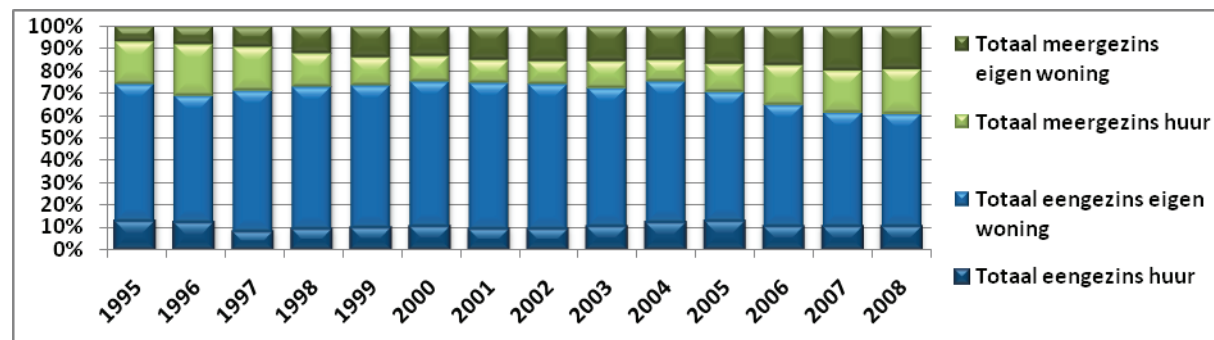
Hiervoor zijn in de reeks tot 1995 de categorieën 'overheid' en 'woningbouwverenigingen' samengevoegd om deze vergelijkbaar te maken met de categorie 'Overheid en corporaties' van na 1995. Ook zijn de categorieën 'Bouwers voor de markt' en 'Andere particuliere opdrachtgevers' samengevoegd om deze vergelijkbaar te maken met de categorie 'Particulieren' van voor 1995. Duidelijk is te zien dat vanaf omstreeks 1973, de toevoegingen door nieuwbouw sterk terug vallen. Tussen 1979 en 1982 stijgt het aantal door overheid en corporaties toegevoegde woningen van 27.000 in 1979 tot naar het historische hoogtepunt van 74.000 in 1982. Koffijberg stelt dat dit het gevolg was van de inzakkende woningmarkt rond 1980: "Om de bouwproductie op peil te houden, was staatssecretaris Broxk –onder sterke politieke druk en in tegenspraak met de intenties van het regeerakkoord

van het kabinet –Van Agt I- gedwongen de woningwetbouw fors te stimuleren” (Koffijberg, 2005) (zie figuur 5.7). De toename van de woningtoevoegingen in de periode 1979-1982 is daarmee een direct gevolg geweest van Rijksstimulering. Koffijberg (2005) stelt dat het Rijk daarvoor opnieuw hoge meerjaren verplichtingen aanging. Na 1982 werd echter mede na een kostenstudie van Conijn, het beheersbaar maken van de rijksuitgaven voor volkshuisvesting een hoofddoel (Koffijberg, 2005). Vanaf 1982/1983 neemt de gesubsidieerde nieuwbouw dan ook sterk af (zie figuur 5.7). Een ander opvallend feit in de periode 1979-1984 is de sterke toename van het aandeel meergezinswoningen in het aantal nieuwbouwtoevoegingen (zie figuur 5.9b).



Figuur 5.9b: aandeel eengezins- en meergezinswoningen in totale nieuwbouw(CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

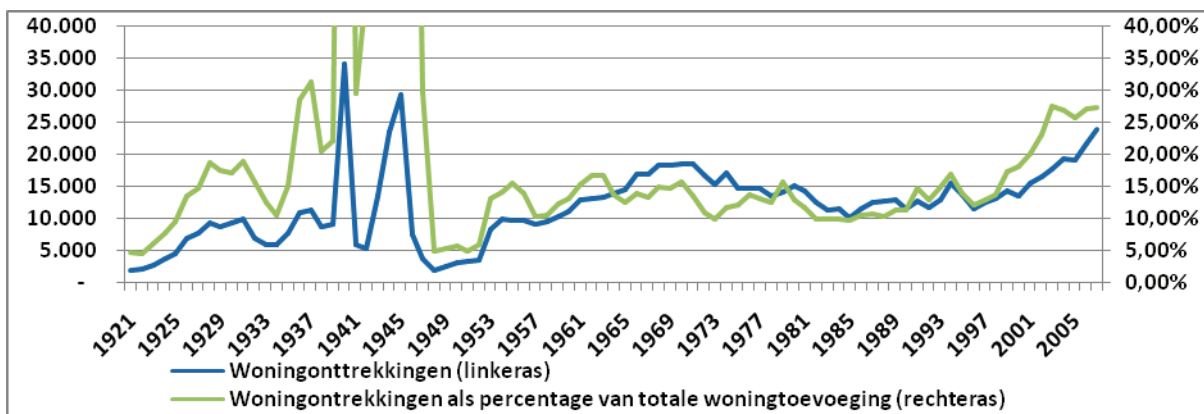
In de periode tussen 1979 en 1984 stijgt het aandeel meergezinswoningen in de totale nieuwbouw van 20% naar 37%. De bouwimpuls vanaf de jaren 1979 is dus in belangrijke mate gerealiseerd door de nieuwbouw van meergezinswoningen. Tussen 1971 en 2008 lag het aandeel van meergezinswoningen nooit onder de 19,7%. Tussen 1971 en 2005 lag het aandeel meergezinswoningen globaal tussen de 20% en 30%. Enkel in de periode 1982-1985 en in 1996 boven de 30%. Het aandeel van meergezinswoningen is echter recent sterk toegenomen van 25% in 2004 naar 39% in 2008. Zowel het aandeel van ‘meergezins eigen woningen’ als ‘meergezins huurwoningen’ blijkt recent te zijn toegenomen (zie figuur 5.9c).



Figuur 5.9c: aandeel eengezins- en meergezinswoningen in totale nieuwbouw(CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

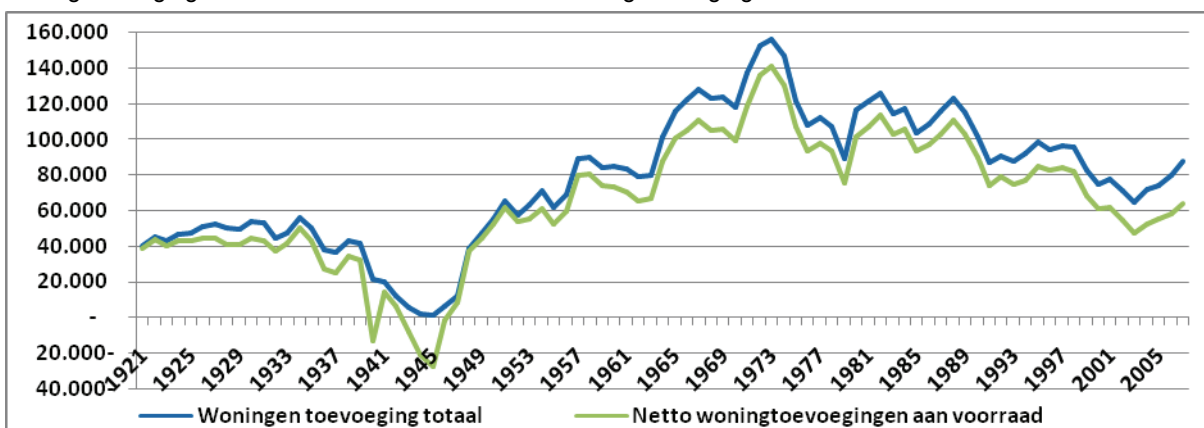
De voorgaande cijfers hebben betrekking op de bruto woningtoevoegingen. Om inzicht te verkrijgen in de netto woningtoevoegingen is het noodzakelijk om de historische ontwikkeling van woningonttrekkingen bij de analyse te betrekken (zie figuur 5.10). Het is opvallend dat het in de afgelopen jaren het aantal woningonttrekkingen sterk is toegenomen (zowel in absolute aantallen als uitgedrukt in een percentage van de totale woningtoevoegingen). Deze stijging blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door een sterke stijging van de woningvernietiging tussen 1998 (9.904 woningen) en 2007 (19.449) (CBS Statline, 2008). Het aantal woningonttrekkingen door verbouw en bestemmingswijziging zijn tussen 1988 en 2007 relatief stabiel gebleven (CBS Statline, 2008). De sterke stijging blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door de onttrekking van huurwoningen. Tussen 1996 en 2007 is het aantal huurwoningonttrekkingen toegenomen van ruim 8.000 tot 18.000 woningen (TNO, 2008).





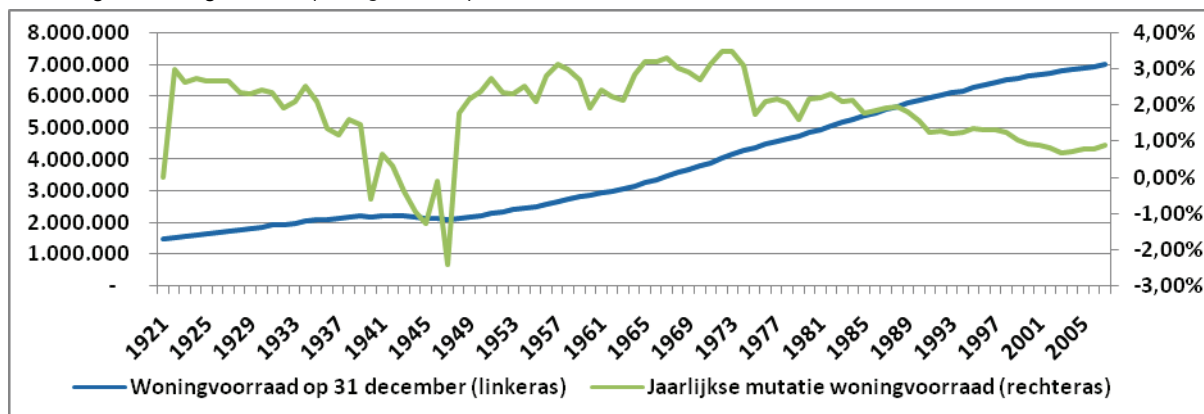
Figuur 5.10: historische ontwikkeling van woningonttrekkingen (als % totale woningtoevoegingen) (CBS Statline, 2008)

Op basis van de historische ontwikkeling van de totale woningtoevoegingen (nieuwbouw + toevoegingen anderszins) en de hiervoor uiteengezette ontwikkeling van woningonttrekkingen, kan de historische ontwikkeling van de netto woningtoevoegingen uiteengezet worden (zie figuur 5.11). De recente stijging van het aantal woningonttrekkingen is ook te herkennen in de oplopende verschillen tussen de totale woningtoevoegingen en de netto toevoegingen aan de woningvoorraad. In figuur 5.11 valt op dat enkel in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog (tot circa 1951), de bruto en netto woningproductie vrijwel gelijk waren. Vanaf 1951 ligt de netto woningtoevoeging echter structureel onder de bruto woningtoevoeging.



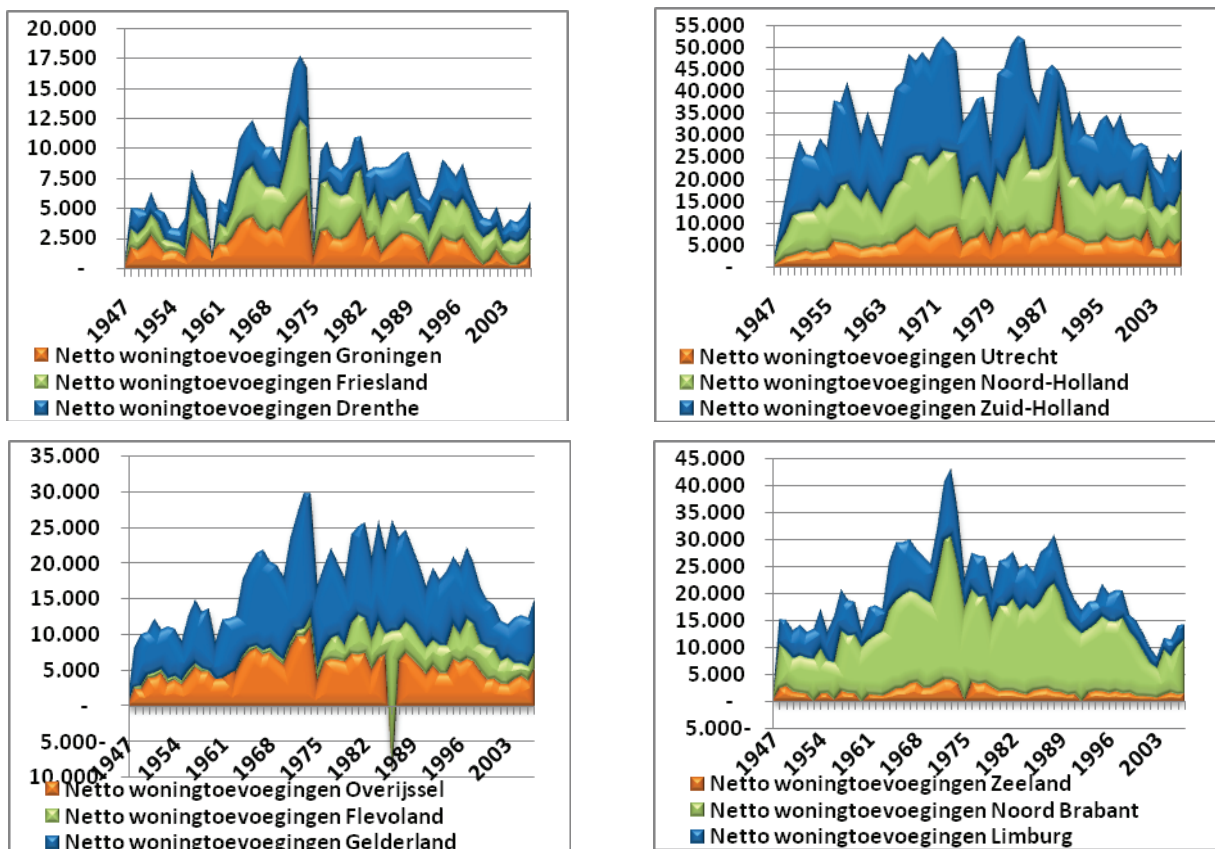
Figuur 5.11: historische ontwikkeling totale woningtoevoegingen en netto woningtoevoegingen (CBS Statline, 2008)

Als gevolg van de in figuur 5.11 uiteengezette netto woningtoevoegingen, is de Nederlandse woningvoorraad na de oorlog sterk toegenomen (zie figuur 5.12).



Figuur 5.12: Nederlandse woningvoorraad (linkeras) en jaarlijkse mutatie (rechteras) (CBS Statline, 2008)

De Nederlandse provincies hebben in verschillende mate bijgedragen aan de ontwikkeling van de totale woningvoorraad (zie *figuur 5.13*). De meeste woningen blijken in het verleden gerealiseerd te zijn in de drie Randstedelijke provincies. Het aandeel van de drie noordelijke provincies in het totaal aantal woningtoevoegingen, is daarentegen relatief klein. Ook in de provinciale ontwikkeling van de netto woningtoevoegingen is duidelijk de daling vanaf circa 1973 te herkennen. Alleen in de provincie Flevoland is het aantal woningtoevoegingen juist sterk toegenomen vanaf begin jaren zeventig. In 1986 is in de provincie Flevoland een grote piek in het aantal woningtoevoegingen te zien (+19.572). In de provincie Overijssel is daarentegen in 1986 de woningvoorraad afgenomen met 9.110 woningen. Deze wijzigingen zullen ongetwijfeld samenhangen met de instelling van de provincie Flevoland in 1986. Oorspronkelijk behoorde de Noordoostpolder nog tot de provincie Overijssel. Met de instelling van de provincie Flevoland in 1986, werd de Noordoostpolder echter onderdeel van deze provincie. Deze paragraaf heeft de ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwproductie uiteengezet. In de volgende paragraaf zal de huidige nationale woningbouwopgave uiteengezet worden. In de daaropvolgende paragrafen zullen de woningbouwopgaven en –productie van de vier stedelijke regio's nader uiteengezet worden.



Figuur 5.13: ontwikkeling (1947-2007) van provinciale netto woningtoevoegingen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

## 5.3 De nationale woningbouwopgave

### 5.3.1 De nationale kaders

De betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij de woning(bouw)markt uit zich ook in de totstandkoming van de woningbouwopgave. Het gaat daarbij zowel over de locatie waar deze opgave gerealiseerd moet worden als om de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van deze opgave. Het ruimtelijk beleid van het Rijk richt zich daarbij sterk op bundeling van verstedelijking en economische activiteiten.

Volgens de Nota Ruimte betekent deze bundeling dat nieuwe bebouwing voor deze functies grotendeels geconcentreerd wordt gelokaliseerd, aansluitend op het bestaande bebouwde gebied of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten (VROM, 2004b). Dit bundelingsbeleid heeft ook directe gevolgen voor de woningbouwopgave. Van de totale woningbouwopgave van 445.000 woningen in de periode 2005-2010 moeten namelijk circa 360.000 woningen in de stedelijke regio's worden toegevoegd en circa 85.000 woningen in de gebieden daarbuiten (Tweede kamer, 2005). Deze verstedelijkingsopgave vloeit onder meer voort uit de beperkingen die aan woningbouw zijn opgelegd in Nederland. Zo stelt de Nota Ruimte dat de provincies en/of de WGR-plusregio's de verdeling van de ruimte voor wonen en werken verdelen over de gemeenten (VROM, 2004). Blijkens de Nota Ruimte wordt elke gemeente daarbij in staat gesteld om zoveel woningen te laten bouwen, als overeenkomt met hun natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit wordt gedefinieerd als het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld (VROM, 2004). Deze zogenaamde 'migratiesaldo nul' benadering beperkt dus het aantal woningen dat gemeenten mogen bouwen. De provincies of WGR-plusregio's kunnen met gemeenten onderling afspraken maken over een goede regionale afstemming (VROM, 2004). De Nota meldt overigens dat voor alle nationale landschappen ruimte geboden wordt voor ten hoogste het migratiesaldo nul. Voor de stedelijke regio's geldt de strikte 'migratiesaldo nul' benadering niet. Om deze woningbouwopgave te realiseren, heeft het Rijk woningbouwafspraken gemaakt met verschillende stedelijke regio's. In figuur 5.13 zijn de afspraken met de verschillende stedelijke regio's uiteengezet. Het is opvallend dat de voortgang van de woningbouwafspraken sterk verschilt. Eind 2008 was 80% van de tijd verstreken. Op dat moment was 68% van de afspraken voltooid en varieerde de regionale voortgang van 43% (regio Emmen) tot 128% (regio Twente). De voortgang heeft betrekking op de bruto opgave. De netto opgave voor de stedelijke regio's werd door het ABF geraamd op 282.091 woningen ([www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl)). Eind 2008 waren netto 169.016 woningen toegevoegd, waardoor de netto voortgang 59,9% bedroeg (CBS Statline, 2008).

Regio	Afspraak	Productie t/m 2008	Percentage gereed
Twente	9.740	12.422	128%
Zwolle-Kampen	6.370	5.978	94%
Stedelijke Regio's Limburg	8.310	7.727	93%
Stadsregio Amsterdam	49.000	38.981	80%
Regio Zeeland	4.670	3.531	76%
Noord-Holland overig	20.000	14.691	73%
Stadsregio Leeuwarden	5.300	3.757	71%
Noord-Brabant overig	29.630	20.636	70%
Bestuur Regio Utrecht (BRU)	23.695	16.398	69%
Stadsregio Rotterdam	38.000	26.117	69%
Totaal WBA-regio's	359.791	242.951	68%
Haaglanden	34.000	22.479	66%
Stadsgewest Amersfoort	9.700	6.196	64%
Stadsregio Arnhem Nijmegen	24.591	15.456	63%
Drechtsteden	9.000	5.119	57%
Flevoland (Almere, Lelystad)	10.982	6.106	56%
Stedendriehoek	12.550	6.675	53%
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	23.820	12.399	52%
Holland-Rijnland	14.620	6.742	46%
Groningen-Assen	22.113	9.951	45%
Emmen	3.700	1.590	43%

Figuur 5.13: voortgang woningbouwafspraken met de Nederlandse stedelijke regio's (<http://www2.vrom.nl/>).

Op basis van de ABF cijfers kan dus geconcludeerd worden dat de netto woningbouwopgave verder achterloopt dan de bruto woningbouwopgave. Uit de historische ontwikkeling van de woningbouwproductie (zie vorige paragraaf) bleek al dat de huidige Nederlandse woningbouwproductie vanaf omstreeks 1973 relatief sterk is teruggevallen. Deze terugval kon in belangrijke mate verklaard worden door de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid. Daar waar het volkshuisvestingsbeleid voor 1973 sterk centralistisch georganiseerd en gesubsidieerd was, werd na 1973 een ontwikkeling in gang gezet van decentralisatie, afschaffing van het kostbare subsidiebeleid en meer marktwerking.

Tussen de verschillende stedelijke regio's blijken er echter grote voortgangverschillen te bestaan. Dit maakt het zeer aannemelijk dat de geconstateerde ontwikkelingen en imperfecties in verschillende mate doorwerken in de regionale woningbouwmarkten. Om deze reden zal van een viertal stedelijke regio's de voortgang van de woningbouwafspraken nader geanalyseerd worden. Het onderhavige onderzoek richt zich daarbij op de volgende stedelijke regio's: Zwolle-Kampen, Stadsgewest Amersfoort, Flevoland en Groningen-Assen (zie bijlage 1).

Het maken van een regionale selectie is echter even noodzakelijk als arbitrair. Er kan immers op zeer veel variabelen geselecteerd worden. Hierbij valt te denken aan onder meer: de omvang van de opgave, de voortgang van de opgave, het aantal/type gemeenten dat onderdeel uitmaakt van de regio, het type regio (krimp-, ontspannen- of gespannen regio's), de aard van de opgave (verhouding uitleg/binnenstedelijke locaties), de gespannenheid van de woningmarkt, selecties naar provincie en/of landsdeel en selecties naar historische ontwikkelingen (bijvoorbeeld historische woningbouwproductie). De huidige selectie resulteert onder meer uit: de voortgang van de woningbouwafspraken, het werkgebied van de begeleidende organisatie, de omvang van de taakstelling en regio, het type regio en de provincie. In de volgende paragraaf zal allereerst de totstandkoming van de huidige woningbouwafspraken uiteengezet worden. In de daarop volgende paragrafen zal vervolgens voor de geselecteerde regio's, de voortgang van de woningbouwafspraken nader geanalyseerd worden.

### 5.3.2 De huidige woningbouwafspraken

Als gevolg van onder meer de toenemende marktwerking, decentralisatie en de vermindering van de woningbouwsubsidies is ook de rol van het Rijk bij de woningbouwprogrammering gewijzigd. Tot halverwege de jaren negentig was vanwege de kostendekkende exploitatiesubsidies een precieze sturing van belang en werd gewerkt met bouwprogramma's en contingenten (VROM, 2000). Sinds begin jaren negentig is er echter een trend zichtbaar waarbij deze Rijkssturing op woningbouwprogrammering afneemt. Deze ontwikkeling werd nadrukkelijk aangekondigd in het zevende Meerjarenplan Woningbouw (1990): *"Het voorliggende zevende Meerjarenplan Woningbouw (MPW) vormt de afsluiting van een periode waarin dit stuk als primaire functie had het plannen en programmeren van aantallen nieuw te bouwen en te verbeteren woningen [...]. De introductie van het Besluit woninggebonden subsidies op 1 januari 1992 betekent een breuk met de jaarlijkse taakstellende planning en programmering van aantallen. De jaarproductie nieuw te bouwen woningen wordt dan meer zowel afhankelijk van marktomstandigheden als van het gemeentelijk beleid."* (Tweede Kamer, 1990).

In de Nota Wonen werd al gesteld dat het Rijk haar visie veel nadrukkelijker inhoudelijk en gebiedsgericht zal gaan formuleren, om vanuit die visie gespreks-, onderhandelings-, convenants- of coalitiepartner van andere verantwoordelijke partijen te zijn (VROM, 2000). In de nota werd daarnaast gesteld dat cijfermateriaal nadrukkelijk indicatief is bedoeld voor de uiteindelijk te maken afspraken (VROM, 2000). Ook wordt gewezen op het belang van discussie op het lokale en regionale niveau, welke wordt ingegeven door de kans op cijfermatige afwijkingen op verschillende schaalniveaus (VROM, 2000). De programmering van woningbouw is daarmee niet langer voornamelijk een Rijkszaak. De definitieve woningbouwopgave komt tegenwoordig tot stand in nauw overleg tussen de verschillende overheidsniveaus. Een belangrijk deel van de woningbouwopgave wordt daarbij tegenwoordig vastgelegd in woningbouwafspraken (ook wel convenanten). De hiervoor beschreven ontwikkeling was al duidelijk zichtbaar bij het VINEX beleid. De uitvoering van dit beleid concentreerde zich op de bebouwingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied. Hierbij werd de omvangrijke woningbouwtaak geconcentreerd in de stadsgewesten en werd buiten deze gewesten een restrictief beleid gevoerd (Tweede Kamer, 1994). Voor de financiering van dit beleid in de stadsgewesten werd een aanzienlijk beroep gedaan op de particuliere sector, wat zich onder meer vertaalde in het toenemende aantal vrije sector woningen in het woningbouwprogramma (voor uitleggebieden tenminste 70%) (Tweede Kamer, 1991).

In het kader van VINEX heeft het Rijk met zeven Kaderwetgebieden en elf provincies convenanten afgesloten over de uitvoering van de verstedelijkingsafspraken in de periode 1995-2005 (*VROM, 2007b*). Deze afspraken hadden betrekking op de netto uitbreiding van de woningvoorraad met circa 650.000 woningen, waarvan er circa 460.000 gerealiseerd diende te worden binnen de VINEX regio's en 190.000 woningen in de gebieden buiten de stadsgewesten (*VROM, 2007b*). Het achterliggende doel van deze uitbreiding was het terugbrengen van het woningtekort naar 2% (*VROM, 2007b*). Uiteindelijk zijn in de VINEX-periode meer woningen toegevoegd dan opgenomen in de afspraken. Binnen de VINEX regio's zijn daarbij echter minder woningen toegevoegd dan de taakstelling (-43.000) en buiten de stadsgewesten juist meer (+73.000) (*VROM, 2007b*). De VINEX periode kan gezien worden als de eerste periode waarbij het Rijk convenanten aanging met afzonderlijke regio's voor de realisatie van de Nederlandse woningbouwopgave. Niet langer werd de woningbouwopgave enkel bepaald door het Rijk. In gezamenlijk overleg tussen het Rijk en de VINEX regio's werden de regionale afspraken vastgelegd.

Ook op dit moment heeft het Rijk voor de periode 2005-2010 weer woningbouwafspraken gemaakt met verschillende regio's (*zie figuur 5.13*). De basis voor deze afspraken werd al in de VINEX periode gelegd. Het Rijk heeft namelijk voor de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid uit de Vierde Nota Extra, meerjarige afspraken gemaakt met de provincies en kaderwetgebieden over de verstedelijking. Dit waren de Vinex-convenanten met een looptijd tot 2005 en de Uitvoeringsafspraken Verstedelijkingsbeleid 2005-2010 (*Tweede Kamer, 2001*). Deze Uitvoeringsafspraken Verstedelijkingsbeleid 2005-2010 (ook wel Vinac-afspraken) werden al in 1997 gemaakt (*Tweede Kamer, 2003*). Bij de totstandkoming van deze Vinex en Vinac afspraken is bepaald dat de afspraken, op onderdelen in het jaar 2000 herijkt zouden worden (*Tweede Kamer, 2002*). In het regeerakkoord uit 1998 werd daarbij opgenomen dat nieuwe beleidsinzichten (onder andere de op te stellen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Nota wonen) betrokken zouden worden bij deze herijking (*Tweede Kamer, 2001*). Conform het uitvoeringsprogramma van de Vijfde Nota, zou deze herijking moeten leiden tot nieuwe intentiedocumenten over verstedelijking tot 2010 (eind 2001) en definitieve verstedelijkingsafspraken in 2003 (*Tweede Kamer, 2001*). Op 18 maart 2002 zijn daarbij de eerste vijftien intentieafspraken 'verstedelijking tot 2010' door staatssecretaris Remkes aangeboden aan de Tweede Kamer (*Tweede Kamer, 2002*). Deze intentieafspraken hebben echter niet geleid tot de in het uitvoeringsprogramma genoemde definitieve verstedelijkingsafspraken. Dit was het gevolg van onder meer veranderde marktomstandigheden en gewijzigd regeringsbeleid.

In haar brief van 30 september 2003 aan de Tweede Kamer, kondigt minister Dekker namelijk een wijziging aan in het verstedelijkingsbeleid (*Tweede Kamer, 2003*). De minister constateert in haar brief dat in de onder minister Remkes gemaakte intentieafspraken, kwaliteitselementen een belangrijke rol speelden (ook bij de inzet van de BLS subsidies). De minister zegt deze kwaliteitsambities te onderschrijven, maar gezien de spanning op de woningmarkt de primaire aandacht van BLS middelen te willen richten op de kwantitatieve problemen. De minister constateert namelijk in haar brief dat het woningtekort opgelopen is van 1,5% in 1998 naar 2,5% in 2002, waarbij dit tekort bij ongewijzigd beleid slechts tot 2,3% zou dalen in 2010. Dit oplopende tekort hing onder meer samen met de dalende woningbouwproductie in deze periode (*zie ook figuur 5.4*). De minister stelt daarnaast dat de kwaliteit van het wonen hoofdpunt blijft van haar beleid maar constateert tegelijkertijd dat de in de nota Wonen opgenomen kwaliteitsambities niet binnen 10 jaar te realiseren zijn. Deze ontwikkelingen waren voor de minister aanleiding om de accenten in de intentieafspraken 2005-2010 te verschuiven naar nieuwbouwproductie en deze vast te leggen in woningbouwafspraken. In haar brief noemt de minister daarbij een beleidsinzet om het woningtekort in 2010 terug te brengen tot 1,5% à 2% in 2010, waarvoor een woningproductie nodig zou zijn van 380.000 tot 420.000 woningen. De hiervoor aangekondigde beleidswijziging heeft op 2 juni 2005 geleid tot de aanbidding van 18 van de 20 'woningbouwafspraken 2005-2010' (*Tweede Kamer, 2005*) (*zie ook figuur 5.13*).

De minister geeft in deze aanbestedingsbrief aan dat de bestuurlijke partners de doelstelling delen om te komen tot een landelijk woningtekort van 1,5% in 2010. Om te komen tot dit tekort is een totale woningbouwopgave van 445.000 woningen nodig (in de periode 2005-2009), waarvan er circa 360.000 gerealiseerd moeten worden in de stedelijke regio's en 85.000 in de gebieden daarbuiten. De minister meldt daarnaast dat voor de gebieden buiten de stedelijke regio's geen afspraken worden gemaakt, maar dat op basis van ervaringen uit het verleden en de ruimte om te bouwen voor de natuurlijke aanwas, verwacht mag worden dat hier voldoende woningen gebouwd worden (*Tweede Kamer, 2005*). In de brief van de minister is de beoogde fasering opgenomen voor de woningbouwopgave in de stedelijke regio's. Indien voor de woningbouwopgave buiten de stedelijke regio's dezelfde fasering gehanteerd wordt en deze wordt afgezet tegen de gerealiseerde woningbouw ontstaat het overzicht in figuur 5.14.

Jaar	Stedelijke regio's	Procentueel	Buiten stedelijke regio's	Totaal	Gerealiseerd	Vershil
2005	64.338	18%	15.181	79.519	74.370	5.149
2006	68.461	19%	16.154	84.651	79.670	4.945
2007	75.275	21%	17.761	93.036	87.537	5.499
2008	75.695	21%	17.861	93.556	86.096	7.460
2009	76.470	21%	18.043	94.513	-	-
<b>2005-2009</b>	<b>360.239</b>	<b>100%</b>	<b>85.000</b>	<b>445.239</b>	<b>327.673</b>	<b>23.053</b>

Figuur 5.14: fasering woningbouwopgave en gerealiseerde woningbouw (CBS Statline, 2008 / Tweede Kamer, 2005)

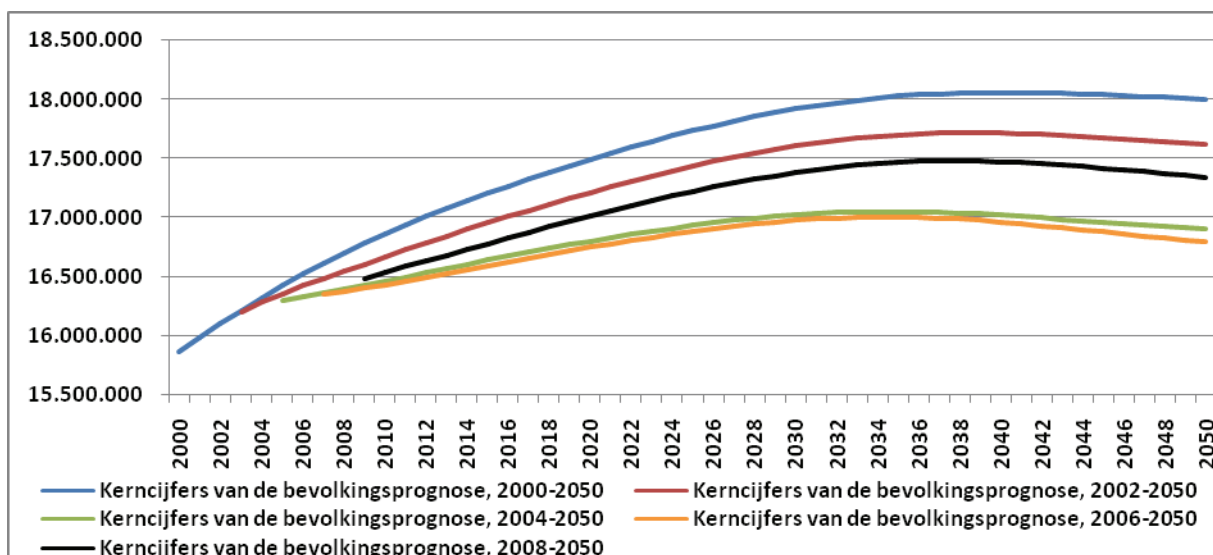
De realisatie van de huidige woningbouwopgave blijkt achter te lopen op de prognose uit 2005. In de jaren 2005-2008 werden gemiddeld 'slechts' 81.918 woningen gerealiseerd (nieuwbouw + toevoegingen anderszins), ten opzichte van de geprognosticeerde gemiddelde jaarlijkse productie van ruim 89.000 woningen. De achterstand blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door de stedelijke regio's. Hier werden tot en met 2008 242.951 woningen gerealiseerd. Buiten de regio's werden dus al 84.722 woningen gerealiseerd. Om de taakstelling van de woningbouwafspraken 2005-2009 nog te halen, zullen in 2009 117.566 woningen gerealiseerd moeten worden (ruim 31.000 woningen meer dan 2008). Op 22 november 2007 heeft minister Vogelaar de Tweede Kamer echter ingelicht over een verlaging van haar beleidsinzet. Zij baseert deze verlaging onder meer op een nieuwe raming van de woningbehoefte (de Primos prognose 2007). De woningbouwafspraken 2005-2009 zijn namelijk gebaseerd op de 'oude' Primos prognose 2003. De Primos Prognose 2007 gaf aan dat er in 2007, 2008 en 2009 gemiddeld 88.000 woningen gerealiseerd moesten worden om te komen tot een landelijk woningtekort van 1,5% in 2010 (*Tweede Kamer, 2007a*).

De minister stelt echter dat de VROM-bouwprognoses uitgaan van gemiddeld 83.000 woningen per jaar (in de periode 2007-2012), met een bandbreedte van 78.000-87.000 woningen (*Tweede Kamer, 2007a*). Op basis van deze cijfers komt de minister tot een beleidsinzet voor de periode tot 2011 van 80.000 tot 83.000 woningen, waarbij de ondergrens van 80.000 woningen overeenkomt met de ondergrens uit het coalitieakkoord en de bovengrens overeenkomt met de VROM-bouwprognoses (*Tweede Kamer, 2007a*). In het coalitieakkoord is opgenomen dat de woningproductie wordt verhoogd naar een niveau van tussen de 80.000 en 100.000 woningen per jaar (*Algemene Zaken, 2007a*). In het later gepubliceerde beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007-2011 is deze doelstelling al afgezwakt tot 'het bevorderen van 80.000 tot 100.000 nieuwe woningen per jaar' (*Algemene Zaken, 2007b*). De Algemene Rekenkamer concludeert dat deze doelstelling zodanig geformuleerd is dat het kabinet op de realisatie ervan niet kan worden aangesproken (*Tweede Kamer, 2008e*). De rijksdoelstellingen ten aanzien van de gewenste woningbouwopgave lijken daarmee te variëren in de tijd. De rijksdoelstellingen lijken daarbij sneller neerwaarts bijgesteld dan verhoogd te worden. Het huidige kabinet heeft de Primos Prognose 2007 gehanteerd om haar doelstelling neerwaarts bij te stellen.

De beleidsinzet is daarbij zelfs verder neerwaarts bijgesteld omdat volgens de toekomstverwachtingen (VROM-bouwprognoses), deze verlaagde opgave waarschijnlijk niet gehaald zal worden. De beleidsinzet van het Rijk lijkt daarmee in belangrijke mate bepaald te worden door opportunistisch gedrag. De beleidsinzet om te komen tot een landelijk woningtekort van 1,5% in 2010 wordt daarbij te rigide toegepast. Deze doelstelling wordt daarbij enkel gehanteerd om de beleidsinzet te verlagen (zie de ministersreactie op de Primos Prognose 2007). Op het moment dat uit de VROM-bouwprognose bleek dat zelfs deze verlaagde bouwopgave waarschijnlijk niet gehaald werd, was dit geen aanleiding voor de minister om actief te sturen op een verhoging van de woningbouwproductie (zie de verlaging van de beleidsinzet op basis van de VROM-bouwprognose). Dit is vreemd, aangezien het landelijk woningtekort van 1,5%, bij een productie conform deze bouwprognose pas bereikt zal worden in 2012 (*Tweede Kamer, 2007a*). Het nastreven van een landelijk woningtekort van 1,5% betekent tegelijkertijd dat er bij het bereiken van deze doelstelling nog steeds een tekort aan woningen bestaat. Alleen om deze reden kan al getwijfeld worden aan de wenselijkheid van een neerwaartse bijstelling van de woningbouwopgave. Afgezien van het opportunistische karakter, kan een tussentijdse (neerwaartse) bijstelling van rijksdoelstellingen op basis van gewijzigde woningbehoefteprognoses ook onwenselijk zijn door het onzekere karakter van deze prognoses.

Het vervaardigen van woningbehoefteprognoses is een activiteit waar vele adviesbureaus in Nederland flink van profiteren. Woningbehoefteprognoses worden namelijk niet alleen op landelijk niveau gemaakt. Ook op regionaal en lokaal niveau worden verschillende woningbehoefteprognoses opgesteld. Mede op basis van deze prognoses worden vervolgens de nationale, regionale en lokale woningbouwopgaven bepaald. De Primos Prognose van ABF Research kan gezien worden als één van de bekendste onderzoeken naar de Nederlandse woningbehoefte en het woningtekort. Deze twee begrippen zijn sterk met elkaar verbonden maar moeten nadrukkelijk niet door elkaar gehaald worden. De bouwopgave voor de komende jaren wordt vooral bepaald door de groei van de woningbehoefte (door de demografische ontwikkeling) en de vervangingsbehoefte, het woningtekort en dan met name het inlopen daarvan, maakt maar een relatief klein deel uit van de bouwopgave (*ABF Research, 2007*). De toekomstige ontwikkeling van het woningtekort hangt vervolgens af van de mate waarin de uitbreiding van de woningvoorraad voorziet in de groei van de woningbehoefte (*ABF Research/VROM, 2007*). Dus ook als het woningtekort volledig ingelopen zal zijn, bestaat er door de groei van de woningbehoefte en de vervangingsbehoefte nog een bouwopgave. Het geprognosticeerde woningtekort wordt in de Primos Prognose uitgedrukt als percentage van de gewenste woningvoorraad.

Belangrijke invoergegevens voor de Primos Prognose zijn de bevolkings- en huishoudenstatistiek van het CBS, de woningvoorraadinformatie uit het 'Systeem woningvoorraad' en voor de koppeling tussen huishoudens en woningen wordt gebruik gemaakt van de Woningbehoefte Onderzoeken (WBO) en sinds 2006 het Woon Onderzoek Nederland (WoON) (*ABF Research/VROM, 2007*). In de Primos Prognose 2007 is aangesloten bij de middenvariant van de CBS-prognose die eind 2006 gepubliceerd is. Indien de verschillende bevolkingsprognoses van het CBS echter naast elkaar gelegd worden, vallen de grote verschillen op (*zie figuur 5.15*). Uit figuur 5.16 blijkt dat de tweejaarlijkse bevolkingsprognoses tussen 2000 en 2006 continue neerwaarts zijn bijgesteld. De meest recente bevolkingsprognose uit december 2008 laat echter weer een forse groei zien ten opzichte van de prognose uit 2006. De ontwikkeling van de CBS huishoudenprognose vertoont een vergelijkbare ontwikkeling als de bevolkingsontwikkeling. Ook deze tweejaarlijkse prognose is tussen 2000 en 2007 neerwaarts bijgesteld. De huishoudenprognose van 2009 is tot op heden niet beschikbaar, waardoor een vergelijking met de bevolkingsprognose uit december 2008 niet mogelijk is. Desalniettemin is het zeer waarschijnlijk dat ook de huishoudenprognose 2009 een groei zal vertonen ten opzichte van de prognose uit begin 2007. Het is dan ook opvallend dat de minister haar beleidsinzet heeft verlaagd op basis van de Primos Prognose, waarin aangesloten is op de CBS cijfers van 2006.



Figuur 5.15: ontwikkeling Nederlandse bevolkingsomvang op basis van diverse bevolkingsprognoses (CBS Statline, 2008)

Zeker in een tijd waarin nog steeds sprake is van een landelijk woningtekort, zal uiterst zorgvuldig omgegaan moeten worden met neerwaartse bijstellingen van de woningbouwopgave. Het woningtekort moet echter niet verward worden met woningnood. Nederland kent wel degelijk een woningtekort, maar van een woningnood zoals Nederland deze na de Tweede Wereldoorlog kende is zeker geen sprake meer. Toch blijft de woningbouwopgave de komende jaren nog onverminderd hoog. De VROM-raad (2007) stelt dat er alleen voor het opvangen van de huishoudensgroei de komende 25 jaar al een miljoen woningen nodig zijn. De werkelijk benodigde nieuwbouwproductie ligt volgens de VROM-raad echter nog hoger als gevolg van het inlopen van het woningtekort en de vervangingsbehoefte (VROM-raad, 2007). Het gebruik van woningbehoefteprognoses is aan te bevelen, maar door de onzekerheidsmarge zullen deze prognoses niet te rigide gehanteerd moeten worden. Zo concludeerden Eichholtz & Lindenthal (2008) onlangs dat de door VROM gehanteerde prognoses voor woningbehoefte, de werkelijk te verwachten behoefte structureel onderschat. Ook Kremers (2008) stelt dat de woningbehoefteberekening door VROM/WWI een neiging vertoont tot het extrapoleren van bestaande arrangementen en daarmee het vastklinken van bestaande onevenwichtigheden. De conclusie van Kremers (2008), dat het voor de hand ligt om het beleid te baseren op een meer strategische berekeningssystematiek waarin ook gebruik wordt gemaakt van marktinformatie wordt dan ook uitdrukkelijk onderschreven.

Om de met de stedelijke regio's overeengekomen woningbouwopgave 2005-2009 te realiseren, heeft de minister financiële middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen bedragen € 649,5 miljoen (waarvan € 607 miljoen om het woningtekort te verlagen tot 1,5% in 2010 en € 42,5 miljoen voor de stimulering van eigen bouw) (Tweede Kamer, 2005). De uitkering van deze subsidiegelden is vastgelegd in het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (BLS). Dit besluit voorziet in een subsidie per woning (tot het regiospecifieke subsidieplafond) die toegevoegd wordt aan de woningvoorraad. In figuur 5.16 zijn deze subsidiegelden nader uitgesplitst voor de vier regio's. Het is opvallend dat de regio Flevoland conform het besluit enkel recht heeft op subsidies voor eigenbouw.

Regio	Subsidieplafonds	Aantal woningtoevoegingen waarvoor subsidie beschikbaar is	Bedrag per woning	Drempelpercentage eigenbouw
Groningen-Assen	€ 33.107.572	22.113	€ 1.497	16,3%
Zwolle-Kampen	€ 4.337.777	4.690	€ 925	4,0%
Stadsgewest Amersfoort	€ 8.551.043	5.858	€ 1.460	6,9%
Flevoland	€ -	-	-	5,4%

Figuur 5.16: beschikbare subsidiegelden per regio (Besluit locatiegebonden subsidies 2005).



De provincie Flevoland komt niet in aanmerking voor een bijdrage uit het prestatiegerichte investeringsbudget (voor de kwantitatieve opgave), omdat er op basis van de berekeningssystematiek in Flevoland geen sprake is van onrendabele kosten in de grondexploitaties van de te ontwikkelen woninglocaties (*Tweede Kamer, 2005*). Het BLS subsidiebedrag (per woning) voor de totale woningtoevoegingen is daarmee afhankelijk van de lokale grondkosten. Naast de subsidie voor totale woningtoevoegingen, voorziet het besluit ook in een subsidie voor eigenbouw. Deze subsidie wordt alleen uitbetaald als binnen de regio het aandeel door eigenbouw toegevoegde woningen op het grondgebied van deze regio uitstijgt boven het in figuur 5.16 genoemde drempelpercentage. Voor elke woning die boven dit drempelpercentage uitstijgt, wordt door de Minister een subsidie verstrekt. Recent zijn er enkele wijzigingen in het Besluit doorgevoerd. Allereerst is het totale plafond voor subsidies ten behoeve van eigenbouw verlaagd tot € 34,5 miljoen. Ten tweede is het subsidiebedrag voor woningtoevoegingen boven het drempelpercentage verhoogd. Op dit moment bedraagt de subsidie voor eigenbouw de oorspronkelijke € 1.600 per woning (boven het drempelpercentage), waarbij zolang het totale subsidieplafond dit toelaat (€ 34,5 miljoen), een extra bedrag van € 800 per woning (boven het drempelbedrag) beschikbaar wordt gesteld. In deze paragraaf is de aard en totstandkoming van de nationale woningbouwafspraken uiteengezet. De woningbouwafspraken bleken het resultaat te zijn van een langdurig proces vanaf 1997. Tussen 1997 en de daadwerkelijke ondertekening van de convenanten in 2005 hebben er verschillende beleidswijzigingen en regerings- en ministerswisselingen plaatsgevonden waardoor het proces vertraagd werd. De Rijksdoelstellingen ten aanzien van de woningbouwopgave lijken daarnaast beïnvloed te worden door opportunistisch gedrag. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de regionale woningbouwopgaven van de vier geselecteerde regio's.

## 5.4 De woningbouwopgaven van de vier stedelijke regio's

De regionale voortgangverschillen doen vermoeden dat de in hoofdstuk 3 en 4 uiteengezette ontwikkelingen en imperfecties, in verschillende mate doorwerken in deze regio's. Om deze reden zijn een viertal regio's geselecteerd, waarvan de voortgang van de woningbouwproductie nader geanalyseerd wordt. Hierdoor wordt het mogelijk om een beter beeld te krijgen van de woningbouwafspraken en de oorzaken van de voortgangverschillen. De woningbouwopgave en -productie van de volgende vier regio's zal nader geanalyseerd worden: Groningen-Assen, Zwolle-Kampen, Stadsgewest Amersfoort en Flevoland. In figuur 5.17 zijn de deelnemende gemeenten en het aantal inwoners (tussen haakjes) van de vier stedelijke regio's uiteengezet. Hieruit blijkt dat de regio's onderling sterk verschillen. De regio's Zwolle-Kampen en Flevoland bestaan bijvoorbeeld uit slechts twee gemeenten, terwijl de regio Groningen-Assen bestaat uit twaalf gemeenten. Het Stadsgewest Amersfoort bestaat uit een zevental gemeenten. Behalve de regio Groningen-Assen, liggen alle stedelijke regio's binnen één provincie. De gemeenten Assen, Noordenveld en Tynaarlo liggen namelijk in de provincie Drenthe. Ook bestaan er forse verschillen in het aantal inwoners van de stedelijke regio's. De regio Groningen-Assen had op 31 december 2008 452.823 inwoners, Zwolle-Kampen 167.560 inwoners, Stadsgewest Amersfoort 282.388 inwoners en de regio Flevoland 259.730 inwoners.

Groningen-Assen		Zwolle-Kampen	Stadsgewest Amersfoort	Flevoland
Bedum (10.465)	Slochteren (15.582)	Zwolle (117.663)	Amersfoort (143.338)	Almere (185.937)
Ten Boer (7.439)	Winsum (14.098)	Kampen (49.897)	Baarn (24.329)	Lelystad (73.793)
Groningen (184.675)	Zuidhorn (18.489)		Bunschoten (19.752)	
Haren (18.631)	Assen (66.215)		Eemnes (8.879)	
Hoogezand-Sappemeer (34.542)	Noordenveld (31.038)		Leusden (28.606)	
Leek (19.447)	Tynaarlo (32.202)		Soest (45.733)	
			Woudenberg (11.751)	

Figuur 5.17: deelnemende gemeenten en aantal inwoners op 31 december 2008 (BLS, 2005 / CBS Statline, 2008).

Om de voortgang van de woningbouwproductie in de vier regio's te vergelijken is een algemeen toetsingskader nodig. Als toetsingskader worden hiervoor de woningbouwafspraken conform het BLS gehanteerd. Dit zijn namelijk de enige (landelijke) woningbouwafspraken met dezelfde grondslag (het Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005). Door gebruik te maken van deze BLS woningbouwafspraken wordt voorkomen dat de geanalyseerde woningbouwopgaven gebaseerd zijn op verschillende woningbehoefteonderzoeken. In artikel 2 lid 5 van het Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005 is namelijk het volgende opgenomen: "Onze Minister berekent, uitgaande van de bestuurlijke indeling per 1 januari 2004, op basis van PRIMOS 2003, per rechtstreekse regio en provincie, alsmede voor de rechtstreekse regio's en provincies gezamenlijk, het aantal in het tijdvak aan de woningvoorraad toe te voegen woningen dat nodig is om het op voet van PRIMOS 2003 berekende woningtekort per 1 januari 2010 te verminderen tot een woningtekort dat ligt op een door Onze Minister per rechtstreekse regio en provincie, alsmede voor de rechtstreekse regio's en provincies gezamenlijk te bepalen niveau." (Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005).

Het voorgaande maakt duidelijk dat de woningbouwopgave voor alle regio's bepaald is door gebruik te maken van de Primos Prognose 2003. Met behulp van de Primos Prognose 2003 is de woningbouwopgave bepaald voor de periode 2005-2009, om te komen tot een landelijk woningtekort van 1,5%. Daarvoor is ook per regio de gewenste woningbouwopgave bepaald om op een regionaal woningtekort van 1,5% uit te komen in 2010. Op basis van deze prognoses zijn vervolgens bestuurlijke gesprekken gevoerd met de verschillende regio's. Deze bestuurlijke gesprekken hebben vervolgens geleid tot de ondertekening van de convenanten inzake de regionale woningbouwopgave. De woningbouwafspraken tussen het Rijk en de vier regio's zijn vastgelegd in een viertal convenanten. Conform artikel 4 lid 2 van het BLS 2005 zijn deze convenanten in ieder geval ondertekend door gedeputeerde staten van de betrokken provincie(s), burgemeester en wethouders van de in de betrokken regio's gelegen centrumgemeenten en de Minister. De centrumgemeenten van de vier regio's zijn Groningen, Zwolle, Amersfoort en Lelystad ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)).

#### 5.4.1 De woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen

De woningbouwopgave voor de regio Groningen Assen is vastgelegd in het op 22 december 2004 ondertekende convenant 'Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Samenwerkingsverband Regiovisie Groningen-Assen. Dit convenant is ondertekend door de Minister, de Gedeputeerden van de provincies Groningen en Drenthe, de voorzitter van het Samenwerkingsverband Regiovisie Groningen-Assen en de gemeenten Groningen en Assen. De looptijd van het convenant bedraagt evenals de overige convenanten de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2009. In dit convenant is opgenomen dat het aantal aan de woningvoorraad toe te voegen woningen in de periode 2005-2009 voor de regio Groningen-Assen 22.113 bedraagt. Dit aantal resulteert in een woningtekort per 1 januari 2010 van 1,5% op basis van het WBO 2002 en het Primos 2003 (*Convenant Groningen Assen, 2004*). Eveneens is in het convenant een fasering van deze woningbouwopgave opgenomen (zie *figuur 5.18*).

Groningen-Assen (Rijksconvenant)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave	2005	2006	2007	2008	2.009
<b>Totale BLS-opgave</b>	<b>100,0%</b>	<b>22.113</b>	<b>2.113</b>	<b>3.000</b>	<b>5.000</b>	<b>6.000</b>	<b>6.000</b>

Figuur 5.18: woningbouwafpraak regio Groningen-Assen (*Convenant Groningen-Assen, 2004*).

De fasering kent een duidelijke oplopende jaarlijkse woningbouwproductie. Volgens de fasering ligt de woningproductie in 2008 en 2009 circa 3 maal zo hoog als in 2005. Voor de gehele opgave van 22.113 woningen zijn BLS woningbouwsubsidies beschikbaar (zie *figuur 4.16*). Enkel de voorgaande woningbouwafspraken zijn opgenomen in het convenant. In het convenant zijn geen concrete gemeentelijke woningbouwopgaven overeengekomen.

In de op 4 juli 2006 door Gedeputeerde Staten van Groningen vastgestelde 'Beleidsregel Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005-2009, zijn deze gemeentelijke taakstellingen wel opgenomen (zie figuur 5.19).

Groningen-Assen (beleidsregel BLS)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave	2005	2006	2007	2008	2.009
Groningen (gemeente)	35,6%	7.879	753	1.069	1.782	2.137	2.138
Assen	17,2%	3.810	365	517	860	1.034	1.034
Hoogezand-Sappemeer	12,6%	2.782	265	377	629	755	756
Tynaarlo	7,0%	1.557	150	211	352	423	421
Leek	5,5%	1.208	115	164	273	328	328
Noordenveld	5,5%	1.208	115	164	273	328	328
Haren	5,4%	1.190	114	161	269	323	323
Zuidhorn	3,3%	723	69	98	164	196	196
Winsum	2,5%	549	52	75	124	149	149
Bedum	2,2%	485	46	66	110	131	132
Ten Boer	1,7%	365	35	50	83	99	98
Slochteren	1,6%	357	34	48	81	97	97
<b>Totale BLS-opgave</b>	<b>100,0%</b>	<b>22.113</b>	<b>2.113</b>	<b>3.000</b>	<b>5.000</b>	<b>6.000</b>	<b>6.000</b>

Figuur 5.19: gemeentelijke woningbouwtaakstelling 2005-2009 (Provincie Groningen, 2006)

De gemeenten Groningen en Assen blijken verantwoordelijk voor de realisatie van ruim 52% van de woningopgave. Ook de taakstelling van de gemeente Hoogezand-Sappemeer is relatief fors. De overige gemeenten hebben daarentegen een relatief beperkt aandeel in de totale BLS opgave. Daarnaast is het opvallend dat het aandeel in de totale BLS-opgave voor de verschillende gemeenten gelijk blijft over de jaarlijkse BLS taakstelling. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de (fasering van de) gemeentelijke taakstellingen vermoedelijk niet gebaseerd is op reële prognoses. Het is immers zeer onwaarschijnlijk dat de relatieve jaarlijkse woningbouwproductie van gemeenten gelijk blijft gedurende een vijfjaarlijkse periode. Hiervoor werd al vastgesteld dat de woningbouwafspraken getoetst worden op basis van de bruto woningbouwproductie (totale toevoegingen: nieuwbouw + anderszins). De in het convenant overeengekomen woningbouwopgave is dus evenals de landelijke woningbouwopgave gebaseerd op aannames. Zowel in het convenant als in de provinciale beleidsregel wordt de (totstandkoming van de) woningbouwopgave niet nader toegelicht. Om inzicht te verkrijgen in de samenstelling van de woningbouwopgave is het noodzakelijk om een andere bron te raadplegen. De door ABF Research gepubliceerde kerncijfers van de regionale woningbehoefte (op basis van Primos 2003/WBO 2002) geven inzicht in de samenstelling van de woningbouwopgave (zie figuur 5.20).

	Samenstelling woningbouwopgave	Aantal woningen	Uitbreidingsbehoefte	Vervangingsbehoefte
B	Behoefte steden (bij nataanw platteland)	14.657		
C	Verwacht tekort 2005	6.770		
D	1,5% acceptabel tekort 2010	2.998		
E	Inloop tekort (= C-D)	3.772		
F	Gewenste toename voorraad (= B+E)	18.428	18.428	
G	Sloop 2005-2010	3.685		3.685
H	Gewenste nieuwbouw 2005-2010	22.113	83%	17%

Figuur 5.20: opbouw woningbouwopgave Groningen-Assen (ABF Research, 2004: [www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl))

De cijfers uit figuur 5.20 maken duidelijk dat de bruto woningbouwopgave opgebouwd is uit een groeiende woningbehoefte (B), de inloop van het woningtekort (E) en de vervanging van de sloopopgave (G). De netto woningbouwopgave van Groningen-Assen bedraagt op basis van deze cijfers dus voor de periode 2005-2009: 18.428 woningen. Het voorgaande resulteert in een uitbreidingsbehoefte van 83% en een vervangingsbehoefte van 17% (als aandeel van de totale opgave). De voorgaande cijfers geven echter geen inzicht in de samenstelling van de gemeentelijke opgave en de fasering van deze opgave in de tijd.

#### 5.4.2 De woningbouwopgave van de regio Zwolle-Kampen

In maart 2005 heeft het Rijk overeenstemming bereikt met de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen over de woningbouwopgave van de regio Zwolle-Kampen. In het hieraan ten grondslag liggende convenant is opgenomen dat de regio Zwolle-Kampen 5.090 woningen aan de voorraad moet toevoegen om op 1 januari 2010 een woningtekort te realiseren van 1,5% (*Convenant Zwolle-Kampen, 2005*). Uit figuur 5.16 bleek al dat het Rijk voor de toevoegingen van 4.690 woningen BLS subsidie beschikbaar heeft gesteld voor de regio Zwolle-Kampen. Voor de overige 400 woningen is geen subsidie beschikbaar gesteld omdat deze opgave ultimo 2004 nog resteerde uit de voorgaande VINEX-opgave (*Convenant Zwolle-Kampen, 2005*). Naast de opgave van 5.090 woningen streeft de regio Zwolle-Kampen een extra ambitie van woningtoevoegingen na van 1280 woningen in de periode 2005-2009. Ook voor deze opgave wordt door het Rijk geen BLS subsidie verleend. Het voorgaande resulteert in een totale woningbouwopgave van 6.370 woningen. In het convenant is eveneens een fasering van de opgave opgenomen (zie figuur 5.21).

Zwolle-Kampen (Rijksconvenant)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave (2005-2009)	2005	2006	2007	2008	2.009
Opgave met BLS	73,6%	4.690	938	938	938	938	938
Resterende opgave VINEX	6,3%	400	80	80	80	80	80
Extra ambitie	20,1%	1.280	256	256	256	256	256
<b>Totale BLS-opgave</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.370</b>	<b>1.274</b>	<b>1.274</b>	<b>1.274</b>	<b>1.274</b>	<b>1.274</b>

Figuur 5.21: woningbouwafspraken regio Zwolle-Kampen (*Convenant Zwolle-Kampen, 2005*).

Het valt op dat de woningbouwopgave gelijkmatig verdeeld is over de vijfjarige periode. Waardoor ook bij deze fasering de vraag gesteld kan worden of deze gebaseerd is op een reële planning. Uit figuur 5.19 blijkt dat de woningbouwopgave van de regio Zwolle-Kampen sterk verschilt van de opgave van Groningen-Assen. In tegenstelling tot de regio Groningen-Assen bestaat de opgave van Zwolle-Kampen uit een resterende opgave en een extra ambitie, waarvoor geen subsidies beschikbaar zijn. De totale opgave van 6.370 woningen wordt daarbij door het Rijk gehanteerd als toetsingskader voor de woningbouwafspraken (zie figuur 5.13). Daar waar de 'officiële' opgave van Groningen-Assen enkel is gebaseerd op het bereiken van het woningtekort van 1,5%, bestaat de 'officiële' opgave van Zwolle-Kampen uit meerdere opgaven. Ook in het convenant met de regio Zwolle-Kampen zijn geen gemeentelijke taakstellingen opgenomen. De provincie Overijssel heeft met de gemeenten Zwolle en Kampen separate prestatieafspraken gemaakt op basis van het convenant. Voor Kampen resulteert deze prestatieafspraken in een woningbouwopgave van 1.920 woningen voor de periode 2005-2009 (zie figuur 5.22). De opgave van de gemeente Kampen is in de Prestatieafspraken gesplitst in een jaarlijkse opgave van 218 woningen, een extra ambitie van jaarlijks 66 woningen en een jaarlijkse vervanging van 100 woningen.

Kampen (prestatieafspraken provincie)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave (2005-2009)	2005	2006	2007	2008	2.009
Afspraak		1.090	218	218	218	218	218
Extra ambitie		330	66	66	66	66	66
Vervanging		500	100	100	100	100	100
<b>Totale BLS opgave Kampen</b>	<b>30,1%</b>	<b>1.920</b>	<b>384</b>	<b>384</b>	<b>384</b>	<b>384</b>	<b>384</b>

Figuur 5.22: woningbouwtaakstelling Kampen (*Provincie Overijssel, 2006*).

In de prestatieafspraken met de gemeente Zwolle is een woningbouwopgave van 4.450 woningen overeengekomen (zie figuur 5.23). In de prestatieafspraken is echter geen fasering en samenstelling opgenomen.

Zwolle (prestatieafspraken provincie)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave (2005-2009)	2005	2006	2007	2008	2.009
<b>Totale BLS opgave Zwolle</b>	<b>69,9%</b>	<b>4.450</b>	<b>Geen planning in prestatiecontract</b>				
<b>Zwolle (indicatieve planning)</b>		<b>4.450</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>	<b>890</b>

Figuur 5.23: woningbouwtaakstelling Zwolle (*Provincie Overijssel, 2006*)

De fasering van de Zwolse woningbouwopgave kan echter wel afgeleid worden van de prestatieafspraken met de gemeente Kampen (zie de indicatieve planning in figuur 5.23).

Ook in de gemeentelijke afspraken is de woningbouwopgave van zowel de gemeente Kampen als Zwolle gelijkmatig verdeeld over de vijfjarige periode. Ook in het convenant en de prestatieafspraken van de regio Zwolle-Kampen is geen onderscheid gemaakt tussen de bruto en netto opgave. In figuur 5.24 is op basis van cijfers van ABF Research, de samenstelling van de woningbouwopgave nader uitgesplitst.

	Samenstelling woningbouwopgave	Aantal woningen	Uitbreidingsbehoefte	Vervangingsbehoefte
B	Behoefted steden (bij nataanw platteland)	3.958		
C	Verwacht tekort 2005	1.169		
D	1,5% acceptabel tekort 2010	1.076		
E	Inloop tekort (= C-D)	93		
F	Gewenste toename voorraad (= B+E)	4.051	4.051	
G	Sloop 2005-2010	1.039		1.039
H	Gewenste nieuwbouw 2005-2010	5.090	80%	20%

Figuur 5.24: opbouw woningbouwopgave Zwolle-Kampen (ABF Research, 2004: [www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl))

Uit de cijfers van ABF Research blijkt dat de gewenste nieuwbouw overeenkomt met de opgave met BLS subsidie, vermeerderd met de resterende VINEX opgave (zie figuur 5.21). Ook blijkt uit de cijfers van ABF dat de regio Zwolle-Kampen slechts 93 woningen aan de voorraad moet toevoegen om het woningtekort van 1,5% in 2010 te bereiken. De extra ambitie van de regio voorziet dan ook in een verdere inloop van het woningtekort.

Op basis van de ABF cijfers bedraagt de uitbreidingsopgave 80% en de vervangingsbehoefte 20% van de totale opgave (exclusief de extra ambitie). De netto woningbouwopgave van de regio bedraagt daarmee 4.051 woningen en de bruto opgave 5.090 woningen (exclusief de extra ambitie).

### 5.4.3 De woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort

In december 2004 heeft het Rijk overeenstemming bereikt over de woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort. De woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort vertoont gelijkenis met de opgave van de regio Zwolle-Kampen. Ook de opgave van Stadsgewest Amersfoort is samengesteld uit een opgave waarvoor BLS subsidies beschikbaar zijn, een resterende opgave en een extra ambitie (zie figuur 5.25).

Stadsgewest Amersfoort (Rijkconvenant)	Aandeel in totale BLS-opgave	Totale BLS-opgave	2005	2006	2007	2008	2.009
Opgave met BLS	60,4%	5.858	1.623	2.050	1.869	316	-
Resterende opgave	6,2%	600	142	50	206	202	-
Extra ambitie	33,4%	3.242				1.382	1.860
<b>Totale BLS-opgave (2005-2009)</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.700</b>	<b>1.765</b>	<b>2.100</b>	<b>2.075</b>	<b>1.900</b>	<b>1.860</b>

Figuur 5.25: woningbouwafpraak Stadsgewest Amersfoort (Convenant Stadsgewest Amersfoort, 2004).

In het convenant is opgenomen dat Stadsgewest Amersfoort 6.458 woningen aan de voorraad moet toevoegen om op 1 januari 2010 een woningtekort te realiseren van 1,5% (Convenant Stadsgewest Amersfoort, 2004). In figuur 4.16 werd al vastgesteld dat het Rijk voor 5.858 woningen subsidie beschikbaar heeft gesteld. De overige 600 woningen resteren nog uit een eerdere bouwopgave conform de Locatiesubsidieregeling 1992 (Convenant Stadsgewest Amersfoort, 2004). De totale extra ambitie van Stadsgewest Amersfoort voor de periode 2005-2009 bedraagt 3.242 woningen. Daarmee komt de totale woningbouwopgave van het Stadsgewest op 9.700 woningen. Uit de in het convenant opgenomen fasering blijkt dat het Stadsgewest de gesubsidieerde en resterende opgave in de periode 2005-2008 wil realiseren. In 2009 resteert dan enkel nog de extra ambitie van 1.860 woningen. In het convenant met het Rijk zijn geen gemeentelijke taakstellingen overeengekomen. Deze gemeentelijke taakstellingen zijn echter wel opgenomen in het convenant van 16 november 2005, tussen de provincie Utrecht, het gewest Eemland en de gemeente Amersfoort (zie figuur 5.26).

Stadsgewest Amersfoort (convenant stadsgewest)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave (2005-2009)	2005	2006	2007	2008	2.009
Amersfoort	67%	6.495	1.126	1.500	1.322	1.247	1.300
Baarn	5%	450	88	90	57	100	115
Bunschoten	8%	823	100	150	250	173	150
Eemnes	2%	200	40	40	40	40	40
Leusden	8%	800	125	125	165	200	185
Soest	6%	550	190	150	100	90	20
Woudenberg	4%	382	96	45	141	50	50
<b>Totale BLS opgave</b>	<b>100%</b>	<b>9.700</b>	<b>1.765</b>	<b>2.100</b>	<b>2.075</b>	<b>1.900</b>	<b>1.860</b>

Figuur 5.26: gemeentelijke woningbouwtaakstelling 2005-2009 (Gemeente Amersfoort, 2005)

De taakstelling van de gemeente Amersfoort bedraagt 67% van de totale opgave. De overige gemeenten hebben naar verhouding relatief lage taakstellingen. Ook van de extra ambitie wordt conform de gehanteerde fasering ruim 69% gerealiseerd door de gemeente Amersfoort. Zowel het Rijkconvenant als het regionale Convenant verschaft geen inzicht in de bruto en netto woningbouwopgave. Ook voor het Stadsgewest Amersfoort bieden de cijfers van ABF dit inzicht (zie figuur 5.27). Uit de cijfers van ABF Research blijkt dat de gewenste nieuwbouw overeenkomt met de opgave met BLS subsidie, vermeerderd met de resterende opgave (zie figuur 5.27). Ook blijkt dat Stadsgewest Amersfoort slechts 199 woningen aan de voorraad moet toevoegen om het woningtekort van 1,5% in 2010 te bereiken. De extra ambitie van 1.860 woningen, voorziet dan ook in een verdere inloop van het woningtekort. Op basis van de ABF cijfers bedraagt de uitbreidingsopgave 85% en de vervangingsbehoefte 15% van de totale opgave (exclusief de extra ambitie). De netto woningbouwopgave van de regio bedraagt daarmee 5.496 woningen en de bruto opgave 6.458 woningen (exclusief de extra ambitie). Het Rijk hanteert de totale opgave (inclusief extra ambitie) als toetsingskader voor de woningbouwafspraken (zie figuur 5.13).

	Samenstelling woningbouwopgave	Aantal woningen	Uitbreidingsbehoefte	Vervangingsbehoefte
B	Behoeftte steden (bij nataanw platteland)	5.297		
C	Verwacht tekort 2005	1.980		
D	1,5% acceptabel tekort 2010	1.781		
E	Inloop tekort (= C-D)	199		
F	Gewenste toename voorraad (= B+E)	5.496	5.496	
G	Sloop 2005-2010	962		962
H	Gewenste nieuwbouw 2005-2010	6.458	85%	15%

Figuur 5.27: opbouw woningbouwopgave Stadsgewest Amersfoort (ABF Research, 2004: [www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl))

#### 5.4.4 De woningbouwopgave van de regio Flevoland

De woningbouwafpraak met de regio Flevoland wijkt in enkele opzichten af van de overige drie regio's. Allereerst heeft het Rijk pas in oktober 2007 overeenstemming bereikt met de regio Flevoland. Bij de aanbidding van de 18 overige convenanten op 2 juni 2005 gaf de minister aan dat de provincie Flevoland en de gemeenten Almere en Lelystad de uitkomsten wilden afwachten van gesprekken die gehouden werden met het gemeentebestuur van Almere over de toekomstige groei van deze stad (Tweede Kamer, 2005). In dezelfde brief sprak de minister de verwachting uit, snel een bestuurlijk standpunt te verkrijgen van de betrokken partijen over het wel of niet tekenen van de woningbouwafspraken (Tweede Kamer, 2005). Het Rijk bleek voornamelijk met Almere moeilijk tot concrete afspraken te kunnen komen. Dit blijkt onder meer uit een brief van voormalig minister Dekker (d.d. 30 januari 2006) aan het college van Burgemeesters en wethouders van de gemeente Almere. In deze brief concludeert de minister: "Uit de reacties moet ik opmaken dat u niet bereid bent woningbouwafspraken 2005-2009 Flevoland te ondertekenen, waarin u een totale productie in Almere van 15.000 woningen kunt toezeggen." (VROM, 2006a). In de brief valt onder meer te lezen dat het college in haar reactie aan de minister de aandacht vraagt om afzetproblemen, gedifferentieerde wijken en negatieve grondexploitatiesaldi (VROM, 2006a).

De minister stelt in haar brief dat afzetproblemen en gedifferentieerde wijken redenen kunnen zijn om te komen tot een maatwerkafpraak (VROM, 2006a). Ten aanzien van de negatieve grondexploitaties concludeert de minister echter dat ze niet wil en kan afwijken van de geldende regelgeving, die stelt dat de toepassing van de geldende wetgeving en de daaraan ten grondslagliggende methodiek voor Almere leiden tot een positief grondexploitatieresultaat, waardoor er geen recht op BLS-subsidie bestaat (VROM, 2006a). In de brief doet de minister echter een nieuw voorstel aan het college: *“Het is steeds mijn intentie geweest om met de woningbouwafspraken uit te komen op een verwacht woningtekortpercentage in 2010 van 1,5%. Met de bouw van totaal 15.000 woningen in uw gemeente in de periode 2005-2009 zou u uw aandeel aan die doelstelling leveren. Thans ben ik bereid dat aantal los te laten en met u in het kader van de woningbouwafspraken een maatwerkafpraak te maken onder de strikte voorwaarde dat u een totale productie van (minimaal) 10.000 woningen in de periode 2005-2009 toezegt.”* (VROM, 2006a).

In de Financiële perspectievennota 2006-2010 (d.d. 16 mei 2006) van de gemeente Almere wordt ingegaan op deze woningbouwopgave van 10.000 woningen: *“Er zijn gesprekken gaande met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu over een financiële bijdrage voor de woningproductie voor de VINAC periode. Het gaat hierbij om de woningbouw taakstelling van 10.000 woningen voor de periode tot 2009. Overigens is de verwachting dat voor deze woningproductie meer tijd nodig is. Wij zijn bereid om de regionale woningbouwafspraken te tekenen, mits VROM een financiële bijdrage levert (ook al komt Almere niet in aanmerking voor Besluit Locatiegebonden Subsidie). Voor Almere gaat het daarbij om een bijdrage van maximaal € 6 miljoen. In de planexploitatie Poort is taakstellend met een subsidie van € 10 miljoen rekening gehouden. De huidige subsidie kan worden gezien als een gedeeltelijke invulling van deze taakstelling”* (gemeente Almere, 2006). Een tweetal zaken uit de voorgaande passage zijn opvallend. Allereerst is het opvallend dat verwacht wordt dat er meer tijd nodig is voor de woningproductie van 10.000 woningen. Ten tweede is het opvallend dat de ondertekening van de woningbouwafspraken afhankelijk gesteld wordt van een financiële bijdrage.

In een brief aan wethouder Duivesteijn van Almere (d.d. 21 november 2006), doet de opvolger van minister Dekker, minister Winsemius, een nieuw voorstel aan de gemeente Almere. Winsemius blijkt evenals zijn voorganger Dekker bereid om als eenmalige stimulans een bedrag van € 5,25 miljoen beschikbaar te stellen (VROM, 2006b). De toekenning van het bedrag van € 5,25 miljoen is daarbij gekoppeld aan een taakstelling voor Almere tot het realiseren van 8.000 woningen in de periode van 2005 tot 2010, plus een inspanningsverplichting van 2.000 woningen extra in deze periode (VROM, 2005). Almere bleek bereid om deze woningbouwopgave op zich te nemen en op 15 december 2006 werd een convenant tussen VROM en Almere ondertekend, waarin onder meer het voorgaande werd vastgelegd (Convenant Almere-VROM, 2006). Minister Winsemius laat de Tweede Kamer op 9 november 2006 al weten dat er overeenstemming is bereikt met Almere en dat hij nog hetzelfde jaar met de regio Flevoland, tot afspraken verwacht te komen (Tweede Kamer, 2006). Uiteindelijk heeft het voorgaande geleid tot de ondertekening van het convenant met Flevoland in oktober 2007. In dit convenant is de woningbouwopgave van de regio Flevoland bepaald op 10.982 woningen (Rijksconvenant regio Flevoland, 2007) (zie figuur 5.28).

Flevoland (Rijksconvenant)	Aandeel in totale BLS-opgave regio	Totale BLS-opgave (2005-2009)	2005	2006	2007	2008	2.009
Opgave Almere	76,3%	8.374	1.159	1.215	1.500	1.500	3.000
Opgave Lelystad	23,7%	2.608	260	398	650	650	650
<b>Totale BLS-opgave</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.982</b>	<b>1.419</b>	<b>1.613</b>	<b>2.150</b>	<b>2.150</b>	<b>3.650</b>
<b>Almere: Extra inspanningsverplichting</b>		<b>2.000</b>					

Figuur 5.28: woningbouwafpraak regio Flevoland (Convenant Flevoland, 2007).

De woningbouwopgave van Almere blijkt met 8.374 woningen iets boven de convenantafspraken van 15 december 2006 te liggen. De opgave van de gemeente Lelystad bedraagt 2.608 woningen. De in het convenant overeengekomen fasering laat een duidelijk oplopende woningproductie zien in de periode 2005-2009. De woningbouwproductie in 2009 is conform deze fasering ruim het dubbele van de productie in 2005. Ook in het convenant tussen het Rijk en de regio Flevoland werd de extra inspanningsverplichting van Almere nogmaals herbevestigd. Deze inspanningsverplichting valt overigens buiten de door het Rijk gehanteerde toetsingskader van de afspraken (zie figuur 5.13). De toekenning van € 5,25 miljoen aan de gemeente Almere blijkt voornamelijk het stimuleren van het particulier opdrachtgeverschap in Almere tot doel te hebben (Tweede Kamer, 2007b). Met de toekenning van financiële middelen, lijkt het Rijk ingestemd te hebben met de eis zoals deze in de financiële perspectievennota 2006-2010 was verwoord. Er blijkt echter een voorbehoud te zitten aan het toegekende bedrag. Dit voorbehoud is opgenomen in de programmabegroting 2009 van de gemeente Almere: "Voor de jaren 2005 tot en met 2009 is een rijksbijdrage van 5,25 miljoen toegekend op grond van een convenant. In dit convenant is geregeld dat 8.000 woningen in voorgenoemde periode aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Indien dit aantal niet wordt gehaald, dient de rijksbijdrage naar rato terugbetaald te worden." (gemeente Almere, 2008). In de programmabegroting 2009 wordt de kans op dit risico geschat op 40% (gemeente Almere, 2008). Blijkens het convenant tussen de het Rijk en Almere kan de minister inderdaad besluiten om naar rato een lagere bijdrage dan de € 5,25 miljoen beschikbaar te stellen, indien in de periode van 2005 tot en met 2009 minder dan 8.000 woningen worden toegevoegd (Convenant Almere-VROM, 2006). In de vierjarige periode 2005-2008 heeft Almere 4.488 woningen gerealiseerd. Om de taakstelling te behalen zal Almere in 2009 dus nog 3.512 woningen op moeten leveren. Dit lijkt een forse opgave gezien de gemiddelde jaarlijkse toevoeging van 1.122 woningen in de periode 2005-2008.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de woningbouwafspraken met de regio Flevoland moeizaam tot stand is gekomen. Daarnaast is het convenant pas in oktober 2007 ondertekend, waardoor het convenant nog slechts twee volle jaren werkingskracht heeft. Ook wordt in het convenant van de regio Flevoland, de woningbouwopgave niet gerelateerd aan de Primus Prognose 2003. Dit kan verduidelijk worden met de cijfers van ABF Research (zie figuur 5.29). De met het Rijk overeengekomen totale woningbouwopgave blijkt fors lager te zijn dan de cijfers van ABF Research. De oorspronkelijk door de minister voorgestelde opgave van 15.000 woningen voor Almere lijkt de cijfers van het ABF beter te benaderen. De cijfers van ABF Research maken echter wel duidelijk dat de woningbouwopgave van de regio Flevoland vooral een uitbreidingsopgave betreft. De bruto en netto woningbehoefte zijn vrijwel gelijk aan elkaar.

	Samenstelling woningbouwopgave	Aantal woningen	Uitbreidingsbehoefte	Vervangingsbehoefte
B	Behoeftte steden (bij nataanw platteland)	17.568		
C	Verwacht tekort 2005	3.598		
D	1,5% acceptabel tekort 2010	1.690		
E	Inloop tekort (= C-D)	1.908		
F	Gewenste toename voorraad (= B+E)	19.476	19.476	
G	Sloop 2005-2010	69		69
H	Gewenste nieuwbouw 2005-2010	19.545	100%	0%

Figuur 5.29: opbouw woningbouwopgave regio Flevoland (ABF Research, 2004: [www.abfresearch.nl](http://www.abfresearch.nl))

De woningbouwopgaven van de vier regio's blijken ondanks de ogenschijnlijk uniforme berekeningssystematiek, onderling sterk te verschillen. Daarnaast blijkt de opbouw van de huidige woningbouwafspraken buitengewoon ontransparant te zijn. In drie van de vier convenanten met het Rijk zijn enkel regiobrede bruto woningbouwopgaven overeengekomen. Enkel in het convenant met de regio Flevoland is de woningbouwopgave uitgesplitst naar de deelnemende gemeenten.



Voor het achterhalen van de overige gemeentelijke woningbouwopgaven, was het noodzakelijk om verschillende provinciale of regiospecifieke documenten te raadplegen. Ook deze documenten verschilden onderling sterk van karakter. Daarnaast verschilt de samenstelling van de gemaakte woningbouwafspraken sterk. Zo wordt in de convenanten van Groningen-Assen, Zwolle-Kampen en Stadsgewest een specifieke opgave op basis van de Primos Prognose 2003 geformuleerd. In het convenant met de regio Flevoland is echter geen specifieke opgave op basis van de Primos Prognose geformuleerd. Naast de 'algemene' BLS opgave bestaat de woningbouwopgave van verschillende regio's ook uit extra ambities (Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort) en inspanningsverplichtingen (gemeente Almere). De extra ambities van Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort worden daarbij wel tot de 'officiële' woningbouwopgaven gerekend en de inspanningsverplichting van Almere valt hier buiten. De regio Groningen-Assen kent enkel een woningbouwopgave op basis van de Primos Prognose 2003. Tevens lijken de in de convenanten opgenomen fasering van de woningbouwopgaven vaak niet gebaseerd te zijn op reële planningen. Tot slot blijken enkel de bruto woningbouwopgaven onderdeel uit te maken van de woningbouwafspraken. Om inzicht te verkrijgen in de hieraan ten grondslag liggende aannames is het noodzakelijk om weer een andere bron te raadplegen, namelijk de cijfers van ABF Research.

Daarnaast zijn de woningbouwafspraken op buitengewoon ontransparante wijze tot stand gekomen. Enkel de definitieve afspraken tussen enerzijds Rijk en regio en anderzijds regio en gemeenten worden over het algemeen gepubliceerd. De woningbouwafspraken met de regio Flevoland laten zien dat er in de onderhandelingsfase tussen Rijk en regio/Almere veel zaken gewijzigd zijn. Door verschillende informatiebronnen aan elkaar te koppelen is een deel van dit proces inzichtelijk geworden. Veel documenten (onder andere correspondentie tussen rijk en regio/gemeenten) blijven echter ontoegankelijk. Zo is ook het convenant tussen VROM en Almere van 15 december 2006 niet op de VROM-website gepubliceerd. Ook de regiospecifieke afspraken zijn niet allen even goed toegankelijk. De beoordeling van de gemaakte afspraken en de toetsing van de voortgang van de afspraken wordt hierdoor belemmerd. Hierdoor lijken ook de mogelijkheden voor een politieke en beleidsmatige toetsing en sturing belemmerd te worden. Het valt te betwijfelen of Tweede Kamerleden, Provinciale Staten en gemeenteraadsleden inzicht hebben in de complexiteit en tekortkomingen van de huidige regiospecifieke woningbouwafspraken. In de volgende paragraaf zal op basis van de hiervoor uiteengezette woningbouwopgaven, de voortgang van de woningbouwproductie in de vier regio's nader geanalyseerd worden.

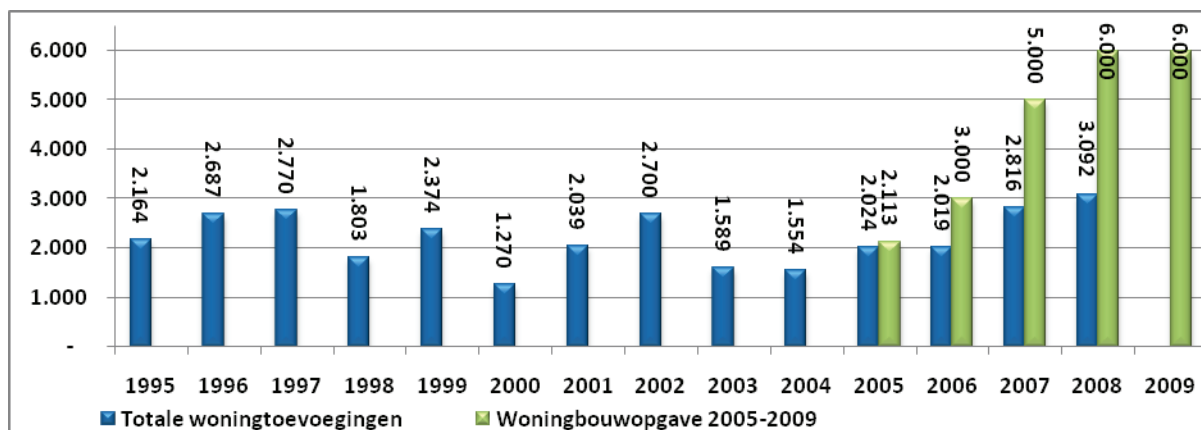
## 5.5 De voortgang van de regionale woningbouwproductie

In de vorige paragraaf zijn de woningbouwopgaven van de vier verschillende regio's uiteengezet. Om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de regionale woningbouwproductie is het noodzakelijk om de gerealiseerde woningproductie te relateren aan de overeengekomen woningbouwopgaven. Hierbij wordt aangesloten bij de door VROM gehanteerde woningbouwopgaven (zie *figuur 5.13*). Voor de gerealiseerde woningproductie wordt gebruik gemaakt van de CBS Statistieken die via Statline online beschikbaar worden gesteld. Onlangs (4 april 2009) zijn de woningbouwcijfers van 2008 door het CBS gepubliceerd. Daarmee zijn voor 80% van de periode 2005-2009 de woningbouwcijfers beschikbaar. Om aan te sluiten bij de woningbouwafspraken wordt onder woningbouwproductie zowel nieuwbouw als productie anderszins verstaan. Indien cijfers enkel betrekking hebben op nieuwbouw zal dit uitdrukkelijk vermeld worden.

### 5.5.1 De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen

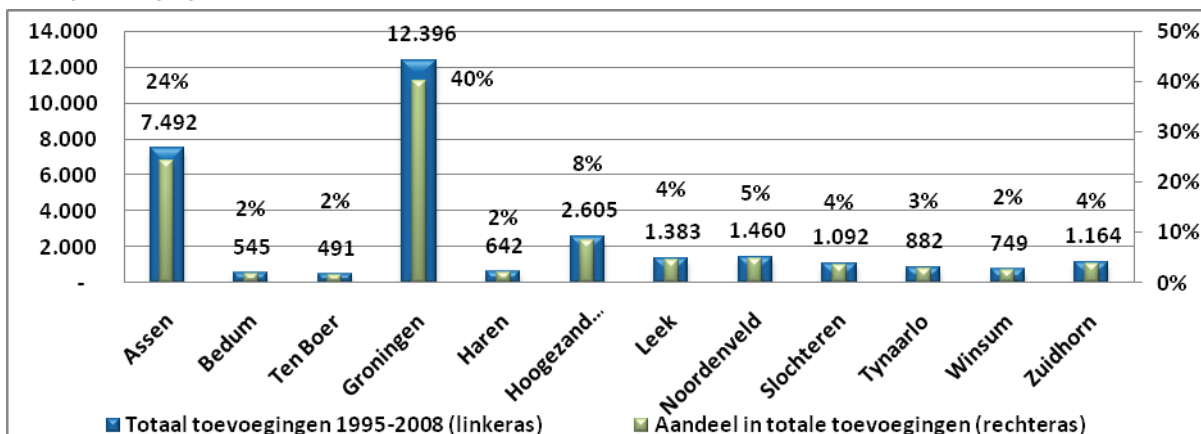
In *figuur 4.13* werd al uiteengezet dat de regio Groningen-Assen aan het eind van 2008, 45% van haar woningbouwopgave (zie ook *figuur 5.18*) had gerealiseerd. In vergelijking tot de overige regio's presteert de regio daarmee niet goed. Verschillende oorzaken kunnen ten grondslag liggen aan deze vertraging. Om deze reden is het noodzakelijk om de woningbouwproductie in de regio nader te specificeren.

Allereerst blijkt de huidige woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen relatief hoog te zijn in vergelijking tot de historische woningbouwproductie (zie figuur 5.30). De gemiddelde jaarlijkse woningbouwproductie van de regio bedroeg in de periode 1995-2004 2.095 woningen. De woningbouwopgave bestaat echter uit een gemiddelde jaarlijkse woningproductie van 4.423 woningen in de periode 2005-2009. De overeengekomen woningbouwopgave ligt daarmee ruim 2 maal zo hoog als de productie tussen 1995 en 2004 en kan als zeer ambitieus gekwalificeerd worden. Wel blijkt sinds 2004 de woningproductie sterk te zijn toegenomen. In 2008 lag het aantal woningtoevoegingen (3.092 woningen) zelfs op het hoogste punt sinds de start van de meting (1995). Toch bedroeg deze productie 'slechts' circa 50% van de totale opgave van 6.000 woningen.



Figuur 5.30: historische woningtoevoegingen regio Groningen-Assen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In figuur 5.31 zijn de totale woningtoevoegingen tussen 1995 en 2008 uitgesplitst naar de deelnemende gemeenten. De gemeenten Groningen en Assen blijken verantwoordelijk te zijn voor 64% van het aantal woningtoevoegingen in deze periode.



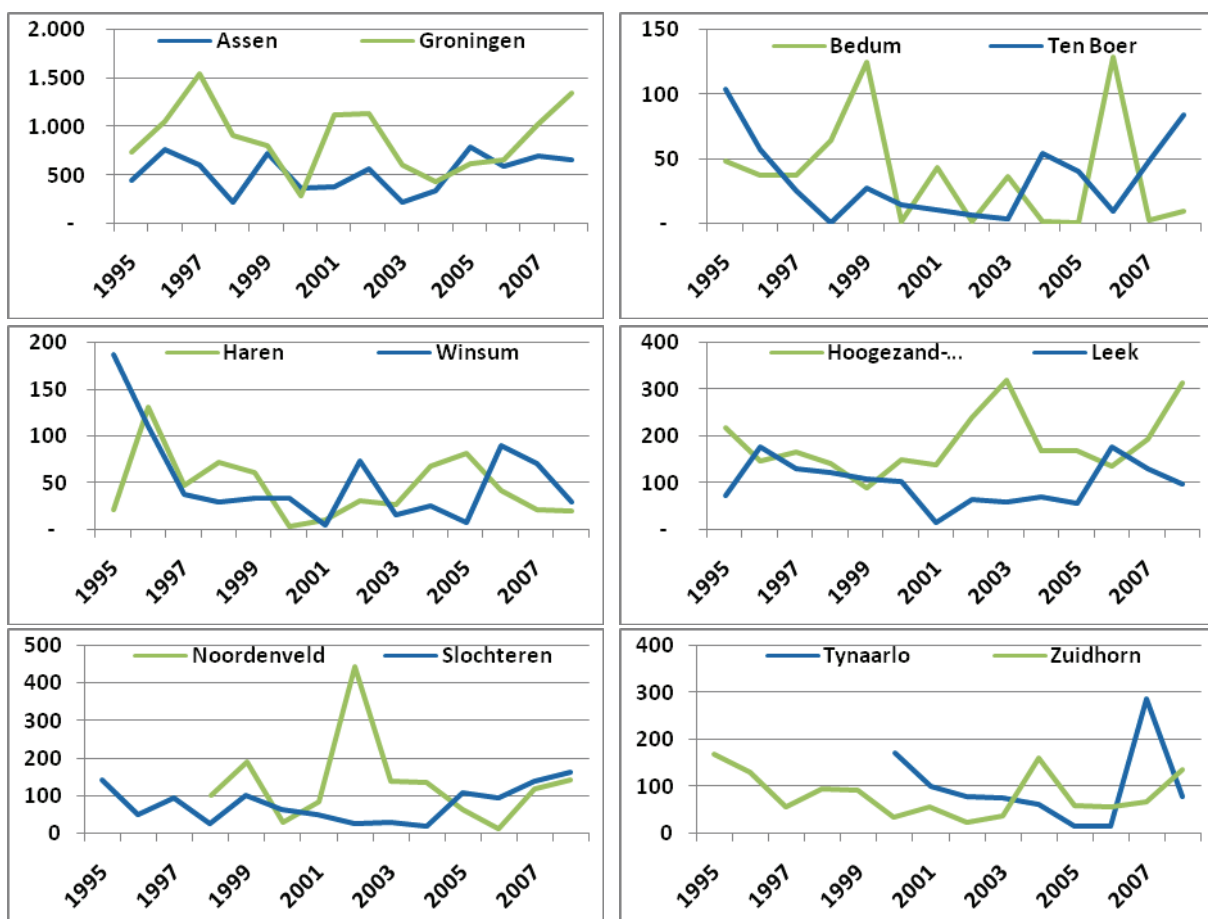
Figuur 5.31: gemeentelijk aandeel in totale woningtoevoegingen 1995-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Ook in de huidige woningbouwafspraken ligt de opgave van deze twee gemeenten het hoogst (zie figuur 5.19). Het aandeel in de gerealiseerde woningtoevoegingen, ligt voor deze gemeenten in de periode 2005-2008 zelfs nog hoger dan het overeengekomen aandeel in de woningbouwopgave (zie figuur 4.32). Groningen heeft in deze periode 36,9% van de woningen toegevoegd in de regio (opgave: 35,6%) en Assen zelfs 27,8% (opgave: 17,2%). Met uitzondering van Ten Boer en Slochteren, ligt het aandeel van de overige gemeenten lager dan is overeengekomen in de woningbouwafspraken.

Regio Groningen-Assen	Aandeel conform BLS-opgave	Aandeel in toevoegingen 2005-2008
Groningen (gemeente)	35,60%	36,90%
Assen	17,20%	27,80%
Hoogezand-Sappemeer	12,60%	8,20%
Tynaarlo	7,00%	4,00%
Leek	5,50%	4,60%
Noordenveld	5,50%	3,30%
Haren	5,40%	1,70%
Zuidhorn	3,30%	3,20%
Winsum	2,50%	2,00%
Bedum	2,20%	1,40%
Ten Boer	1,70%	1,80%
Slochteren	1,60%	5,00%

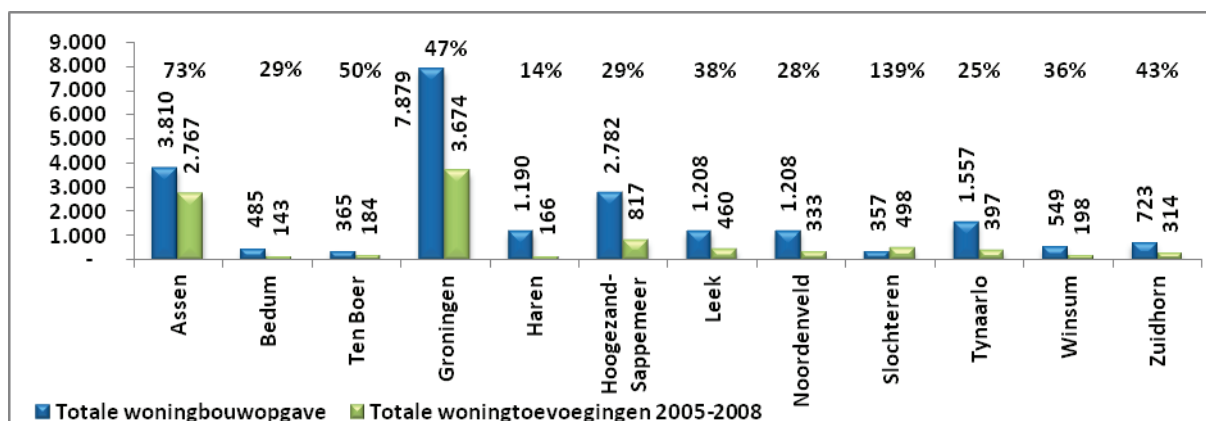
Figuur 5.32: gemeentelijk aandeel in woningbouwopgave 2005-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de gemeentelijke woningproductiecijfers zijn deze ontwikkelingen duidelijk te herkennen (zie figuur 5.33). De historische ontwikkeling van totale woningtoevoegingen blijkt sterk te verschillen tussen de gemeenten. Het aantal jaarlijkse woningtoevoegingen tussen 2005 en 2008 blijkt in Assen bijvoorbeeld relatief stabiel te zijn. In Groningen is daarentegen een sterke stijging te zien in dezelfde periode. Een ontwikkeling die onder meer ook in Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, en Ten Boer te herkennen is. In Haren is echter de woningproductie vanaf 2005 teruggelopen. De overige gemeenten laten over het algemeen een gevarieerde ontwikkeling zien van het aantal woningtoevoegingen in de periode 2005-2008. Zo liep het aantal woningtoevoegingen in Noordenveld vanaf 2002 terug tot slechts 12 woningen in 2006, waarna de productie in 2007 en 2008 weer steeg.



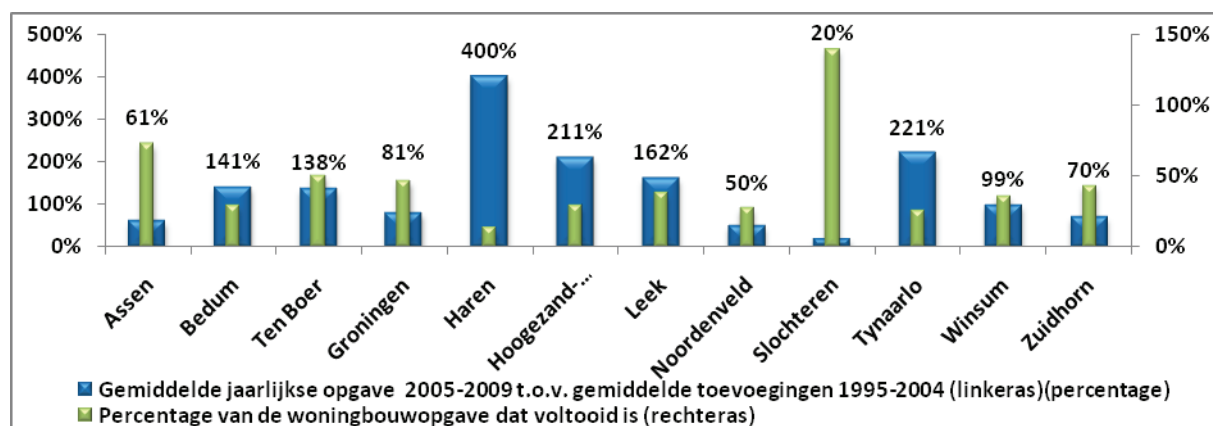
Figuur 5.32: gemeentelijke woningtoevoegingen tussen 1995-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

De voorgaande cijfers hebben uiteraard ook grote invloed op de voortgang van de gemeentelijke woningbouwafspraken (zie figuur 5.33a). De gemeenten Slochteren en Assen blijken het best te presteren. Zij hebben respectievelijk 139% en 73% van de gemeentelijke opgave gerealiseerd.



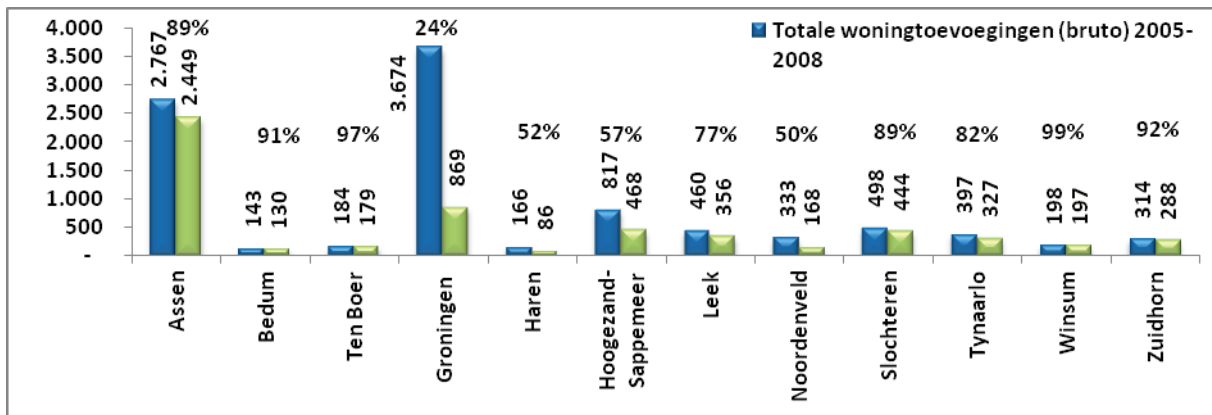
Figuur 5.33a: opgave en voortgang woningbouwafspraken t/m 2008 (percentage) (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

De gemeenten Haren en Tynaarlo blijken daarentegen slechts respectievelijk 14% en 25% van de woningbouwopgave gerealiseerd te hebben. Van de overige gemeenten presteren enkel Ten Boer en Groningen boven het regiogemiddelde van 45%. Verschillende gemeenten in de regio zullen dan ook waarschijnlijk de woningbouwopgave niet halen. Indien de gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave afgezet worden tegen de gemiddelde jaarlijkse productie tussen 1995 en 2004 lijkt een deel van deze voortgangverschillen verklaard te kunnen worden. Er bestaan namelijk enkele grote verschillen tussen de gemeentelijke woningbouwopgaven.



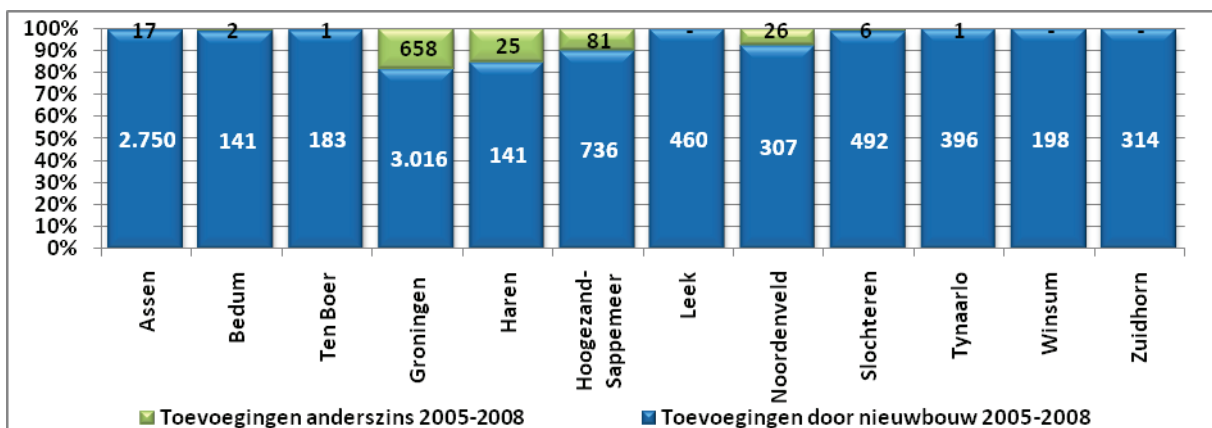
Figuur 5.33b: verhouding woningbouwopgaven en totale toevoegingen 1995-2004 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Zo ligt de gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave van de gemeente Haren 400% boven de gemiddelde productie tussen 1995 en 2004. Tegelijkertijd is de voortgang ook het laagst in de gemeente Haren. Ook in Tynaarlo en Hoogezand-Sappemeer blijkt de woningbouwopgave met respectievelijk 221% en 211% ruim boven de gemiddelde toevoegingen tussen 1995 en 2004 te liggen. Ook deze gemeenten bleken al relatief ver achter te lopen op de woningbouwafpraak. In Slochteren ligt de gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave 20% hoger. Dit is het laagste percentage van alle gemeenten in de regio. Tegelijkertijd valt op dat Slochteren als enige gemeente haar afspraken ruim heeft gehaald. In enkele andere gemeenten blijkt een relatief 'lage ambitie' echter niet tot een hoge voortgang te leiden (bijvoorbeeld Noordenveld: +50% en een voortgang van slechts 28%). De voortgang blijkt daarmee niet zonder meer verklaard te kunnen worden door een vergelijking met historische toevoegingen. In enkele gemeenten lijkt de voortgang echter wel voor een deel verklaard te kunnen worden doordat de opgave relatief hoog of laag is ten opzichte van de historische toevoegingen. De voorgaande cijfers zijn bruto woningtoevoegingen en geven dan ook geen inzicht in de mate waarin is voldaan aan de woningbehoefte. Om deze reden zijn in figuur 5.34 de bruto woningtoevoegingen afgezet tegen de netto woningtoevoegingen aan de woningvoorraad (inclusief administratieve wijzigingen). Ook in de verhouding tussen netto en bruto woningtoevoegingen (zie het percentage in figuur 5.33), blijken er grote verschillen te bestaan.



Figuur 5.34: bruto en netto toevoegingen in de regio Groningen-Assen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

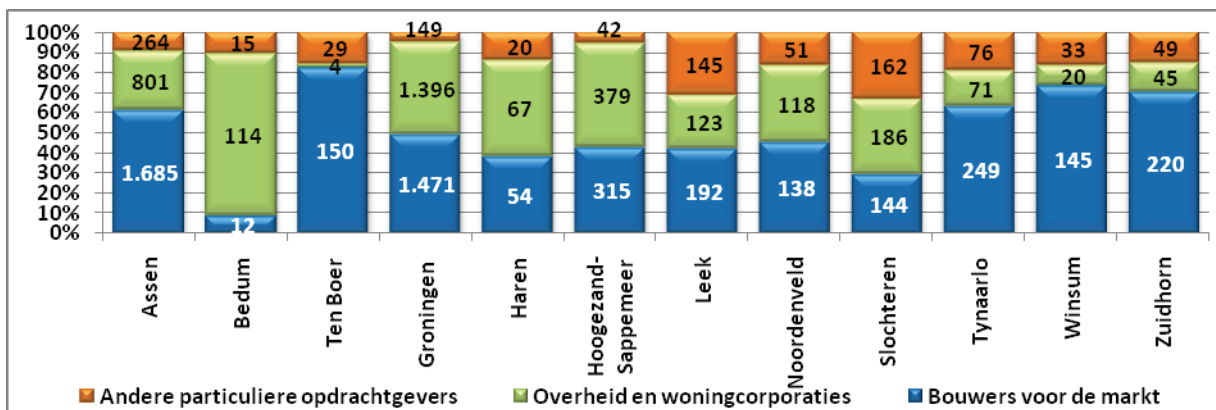
Zo blijkt de woningvoorraad van de gemeente Groningen slechts met 869 woningen te zijn gegroeid in de periode 2005-2008, terwijl er bruto 3.674 woningen aan de voorraad zijn toegevoegd. De netto toevoegingen bedragen daardoor slechts 24% van de bruto toevoegingen. Groningen heeft namelijk tussen 2005 en 2008, 2.835 woningen ofwel 3,4% van de woningvoorraad (2005), onttrokken aan de woningvoorraad. Van alle BLS-gemeenten hebben enkel Kampen, Beverwijk, Rozenburg en Amsterdam een groter percentage aan de voorraad onttrokken (CBS Statline, 2008). In 2005 daalde de woningvoorraad in Groningen zelfs met 336 woningen. Een daling die als gevolg van de lage netto toevoeging van 128 woningen in 2006, pas in 2007 ingelopen kon worden. De woningvoorraad van de gemeente Assen is daarentegen gegroeid met 2.449 woningen. Daarmee lag het aantal netto toevoegingen in Assen ruim 2,8 maal zo hoog als in Groningen. Ook in de gemeenten Haren en Noordenveld zijn de verschillen groot tussen de bruto en netto woningtoevoegingen. Terwijl de voortgang van de woningbouwafspraken al sterk onder druk staan in deze gemeenten (zie figuur 4.32). In de overige gemeenten zijn de verschillen relatief klein. In de gehele regio Groningen-Assen zijn bruto 9.951 woningen en netto 5.961 woningen toegevoegd. De totale sloop en administratieve correcties bedragen dus 3.990 woningen. Conform de cijfers van het ABF zou de totale sloop 3.685 woningen moeten bedragen en de netto woningvoorraad dus moeten toenemen met 18.428 woningen (zie figuur 5.20). Gerelateerd aan deze cijfers, bedraagt de netto voortgang van de woningbouwafspraken met Groningen-Assen tot en met 2008 slechts 32,3%. Ten opzichte van de 'bruto' voortgang betekent dit een verslechtering van circa 13%-punt. De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen, brengt daarmee treffend de eerder in dit hoofdstuk geconstateerde knelpunten van bruto woningbouwafspraken in beeld. Om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke nieuwbouw van woningen in de periode 2005-2008 is het noodzakelijk om de totale toevoegingen, te splitsen in toevoegingen door nieuwbouw en toevoegingen anderszins (zie figuur 5.35 en paragraaf 5.1).



Figuur 5.35: totale woningtoevoegingen 2005-2008, nieuwbouw en anderszins (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

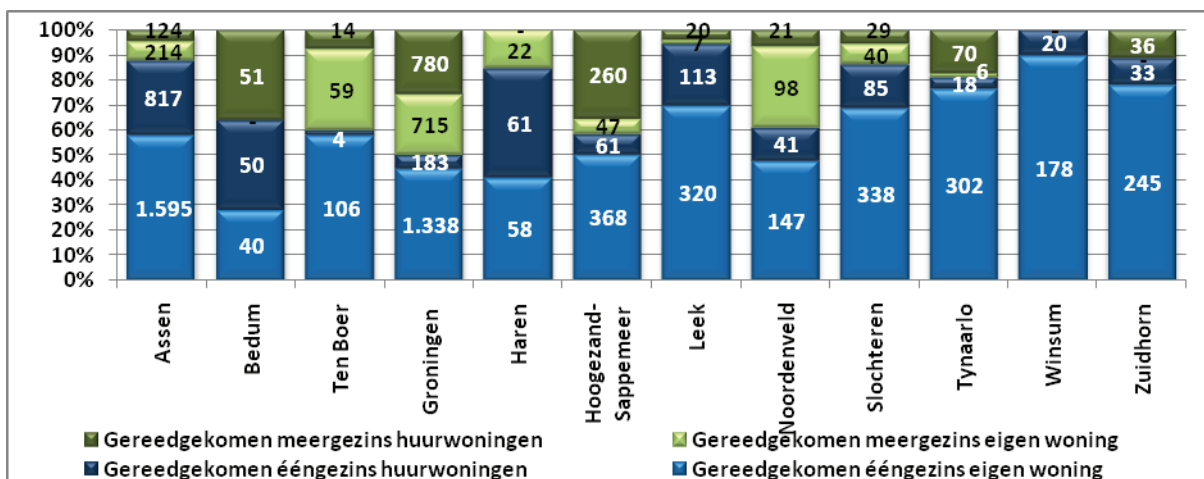
In relatie tot de totale woningtoevoegingen blijken met name in de gemeenten Groningen (18%), Haren (15%), Hoogezand-Sappemeer (10%) en Noordenveld (8%) relatief veel woningen op een dergelijke wijze gerealiseerd te zijn. In dezelfde periode (2005-2008) bedroeg het landelijk gemiddelde 9% en het gemiddelde van de 27 grote Nederlandse steden (G27, excl. de G4) 12% (CBS Statline, 2008). De toevoegingen anderszins van Groningen en Haren zijn daarmee relatief hoog. In absolute zin, zijn de toevoegingen 'anderszins' van de gemeente Groningen vele malen hoger dan in de overige gemeenten. De toevoegingen 'anderszins' in Groningen (658 woningen) zijn vrijwel even groot als de totale toevoegingen door nieuwbouw van de gemeenten Bedum, Ten Boer, Haren en Winsum samen (663 woningen).

In figuur 5.36 zijn de totale gemeentelijke toevoegingen door nieuwbouw nader uitgesplitst naar opdrachtgever. Ook hier zijn de verschillen tussen de gemeenten groot. Zo zijn in Leek (32%) en Slochteren (33%) relatief veel woningen gerealiseerd door 'andere particuliere opdrachtgevers'. In Groningen (5%) en Hoogezand-Sappemeer (6%) werden daarentegen relatief weinig woningen gerealiseerd door deze particuliere opdrachtgevers. Ook het aandeel van 'overheid en woningcorporaties' verschilt sterk tussen de gemeenten. Zo werd in Bedum 81% van de woningen gerealiseerd door deze opdrachtgevers. Ook in Hoogezand-Sappemeer (51%), Haren (48%) en Groningen (46%) was het aandeel van corporaties relatief groot. Het aandeel van corporaties in Groningen blijkt daarbij recent sterk te zijn toegenomen van 34% in 2005 naar 56,3% in 2008. Slechts in een drietal 'G31' steden blijken corporaties in 2008 een groter aandeel te hebben, in absolute zin blijken corporaties enkel in Amsterdam en Den Haag meer woningen opgeleverd te hebben (CBS Statline, 2008). In de Eindrapportage Woningbouw 2007' van de gemeente Groningen wordt zelfs gesproken over een corporatie aandeel in de totale woningtoevoegingen (+ anderszins) van 75% en een raming van 82% voor 2008 (gemeente Groningen, 2008).



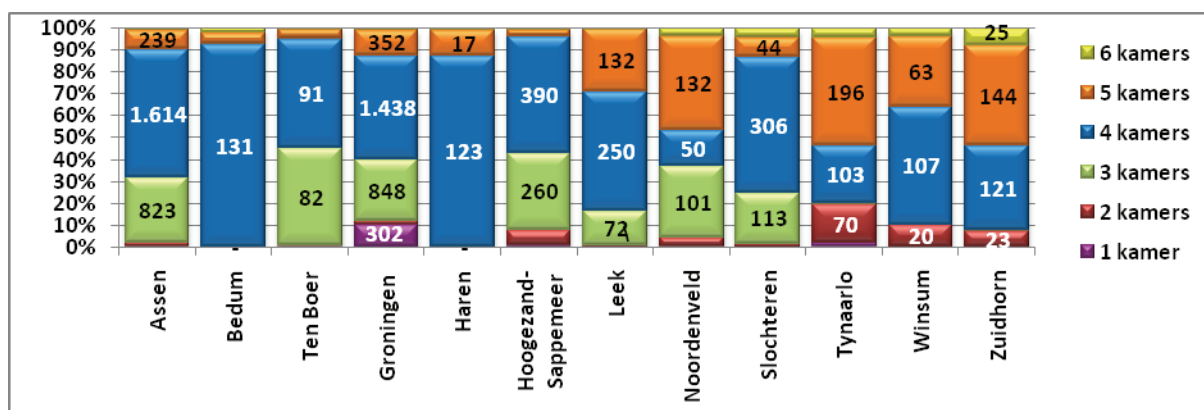
Figuur 5.36: toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008, naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de gemeenten Ten Boer (82%), Winsum (73%), Zuidhorn (70%), Tynaarlo (63%) en Assen (61%) werden relatief veel woningen gerealiseerd door 'bouwers voor de markt'. In de overige gemeenten bedroeg het aandeel minder dan 50%. In Groningen werd 49% van de woningen gerealiseerd door 'Bouwers voor de markt'. Ook de gerealiseerde woningtypologieën verschillen sterk tussen de gemeenten. Tussen de gemeenten in de regio Groningen-Assen bestaan er grote verschillen in de verhouding tussen enerzijds eengezins- en meergezinswoningen en anderzijds huur- en eigen woningen (zie figuur 5.37). Allereerst valt het relatief grote aandeel in eengezinswoningen op. Gemiddeld bestond 76% van de nieuwbouw in de regio uit eengezinswoningen. Dit aandeel ligt boven het Nederlandse niveau (zie figuur 5.9c). Er bestaan echter forse verschillen tussen de gemeenten. Gemeenten met een groot aandeel eengezinswoningen zijn: Winsum (100%), Leek (94%), Zuidhorn (89%) en Assen (88%). In andere gemeenten is het aandeel meergezinswoningen echter groot, zoals in Groningen (50%), Hoogezand-Sappemeer (42%), Ten Boer (40%) en Noordenveld (39%). Het aandeel van meergezinswoningen in Groningen is daarbij sterk toegenomen van 27% in 2005 naar 65% in 2008.



Figuur 5.37: toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008, naar type (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Tegelijkertijd bestaan er grote verschillen in de verhouding tussen het aandeel huur- en eigen woningen. Voor een belangrijk deel zal de verhouding tussen huur en eigen woningen bepaald worden door de opdrachtgevers van de bouw. Zo zullen corporaties veelal huurwoningen realiseren en bestaat de nieuwbouw van 'bouwers voor de markt' voor een belangrijk deel uit eigen woningen. In de regio Groningen-Assen werd in de periode 2005-2008 gemiddeld 30% van de woningen gebouwd als huurwoning. In de gemeenten Bedum (72%), Hoogezand-Sappemeer (44%), Haren (43%), Assen (34%) en Groningen (32%) lag het aandeel huurwoningen echter hoger. In veel van deze gemeenten ligt het aandeel van woningcorporaties ook relatief hoog (zie figuur 5.36). In enkele andere gemeenten is daarentegen juist het aandeel eigen woningen zeer groot. Zo werden bijvoorbeeld in Ten Boer (90%), Winsum (90%), Noordenveld (80%) en Tynaarlo (78%) relatief veel eigen woningen gerealiseerd. Maar ook in de twee grote steden Assen (66%) en Groningen (68%) lag het aandeel eigen woningen nog vrij hoog. Zeker aangezien relatief veel woningen gerealiseerd zijn door corporaties in Groningen. Dit impliceert dat ook corporaties in Groningen relatief veel koopwoningen realiseren. Ook binnen de categorieën eengezins- en meergezinswoningen bestaan er gemeentelijke verschillen in de verhouding huur-eigen woning. Zo werden er in Groningen, Ten Boer en Tynaarlo bijvoorbeeld relatief weinig eengezins huurwoningen gerealiseerd. In Haren, Bedum en Assen werden daarentegen relatief veel eengezins huurwoningen gerealiseerd. Indien de nieuwbouwproductie van de verschillende gemeenten nader uitgesplitst wordt naar het aantal kamers van de gerealiseerde woningen, ontstaat het overzicht in figuur 5.38.



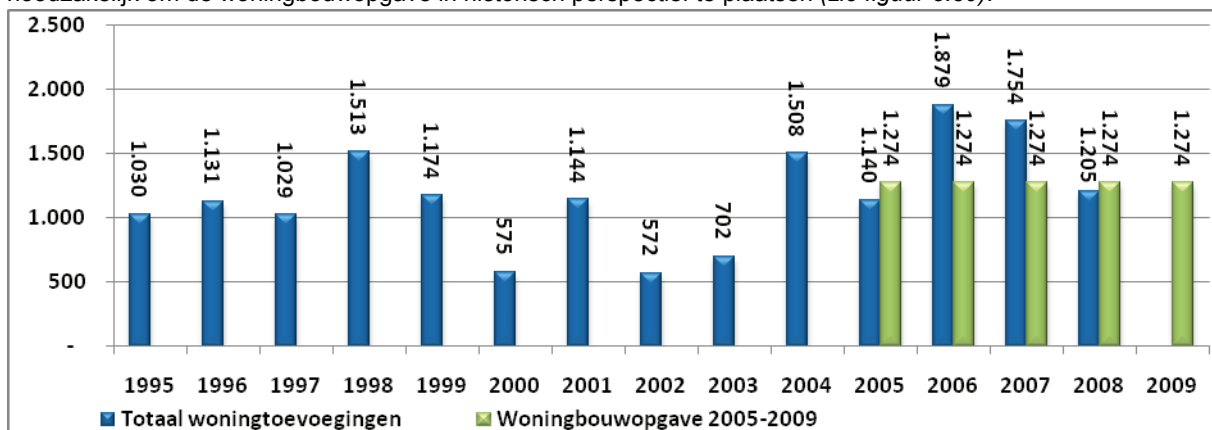
Figuur 5.38: toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008, naar woninggrootte (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Van alle gerealiseerde woningen tussen 2005 en 2008 in de regio Groningen-Assen had 1% 1 kamer, 4% 2 kamers, 18% 3 kamers, 53% vier kamers, 21% 5 kamers en 3% 6 kamers. Tussen de gemeenten blijken de verschillen echter groot te zijn. Zo werden vrijwel alle 1-kamer woningen gerealiseerd in Groningen.

Waarbij alle 302 1-kamer woningen gerealiseerd werden in 2008. Ook historisch gezien is dit aantal opvallend, aangezien enkel in 1988 nog een zevental 1-kamer woningen in Groningen werden gerealiseerd. Daarmee kan een deel van de recente productiestijging in Groningen verklaard worden. Ook het aandeel van 2-kamer woningen verschilt sterk tussen de gemeenten. Zo werden in Tynaarlo (18%), Winsum (10%), Hoogezand-Sappemeer (7%) en Zuidhorn (7%) relatief veel 2 kamerwoningen gerealiseerd. In de overige gemeenten was het aandeel van 2-kamerwoningen gering. Ook in Groningen werden ondanks het relatief grote aandeel van 1-kamerwoningen, in 2008 slechts 52 2-kamer woningen gerealiseerd. Al was dit aantal historisch gezien nog zeer groot. Tussen 1994 en 2007 werden namelijk slechts vier 2-kamer woningen gerealiseerd. In Bedum, Haren, Tynaarlo, Winsum, en Zuidhorn werden vrijwel geen woningen gerealiseerd met 3 kamers. In de overige gemeenten lag dit aandeel tussen 16% (Leek) en 45% (Ten Boer). In gemeenten Assen en Groningen bedroeg het aandeel 3-kamer woningen respectievelijk 30% en 28%. In veel gemeenten hadden de meeste opgeleverde woningen vier kamers. Met name in Bedum (93%), Haren (87%), Slochteren (62%) en Assen (59%) was het aandeel 4-kamer woningen relatief groot. In Noordenveld (16%), Tynaarlo (26%) en Zuidhorn (39%) was dit aandeel echter relatief klein. In Groningen bestond 48% van de nieuwbouw uit 4-kamer woningen. In de gemeenten Tynaarlo (49%), Zuidhorn (46%), Noordenveld (43%), Winsum (32%) en Leek (29%) werden relatief veel 5-kamer woningen gerealiseerd. In de gemeenten Groningen en Assen was dit slechts respectievelijk 12% en 9%. Het aantal 6-kamer woningen (of groter) is relatief beperkt in de totale nieuwbouwproductie. Het aandeel varieert van 0% in Leek tot 8% in Zuidhorn. In Groningen en Assen bestond het aandeel 6-kamer woningen slechts uit 1%.

## 5.5.2 De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Zwolle-Kampen

In figuur 5.13 werd al geconstateerd dat Zwolle-Kampen eind 2008 al 94% van haar opgave had voltooid. Daarmee was de regio Zwolle-Kampen één van de best presterende regio's in Nederland. Enkel de regio Twente presteerde beter dan Zwolle-Kampen. Om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de woningbouw is het noodzakelijk om de woningbouwopgave in historisch perspectief te plaatsen (zie figuur 5.39).

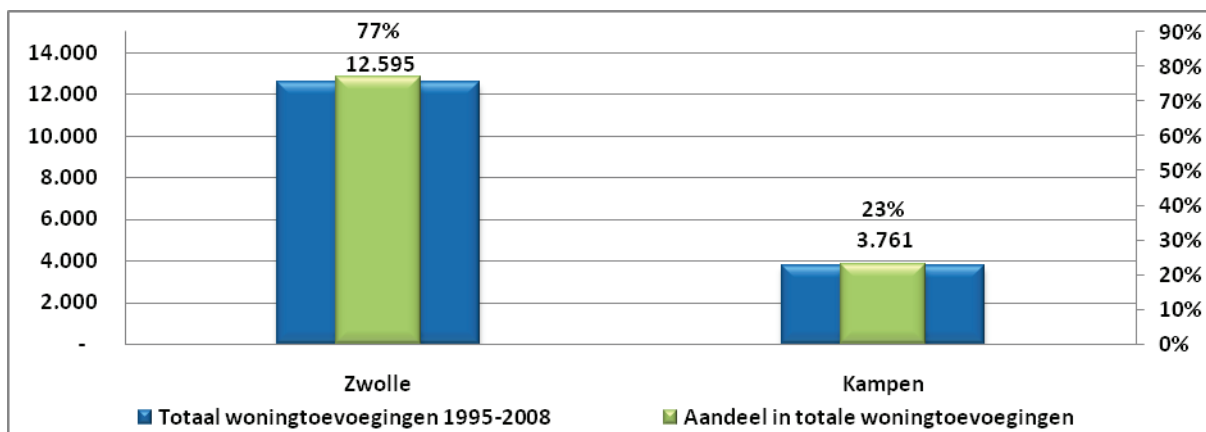


Figuur 5.39: historische woningtoevoegingen regio Zwolle-Kampen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Zwolle-Kampen heeft een woningbouwopgave van 6.370 woningen (zie figuur 5.21). In de periode 1995-2004 werden gemiddeld per jaar 1.038 woningen gerealiseerd in de regio Zwolle-Kampen. De woningbouwopgave bedraagt gemiddeld 1274 woningen per jaar (CBS Statline, 2008). De jaarlijkse productie van de woningbouwopgave ligt daarmee 22,7% boven de jaarlijkse productie in de periode 1995-2004. Daarmee kan de woningbouwopgave als ambitieus gekwalificeerd worden. De woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen lag echter nog vele malen hoger ten opzichte van de historische productie. Het aantal woningtoevoegingen in de regio Zwolle-Kampen blijkt in de jaren 2006 en 2007 het hoogst te zijn van de gehele periode 1995-2008.

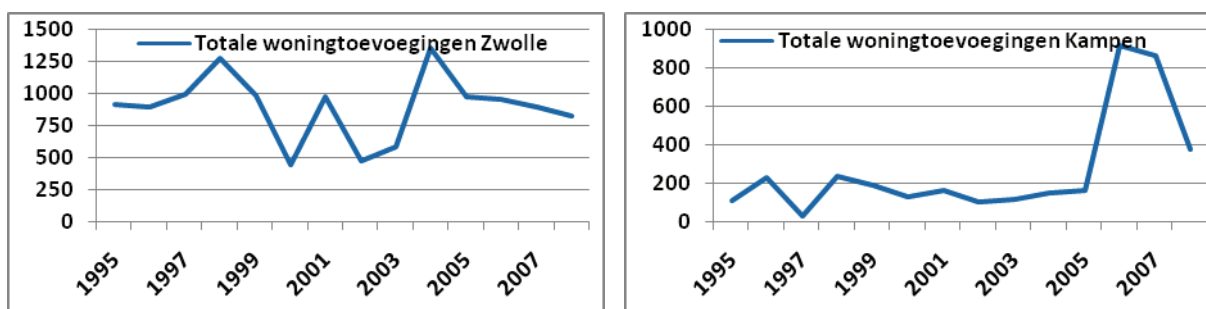


In de jaren 2005 en 2008 lag het aantal woningtoevoegingen onder de planning, maar de vele woningtoevoegingen in 2006 en 2007 hebben deze achterstand volledig goedge maakt. Conform de woningbouwafspraken bedraagt het aandeel van de gemeente Zwolle in woningbouwafspraken 69,9% (zie figuur 5.23) en het aandeel van de gemeente Kampen 30,1% (zie figuur 5.22). Gedurende de periode 1995-2008 bedraagt het aandeel van de gemeente Zwolle in de totale woningtoevoegingen 77% en van de gemeente Kampen 23% (zie figuur 5.40). In de periode 2005-2008 bedraagt het aandeel van Zwolle 61,3% en van de gemeente Kampen 38,7%. Daarmee heeft de gemeente Kampen een groter aandeel in de gerealiseerde woningtoevoegingen dan overeengekomen in de woningbouwafspraken. Het voorgaande wijst op een toename van de woningtoevoegingen in de gemeente Kampen ten opzichte van de gemeente Zwolle. Dit kan aangetoond worden door de historische gemeentelijke woningtoevoegingen (zie figuur 5.41).



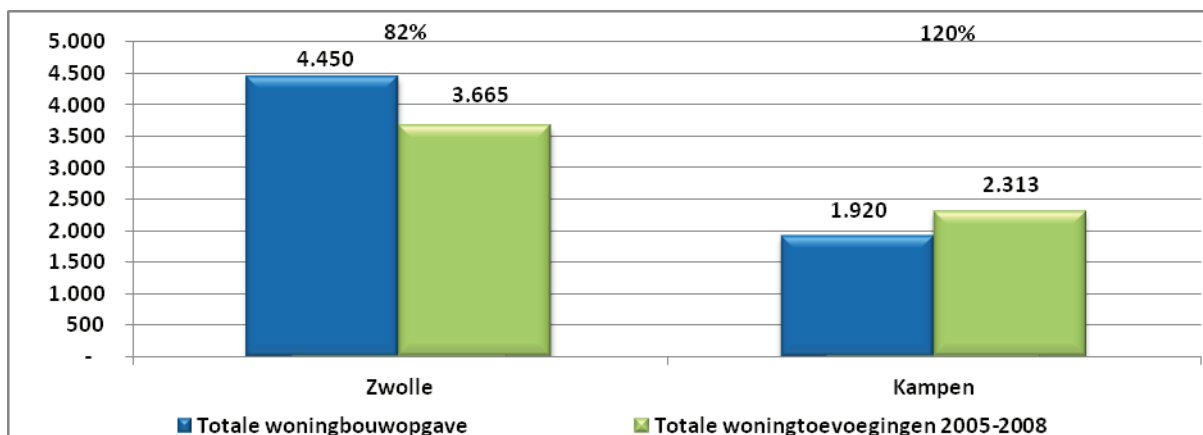
Figuur 5.40: Totale woningtoevoegingen Zwolle-Kampen 1995-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Vanaf een piek in 2004 (1.358 woningen), blijkt het aantal totale woningtoevoegingen in Zwolle licht af te nemen tot 832 woningen in 2008. In de gemeente Kampen is daarentegen een sterke stijging van het aantal woningtoevoegingen te zien vanaf 2005. Het aantal woningtoevoegingen steeg van 164 woningen in 2005 naar 916 woningen in 2006 en 860 woningen in 2007. In 2008 daalde het aantal toevoegingen weer tot 373 woningen.



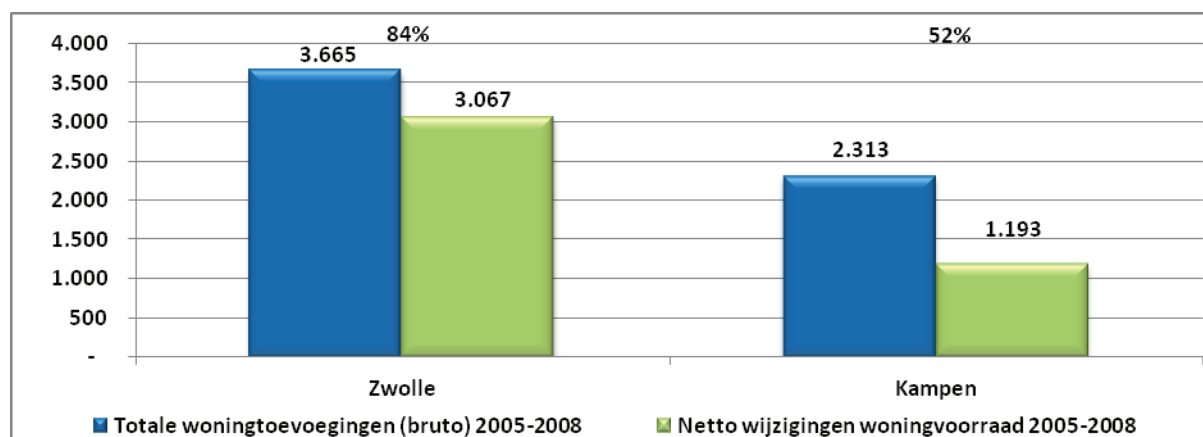
Figuur 5.41: totale woningtoevoegingen Zwolle-Kampen tussen 1995-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Deze cijfers vertalen zich ook in de voortgang van de woningbouwafspraken. De gehele regio bleek al 94% van haar woningbouwopgave (of 5.978 woningen) gerealiseerd te hebben. Uit figuur 5.21 bleek echter al dat de woningbouwopgave van de regio Zwolle-Kampen bestond uit verschillende componenten. Aan het eind van 2008 bleek de regio Zwolle-Kampen de gehele gesubsidieerde opgave (4.690 woningen) en de resterende VINEX opgave (400) ruim voltooid te hebben. Van de totale woningbouwopgave (inclusief extra ambitie) resteerde aan het eind van 2008 nog slechts 392 woningen. De voortgang van de woningbouwafspraken verschilt wel tussen de gemeenten Zwolle en Kampen. De gemeente Zwolle blijkt aan het eind van 2008, 82% van de afspraken voltooid te hebben en de gemeente Kampen blijkt 120% van de afspraken voltooid te hebben (zie figuur 5.42).



Figuur 5.42: voortgang van de woningbouwafspraken van Zwolle en Kampen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

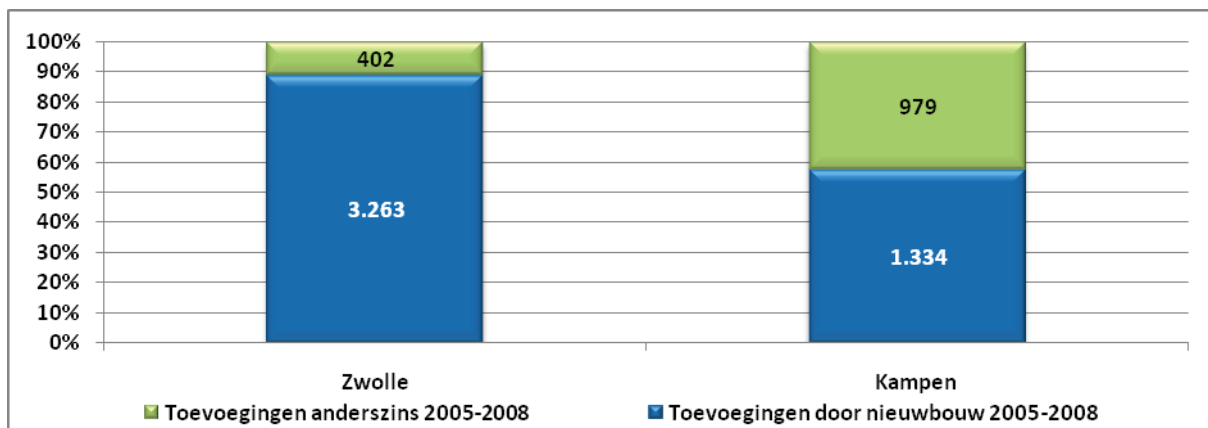
De gemiddelde jaarlijkse toevoegingen tussen 1995 en 2004 bedragen voor Zwolle 893 woningen en voor Kampen 145 woningen (CBS Statline, 2008). De gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave bedraagt voor Zwolle 890 woningen en voor kampen 384 woningen. De voortgang van de woningbouw lijkt daarmee niet verklaard te kunnen worden door een (te) lage of hoge woningbouwopgave. De woningbouwopgave van de gemeente kampen ligt immers ruim 2 maal hoger dan in de periode 1995-2004. Desondanks heeft de gemeente Kampen de opgave al in 2008 gerealiseerd. In figuur 5.43 zijn de totale woningtoevoegingen van de gemeenten Zwolle en Kampen geconfronteerd met de netto woningtoevoegingen.



Figuur 5.43: bruto en netto toevoegingen in de regio Zwolle-Kampen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

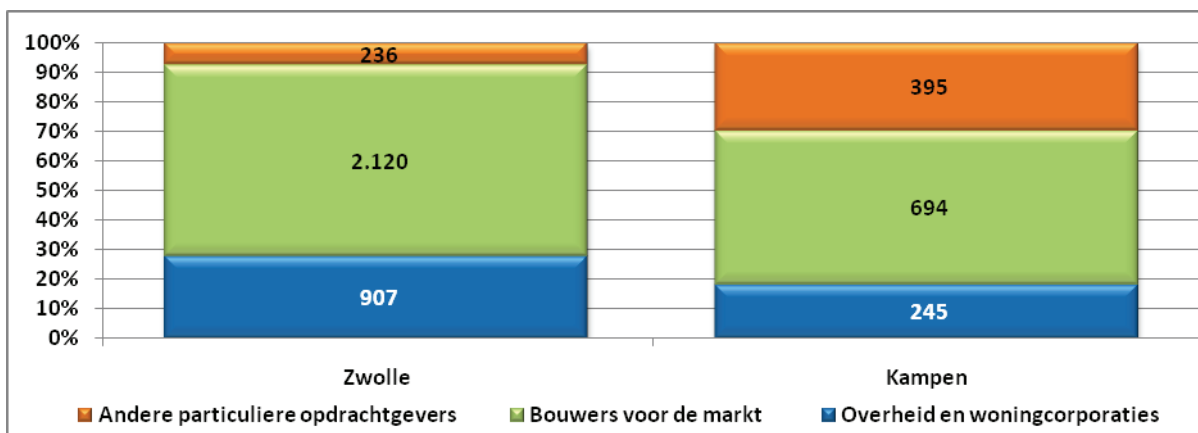
De gemeente Kampen blijkt relatief gezien substantieel minder woningen netto toegevoegd te hebben. De netto woningtoevoegingen bedragen hier slechts 52% van de totale toevoegingen. Voor de gemeente Zwolle ligt deze verhouding op 84%. Het aandeel van de gemeente Zwolle in de totale netto woningtoevoegingen bedraagt 72%. De gemeente Kampen blijkt 28% van de totale netto toevoegingen gerealiseerd te hebben. Voor de bruto toevoegingen bedroeg deze verhouding nog 61% en 39%. In de periode 2005-2008 blijkt de gemeente Kampen dan ook 855 woningen onttrokken te hebben. De gemeente Zwolle heeft daarentegen 'slechts' 501 woningen onttrokken aan de voorraad (CBS Statline, 2008). Voor de gemeente Kampen betreft dit 4,5% van de woningvoorraad (van begin 2005) en voor Zwolle 1,04%. Gerelateerd aan de totale voorraad heeft de gemeente Kampen daarmee in de periode 2005-2008 het grootste percentage woningen van alle BLS-gemeenten onttrokken aan de woningvoorraad (CBS Statline, 2008). In de regionale woningbouwafspraken met Kampen, werd nog uitgegaan van een totale vervanging van 500 woningen tussen 2005 en 2009 (zie figuur 5.22). De gemeente Kampen blijkt aan het einde van 2008 al meer woningen onttrokken te hebben, dan verwacht werd in de prestatieafspraken.

In de gehele regio Zwolle-Kampen werden tussen 2005 en 2008 netto 4.260 woningen toegevoegd aan de voorraad. De cijfers van ABF Research gingen uit van een gewenste netto toename van de voorraad van 4.051 woningen (zie figuur 5.24). Op basis van deze cijfers blijkt de regio Zwolle-Kampen aan het einde van 2008, dus ook de netto woningbouwopgave gehaald te hebben. Het ABF prognosticeerde een sloop van 1.039 woningen. Ondanks de hogere onttrekkingen (1.356 woningen) blijken de totale woningtoevoegingen hoog genoeg te zijn om de netto opgave te halen. Of deze situatie zo zal blijven, zal afhankelijk zijn van de bruto en netto toevoegingen in het jaar 2009. De voorgaande cijfers zeggen echter nog niets over de totale toevoegingen door nieuwbouw. Om deze reden zijn in figuur 5.44 de totale woningtoevoegingen in de regio Zwolle-Kampen uitgesplitst in toevoegingen door nieuwbouw en toevoegingen anderszins. De toevoegingen 'anderszins' bedragen in Zwolle circa 11% van de totale woningtoevoegingen. Dit ligt boven het landelijk gemiddelde (in de periode 2005-2008) van 9% en onder het gemiddelde van de 27 grote Nederlandse steden (G 27): 12%. In de gemeente Kampen blijken de toevoegingen 'anderszins' met 42,3% van de totale toevoegingen, uitzonderlijk hoog te zijn. Dit niveau ligt ver boven het landelijk gemiddelde en de 27 grote steden. Van alle Nederlandse gemeenten blijken slechts een drietal gemeenten tussen 2005 en 2008 een percentage boven de 40% te hebben: Zundert, Sittard-Geleen en Kampen (CBS Statline, 2008). Volgens deze cijfers zou bijna de helft van de totale woningtoevoegingen (979 woningen) in Kampen resulteren uit woningsplitsing en dergelijke.



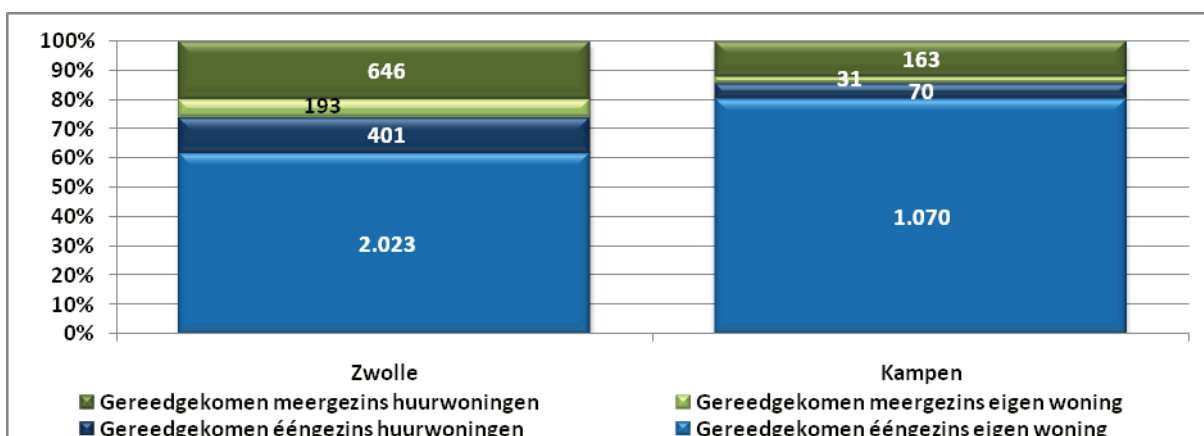
Figuur 5.44: Nieuwbouw en toevoegingen anderszins 2005-2008 Zwolle-Kampen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Het lijkt onwaarschijnlijk dat een dergelijk aantal woningen gerealiseerd kan worden door bijvoorbeeld woningsplitsing en verbouw van kantoren naar woningen. Zeker aangezien historisch gezien relatief weinig woningen in Kampen zijn toegevoegd door 'toevoegingen anderszins'. Zo werden van 1988 tot en met 2005 slechts 81 woningen 'anderszins' toegevoegd (CBS Statline, 2008). De totale 'toevoegingen anderszins' in Kampen in de driejarige periode 2006-2008 zijn zelfs hoger dan de totale woningtoevoegingen in de zesjarige periode van 2000 tot en met 2005. Deze 979 'anderszins toegevoegde' woningen bestonden volgens het CBS uit 759 eigen woningen en 220 huurwoningen (CBS Statline, 2008). Verder worden deze cijfers echter niet verantwoord door de officiële CBS Cijfers. De toevoegingen 'anderszins' in de gemeente Kampen laten dan ook duidelijk de knelpunten van de huidige bouwproductiecijfers zien. Op landelijk niveau lijkt het aandeel 'toevoegingen anderszins' relatief klein, terwijl er regionaal forse verschillen bestaan, die de regionale woningproductiecijfers sterk lijken te vertekenen. In figuur 5.45 zijn de totale toevoegingen door nieuwbouw uitgesplitst naar opdrachtgever. In Zwolle werd 28% van de nieuwbouw gerealiseerd door 'overheid en corporaties', terwijl in Kampen 'slechts' 18% van de nieuwbouw door deze opdrachtgevers gerealiseerd werd. In Zwolle werden daarentegen meer woningen gerealiseerd door 'Bouwers voor de markt' (65%) dan in Kampen (52%). Tot slot was het aandeel van andere particuliere opdrachtgevers in Kampen (30%) fors hoger dan in Zwolle (7%). Zeker ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 11% (2005-2008), is dit een fors percentage. De landelijke doelstelling van 30% particulier opdrachtgeverschap lijkt daarmee in Kampen gehaald te worden.



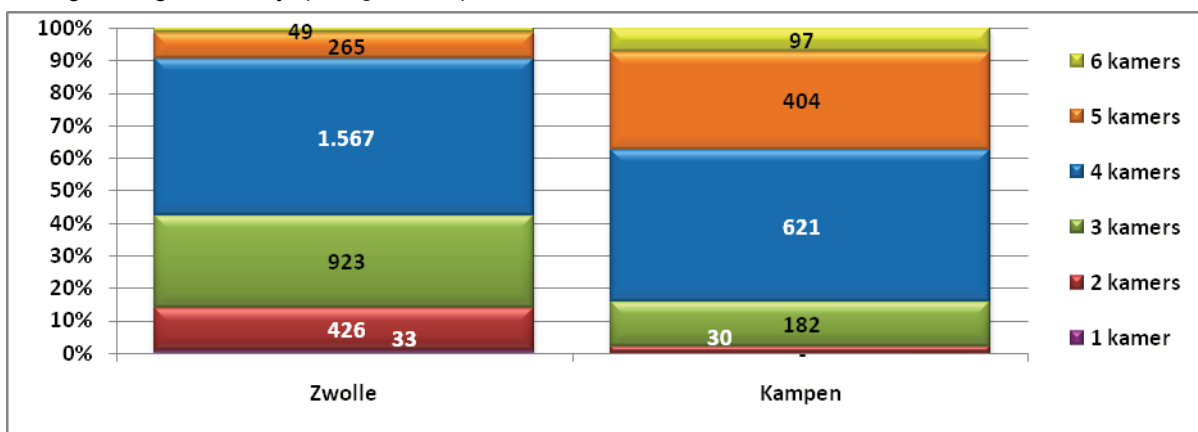
Figuur 5.45: Toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008 naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Indien de toevoegingen door nieuwbouw uitgesplitst worden naar woningtypologie ontstaat het overzicht uit figuur 5.46. Ook naar typologie bestaan er enkele verschillen tussen Zwolle en Kampen. Zo blijkt het aandeel eengezinswoningen in Kampen (85%) hoger te liggen dan in Zwolle (74%).



Figuur 5.46: Toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008 naar type (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In Kampen ligt daarbij het aandeel eengezins eigen woningen (83%) hoger dan in Zwolle (68%) en in Zwolle ligt het aandeel eengezins huurwoningen (12%) hoger dan in Kampen (5%). Ook het aandeel meergezins huurwoningen ligt in Zwolle hoger (20%) dan in Kampen (12%), dit geldt eveneens voor het aandeel meergezins eigen woningen (Zwolle: 6% en Kampen: 2%). Ook in de regio Zwolle-Kampen blijkt het aandeel van 4-kamer woningen het grootst te zijn (zie figuur 5.47).

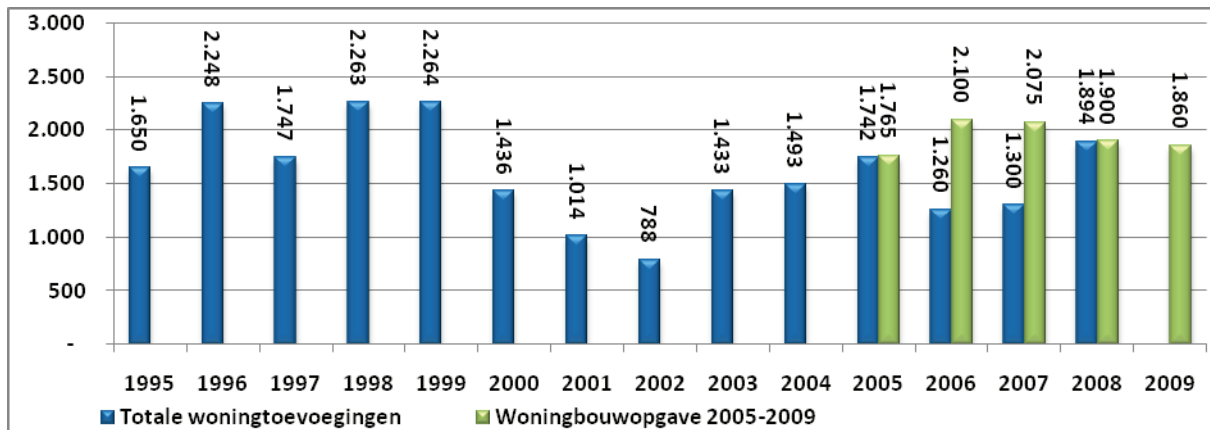


Figuur 5.47: Toevoegingen door nieuwbouw 2005-2008 naar woninggrootte (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In Zwolle bedraagt dit percentage 48% en in Kampen 47%. Enkele verschillen doen zich voor bij de grotere woningen. Het aandeel van 5- (30%) en 6- (7%) kamer woningen ligt in Kampen fors hoger dan in Zwolle (8% en 2%). In Zwolle blijken daarentegen meer kleinere woningen gerealiseerd te zijn. Zo bestond 1% van de nieuwbouw in Zwolle uit 1-kamer woningen en 13% uit 2-kamerwoningen. In Kampen bedroeg het aandeel van deze 1- en 2-kamer woningen samen slechts 2%.

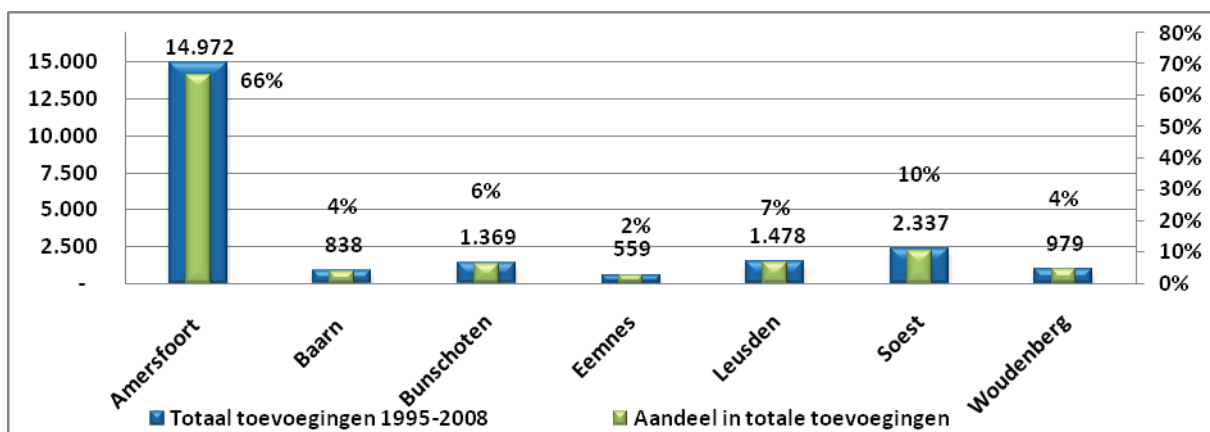
### 5.5.3 De voortgang van de woningbouwproductie in Stadsgewest Amersfoort

In figuur 4.13 werd uiteengezet dat Stadsgewest Amersfoort aan het eind van 2008, 64% van haar woningbouwopgave (zie ook figuur 5.18) had gerealiseerd. Gemiddeld bedraagt de woningbouwopgave voor de periode 2005-2009 van Stadsgewest Amersfoort 1.940 woningen per jaar. Daarmee ligt de jaarlijkse opgave circa 18,7% hoger dan het gemiddelde aantal jaarlijkse woningtoevoegingen tussen 1995 en 2004. In figuur 4.48 zijn de historische woningtoevoegingen en de huidige woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort weergegeven. Hieruit blijkt dat in de jaren 2005 en 2008 de totale woningtoevoegingen slechts enkele woningen onder de woningbouwafpraak lag. In de jaren 2006 en 2007 lag het aantal woningtoevoegingen echter fors onder de afspraak. Vanaf het dieptepunt in 2002 is de het aantal woningtoevoegingen weer sterk toegenomen. In de jaren vanaf 2000 is het jaarlijks aantal woningtoevoegingen echter niet meer boven het niveau van 1999 uitgekomen (2.264 woningen).



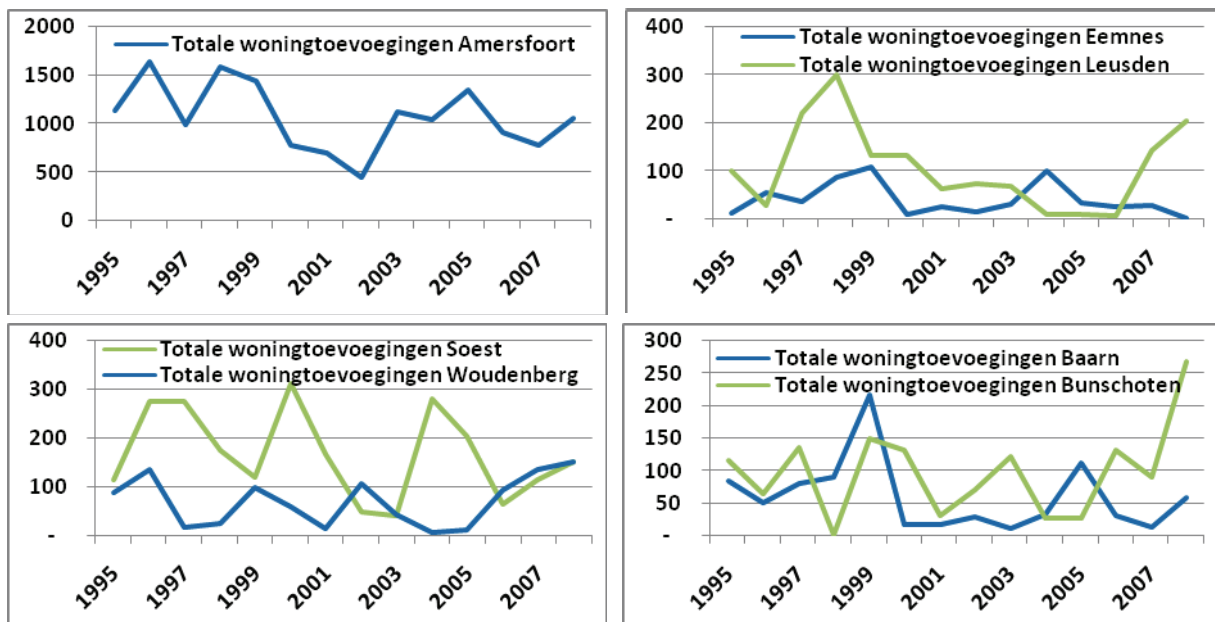
Figuur 5.48: totale toevoegingen Stadsgewest Amersfoort en woningbouwopgave (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

De zeven gemeenten hebben in verschillende mate bijgedragen aan de totale woningtoevoegingen in de periode 1995-2008 (zie figuur 5.49). De gemeente Amersfoort blijkt verantwoordelijk voor 66% van de totale woningtoevoegingen in deze periode. In de periode 2005-2008 bedraagt het aandeel van Amersfoort 66,1% daarmee ligt het aandeel 0,9%-punt onder het afgesproken aandeel in de totale opgave (zie figuur 5.26).



Figuur 5.49: totale toevoegingen 1995-2008 en aandeel in totale toevoegingen (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

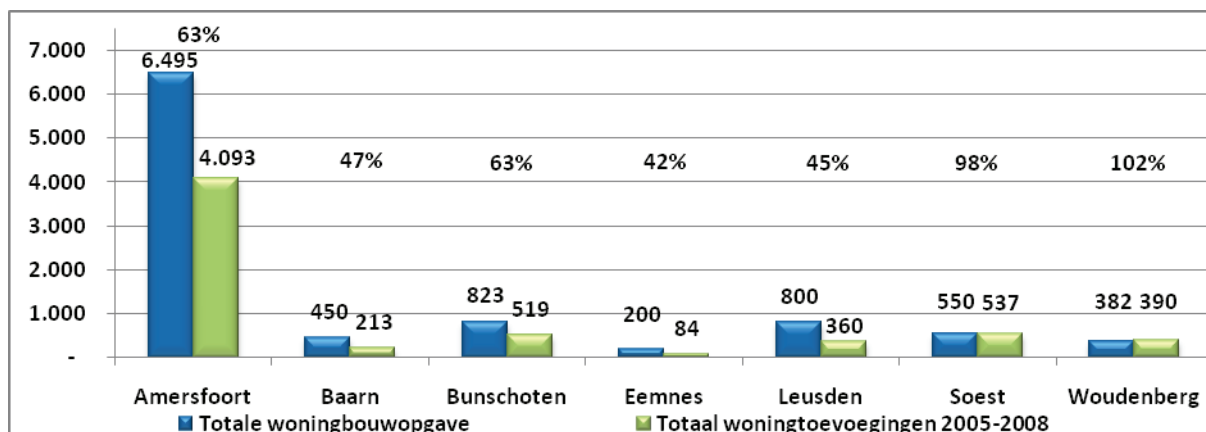
Van enkele gemeenten ligt het aandeel in de totale toevoegingen tussen 2005-2008 onder de afspraken: Baarn (-1,2%-punt), Bunschoten (-0,11%-punt), Eemnes (-0,71%-punt) en Leusden (-2,44%-punt). Het aandeel van een tweetal gemeenten is echter hoger dan afgesproken: Soest (+3,33%-punt) en Woudenberg (+2,36%-punt). De totale gemeentelijke woningtoevoegingen blijken in het verleden echter sterk te verschillen (zie figuur 5.50). In Amersfoort blijkt het aantal woningtoevoegingen tussen 1998 en 2002 flink teruggelopen te zijn. Tussen 2002 en 2005 steeg het aantal woningtoevoegingen echter weer sterk. Vanaf 2005 blijkt de productie tot 2007 wat terug te lopen, waarna in 2008 weer een lichte stijging is waar te nemen. Het aantal woningtoevoegingen in Eemnes blijkt met uitzondering van enkele pieken in 1999 en 2004 over de gehele periode relatief laag te zijn. Na een langdurige daling vanaf 1998 blijkt het aantal woningtoevoegingen in Leusden echter weer sterk toe te nemen vanaf 2006. Toch ligt het aandeel in de totale woningtoevoegingen, van zowel Eemnes als Leusden lager dan de afspraken. In Woudenberg blijkt het aantal woningtoevoegingen vanaf 2005 sterk te zijn toegenomen. In Soest is vanaf 2006 weer een stijging in het aantal woningtoevoegingen waar te nemen. Het aantal woningtoevoegingen in Baarn blijkt tussen 2005 en 2007 licht te dalen, waarna in 2008 weer een lichte stijging is waar te nemen. Het aantal woningtoevoegingen in Bunschoten blijkt in 2008 uitzonderlijk hoog te zijn. De toevoeging van 269 woningen bleek het hoogste aantal te zijn in de periode 1995-2008. Alleen Woudenberg blijkt ook in de periode 2005-2008 de hoogste jaarlijkse toevoeging gerealiseerd te hebben (in 2008) sinds 1995.



Figuur 5.50: totale gemeentelijke toevoegingen 1995-2008 (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

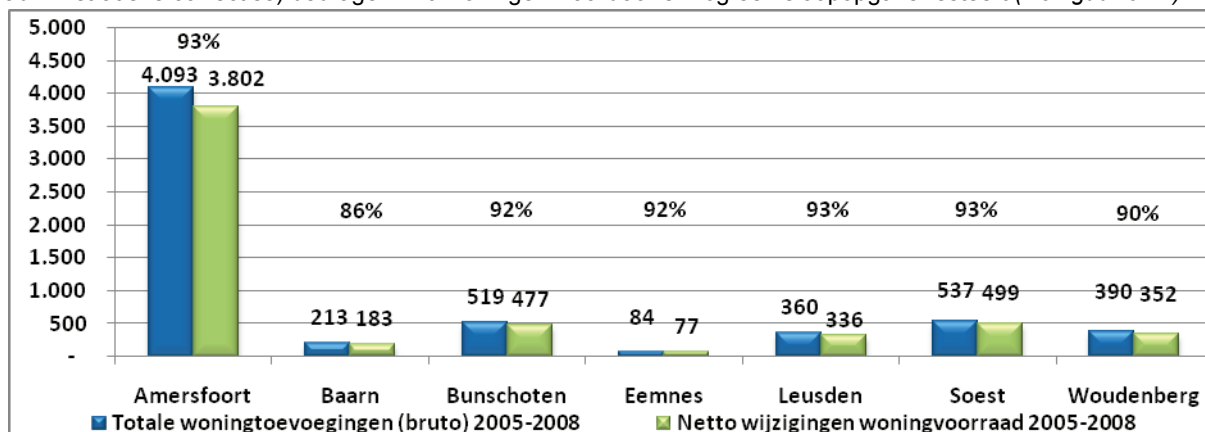
De in figuur 5.50 uiteengezette totale woningtoevoegingen blijken zich ook te vertalen in de voortgang van de gemeentelijke woningbouwopgave (zie figuur 5.51). Aan het einde van 2008 blijkt de gemeente Woudenberg reeds 102% van haar opgave gerealiseerd te hebben. Ook de gemeente Soest blijkt met een voortgang van 98%, vrijwel haar gehele opgave al in 2008 gerealiseerd te hebben. De voortgang van de gemeenten Eemnes (42%), Leusden (45%) en Baarn (47%) blijken relatief ver achter te lopen op de woningbouwafspraken. De voortgang in de gemeenten Amersfoort (63%) en Bunschoten (63%) blijkt ook iets achter te lopen op de planning. Indien de gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave van de gemeenten afgezet wordt tegen de gemiddelde jaarlijkse productie tussen 1995 en 2004 blijken de voortgangverschillen niet zonder meer verklaard te kunnen worden. Er blijken wel grote verschillen te bestaan tussen de huidige gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave en de gemiddelde jaarlijkse productie tussen 1995 en 2004: Amersfoort (+ 19%), Baarn (+44%), Bunschoten (+94%) Eemnes (-16%), Leusden (+43%), Soest (-39%) en Woudenberg (+ 30%) (CBS Statline / eigen bewerking).

Hieruit blijkt dat zowel een historisch gezien relatief lage taakstelling (Soest) als een relatief hoge taakstelling (Woudenberg) kan leiden tot een goede voortgang van de woningbouw. Ook in Bunschoten waar de gemiddelde jaarlijkse opgave 94% hoger is dan de gemiddelde toevoeging tussen 1995 en 2004, is de voortgang nog relatief goed te noemen. In Eemnes is de gemiddelde jaarlijkse opgave daarentegen 16% lager dan in de periode 1995-2004, desalniettemin is de voortgang van de woningbouwafspraken het laagst in deze gemeente.



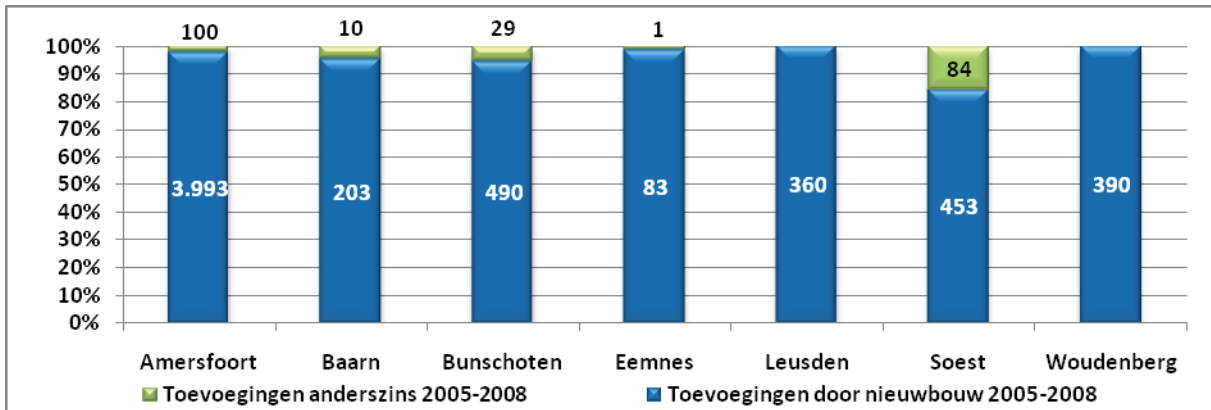
Figuur 5.51: Voortgang gemeentelijke woningbouwopgaven (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Uit figuur 5.25 bleek al dat de woningbouwopgave van Stadsgewest Amersfoort bestond uit verschillende componenten. Tot 2008 bleek het Stadsgewest 6.196 woningen toegevoegd te hebben. Daarmee heeft het Stadsgewest de gehele woningbouwopgave gerealiseerd, die conform de Primos 2003 nodig was om te komen tot een woningtekort van 1,5%. Van de resterende opgave bleken aan het einde van 2008 nog slechts 262 woningen te resteren. Gezien de gemiddelde jaarlijkse toevoeging van 1.549 woningen tussen 2005 en 2008 is het waarschijnlijk dat het Stadsgewest deze resterende opgave en een deel van de extra ambitie in 2009 nog zal realiseren. In figuur 5.52 zijn de totale woningtoevoegingen van het Stadsgewest Amersfoort afgezet tegen de netto woningtoevoegingen. Hieruit blijkt dat de verschillen tussen bruto en netto toevoegingen in alle zeven gemeenten relatief klein zijn. De verhouding tussen bruto en netto toevoegingen ligt tussen de 86% (Baarn) en 93% (Amersfoort, Leusden en Soest). In de gehele regio zijn bruto 6.196 woningen en netto 5.726 woningen toegevoegd. Over de gehele regio gezien bedragen de netto toevoegingen 92% van de bruto toevoegingen. In vergelijking tot de regio's Groningen-Assen en Zwolle-Kampen blijken de verschillen in Stadsgewest Amersfoort relatief klein te zijn. Het ABF stelde dat de woningvoorraad in het Stadsgewest netto met 5.496 woningen moest toenemen om te komen tot een woningtekort van 1,5% (zie figuur 5.27). Op basis van deze cijfers blijkt het Stadsgewest ook deze netto woningbouwopgave behaald te hebben. De totale onttrekkingen (inclusief administratieve correcties) bedragen 470 woningen waardoor er nog een sloopopgave resteert (zie figuur 5.27).



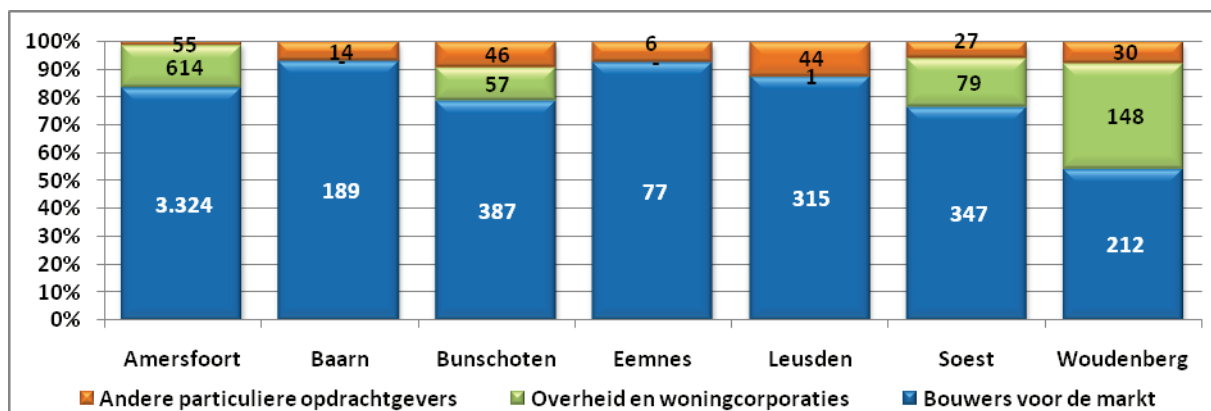
Figuur 5.52: bruto en netto woningtoevoegingen Stadsgewest Amersfoort (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

De totale toevoegingen in Stadsgewest blijken voornamelijk te bestaan uit toevoegingen door nieuwbouw (zie figuur 5.53). De 'toevoegingen anderszins' blijken in vrijwel alle gemeenten zeer klein te zijn. Enkel in Soest is het aandeel 'toevoegingen anderszins' met 15,6% relatief groot.



Figuur 5.53: Toevoegingen door nieuwbouw en anderszins Stadsgewest Amersfoort (CBS Statline, 2008 / eigen)

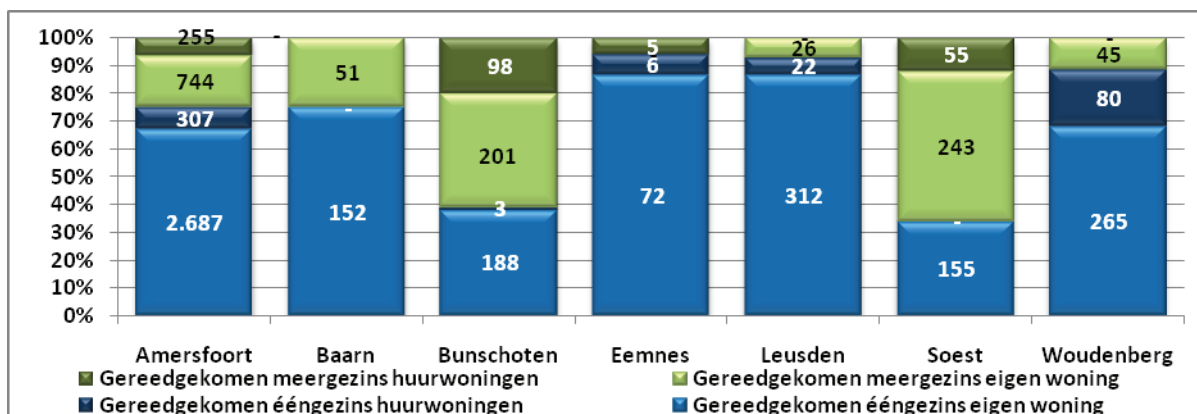
In figuur 5.54 zijn de totale gemeentelijke toevoegingen door nieuwbouw uitgesplitst naar opdrachtgever. Hieruit blijkt dat de 'Bouwers voor de markt' een zeer groot aandeel hebben in de totale nieuwbouwtoevoegingen. Gemiddeld werd in de regio 81% van de nieuwbouw gerealiseerd 'Bouwers voor de markt', 12% door 'Overheid en woningcorporaties' en 7% door andere particuliere opdrachtgevers. In Baarn, Eemnes en Leusden werd zelfs geen enkele nieuwbouwwoning gerealiseerd door corporaties. In de overige gemeenten was het aandeel van corporaties ook relatief laag: Bunschoten (12%), Amersfoort (15%), Soest (17%) en Woudenberg (38%). Met uitzondering van Woudenberg, lag het aandeel van 'Bouwers voor de markt' tussen 77% en 93%. In vergelijking tot de regio's Groningen-Assen (50%) en Zwolle-Kampen (58%) blijkt het aandeel van 'Bouwers voor de markt' in Stadsgewest Amersfoort (81%) zeer hoog te zijn.



Figuur 5.54: Toevoegingen door nieuwbouw naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

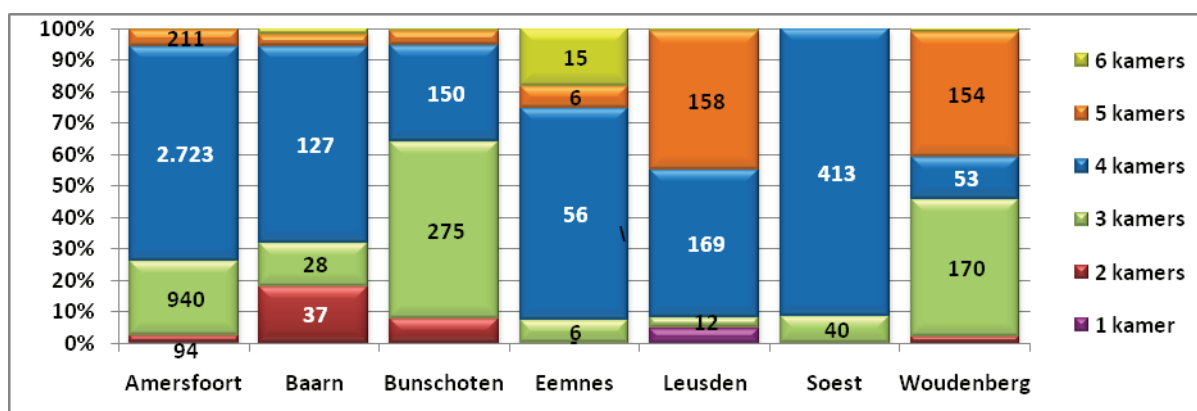
Indien de totale toevoegingen uitgesplitst worden naar woningtypologie blijkt dat in de regio voornamelijk eengezinswoningen (71%) en eigen woningen (88%) gerealiseerd zijn (zie figuur 5.55). Slechts 12% van alle toevoegingen door nieuwbouw in de regio waren huurwoningen. Tussen de gemeenten bestaan nog wel enkele grote verschillen. Zo bestond 66% van de nieuwbouw in Soest en 61% van de nieuwbouw in Bunschoten uit meergezinswoningen. In Eemnes en Leusden bestond de nieuwbouw slechts voor 6% en 7% uit meergezinswoningen. De huursector blijkt in de gemeenten Bunschoten en Woudenberg met 21% van de gerealiseerde nieuwbouw het grootst te zijn. In Baarn werd daarentegen geen enkele woning gerealiseerd in de huursector. Indien de toevoegingen door nieuwbouw uitgesplitst worden naar grootte, ontstaat het overzicht zoals deze in figuur 5.56 is weergegeven.





Figuur 5.55: toevoegingen door nieuwbouw Stadsgewest Amersfoort, naar type (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

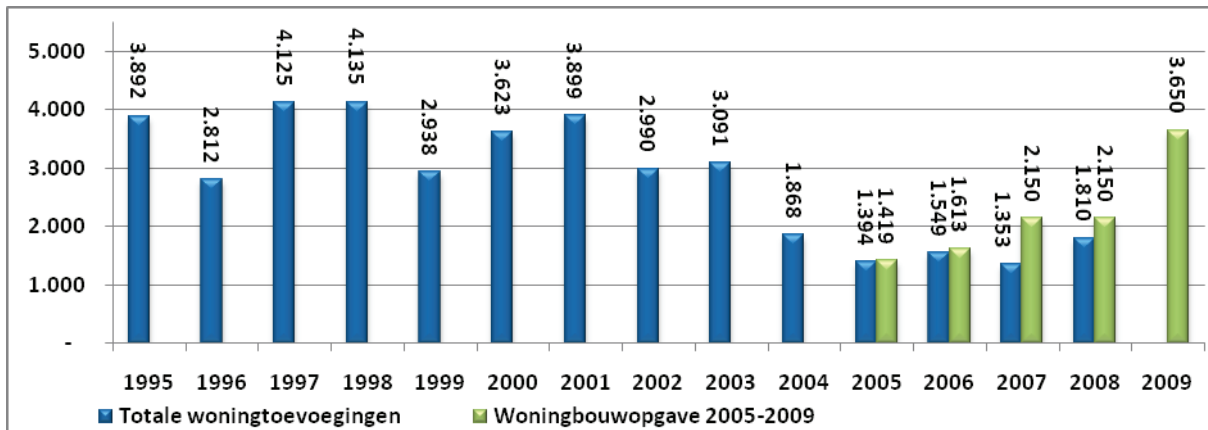
In Stadsgewest Amersfoort bestond gemiddeld 54% van de nieuwbouw uit 4-kamer woningen, 22% uit 3-kamer woningen, 15% uit 5-kamerwoningen, 3% uit 6-kamer woningen, 4% uit 2-kamerwoningen en 1% uit 1-kamer woningen. Wel bestaan er enkele opvallende verschillen tussen de zeven gemeenten. Zo werden alle 1-kamer woningen gerealiseerd in Leusden en bestond 18% van de nieuwbouw in Baarn uit 1-kamer woningen. In Bunschoten (56%), Woudenberg (44%) en Amersfoort (24%) bestond daarentegen een relatief groot deel van de gerealiseerde nieuwbouw uit 3-kamer woningen. In Soest (91%), Amersfoort (68%) en Baarn (63%) bestond een groot deel van de nieuwbouw uit 4-kamer woningen, terwijl in Woudenberg (14%) en Bunschoten (31%) relatief weinig 4-kamer woningen werden gerealiseerd. In de regio werden met uitzondering van Leusden (44%) en Woudenberg (39%) relatief weinig 5-kamer woningen gerealiseerd. Behalve in Eemnes (18%) lag het aandeel 6-kamer woningen in alle gemeenten onder de 3%.



Figuur 5.56: toevoegingen door nieuwbouw, naar woninggrootte (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

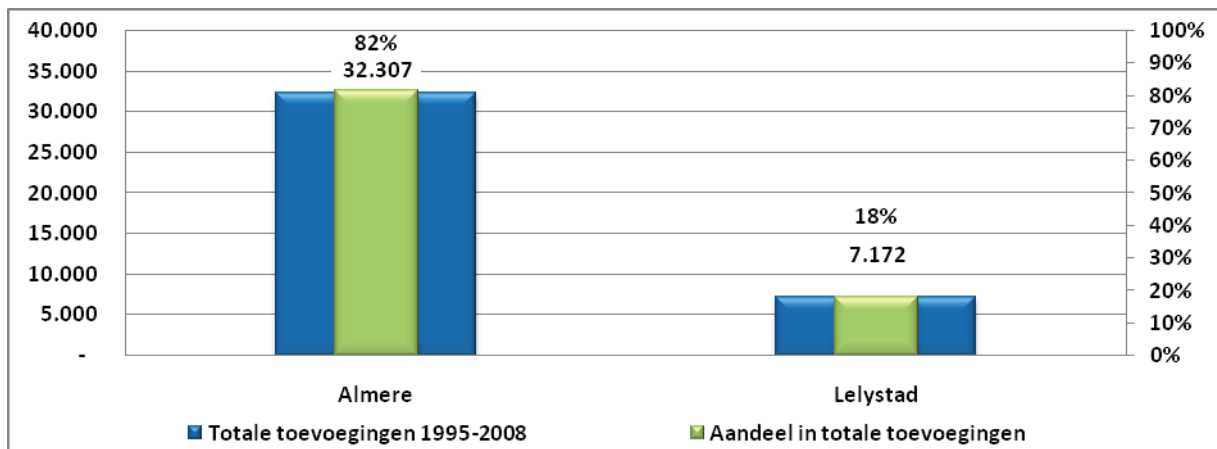
#### 5.5.4 De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Flevoland

Eind 2008 bedroeg de voortgang van de woningbouwafspraken in de regio Flevoland 56% (zie figuur 5.13). De totale woningbouwopgave van de regio Flevoland bedraagt 10.982 woningen (exclusief de inspanningsverplichting van de gemeente Almere). Gemiddeld betekent dit een jaarlijkse toevoeging van 2.196 woningen. In de periode 1995-2004 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse toevoegingen 3.337 woningen. De woningbouwopgave van de regio Flevoland ligt daarmee 34% lager dan de totale woningtoevoegingen tussen 1995 en 2004. Van de vier regio's is de regio Flevoland daarmee de enige regio met een lagere woningbouwopgave dan de gemiddelde jaarlijkse toevoeging tussen 1995 en 2004. Ook inclusief de inspanningsverplichting ligt de woningbouwopgave van de regio Flevoland nog onder dit historische gemiddelde. In figuur 5.57 zijn de historische totale toevoegingen en de huidige woningbouwopgave tegen elkaar afgezet.



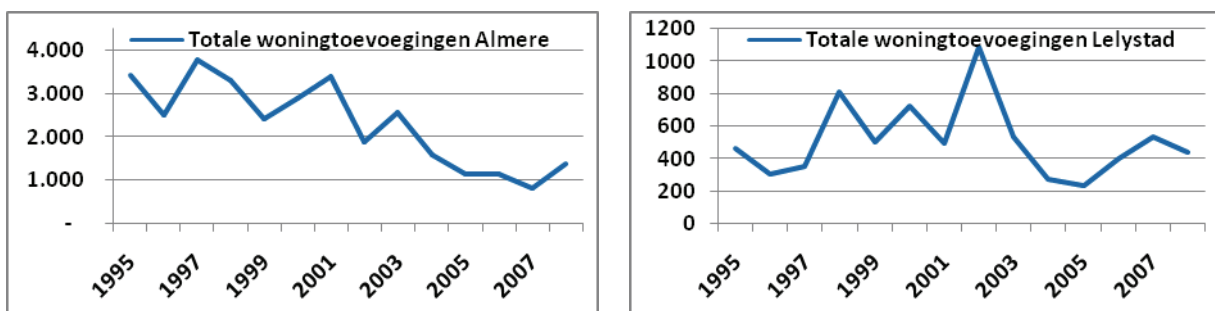
Figuur 5.57: totale toevoegingen en woningbouwopgave regio Flevoland (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Hieruit blijkt dat de regio Flevoland tussen 1995 en 2003 een zeer hoog en redelijk stabiel aantal woningtoevoegingen kende. Tussen 2003 en 2007 is de woningbouw in de regio echter fors gedaald van 3.091 in 2003 naar 1.353 woningen in 2007. Van de huidige woningbouwafspraken blijkt Flevoland nog geen enkel jaar de jaarlijkse opgave gerealiseerd te hebben (zelfs niet in de jaren voor het tekenen van het convenant in 2007). Van de totale woningtoevoegingen tussen 1995 en 2008 blijkt 82% gerealiseerd te zijn in de gemeente Almere en 18% in de gemeente Lelystad (zie figuur 5.58). In de periode van 2005 tot en met 2008 blijkt 74% van de totale woningtoevoegingen gerealiseerd te zijn in Almere en 26% in de gemeente Lelystad. Daarmee ligt het aandeel van Almere in de totale woningtoevoegingen tot 2008, 2,3%-punt onder haar aandeel in de totale woningbouwopgave (zie figuur 5.28).



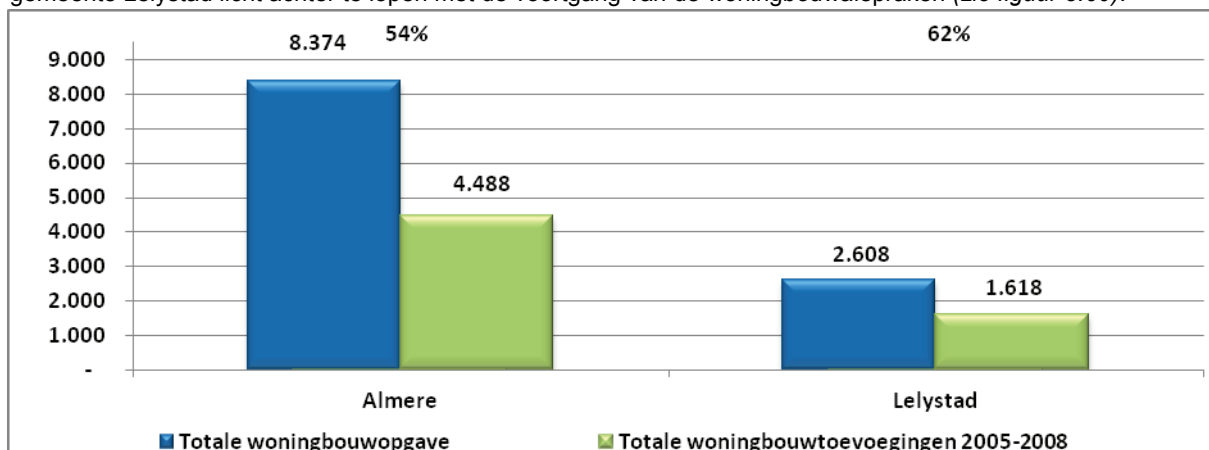
Figuur 5.58: totale toevoegingen 1995-2008 en aandeel gemeenten (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In figuur 5.59 zijn de historische totale woningtoevoegingen van de gemeenten Almere en Lelystad uiteengezet. De ontwikkeling van het aantal woningtoevoegingen blijkt sterk te verschillen tussen de gemeenten.



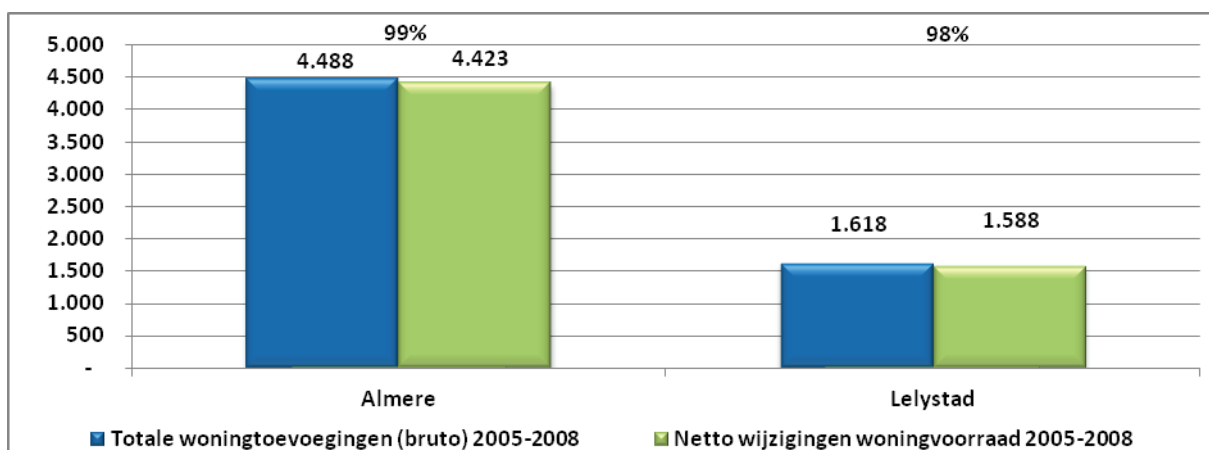
Figuur 5.59: totale toevoegingen 1995-2008 van Almere en Lelystad (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Het aantal woningtoevoegingen in Almere vertoont vanaf 1995 een duidelijke neerwaartse trend. Met uitzondering van enkele pieken, daalde het aantal woningtoevoegingen van 3.428 woningen in 1995 naar 814 woningen in 2007. In 2008 is weer een lichte stijging te zien tot 1.368 woningen. Tussen 1995 en 1997 was het aantal woningtoevoegingen in Lelystad echter relatief laag. Vanaf 1997 nam het aantal woningtoevoegingen daarentegen fors toe. De piek werd bereikt in 2002 toen 1.089 woningen werden toegevoegd. Vanaf 2002 daalde het aantal toevoegingen echter sterk tot 235 in 2005. Vanaf 2005 steeg het aantal woningtoevoegingen echter weer fors tot 539 woningen in 2007 en 442 woningen in 2008. Almere blijkt dan ook ten opzichte van de gemeente Lelystad licht achter te lopen met de voortgang van de woningbouwafspraken (zie figuur 5.60).



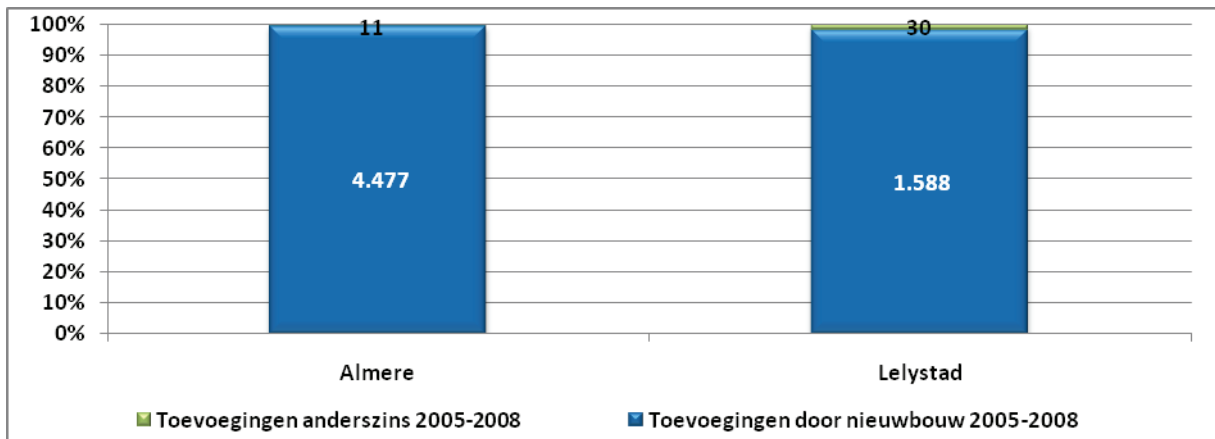
Figuur 5.60: voortgang woningbouwafspraken Almere en Lelystad (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Aan het einde van 2008 had Almere 'slechts' 54% van haar totale woningbouwopgave gerealiseerd. Indien de inspanningsverplichting meegenomen wordt in de beoordeling van de woningbouwafspraken verslechtert dit percentage tot 43%. Voor de gemeente Lelystad bedroeg de voortgang van de woningbouwafspraken 62%. In de regio Flevoland blijken de bruto en netto toevoegingen vrijwel gelijk aan elkaar te zijn (zie figuur 5.61).



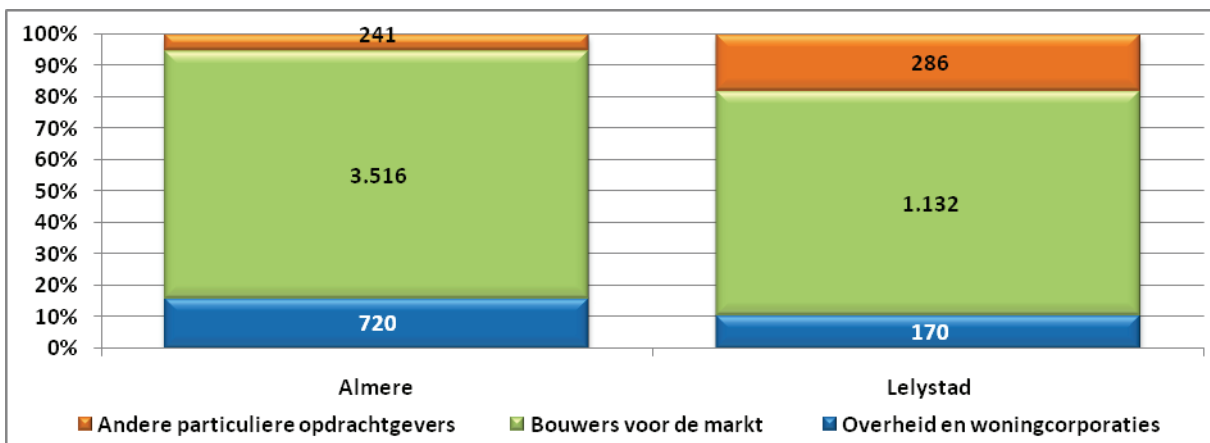
Figuur 5.61: voortgang woningbouwafspraken Almere en Lelystad (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Deze verhouding komt in grote lijnen overeen met de cijfers van ABF Research (zie figuur 5.29). Het Rijk bleek met de regio Flevoland een substantieel lagere woningbouwopgave overeen te zijn gekomen dan genoemd werd door ABF Research. Indien de gerealiseerde netto woningtoevoeging van de regio Flevoland afgezet wordt tegen de ABF prognose blijkt dat eind 2008, 31% van de gewenste toename woningvoorraad (19.476 woningen) gerealiseerd te zijn (zie figuur 5.29). In de regio Flevoland blijken er voornamelijk woningen toegevoegd te zijn door nieuwbouw (zie figuur 5.62). In totaal werden er slechts 41 woningen gerealiseerd door 'toevoegingen anderszins'. In figuur 5.63 zijn de totale toevoegingen door nieuwbouw in de regio Flevoland, uitgesplitst naar opdrachtgever.



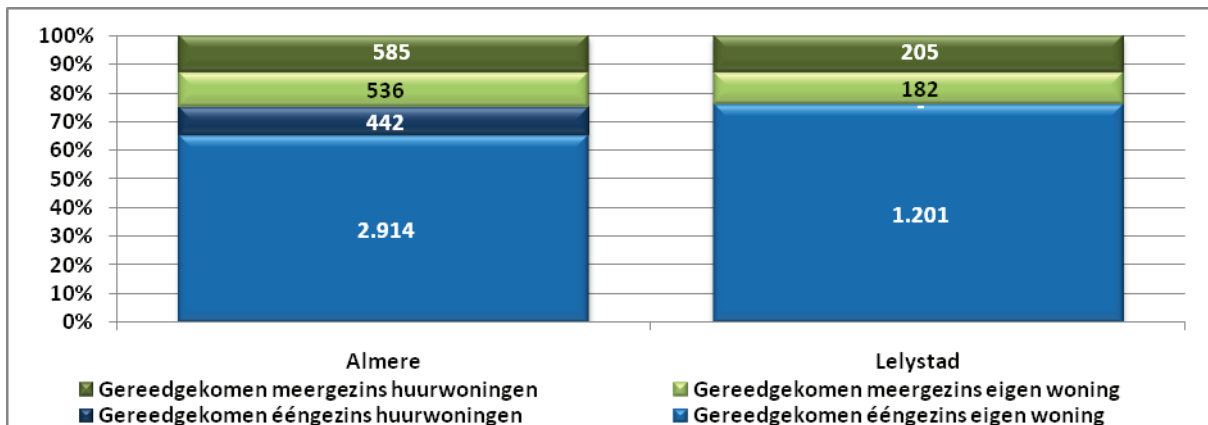
Figuur 5.62: toevoegingen door nieuwbouw en 'anderszins' (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de regio Flevoland is 75% van de woningen gerealiseerd door de 'Bouwers voor de markt'. In de gemeente Almere is dit aandeel zelfs 79% en in de gemeente Lelystad ligt dit percentage op 71%. De corporaties blijken een relatief klein aandeel te hebben in de gerealiseerde nieuwbouw. In de gehele regio werd 13% van de woningen gerealiseerd door woningcorporaties. In de gemeente Almere bedroeg het aandeel 16% en in de gemeente Lelystad slechts 11%. In Lelystad werden al deze woningen gerealiseerd in 2007. Tussen 1995 en 2006 zijn er in de gemeente Lelystad slechts 25 woningen (0,41% van totale nieuwbouw) gerealiseerd door 'overheid en corporaties'. Het aandeel van corporaties in de totale nieuwbouwtoevoegingen is daarmee zeer klein te noemen. In de gemeente Almere bedroeg het aandeel van corporaties in de periode 1995-2006 echter nog 32,3%. Het aantal gerealiseerde woningen van corporaties blijkt dan ook sterk te zijn afgenomen tussen 2003 (1.126) en 2008 (164). Gemiddeld werd 12% van de woningen in de regio gerealiseerd door 'andere particuliere opdrachtgevers'. In Almere was het aandeel van deze opdrachtgevers 5% en in Lelystad 18%.



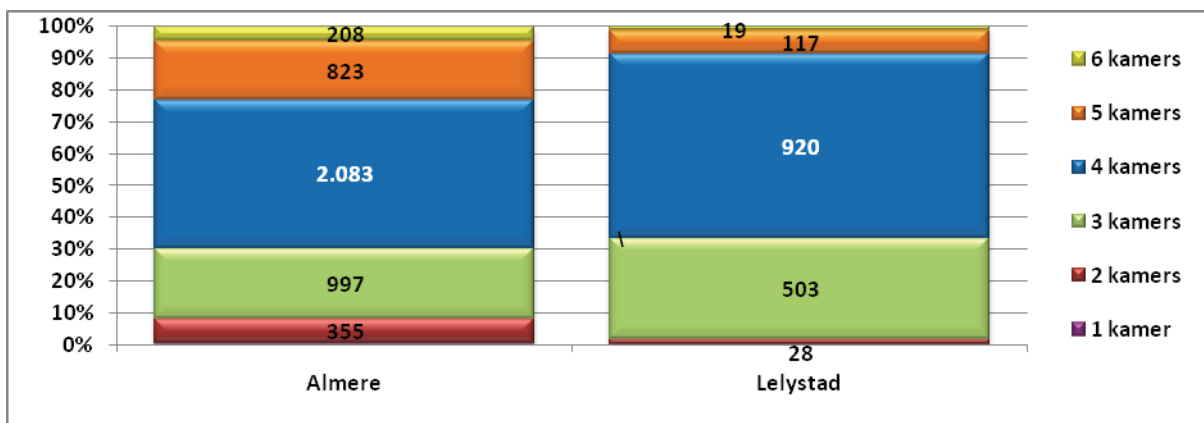
Figuur 5.63: toevoegingen door nieuwbouw naar opdrachtgever (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Indien de gerealiseerde woningbouw nader uitgesplitst wordt naar woningtype, blijkt dat 82% van de nieuwbouw in de regio bestaat uit eigen woningen (zie figuur 5.64). Slechts 18% van de gereedgekomen woningen in de regio Flevoland bestaat uit huurwoningen. In Almere bedraagt het aandeel eigen woningen 77% en in de gemeente Lelystad zelfs 87%. Daarbij werden in Lelystad geen eengezins huurwoningen gerealiseerd. Daarnaast werden in de regio voornamelijk eengezinswoningen gerealiseerd. Het aandeel eengezinswoningen bedroeg in Almere 75% en in Lelystad 76%. De 170 woningen die in 2007 door de corporatie gerealiseerd werden in Lelystad blijken allen meergezins huurwoningen te zijn (CBS Statline, 2008).



Figuur 5.64: toevoegingen door nieuwbouw naar type (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

Ook in de regio Flevoland had het merendeel van de gerealiseerde woningen 4 kamers (52%) (zie figuur 5.65). In Almere bedroeg het aandeel 4-kamer woningen 47% en in Lelystad 58%. Circa 27% van de nieuwbouw in de regio betrof 3-kamer woningen (Almere: 22% en Lelystad 32%). Slechts 5% van de gerealiseerde nieuwbouw in de regio betrof 2-kamerwoningen. Het aandeel van 5-kamer woningen was met name in Almere (18%) nog relatief groot. In de regio Flevoland werden in de periode 2005-2008 geen woningen gerealiseerd met 1 kamer en het aandeel van woningen met 6 kamers of meer was met 3% zeer gering.



Figuur 5.65: toevoegingen door nieuwbouw naar woninggrootte (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

## 5.6 Resumé

In hoofdstuk drie zijn de imperfecties van en de ontwikkelingen op de woningbouwmarkt nader uiteengezet. In dit hoofdstuk zijn de gevolgen van deze imperfecties en ontwikkelingen voor de woningbouwproductie nader geanalyseerd. Hiervoor is allereerst de historische ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwproductie uiteengezet. De ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwproductie blijkt een hoge dynamiek te kennen. In de ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwproductie zijn verschillende belangrijke wijzigingen van het Rijksbeleid te herkennen. Hierbij valt onder meer te denken aan de actieve rijksinterventie vanaf de Tweede Wereldoorlog, het terugtreden van de gemeentelijke woningbedrijven, de afbouw van diverse woningbouwsubsidies, de rijksstimulering van de woningbouw in het begin van de jaren tachtig en de toenemende marktwerking. De huidige situatie van op de woningbouwmarkt kan en mag dan ook niet beoordeeld worden zonder deze historische ontwikkeling in ogenschouw te nemen. De huidige institutionele structuur van de woningbouwmarkt vloeit direct voort uit de beschreven ontwikkelingen in hoofdstuk drie en vier. Naast de historische ontwikkeling van de woningbouwopgave is in dit hoofdstuk de huidige woningbouwopgave en – productie nader geanalyseerd.

Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen de nationale en regionale woningbouwopgave en –productie. Als toetsingskader zijn hiervoor de woningbouwafspraken 2005-2009 gehanteerd, die het Rijk is overeengekomen met verschillende Nederlandse stedelijke regio's. Anno 2009 zijn dit de enige nationale afspraken die gemaakt worden over de toekomstige woningbouwproductie in Nederland. Deze afspraken hebben tot doel het woningtekort terug te dringen tot 1,5% in 2010. Hiervoor is gebruik gemaakt van de woningbehoefte prognose van ABF Research: de Primos Prognose 2003. Op basis van deze prognose werd een landelijke en regionale woningbouwopgave bepaald. Deze woningbouwopgave wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd in de stedelijke regio's. Hiervoor heeft het Rijk in 2005 woningbouwafspraken gemaakt met de verschillende regio's.

Uit de analyse blijkt dat de nationale woningbouwopgave meerdere malen is bijgesteld. De bijstelling lijkt daarbij beïnvloed te worden door opportunistisch gedrag. De opgave werd bijvoorbeeld op basis van een vernieuwde prognose van de woningbehoefte neerwaarts bijgesteld, terwijl de aan deze prognose ten grondslag liggende factoren (bevolkingsprognoses van het CBS) uiterst onzeker blijken te zijn. Het neerwaarts bijstellen van woningbouwopgaven in een tijd van woningtekort is dan ook onwenselijk. Daarnaast zijn er grote vraagtekens te plaatsen bij de opbouw van de woningbouwopgave. De woningbouwopgave wordt uitgedrukt in bruto woningtoevoegingen en niet in een netto groei van de woningvoorraad. Hierdoor blijkt het monitoren en toetsen van de opgave sterk bemoeilijkt te worden. De woningbouwmarkt is echter een regionale markt en om de gevolgen van de in hoofdstuk 3 uiteengezette ontwikkelingen en imperfecties te bepalen is het noodzakelijk om meer inzicht te verkrijgen in de woningproductie op regionaal niveau. Hiervoor is een selectie gemaakt van een viertal stedelijke regio's: Groningen-Assen, Zwolle-Kampen, Stadsgewest Amersfoort en Flevoland. Van deze vier stedelijke regio's zijn de woningbouwafspraken en –productie geanalyseerd.

Uit de analyse van de regionale woningbouwafspraken en –productie bleek dat er op vrijwel alle vlakken van de woningbouwafspraken en –productie grote verschillen bestaan tussen de vier regio's. De woningbouwafspraken lijken op het eerste gezicht uniform van karakter te zijn maar een nadere analyse wees uit dat dit niet het geval was. Er is uitermate weinig openbaar over de totstandkoming van de afspraken, de afspraken staan uiteengezet in verschillende documenten en de componenten van de verschillende woningbouwafspraken bleken ook sterk te verschillen. Ook de daadwerkelijke woningbouwproductie bleek sterk te verschillen tussen en binnen de regio's. Hierbij ging het bijvoorbeeld om de voortgang van de woningbouwproductie (zowel bruto als netto voortgang), de ambitie van de woningbouwopgave, de samenstelling van de woningbouwproductie (toevoegingen door nieuwbouw en anderszins), de opdrachtgevers en de woningtypologieën. Ook bleken er om verschillende redenen enkele knelpunten te bestaan bij de 'officiële' CBS cijfers. Op basis van de kwantitatieve analyse van de regionale woningbouwafspraken en –productie kan geconcludeerd worden dat de ontwikkelingen en imperfecties van de woningbouwmarkt in verschillende mate doorwerken in de vier onderzochte regio's. De resultaten uit de kwantitatieve analyse bieden weliswaar goede aanknopingspunten voor de oorzaken van de regionale (voortgangs)verschillen maar het is wenselijk om enkele aspecten nader te bestuderen. In hoofdstuk zes zal om deze reden gezocht worden naar een verklaring voor de geconstateerde verschillen.

## 6 Regionale analyse

*In de eerste vier hoofdstukken van dit rapport zijn de ontwikkelingen en imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt beschreven. In hoofdstuk 5 zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen en imperfecties voor de woningbouwproductie uiteengezet. Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen de (historische ontwikkeling van de) nationale en regionale woningproductie. De kwantitatieve analyse van de regionale woningproductie concentreerde zich op de regio's: Groningen-Assen, Zwolle-Kampen, Stadsgewest Amersfoort en Flevoland. Deze analyse wees uit dat er tussen de vier regio's, grote verschillen bestaan in de (voortgang van de) woningproductie. In dit hoofdstuk zal gezocht worden naar een verklaring voor de geconstateerde verschillen.*

### 6.1 Aanpak

De voorgaande hoofdstukken hebben de complexiteit van de woningbouwmarkt inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 5 is daarnaast duidelijk geworden dat er regionale verschillen bestaan tussen de woningbouwopgaven en de voortgang en aard van de woningproductie. De huidige institutionele structuur van de Nederlandse woningbouwmarkt en de daaruit voortvloeiende marktperfectionen lijken dus niet in elke regio dezelfde gevolgen voor de woningbouwproductie te hebben. Om de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde verschillen inzichtelijk te maken is naast de in hoofdstuk 5 uiteengezette kwantitatieve analyse, een meer kwalitatieve analyse noodzakelijk. In dit hoofdstuk zal dan ook door middel van een casestudy naar de vier regio's, getracht worden om de oorzaken van de in hoofdstuk 5 geconstateerde verschillen inzichtelijk te maken. In hoofdstuk 1 werd al geconcludeerd dat een onderzoeker middels een casestudy een diepgaand inzicht in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen probeert te verkrijgen. In dit geval is er zowel sprake van een tijdruimtelijk begrensd object (de vier stedelijke regio's en de woningbouwafspraken 2005-2009 met deze regio's) als een proces (de totstandkoming van woningbouwproductie in deze regio's).

In hoofdstuk 4 werd al duidelijk dat er niet één oorzaak ten grondslag ligt aan een verandering in de woningbouwproductie. De markttuitkomst van de woningbouwmarkt (de woningbouwproductie) wordt bepaald door een grote hoeveelheid samenhangende factoren. De casestudy kan dan ook op verschillende manieren ingevuld worden. Zo zou een vergelijking gemaakt kunnen worden tussen enkele specifieke woningbouwlocaties binnen en tussen de regio's om op deze wijze de in hoofdstuk 5 uiteengezette verschillen te verklaren. Een op dergelijke wijze opgezette casestudy kan zeer gedetailleerde resultaten opleveren. Op locatieniveau is het immers mogelijk om specifieke factoren aan te wijzen, die de voortgang van de woningbouwontwikkeling bevorderen of juist frustreren. Woningbouwprojecten zijn echter zeer heterogeen, waardoor een onderlinge vergelijking tussen projecten uiterst ingewikkeld zal zijn. Daarnaast kleven er enkele andere nadelen aan het onderzoeksniveau van specifieke projecten. Zo zal het bijvoorbeeld lastig zijn om op basis van enkele specifieke projecten uitspraken te doen over de gehele stedelijke regio, kan betwijfeld worden of een individueel knelpunt van een woningbouwproject relevant is voor de gehele regio en spelen op projectniveau vele strategische (financiële) belangen die de informatievoorziening kunnen bemoeilijken. Een casestudy op locatieniveau is dan ook met name geschikt om de gevolgen van één specifieke imperfectie te onderzoeken (bijvoorbeeld de gevolgen van bodemverontreiniging op het ontwikkelingsproces). De voortgang van de woningbouwproductie in een stedelijke regio wordt echter veelal niet bepaald door één specifieke locatie. De voortgang binnen de stedelijke regio's is afhankelijk van de woningbouwopgaven van, en alle projecten in de verschillende gemeenten die onderdeel uitmaken van de specifieke regio. Om deze reden is ervoor gekozen om de casestudy uit te voeren op een hoger schaalniveau. De casestudy richt zich voornamelijk op het gemeentelijke en bovengemeentelijke niveau.

Het uitvoeren van een casestudy op een dergelijk schaalniveau heeft enkele nadelen. Zo zal het op een hoger schaalniveau moeilijker zijn om 'harde' en gedetailleerde onderzoeksresultaten te presenteren. De onderzoeksvariabelen nemen immers toe naarmate het schaalniveau toeneemt. Op één woningbouwlocatie is mogelijk één opdrachtgever actief, wordt een beperkt aantal woningtypologieën gerealiseerd en spelen enkele specifieke knelpunten. Op gemeentelijk en regionaal niveau, bestaat het onderzoeksobject uit de (verschillende) gemeentelijke woningbouwmarkt(en). De verschillen tussen de regionale en gemeentelijke woningbouwmarkten zijn zo groot dat het moeilijk is om de vergelijking tussen de regio's uit te voeren. Toch is een hoger schaalniveau noodzakelijk om deze vergelijking überhaupt mogelijk te maken. De nadelen van een hoger schaalniveau zijn dan ook ondergeschikt aan de voordelen van dit hogere schaalniveau. Daarnaast kan de kwalitatieve analyse geconfronteerd worden met de kwantitatieve analyse uit hoofdstuk 4, waardoor de resultaten van de kwalitatieve analyse gestaafd kunnen worden aan de gerealiseerde woningbouw. De regionale casestudy resulteert voornamelijk uit een combinatie van interviews, de voorgaande hoofdstukken en de analyse van beleidsstukken.

Bij de woningbouwafspraken met de stedelijke regio's zijn alle overheidsniveaus betrokken. Het Rijk enerzijds als opsteller en medeondertekenaar van de convenanten en anderzijds als subsidieverstrekker en medeverantwoordelijke voor de totstandkoming van de opgave. De provincies zijn betrokken als medeondertekenaar, budgethouder van de verstrekte subsidies en als partij in de verdeling van de regionale woningbouwopgave. In de verschillende gemeenten zal de specifieke gemeentelijke woningbouwopgave gerealiseerd moeten worden. Om deze reden zijn zowel gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke accountmanagers van de vier stedelijke regio's van het ministerie van VROM, ambtenaren van de vier provincies waarbinnen de regio's gelegen zijn en gemeentelijke ambtenaren. Door het voeren van deze gesprekken is getracht een (algemeen) beeld te verkrijgen (van de knelpunten) van de regionale woningbouwmarkten. Deze gesprekken waren noodzakelijk aangezien een (openbaar) register van regionale knelpunten op de woningbouwmarkt ontbreekt. In het Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005 is wel een artikel opgenomen die voorziet in inventarisatie van regionale knelpunten (*artikel 9 lid 1*). Conform dit artikel moet de ontvanger van een subsidie de minister schriftelijk op de hoogte brengen van de redenen die hebben geleid tot een achterstand, indien deze achterstand in enig jaar groter is dan 65% van de overeengekomen woningbouwopgave. Navraag bij het ministerie leert echter dat deze bepaling strikt formeel is en in de praktijk niet wordt gebruikt. De knelpunten blijken te zijn opgenomen in niet openbare gespreksverslagen. Ook de gemeenten/provincies blijken over het algemeen relatief weinig te publiceren en/of openbaar te maken over de oorzaken van een eventueel opgelopen achterstand in de woningbouwproductie.

De vier regio's verschillen sterk qua bewonersaantallen en het aantal gemeenten dat deelneemt in de regio (*zie figuur 5.17*). Twee van de vier regio's bestaan uit slechts 2 gemeenten (Zwolle-Kampen en regio Flevoland) en de twee overige gemeenten bestaan uit respectievelijk 12 (Groningen-Assen) en 7 gemeenten (Stadsgewest Amersfoort). Tegelijkertijd zijn de woningbouwopgaven van deze laatste twee regio's voor een belangrijk deel geconcentreerd bij een beperkt aantal gemeenten. De kwalitatieve analyse richt zich in deze twee regio's dan ook voornamelijk op de gemeenten met de grootste woningbouwopgave. Als uitgangspunt is hiervoor gehanteerd dat in ieder geval 50% van de bouwopgave in de kwalitatieve analyse opgenomen dient te zijn. Voor de regio Groningen-Assen betekent dit dat de analyse zich concentreert op de gemeenten Groningen en Assen (samen 52,8% van de opgave). Voor de regio Stadsgewest Amersfoort richt de analyse zich voornamelijk op de gemeente Amersfoort (67% van de opgave). Bij deze drie gemeenten zijn ook gesprekken gevoerd. Bij de overige twee regio's zijn gesprekken gevoerd met alle deelnemende gemeenten (*zie bijlage 2 voor een lijst van geïnterviewde personen*).



De kwalitatieve analyse heeft tot doel, de voornaamste oorzaken van de in hoofdstuk 5 geconstateerde voortgangsverschillen te inventariseren. Het doel van de analyse richt zich niet op het beoordelen van visies van individuele ambtenaren. Om deze reden wordt in de analyse gerefereerd aan 'interviews' en niet aan individuele gesprekken (*gespreksverslagen zijn in bezit van auteur*). De interviewresultaten zijn daar waar mogelijk getoetst aan onder meer beleidsstukken, eerdere publicaties, raadsstukken en de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken. Eventuele kwalificaties van gemeentelijk beleid komen volledig voor rekening van auteur. Een hiërarchische casestudy wordt zoveel mogelijk volgens een vast patroon uitgevoerd. Dit wordt echter bemoeilijkt door de regionale verschillen. Desalniettemin is getracht een zeker vast patroon aan te brengen. Veel van de imperfecties van de woningbouwmarkt kunnen gezien worden als nationale knelpunten. Zo is veel wet- en regelgeving op nationaal niveau vastgelegd. Tegelijkertijd is de relevante wet- en regelgeving sterk project- en niet regio afhankelijk. Daardoor bieden de imperfecties die voortvloeien uit wet- en regelgeving weinig aanknopingspunten om te komen tot een regionale vergelijking. Om deze reden zijn er enkele specifieke aspecten geselecteerd, waar de regionale analyse zich op zal concentreren. Het accent van de analyse ligt op de aard van de woningbouwopgave en de omgeving waarbinnen deze opgave gerealiseerd dient te worden. Daarbij kan het onder meer gaan om de woningbouwopgave, de verhouding tussen overheid en markt (grondbeleid/private grondposities) en de locaties waar deze opgave gerealiseerd moet worden (uitleg/binnenstedelijk). De inventarisatie van de woningbouwmarktperfectionen, de kwantitatieve analyse en interviews bieden namelijk voldoende aanknopingspunten om te veronderstellen dat dergelijke aspecten een belangrijke rol hebben gespeeld in de voortgang van de regionale woningbouwproductie. Een kwalitatieve analyse naar de woningbouwproductie in een specifieke regio is bijzonder kwetsbaar. Er zal gewaakt moeten worden voor een te hoog detailniveau en tegelijkertijd moet voorkomen worden dat het de regionale analyse te globaal van karakter wordt. Wetenschappelijk gezien zou een analyse op projectniveau waarschijnlijk de meest 'harde' data opleveren. Tegelijkertijd heeft het Rijk woningbouwafspraken gemaakt met regio's, waardoor een analyse op regioniveau eveneens 'wetenschappelijk' relevant is.

## 6.2 Regio Groningen-Assen

### 6.2.1 De woningbouwopgave

De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen wordt in belangrijke mate beïnvloed door de gemaakte woningbouwafspraken. De woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen bedraagt 22.113 woningen in de periode 2005-2009 (*zie figuur 5.18*). De gemiddelde jaarlijkse opgave ligt daarmee ruim 2 maal zo hoog als de gemiddelde jaarlijkse productie tussen 1995-2004. In hoofdstuk 5 werd al geconcludeerd dat de regio aan het einde van 2008, 'slechts' 45% van deze opgave gerealiseerd had. Dit betekent dat de regio nog slechts één jaar heeft om 55% van de opgave te realiseren. Deze hoge woningbouwopgave lijkt dan ook een belangrijke oorzaak te zijn van de achterstand in de voortgang van de woningbouwproductie. Ook de regio en het Rijk zien deze hoge taakstelling als een probleem. Uit de interviews blijkt dat de opgave door vrijwel alle partijen als (zeer) ambitieus gezien wordt. De oorspronkelijke opgave lag fors boven de eigen prognose van de provincie. Voor een deel kan dit verschil verklaard worden door een 'lek' in de Primos Prognose voor de stad Groningen (onder meer door aannames over de onzelfstandige woningvoorraad). Desalniettemin zijn alle partijen akkoord gegaan met de hoge woningbouwopgave (22.113). Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat financiële overwegingen (de hoge BLS gelden voor de gehele opgave) een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ondertekening van het convenant (*zie figuur 5.16*). Financiële motieven blijken dus een belangrijke rol te spelen bij de totstandkoming van de woningbouwafspraken. Dit werd ook al duidelijk bij de totstandkoming van de woningbouwafspraken met de regio Flevoland (*zie hoofdstuk 5*).

De hoge taakstelling werd echter al snel gezien als een probleem. Dit blijkt onder meer uit de 'eindrapportage woningbouw 2007' van de gemeente Groningen (d.d. 26 februari 2008): *"De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat dit voor de hele regio een hoge ambitie was, mede omdat op moment van afspreken de woningbouwproductie op gang moest komen. Dit is langzamer gegaan dan we hadden gehoopt. De woningbouwproductie is deze periode nauwkeurig gemonitord. Dit heeft er toe geleid dat er in januari 2008 met de minister en de regio hierover een gesprek heeft plaats gevonden. Tijdens dit gesprek zijn de aantallen naar beneden bijgesteld, naar 13.200 woningen. Ook is afgesproken dat er een extra pot door de minister beschikbaar wordt gesteld om knelpunten in de woningbouw op te lossen. Deze knelpuntenpot komt bovenop de afgesproken aantallen"* (gemeente Groningen, 2008a). Volgens deze gemeentelijke publicatie is de woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen dus met 40% verlaagd (8.913 woningen) van 22.113 woningen naar 13.200 woningen. Uit de interviews blijkt dat het bestuurlijk overleg tussen oud minister Vogelaar en de regio Groningen-Assen over een verlaging van de taakstelling op initiatief van de minister is gevoerd. De minister wilde de taakstelling van de regio en daarmee ook de toegezegde BLS-gelden verlagen (zie figuur 5.16). Het bespaarde geld zou dan aangewend kunnen worden voor de hiervoor genoemde knelpuntenpot.

De wens van de minister voor een verlaging van de taakstelling is goed te verklaren door deze financiële besparing. Jaarlijks worden er namelijk structureel minder BLS subsidiegelden verstrekt dan begroot. Zo werd in 2006 € 16 miljoen en in 2007 € 22 miljoen minder uitgegeven aan BLS-gelden (Tweede Kamer, 2007b & 2008b). Structurele begrotingsmeevallers mogen volgens de thans geldende begrotingsregels wel gebruikt worden om tegenvallers te compenseren maar mogen in principe niet voor nieuw beleid worden gebruikt ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)). Daarnaast kunnen structurele meevallers op de BLS-gelden ertoe leiden dat er in de toekomst minder geld vrijgemaakt wordt voor deze subsidies. Het is dus niet ondenkbaar dat de minister de aan Groningen-Assen toegezegde BLS-gelden wilde verlagen om toekomstige 'meevallers' te voorkomen en deze gelden toch in te zetten voor de 'stimulering van de woningbouw' (lees: de knelpuntenpot). Hierdoor konden immers toekomstige meevallers verminderd worden en de gelden ingezet worden voor haar oorspronkelijke doel. De knelpuntenpot vloeit voort uit het 'actieplan woningproductie' van de minister (d.d. 22 november 2007). In het actieplan gaf de minister aan, bereid te zijn om niet uitgekeerde en beschikbare BLS middelen (als gevolg van achterblijvende woningproductie), in te zetten voor het oplossen van knelpunten op specifieke locaties (Tweede Kamer, 2007a). Op 28 november 2008 meldt de minister echter aan de kamer dat er besloten is om deze BLS middelen niet in te zetten voor een knelpuntenpot omdat het aantal woningen dat daarmee op korte termijn (binnen de BLS periode) extra kan worden gerealiseerd zeer beperkt is (Tweede Kamer, 2008a). De minister baseert zich daarbij op een inventarisatie van reeds door enkele regio's ingediende woninglocaties met knelpunten (VROM/WWI, 2008).

Uit de interviews blijkt dat de verlaging van de taakstelling nooit formeel bekrachtigd is. Er werd in beginsel wel overeenstemming bereikt tussen minister Vogelaar en de regio Groningen-Assen. Ook werden door de regio Groningen-Assen locaties met knelpunten ingediend voor een tegemoetkoming uit de 'knelpuntenpot'. Deze knelpuntenpot werd echter nooit gerealiseerd en ook de verlaging van de taakstelling werd nooit formeel bekrachtigd. De voornaamste oorzaak hiervan was de voorgenomen verlaging van de BLS-gelden. De regio bleek niet bereid te zijn om in te stemmen met de voorgestelde verlaging van de BLS-gelden. In de interviews werd in dit verband onder meer gesproken over 'onenigheid over wisselgeld' en 'een onderhandeling over geld'. Ook de voorgestelde verlaging van de taakstelling werd daarmee sterk beïnvloed door financiële overwegingen. In de officiële woningbouwmonitor van het ministerie wordt tot op heden dan ook de oorspronkelijke woningbouwafspraken (22.113) gehanteerd (zie ook figuur 5.13). Daarmee is de vreemde situatie ontstaan dat er tussen de regio en het Rijk min of meer overeenstemming is bereikt over een lagere taakstelling, maar dat deze niet officieel bekrachtigd is als gevolg van onderlinge (financiële) meningsverschillen.

Als gevolg van het voorgaande wordt tot op heden door het Rijk de hoge en onrealistische taakstelling aangehouden en maakt de gemeente Groningen melding van een verlaagde taakstelling (*gemeente Groningen, 2008a*). Ook de regiovisie Groningen-Assen (en daarmee ook de andere gemeenten) heeft op basis van een nieuwe ABF Prognose de woningbouwopgave tussen 2008 en 2019 naar beneden bijgesteld ([www.regiogroningenassen.nl](http://www.regiogroningenassen.nl)). Ten opzichte van de ABF prognose uit 2003, ligt de ABF woningbehoefte prognose uit 2007 voor de gehele regio 27% lager (11.600 woningen) (*ABF Research, 2007*). Deze neerwaartse bijstelling wordt voornamelijk veroorzaakt door een lager geprognosticeerde groei van huishoudens (circa -10.000 woningen) en vanwege het feit dat in de stad Groningen de groei van de huishoudens de afgelopen jaren voor een belangrijk deel is opgevangen door extra aanbod van niet-zelfstandige woonruimtes (circa -2.000 woningen) (*ABF Research, 2007*). Het voorgaande maakt duidelijk dat de woningbouwafspraken in de regio Groningen-Assen sterk beïnvloed zijn door onder andere financiële overwegingen. Wat eerder ook al geconstateerd werd bij de regio Flevoland. Daardoor zijn te hoge (onrealistische) woningbouwtaakstellingen overeengekomen. Deze onrealistische woningbouwtaakstellingen worden daarnaast in stand gehouden door het ontbreken van bestuurlijke overeenstemming. In vrijwel geen enkele 'officiële' publicatie worden dergelijke motieven en constatering echter vermeld of toegelicht. De (totstandkoming van de) woningbouwafspraken kunnen daarmee gekarakteriseerd worden als een 'black-box', waarvan enkel de resultaten zichtbaar zijn. Indien woningbouwafspraken gebaseerd worden op onjuiste veronderstellingen of verkeerde motieven (BLS-gelden), kan getwijfeld worden aan de effectiviteit van deze afspraken. Het toetsen en monitoren van de voortgang van de woningbouwafspraken wordt hierdoor namelijk (ernstig) belemmerd. Daarnaast wordt een correcte (politieke) verantwoording belemmerd. Uit de totstandkoming van de woningbouwafspraken in zowel de regio Flevoland als de regio Groningen-Assen blijkt, dat de woningbouwafspraken in belangrijke mate het resultaat zijn van onderhandelingsresultaten in plaats van objectieve en realistische prognoses en behoeften. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de transparantie van de woningbouwafspraken verder vergroot wordt. Daarbij gaat het niet enkel om de definitieve afspraken maar zeker ook om de afspraken en onderhandelingen gedurende de looptijd van deze afspraken. Hiervoor werd geconstateerd dat de woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen fors hoger ligt dan in de periode 2005-2009 gerealiseerd kan worden. Dit verklaard voor een belangrijk deel de achterlopende woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen. Desalniettemin wordt deze hoge taakstelling tot op heden gehanteerd door het Rijk. Om deze reden wordt de taakstelling van 22.113 woningen nog steeds gezien als de geldende taakstelling voor de gehele regio.

### **6.2.2 Het grondbeleid in de regio Groningen-Assen**

Het voorgaande maakt duidelijk dat de voortgang van de woningbouwproductie in belangrijke mate beïnvloed wordt door de gemaakte woningbouwafspraken. Voor de regio Groningen-Assen blijkt de woningbouwopgave te hoog te zijn, waardoor een achterstand van de woningbouwproductie onvermijdelijk is geworden. Aan het eind van 2008 was 'slechts' 45% van de opgave gerealiseerd. Het is echter interessant om meer inzicht te verkrijgen in de factoren die een hogere woningbouwproductie in de periode 2005-2009 belemmerd hebben. De gemeentelijke woningbouwopgaven zullen gerealiseerd moeten worden binnen de fysieke grenzen van de verschillende gemeenten. In hoofdstuk 4 werd geconcludeerd dat de eigendomsverhoudingen van de grond en de daaruit voortvloeiende grondexploitatievorm, in belangrijke mate de gemeentelijke regie bepaald. De mate van gemeentelijke regie kan daarbij van invloed zijn op de voortgang van de woningproductie. Uit de interviews is gebleken dat gemeentelijke grondbeleid beschouwd wordt als een belangrijke succes- en faalfactor voor de voortgang van de woningbouwproductie. Om deze reden zal in deze paragraaf het grondbeleid van de gemeenten in de regio Groningen-Assen en de mogelijke gevolgen voor de voortgang van de woningbouwafspraken geanalyseerd worden.

## Grondbeleid van de gemeente Assen

Het grondbeleid van de gemeente Assen voor de periode 2005-2009 is vastgelegd in de op 22 september 2005 door de gemeenteraad vastgestelde nota grondbeleid (*gemeente Assen, 2005a*). In deze nota wordt gesteld dat de gemeente Assen een sturend grondbeleid voorstaat, waarbij actief, facilitair en passief grondbeleid de keuzemogelijkheden vormen en dat per gebiedsontwikkeling een keuze wordt gemaakt (*gemeente Assen, 2005b*). Tegelijkertijd wordt in de nota een eerste voorkeur uitgesproken voor actief grondbeleid en een tweede voorkeur voor facilitair grondbeleid. Het uitgangspunt van de gemeente Assen is dus actief verwerven, bouwrijp maken en uitgifte van gronden door de gemeente, tenzij om politieke, financiële of beleidsmatige redenen voor een andere opstelling wordt gekozen (*gemeente Assen, 2005b*). In de nota wordt gesteld dat eerdere ontwikkelingen in de gemeente Assen (Marsdijk en Kloosterveen I), hebben aangetoond dat eigendom van de grond de grootst mogelijke zeggenschap verschaft over het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen (*gemeente Assen, 2005b*). Assen kiest daarmee nadrukkelijk voor een voortzetting van een actief grondbeleid. De keuze voor actief grondbeleid betekent echter in de praktijk niet dat zonder meer ook dit beleid gevoerd kan worden. Voor een actief grondbeleid is immers grondeigendom een absolute voorwaarde. Uit de interviews blijkt dat de vele grondposities van de gemeente Assen ertoe geleid hebben dat deze gronden sneller in productie kwamen. De gemeente Assen blijkt echter ook geconfronteerd te worden met private grondposities. In de interviews werd onder meer het project Kloosterveen II genoemd als een project met veel private grondposities. Kloosterveen is een grote uitleglocatie aan de westzijde van Assen, waar een belangrijk deel van de nieuwbouw van Assen gerealiseerd wordt. Een groot deel van de gronden in Kloosterveen II blijkt contractueel in handen te zijn van een viertal ontwikkelaars (*gemeente Assen, 2008*). Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente Assen over het algemeen goed in staat is om afspraken te maken met marktpartijen. Hierbij werd aangetekend dat gemeentelijke grondposities de onderhandelingen vaak bespoedigd hebben. Medio 2008 blijkt er een hoofdlijnenakkoord gesloten te zijn met private grondeigenaren (Twentse bouwers) in Kloosterveen II (*gemeente Assen, 2008*). Tegelijkertijd wordt in deze begroting de verwachting uitgesproken dat de verdere uitwerking in 2009 zal leiden tot de ondertekening van een definitieve overeenkomst, die een belangrijke basis zal vormen voor de woningbouwproductie in de jaren na 2009. Op 15 april 2009 sprak het college van B&W uit dat de instemming van de Twentse Bouwers met het stedenbouwkundig plan van Kloosterveen II verwacht wordt in het voorjaar van 2009 (*gemeente Assen, 2009*).

In de interviews werd echter ook aangegeven dat de gemeente in Kloosterveen geconfronteerd werd met tegenwerking van private partijen. Het betrof hier de door BAM Vastgoed te realiseren centrumvoorziening van de wijk Kloosterveen. De gemeente bleek in 2005 een overeenkomst gesloten te hebben met BAM, waarna deze partij in 2006 op de gemaakte afspraken over onder meer kwaliteitsniveau en planning wilde terugkomen ([www.assen.nl](http://www.assen.nl)). Conform het contract werd hiervoor een mediation traject gestart die op 4 juli 2007 zonder succes eindigde ([www.assen.nl](http://www.assen.nl)). Daaropvolgend stelde de gemeente een ultimatum aan BAM voor het nakomen van het contract. Na het verstrijken van dit ultimatum, stond de gemeente op het standpunt om het contract te ontbinden en middels een kort geding de reeds aan BAM verkochte grond terug te vorderen (*gemeente Assen, 2007a*). Tussen de aankondiging van het kort geding en de geplande datum van dit geding (1 oktober 2007), werd echter op zondag 30 september 2007 een akkoord bereikt tussen de gemeente en BAM ([www.assen.nl](http://www.assen.nl)). De afspraken tussen beide partijen over de planning en kwaliteit van Kloosterveen, werden op dinsdag 9 oktober 2007 officieel vastgelegd (*gemeente Assen, 2007b*). Deze situatie illustreert het in hoofdstuk 4 uiteengezette spanningsveld tussen enerzijds (financiële) haalbaarheid en gemeentelijke doelstellingen. Ook in de interviews werden de financiën als knelpunt genoemd bij het project Kloosterveen. Tegelijkertijd illustreert deze situatie dat actief grondbeleid (de gemeente Assen bezat immers de grond) geen garantie is voor een soepel verloop van het proces. Het verbetert echter wel de gemeentelijke onderhandelingsmacht in een (conflict)situatie.

Ook voor het gebied Kloosterveen III (zuid en west) wordt door de gemeente weer ingezet op het actief aankopen van grond (onder meer door vestiging van het voorkeursrecht in 2008) (*gemeente Assen, 2008*). Ook bleek uit de interviews dat in het uitbreidingsgebied in het noordoosten van Assen, de gemeente weer de overgrote meerderheid van de gronden in handen heeft. De gemeente Assen blijkt daarmee duidelijk te kiezen voor een actief grondbeleid. Daarnaast is de gemeente in staat gebleken om dit beleid ook daadwerkelijk tot uitvoer te brengen. Private partijen hebben weliswaar grondposities ingenomen in Assen maar ook de gemeente blijkt nog belangrijke grondposities te bezitten. In de interviews werd daarnaast gesteld dat private partijen in het verleden ook 'verkeerde' grondposities ingenomen hebben in Assen. Deze partijen bleken de ontwikkeling van de stad Assen verkeerd ingeschat te hebben.

### **Grondbeleid van de gemeente Bedum**

Het grondbeleid van de gemeente Bedum blijkt niet vastgelegd te zijn in een nota grondbeleid. In de jaarrekening van 2007 wordt gesteld dat er geen nota grondbeleid is opgesteld omdat de noodzaak niet aanwezig wordt geacht (*gemeente Bedum, 2008a*). In de programmabegroting 2009 wordt echter gesteld dat mede door de komst van de Grondexploitatiewet, er een Nota grondbeleid wordt opgesteld (*gemeente Bedum, 2008b*). Tussen het verschijnen van de jaarrekening 2007 (*20 mei 2008*) en het verschijnen van de programmabegroting 2009 (*30 september 2008*) is daarmee een duidelijke beleidswijziging te zien. Uit navraag (6 januari 2009) bij de gemeente blijkt dat er eveneens geen uitgesproken beleid (actief/passief) bestaat. In haar reactie stelt de gemeente dat: *“daar waar zich kansen voordoen wordt per situatie beoordeeld of de gemeente zou willen kopen. In zijn algemeenheid kan wel gesteld worden dat de recente keuzes als ‘actief’ zijn te kenmerken”*. Dit ad-hoc verwervingsbeleid wordt eveneens bevestigd in de programmabegroting 2009. In dit document wordt echter wel gesteld dat één van de beslisargumenten om gronden te verwerven, de ruimtelijke inpassing in het structuurplan van 1996 is geweest (*gemeente Bedum, 2008b*). Uit de reactie van de gemeente bleek daarnaast dat tot 2006 de grondverwerving van uitbreidingsplannen en de exploitatie daarvan nagenoeg altijd in gemeentelijke handen is geweest (*gemeente Bedum, 2008a*). Voor de uitvoering van het nieuwe structuurplan (2006) is echter niet gekozen voor een actief grondbeleid omdat de gronden voor uitbreidingslocaties al grotendeels in handen van projectontwikkelaars waren (*gemeente Bedum, 2008b*). Daarbij wordt ook gemeld dat voor binnenstedelijk gebied en uitbreidingslocaties geprobeerd wordt de algemene doelstellingen van grondbeleid te realiseren door samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten (*gemeente Bedum, 2008b*). De grond van het huidige uitbreidingsplan 'Ter Laan 4' blijkt op dit moment in handen te zijn van de gemeente (*gemeente Bedum, 2008b*). Op deze locatie worden circa 333 woningen gerealiseerd en wordt samengewerkt met de woningstichting en twee marktpartijen (Plegt Vos en VDM). De grond blijkt de gemeente overgenomen te hebben van Plegt-Vos en een tweede grondeigenaar (*gemeente Bedum, 2007*). Tussen 2009 en 2012 staat de uitgifte van kavels, het bouw- en woonrijp maken en de bouw van de woningen gepland (*gemeente Bedum, 2008b*). Daarnaast blijkt uit deze begroting dat in 2009 de mogelijkheden onderzocht worden voor een nieuwe uitbreidingslocatie aan de west- en/of oostzijde van Bedum. Daarvoor worden mogelijk gronden verworven of samenwerkingspartners gezocht. Ook de gemeente Bedum lijkt daarmee een actief grondbeleid na te streven.

### **Grondbeleid van de gemeente Ten Boer**

Evenals de gemeente Bedum, beschikt de gemeente Ten Boer niet over een nota grondbeleid (*gemeente Ten Boer, 2008*). Navraag bij de gemeente leert dat men wel voornemens is om een dergelijke nota op te gaan stellen. Het huidige beleid van de gemeente Ten Boer is om een actief grondbeleid te voeren zodra duidelijk is op welke locaties gebouwd gaat worden (*gemeente Ten Boer, 2008*). Vooralsnog zal dit beleid voortgezet worden (*gemeente Ten Boer, 2008*). De gemeente Ten Boer wil binnen 20 jaar een verdubbeling van het dorp Ten Boer bewerkstelligen om het voorzieningenniveau in Ten Boer op peil te houden.

Hiervoor is de oorspronkelijke bouwopgaaf van circa 15 woningen per jaar verhoogd naar circa 50 woningen per jaar (*gemeente Ten Boer, 2007*). Om deze opgave te realiseren is vanaf 2010 nieuw uitleggegebied nodig en de gemeente blijkt voor deze uitbreiding (Woldwijk: circa 350 woningen) recent grond te hebben verworven en op andere gronden het voorkeursrecht gevestigd te hebben (*gemeente Ten Boer, 2007a*). Op 24 april 2007 heeft de gemeente Ten Boer een overeenkomst gesloten met de gemeente Groningen, waarin vastgelegd was dat Groningen de grond zou verwerven en tijdelijk zou onderbrengen in haar groundbank. Voor 1 januari 2008 zou Ten Boer deze grond dan weer overnemen van de gemeente. Voor deze constructie is gekozen omdat de grond werd aangeboden in het kader van het gevestigde voorkeursrecht en een snelle aankoopbeslissing noodzakelijk was (*gemeente Ten Boer, 2007b*). De gemeente blijkt daarmee in staat om (in samenwerking met omliggende gemeenten) het voorgestane actieve grondbeleid ook tot uitvoering te brengen. De programmabegroting 2009 meldt daarbij uitdrukkelijk dat in diverse omliggende gemeente veel grond is aangekocht door marktpartijen maar dat dit in Ten Boer tot op heden niet het geval is (*gemeente Ten Boer, 2008*).

### **Grondbeleid van de gemeente Groningen**

Het grondbeleid van de gemeente Groningen is vastgelegd in de Nota grondbeleid 2004. Blijkens deze nota, gaat de voorkeur uit naar actief grondbeleid: *“Ons standpunt moge duidelijk zijn: wij staan een actief grondbeleid voor waar dat kan en een faciliterend waar dat moet.”* (*gemeente Groningen, 2004*). In deze nota wordt daarnaast geconstateerd dat de private sector in met name de uitbreidingslocaties duidelijk aanwezig blijken te zijn. Tegelijkertijd wordt gesteld dat ook de gemeente niet slecht heeft geboerd als gevolg van de fors gestegen grondprijzen (*gemeente Groningen, 2004*). In de gemeentebegroting 2009 wordt dit beleid nog eens bevestigd: *“Samengevat: een actief grondbeleid om ontwikkelingen te stimuleren en een faciliterend grondbeleid als de situatie het vraagt.”* (*gemeente Groningen, 2008b*). Ook de gemeente Groningen wordt geconfronteerd met private grondposities en afnemende gemeentelijke grondeigendommen. In de programmabegroting wordt dit duidelijk gezien als een beperking: *“Vooral ontwikkelaars verwerven grond om hun eigen ontwikkelingen af te dwingen. Deze situatie geeft ons niet alleen minder invloed om het ruimtelijk ordeningsbeleid af te dwingen, maar ook minder invloed op het realiseren van de gewenste kwaliteit en duurzaamheid van de gewenste ontwikkelingen. Bovendien heeft deze situatie ertoe geleid dat er minder mogelijkheden zijn, waarbij we meeropbrengsten kunnen genereren uit de ontwikkelingen.”* (*gemeente Groningen, 2008b*). Daarnaast wordt gesteld dat de meeste vertraging van woningbouwprojecten geldt voor projecten met ingewikkelde eigendomssituaties en de daaruit voortvloeiende moeizame onderhandelingen (*gemeente Groningen, 2008c*). Ook in de interviews werden de private grondposities in Groningen als een duidelijk knelpunt beschouwd voor de voortgang van de woningbouwproductie. Ook in Groningen blijken de zogenaamde ‘Twentse Bouwers’ enkele forse posities te bezitten.

De bekendste locatie in Groningen waar sprake is van (knelpunten bij) private grondposities is de locatie ‘De Held III’. De realisatie van de VINEX locatie ‘De Held III’ was oorspronkelijk voorzien voor de periode 2001-2005 (*ECORYS-Kolpron, 2003*). Tot op heden is er echter nog geen enkele woning gebouwd op deze locatie (totale programma circa 1.600 woningen). Op 16 januari 2009 spraken Burgemeester en Wethouders de verwachting uit, dat binnen enkele maanden het bestemmingsplan ter vaststelling voorgelegd kon worden aan de gemeenteraad (*gemeente Groningen, 2009*). Daarnaast wordt in dezelfde brief gesteld dat de daadwerkelijke planuitwerking per deelgebied nog niet is gestart. Eerst zullen de Twentse bouwers onderling overeenstemming moeten bereiken over de verdeling van het plangebied in delen met een gelijkwaardig ontwikkelperspectief (*gemeente Groningen, 2009*). Anno 2009 bevindt de planvorming zich dus nog steeds in de bestemmingsplanfase. De Held III wordt gerealiseerd volgens het concessiemodel (*ECORYS-Kolpron, 2003*) (zie *figuur 4.28*). Dit model vloeit direct voort uit de omvangrijke grondposities van de ‘Twentse Bouwers’.

Deze 4 partijen beschikten in 2000 over circa 90 hectare grond op diverse locaties in Groningen (*ECORYS-Kolpron, 2003*). Tussen de gemeente en de Twentse Bouwers is een grondruil overeengekomen, waarbij de gemeente al haar gronden op 'De Held III' leverde aan de Twentse Bouwers en in ruil daarvoor leverden deze bouwers al haar grond op de locaties Reitdiep 2, Reitdiepshaven en Piccardthof aan de gemeente (*ECORYS-Kolpron, 2003*). Door deze grondruil kon de gemeente op drie locaties op de 'ouderwetse' actieve wijze aan de slag, kon kostenverhaal bewerkstelligd worden en was de 'problematiek' van het private grondbezit geconcentreerd op de locatie 'De Held III' (*ECORYS-Kolpron, 2003*). Het proces van de locatie 'De Held III' verliep uiterst moeizaam. De intentieovereenkomst werd daarbij getekend op 7 februari 2001 en de samenwerkingsovereenkomst werd pas getekend op 30 maart 2005 ([www.de-held.nl](http://www.de-held.nl) / *ECORYS-Kolpron, 2003*). Maar ook na het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst ging niet alles voorspoedig. Daardoor werd de verwachte start van de bouw in 2006, zoals deze in de gemeentebegroting 2006 (d.d. 11 oktober 2005) nog werd verwoord, dan ook niet gehaald (*gemeente Groningen, 2005a*). Op 7 september 2007 meldt de gemeente dat overeenstemming is bereikt met de Twentse Bouwers en dat bij een soepel verloop van de inspraakprocedure, eind 2008 begonnen kan worden met de bouw ([gemeente.groningen.nl](http://gemeente.groningen.nl)). Ook deze deadline blijkt echter tot op heden niet gehaald te zijn. Evenals in Assen lijken de grootste voortgangsproblemen veroorzaakt te worden door het programma en de plankwaliteit. Dit wordt bevestigd door de gemeenterekening 2004 waarin gesteld wordt dat bij de plannen voor de held 3 vertraging ontstaat wegens discussie over de kwaliteit van bouwen (*gemeente Groningen, 2005b*). Ook bestonden er tussen de ondertekening van de intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst problemen van stedenbouwkundige aard. Deze stedenbouwkundige uitgangspunten kwamen pas na het sluiten van de intentieovereenkomst en pasten niet in de afspraak en waren ook niet realiseerbaar (*ECORYS-Kolpron, 2003*). Ook in de gemeente Groningen blijkt daarmee het in overeenstemming brengen van gemeentelijke uitgangspunten en de (financiële) haalbaarheid te hebben geleid tot vertraging. De gemeente heeft lange tijd niet willen toegeven aan de wensen/eisen van de Twentse Bouwers. In de interviews werd echter gesteld dat de gemeente na 10 jaar 'haar verlies heeft genomen'. In een artikel uit de PropertyNL over het opgeloste conflict, wordt door wethouder de Vries onder meer gesproken over een gemeentelijke bijdrage van € 4 miljoen voor de uitvoering van de plannen voor de wijk De Held ([www.PropertyNL.nl](http://www.PropertyNL.nl)).

Het concessiemodel lijkt daarmee de gemeentelijke regie te hebben verminderd. ECORYS-Kolpron (2003) concludeert echter dat de gemeente Groningen de bevoegdheden van het wettelijk instrumentarium op het gebied van publiekrecht, zeer ver heeft weten op te rekken om de regierol te behouden. De gemeente lijkt in ieder geval lange tijd in staat geweest te zijn om 'ongewenste ontwikkelingen' tegen te houden. De regierol lijkt zich echter met name te uiten in het belemmeren en vertragen van ongewenste ontwikkelingen. Het faciliterend grondbeleid bij de locatie 'De Held III' heeft dus betrekkelijk weinig meerwaarde gehad voor de gemeente. In het kader van deze grondposities concludeert de gemeente dan ook: "*Daarom willen we -daar waar het enigszins mogelijk en wenselijk is- ontwikkelingen van locaties zelfstandig starten. Hierbij wordt met name gedacht aan de toekomstige woningbouwontwikkeling in Meerstad.*" (*gemeente Groningen, 2008b*). In Meerstad (ruim 10.000 woningen) blijkt de gemeente dan ook middels een PPS-constructie actief te participeren. De gemeente Groningen is voor 25% aandeelhouder van de GEMM BV (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij Meerstad) en GEMM CV en heeft een achtergestelde lening verstrekt van ruim 2,3 miljoen euro. Daarnaast staat de gemeente borg voor een deel van de geldleningen die de GEMM CV heeft aangetrokken (207,2 miljoen euro). De gemeente heeft echter ook 70% van de totale grond in eigendom gekregen (*gemeente Groningen, 2008b*). Deze situatie vloeit voort uit de samenwerkingsovereenkomst. Hierin staat dat de gemeente Groningen en Slochteren bij de start van het project, de door partijen aangekochte grond in eigendom krijgen in de financiële verhouding van indicatief 70:30 (*gemeente Groningen, 2005c*).

Dit betekent overigens niet dat de overheid veel grondenposities had in Meerstad. Het grootste deel van de grond was namelijk in eigendom van private ontwikkelaars en slechts 11% was in handen van overheden (*gemeente Groningen, 2005c*). Desalniettemin tracht de overheid zoveel mogelijk regie te behouden door te participeren in de PPS. Zo hebben de gemeenten Groningen en Slochteren als aandeelhouder van de GEMM productierechten verkregen voor respectievelijk 2.573 en 549 woningen (*gemeente Groningen, 2005c*).

### **Grondbeleid van de gemeente Haren**

Het grondbeleid van de gemeente Haren is vastgelegd in de nota grondbeleid uit 2008. In deze nota kiest de gemeente uitdrukkelijk voor een actief grondbeleid: *“Gelet voordelen voor het effectief sturen van het ruimtelijk beleid en de gevolgen voor de economische uitvoerbaarheid, geeft de gemeente Haren uit beleidsmatig oogpunt de voorkeur aan het voeren van een actieve grondpolitiek. Wanneer de risico’s te groot zijn of als sprake is van particuliere grondexploitatie, wordt gekozen voor een passieve grondpolitiek.”* (*Gemeente haren, 2008*). De gemeente Haren blijkt daarbij actief grondbeleid onder meer in te zetten voor versnelling of inkorting en verduidelijking van de planprocessen (*gemeente Haren, 2008c*). In haar begroting van 2008 meldt de gemeente dat het afgelopen jaar al enkele aankopen zijn gedaan en dat voor andere locaties verkennende stappen zijn gezet (*gemeente Haren, 2007*). De gemeente blijkt daarmee haar voorgestane beleid ook in de praktijk te brengen. Desalniettemin blijkt ook de gemeente Haren geconfronteerd te worden met private grondposities. Zo wordt in een gemeentelijke nota gerefereerd aan een brief van ‘marktpartijen met belangrijke grondposities in het DHE-gebied’ (*gemeente Haren, 2005*). In het DHE-gebied moeten tussen 2009 en 2017 circa 650 woningen gerealiseerd worden, verdeeld over een vijftal deelgebieden (*gemeente Haren, 2009*). Ook in de gemeente Haren blijken er vertragingen opgetreden te zijn in de woningbouw. Zo hoopt de gemeente in 2009 over te gaan tot uitgifte van de eerste kavels van het DHE-gebied, wat men in 2007 al bereikt wilde hebben (*gemeente Haren, 2008b/c*). Voor de realisatie van de woningbouw in het DHE-gebied blijkt de gemeente Haren te participeren in een PPS-constructie met Heijmans en Geveke. De gemeente ontvangt als onderdeel van deze PPS onder meer € 5,1 miljoen voor binnen het plangebied liggende gemeentelijke gronden (boekwaarde € 0,-), die zij zal leveren aan de C.V. (*gemeente Haren, 2007*).

### **Grondbeleid van de gemeente Hoogezand-Sappemeer**

Het grondbeleid van de gemeente Hoogezand-Sappemeer (H-S) is vastgelegd in de ‘Kadernota Grondbeleid 2004’. Ook de gemeente H-S kiest uitdrukkelijk voor een actief grondbeleid: *“Het voeren van een actief grondbeleid leidt tot de beste resultaten bij de planontwikkeling. In geval een actief grondbeleid niet mogelijk is vanwege grondposities van derden, is het zaak om voor samenwerking zodanige voorwaarden te hanteren dat de regie in handen van de gemeente blijft, binnen een door de gemeentelijke prioriteiten bepaalde planning.”* (*gemeente H-S, 2004*). Daarbij wordt nadrukkelijk gesteld dat de gemeente door het verwerven van grond een grote mate van zekerheid verkrijgt om (eventueel in samenwerking met derden), te komen tot de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties (*gemeente H-S, 2004*). Ook de gemeente H-S wordt echter geconfronteerd met private grondposities. In 1992 werd blijkens de nota de laatste woningbouwlocatie gerealiseerd, waarbij sprake was van een volledig actief grondbeleid (*gemeente H-S, 2004*). Daarnaast wordt in de nota gesteld dat de gemeente als gevolg van grote investeringen in het stadscentrum, in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om grondposities te verwerven in toekomstige uitbreidingslocaties (*gemeente H-S, 2004*). Op dit moment bereidt de gemeente H-S de planvorming voor van ‘De Groene Compagnie’. Dit betreft een grote uitbreidingslocatie aan de zuidzijde van H-S waar in totaal 3.000 woningen gerealiseerd kunnen worden tot 2045 (voorlopige fasering) (*gemeente H-S, 2009*). In de kadernota grondbeleid werd al vastgesteld dat veel gronden aan de zuidkant van de gemeente in handen is van ontwikkelaars (*gemeente H-S, 2004*).



Desalniettemin werd in de nota aanbevolen om waar mogelijk de grondpositie van de gemeente verder uit te breiden of te versterken. Met het raadsbesluit van 16 december 2008, inzake de vestiging van het voorkeursrecht op verschillende percelen in het plangebied geeft de gemeente gevolg aan deze aanbeveling (*gemeente H-S, 2008a*). Ook blijkt het Rijk (als samenwerkingspartner van de gemeente) in 2008 reeds 20 hectare grond aangekocht te hebben in het plangebied (*gemeente H-S, 2008b*).

### **Grondbeleid van de gemeente Leek**

Het grondbeleid van de gemeente Leek is vastgelegd in de nota grondbeleid, welke op 15 december 2008 is vastgesteld door de gemeenteraad (*gemeente leek, 2008a*). De gemeente Leek werkt samen met de gemeente Noordenveld, de provincies Groningen en Drenthe en de Dienst Landelijk Gebied aan de totstandkoming van het intergemeentelijk structuurplan Leek-Roden (IGS) (*gemeente Leek, 2008c*). In de nota grondbeleid wordt gesteld dat het te voeren grondbeleid voornamelijk afhankelijk is van het IGS, de huidige eigendomssituatie op de uitleg- en binnendorpse locaties en de gewenste manier van ontwikkelen van deze locaties (*gemeente Leek, 2008b*). De gemeente Leek stelt een drieledig grondbeleid voor. Allereerst wordt er actief grondbeleid gevoerd op uitleglocaties die in de eerste ontwikkelingsfasen zitten binnen de IGS (ontwikkelingen tot 2020). Ten tweede worden PPS-constructies aangegaan indien dit een meerwaarde biedt ten opzichte van andere mogelijke opties. Tot slot wordt faciliterend grondbeleid gevoerd op binnendorpse locaties (tenzij er bijvoorbeeld gunstige verwervings- of ontwikkelingsmogelijkheden zijn). Ook de gemeente Leek wordt geconfronteerd met private grondposities. Zo stelde de gemeente in 2006 al vast dat diverse ontwikkelaars gronden hadden verworven in de globaal aangeduide gebieden van de vier gepresenteerde modellen van het IGS. Daarbij stelt de gemeente dat tot op dat moment de gemeente zich nog niet op de grondmarkt heeft geroerd, aangezien er nog geen definitieve locatiekeuzen zijn gemaakt (*gemeente Leek, 2006*). Inmiddels blijkt de gemeente wel in te zetten op verwerving van gronden. Zo is er op basis van het raadsbesluit van 23 april 2007 een voorkeursrecht gevestigd op percelen binnen de IGS en is een budget beschikbaar gesteld van € 3 miljoen voor aankopen (*gemeente Leek, 2007*). Op 20 maart 2008 bleken reeds 5 percelen in een tweetal gebieden aangekocht te zijn voor € 775.406,- en liepen er diverse onderhandelingstrajecten in verschillende gebieden (*gemeente Leek, 2008d*). Daarnaast werd op 31 maart een extra krediet verstrekt door de gemeenteraad van € 2.950.000,- voor de aankoop van een tweetal boerderijen en grond en werd een extra krediet verstrekt van € 3.000.000,- voor toekomstige biedingen binnen het gebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd (*gemeente Leek, 2008d*). Tenzij het IGS vastgesteld is op 23 oktober 2009, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. De gemeente zet dan ook in op het aanbieden van het IGS voor deze datum (*gemeente Leek, 2009*). In de nota grondbeleid wordt dan ook gesteld dat de grondpositie van de gemeente door het voorkeursrecht aanzienlijk is versterkt: *“De ontwikkelingen van de deelprojecten Oostwold, Zevenhuizen-Oost (beide uitleglocaties) en de Entree Leek (binnendorps) kunnen mede hierdoor voortvarend worden opgepakt.”* (*gemeente leek, 2008b*). De gemeente Leek voert dus een overduidelijk actief grondbeleid. Door de reeds ingenomen private grondposities, ontkomt de gemeente echter ook niet aan samenwerking met derden. Dit geldt ook voor binnendorpse ontwikkelingen; met uitzondering van de projecten ‘Taxi De Graaf’ en de ‘Centrumschoollocatie’ heeft de gemeente veelal niet (alle) grond in eigendom (*gemeente Leek, 2008b*).

### **Grondbeleid van de gemeente Noordenveld**

Het grondbeleid van de gemeente Noordenveld is vastgelegd in de op 13 mei 2009 door de gemeenteraad vast te stellen: ‘Nota grondbeleid 2009-2012’. In deze nota kiest de gemeente voor het voeren van actief grondbeleid in een viertal situaties. Allereerst wordt actief grondbeleid gevoerd indien de locatie past in de nog op te stellen gemeentelijke structuurvisie. Ten tweede indien de locatie geschikt is om minstens 30% van het bouwvolume te realiseren in de sociale sector en 20% in particulier opdrachtgeverschap.

Tot slot staat de gemeente een actief grondbeleid voor indien de locatie volgens een globale financiële verkenning een winstpotentie heeft, zodat deze gelden ingezet kunnen worden voor minder rendabele projecten en/of voeding van de algemene reserve (*gemeente Noordenveld, 2009*). Blijkens de jaarrekening 2007 wordt ook de gemeente Noordenveld geconfronteerd met private grondposities bij uitleggebieden. Daarbij wordt gesteld dat de gemeente in een dergelijk geval streeft naar een bouwclaim (*gemeente Noordenveld, 2008a*). Evenals de gemeente leek heeft ook de gemeente Noordenveld het voorkeursrecht gevestigd op diverse gronden, ter realisatie van het IGS. Dit voorkeursrecht werd op 20 maart 2007 voorgesteld (en 8 weken in werking gesteld) en op 26 april 2007 vastgesteld door de gemeenteraad (*gemeente Noordenveld, 2007a/b*). Het vestigen van dit voorkeursrecht is in lijn met de door de gemeenteraad verstrekte kredieten van € 5.000.000,- (24 februari 2005) en 3.000.000,- (21 september 2006) voor de verwerving van strategische grondposities (*gemeente Noordenveld, 2008b*).

### **Grondbeleid van de gemeente Slochteren**

Het grondbeleid van de gemeente Slochteren is niet vastgelegd in een nota grondbeleid. In de programmabegroting 2009 wordt het vaststellen van een nota grondbeleid wel gezien als een prioriteit voor 2009 (*gemeente Slochteren, 2008*). Uit navraag bij de gemeente (*d.d. 14 januari 2009*) blijkt dat het grondbeleid van de gemeente 'door de oogharen bekeken' over het algemeen 'actief' genoemd kan worden. Vooral bij uitleglocaties heeft de gemeente zelf gronden verworven en uitgegeven. Het voorgaande wordt ook bevestigd door de programmabegroting 2008. Hierin wordt gesteld: "*Indien er in de gemeente veel ontwikkelingen zijn en er bestaat de duidelijke wens om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, dan is een actieve grondpolitiek gewenst. Als voorbeeld van een actief grondbeleid geldt het bestemmingsplan Borgmeren/Eilandrijk. Deze ontwikkeling is doorgetrokken in de visie Slochteren, waar ook een actief grondbeleid is gevoerd*" (*gemeente Slochteren, 2007*). Ook worden in deze begroting een tweetal bestemmingsplannen genoemd waarbij de gemeente passief grondbeleid voert: Harryvan en Schatterswold (*gemeente Slochteren, 2007*). Daarnaast bleek al uit de beschrijving van het grondbeleid van de gemeente Groningen, dat ook Slochteren participeert in het project Meerstad.

### **Grondbeleid van de gemeente Tynaarlo**

Het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo is vastgelegd in de 'Nota Grondbeleid' die is vastgesteld in 2007. In deze nota geeft de gemeente uitdrukkelijk aan een actief grondbeleid te willen voeren: "*De gemeente Tynaarlo wenst zelf de regie te voeren over de bouwgrondproductie door middel van (pro-)actief grondbeleid.*" (*gemeente Tynaarlo, 2007*). Winst blijkt een belangrijk motief te zijn voor het voeren van dit actieve grondbeleid: "*De belangrijkste doelstelling die de keuze van een actieve grondpolitiek bevestigt, is het feit dat in de gemeentebegroting jaarlijks een € 500.000 is ingeboekt als verdienste van het grondbedrijf, thans Ontwikkelingsbedrijf. Middelen die in de Algemene Dienst worden aangewend voor de overige doelstellingen van het bestuur.*" (*gemeente Tynaarlo, 2007*). Ter uitvoering van het actieve grondbeleid, maakt de gemeente Tynaarlo ondermeer gebruik van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Zo viel een groot aantal gronden van het plan Ter Borch al sinds 1996 onder de werking van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (*gemeente Tynaarlo, 2004*). In de nota grondbeleid wordt dan ook gesteld dat het gebruik van het voorkeursrecht een relatief gunstige grondpositie tot gevolg heeft gehad (*gemeente Tynaarlo, 2007*). Opvallend is dat in dezelfde nota het project 'Meerstad' en de 'Twentse Bouwers' als voorbeeld wordt gebruikt om de problematiek van private grondposities te duiden. Ook op deze locatie blijkt de 'Twentse combinatie' al vroegtijdig grondposities te hebben verworven. In een rapport wordt gesproken over circa 400 hectare aan private grondposities, vooral dicht tegen bestaand stedelijk gebied (*OTB, 2004*). En ook op deze locatie blijkt men moeilijk tot overeenstemming te kunnen komen met de Twentse Bouwers. De Twentse Bouwers zijn dan ook tot op heden niet betrokken bij de planvorming.

### **Grondbeleid van de gemeente Winsum**

Op 4 juli 2005 is de nota grondbeleid van de gemeente Winsum vastgesteld. In het raadsvoorstel wordt echter uitdrukkelijk gemeld dat de nota grondbeleid van de gemeente Winsum geen besluitvormend maar een opiniërend stuk is (*gemeente Winsum, 2005a*). Volgens het raadstuk voert de gemeente Winsum een actief grondbeleid: *“Besluitvorming over het te voeren grondbeleid heeft de raad in 2003 genomen met de vaststelling van de exploitatieverordening en in de toekomst met de vaststelling van de financiële beheersverordening, het mandaatstatuut en het vestigen van het voorkeursrecht op strategische gronden. Op basis van de exploitatieverordening 2003 heeft de gemeente Winsum al uitvoering gegeven aan haar actief grondbeleid door bijvoorbeeld de aankoop van de boogplein locatie.”* (*gemeente Winsum, 2005a*). Het voorgaande wordt nog eens bevestigd door hetgeen verwoord is in de programmabegroting 2009: *“De Gemeente Winsum streeft een actief grondbeleid na. Indien de omstandigheden niet anders toelaten zijn ontwikkelingen op basis van exploitatieovereenkomsten niet uit te sluiten.”* (*gemeente Winsum, 2008*). In deze begroting worden daarnaast een zevental plannen genoemd waarbij de gemeente in het verleden een actief grondbeleid heeft kunnen voeren en een tweetal plannen waarbij dit niet mogelijk is geweest (*gemeente Winsum, 2008*). Ook wordt nadrukkelijk aangegeven dat de gemeente op toekomstige uitbreidingsplannen (met name Winsum Oost) een actief grondbeleid zal nastreven. Hiervoor heeft de gemeente onder meer in 2005 het voorkeursrecht gevestigd op gronden in Winsum Oost. Ondanks dit voorkeursrecht zijn de Twentse Bouwers (Rotij en Plegt Vos) ook in Winsum in staat gebleken om grondposities in te nemen. Deze ontwikkelaars blijken door een maas in de wet, de zeggenschap over een deel van deze gronden verkregen te hebben in 2007 (*gemeente Winsum, 2007*). Op 15 april 2008 blijkt de gemeente op basis van het vastgestelde bestemmingsplan “Winsum – Oost, Fase 2”, ook weer het voorkeursrecht gevestigd te hebben op verschillende gronden.

### **Grondbeleid van de gemeente Zuidhorn**

Het grondbeleid van de gemeente Zuidhorn is vastgelegd in de op 11 september 2006 vastgestelde ‘Nota Grondbeleid’. In deze nota kiest de gemeente voor de voortzetting van de bestaande praktijk: namelijk het voeren van actief grondbeleid (*gemeente Zuidhorn, 2006a*). Opvallend is wel dat de gemeente er uitdrukkelijk voor kiest om geen strategische grondvoorraad aan te leggen. Deze keuze vloeit voort uit het ontbreken van een grondbedrijf in de gemeente Zuidhorn, waardoor alle exploitaties onderdeel uitmaken van de algemene dienst (*gemeente Zuidhorn, 2006a*). De gemeente kiest er voor percelen en opstallen pas te verwerven op het moment dat er voldoende perspectief bestaat voor de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling (*gemeente Zuidhorn, 2006a*). Zoals blijkt uit de nota zal de gemeente in het geval van grondposities, trachten een bouwclaimmodel uit te onderhandelen. Één van de grootste projecten in Zuidhorn betreft de wijk ‘De Oostergast’. In deze wijk kunnen tussen 2006 en 2020 circa 1.140 woningen gerealiseerd worden ([www.deoostergast.info](http://www.deoostergast.info)). In deze wijk kan een belangrijk deel van de jaarlijkse (verlaagde) woningbouwopgave van de gemeente (120 woningen per jaar) gerealiseerd worden (*gemeente Zuidhorn, 2008a*). Dit project wordt gerealiseerd in twee fasen: fase 1 (circa 240 woningen) en fase 2 (circa 900 woningen) ([www.deoostergast.info](http://www.deoostergast.info)). Bij het project ‘De Oostergast’ werd de gemeente geconfronteerd met private grondposities (eigendom van Plegt-Vos: één van de zogenaamde ‘Twentse Bouwers’). Voor de eerste fase van het project is de gemeente een concessiemodel overeengekomen met de ontwikkelaar (=Plegt Vos). In de jaarrekening van 2007 wordt vermeld dat hiervoor gekozen is, om de ontwikkelrisico’s zoveel mogelijk bij de marktpartij neer te leggen (*gemeente Zuidhorn, 2008a*). Daarbij wordt uitdrukkelijk gemeld dat alle gronden verworven worden door de ontwikkelaar. Wel zijn er afspraken gemaakt over de vrije kavels in fase 1. De gemeente koopt namelijk 33 vrije kavels van Plegt-Vos tegen een prijs van € 140,- per m<sup>2</sup>. De gemeente zal vervolgens middels een abc-akte de vrije kavels aan particulieren verkopen tegen een gemiddelde prijs van € 185,- m<sup>2</sup>, waardoor de gemeente een positief resultaat behaalt van € 922.950,- (*gemeente Zuidhorn, 2008a*).

Blijkens een raadsvoorstel zet de gemeente voor de tweede fase van het project in op het bouwclaimmodel: *“Daarbij is ook het saldo pas definitief vast te stellen als er overeenstemming is met Plegt-Vos over de wijze waarop in fase twee wordt samengewerkt. Uitgangspunt daarbij is, zoals ook is vastgelegd, een bouwclaimmodel waarbij de gronden door Plegt-Vos bij de gemeente worden ingebracht. [...] De grondexploitatie die nu voorligt, gaat uit van het bouwclaimmodel. Indien een andere wijze van samenwerken wordt gekozen, bijvoorbeeld het concessiemodel zoals bij fase 1, zal dat het totale resultaat negatief beïnvloeden.”* (Gemeente Zuidhorn, 2007). Zuidhorn blijkt daarmee een actief grondbeleid na te streven. Door private grondposities is zij echter niet in staat om een zuiver actief grondbeleid te voeren.

### 6.2.3 Het grondprijsbeleid in de regio Groningen-Assen

Op basis van het gemeentelijk grondprijsbeleid worden in het geval van actief grondbeleid, de grondprijzen bepaald. Het grondprijsbeleid is in dat geval ook belangrijk in de onderhandelingen en daarmee de procesvoortgang met marktpartijen. Uit een inventarisatie van het grondprijsbeleid van de regio Groningen-Assen blijkt dat alle gemeenten een marktconform grondprijsbeleid voeren (zie figuur 6.1).

Regio Groningen-Assen (bron)	Nota grondbeleid	Grondquote	Comparatief	Residuele methode	Kostprijs
Gemeente Assen (2005b)	JA	JA			
Gemeente Bedum (e-mail 06-01-09)	NEE	JA	JA	JA	
Gemeente Ten Boer (e-mail 15-01-09)	NEE		JA		
Gemeente Groningen (2007)	JA	JA		JA	
Gemeente Haren (e-mail 13-05-09)	JA			JA	
Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2007)	JA			JA	
Gemeente Leek (2008b)	JA		JA	JA	
Gemeente Noordenveld (2009)	JA			JA	
Gemeente Slochteren (e-mail 15-01-09)	NEE	JA	JA		
Gemeente Tynaarlo (2007)	JA			JA	
Gemeente Winsum (2005)	JA			JA	
Gemeente Zuidhorn (2006b)	JA		JA		JA

Figuur 6.1: Grondprijsbeleid in de regio Groningen-Assen

In Zuidhorn wordt de kostprijsmethode nog wel gehanteerd maar deze dient enkel nog ter controle van de comparatief vastgestelde grondprijzen. Het grondprijsbeleid van de verschillende gemeenten blijkt in verschillende documenten te zijn vastgelegd en daardoor in veel gevallen ontransparant te zijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat de daadwerkelijke grondprijzen over het algemeen niet genoemd worden. Daar waar de voorkeursmethodieken vastgelegd zijn, worden deze vaak op hoofdlijnen wel verduidelijkt, maar de feitelijke wijze waarop deze methoden worden toegepast ontbreekt vaak. De gemeenten Groningen en Hoogezand-Sappemeer beschikken over een separate (actuele) nota grondprijsbeleid. In verschillende andere gemeenten is het grondprijsbeleid vastgelegd in de ‘algemene’ nota grondbeleid. In de gemeenten Bedum, Ten Boer en Slochteren is het grondprijsbeleid niet officieel vastgelegd, hier is het grondprijsbeleid achterhaald door de desbetreffende gemeenten te raadplegen. Verschillende gemeenten blijken verschillende methoden naast elkaar te gebruiken. Zo hanteren de gemeente Groningen en Hoogezand-Sappemeer de residuele methode en gebruiken ze onder meer de grondquote methodiek als toetsingskader. Vele gemeenten blijken (een vorm) van de residuele grondwaarde methodiek te hanteren. Het is echter onduidelijk op welke wijze deze methode wordt toegepast. De gemeenten Groningen en Hoogezand-Sappemeer hanteren bijvoorbeeld minimale grondprijzen per woningcategorie. Hierdoor vertoont de door deze gemeenten gehanteerde methodiek ook gelijkenis met de grondquote methodiek. In de grondprijzennota’s van deze twee gemeenten is uitdrukkelijk opgenomen dat de residuele waarde ‘vooraf’ bepaald wordt en niet op basis van werkelijk gemaakte opbrengsten en kosten. In beide nota’s wordt hiervoor exact dezelfde reden gegeven: *“De gemeente zou daarmee in de positie van risicodragers van de bouwexploitatie terechtkomen. Een positie die de gemeente niet kan en mag vervullen, reden waarom juist marktpartijen worden ingeschakeld.”*

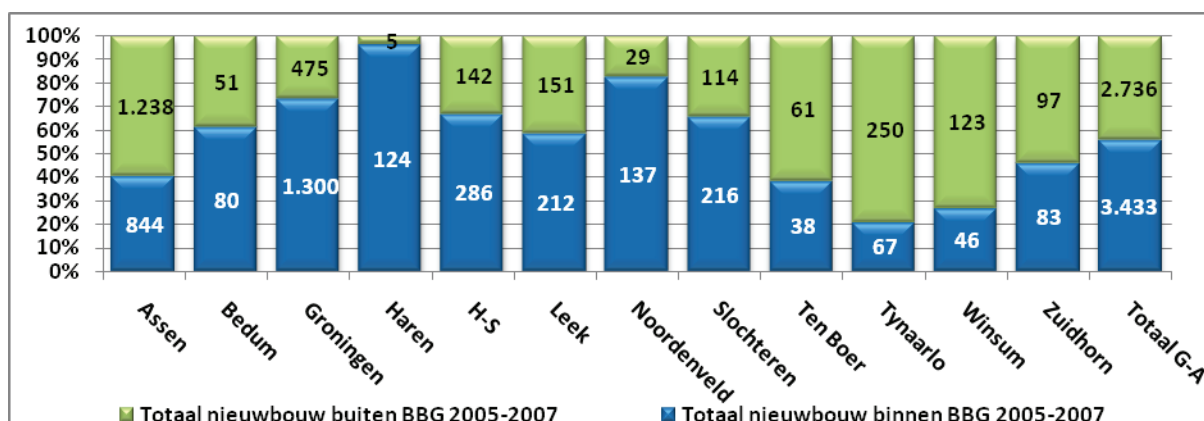
*De marktpartij is risicodragend voor de aanbesteding, realisatie en verkoop van het project.*” (gemeente Groningen, 2007). In beide nota's wordt daarnaast gesproken over een vorm van winstafroming (hogere grondopbrengsten) in het geval hogere verkoopprijzen gerealiseerd zijn dan vooraf overeengekomen. Daarbij wordt nadrukkelijk gesteld dat bij een gelijkblijvend programma een neerwaartse bijstelling niet aan de orde is. In de nota van Hoogezand-Sappemeer staat dit overduidelijk verwoord: *“Argumenten dat de bouwkosten hoger zijn geworden dan aanvankelijk geraamd biedt geen soelaas en is normaal ondernemersrisico!”* (gemeente H-S, 2007). Het marktrisico (voor dalende verkoopprijzen en/of hogere kosten) wordt daarmee duidelijk overgedragen aan marktpartijen. De eventuele vergoeding voor het nemen van dit marktrisico (in de vorm van hogere verkoopprijzen en daarmee grondprijzen) komt echter (deels) ten goede aan de gemeente. De neerwaartse fixatie van de grondprijs en winstdelingsafspraken bij meeropbrengsten zijn zeker geen uitzondering en om meerdere redenen zelfs verdedigbaar. Gezien het maatschappelijk belang van grond en wonen, is winstafroming goed verdedigbaar, zolang marktpartijen in staat zijn een 'marktconform' rendement te realiseren. Tegelijkertijd kan het optimaliseren van dit rendement als één van de hoofddoelen van marktpartijen gezien worden. Langdurige onderhandelingen op dit vlak liggen dan ook voor de hand (zie ook hoofdstuk 4). De neerwaartse fixatie van grondprijzen en winstdelingsafspraken kunnen beschouwd worden als opbrengst- en winst georiënteerd grondprijnsbeleid. In hoofdstuk 4 werd al aangetoond dat Nederland vanaf eind jaren tachtig sterk stijgende woningprijzen heeft gekend. Opbrengst georiënteerd grondprijnsbeleid is hierdoor goed te verklaren (lange tijd waren meeropbrengsten namelijk eerder regel dan uitzondering). Evenals de marktpartijen, zijn de gemeentelijke grondbedrijven dan ook sterk georiënteerd op het behalen van winst en een eventuele meeropbrengst (zie onder andere de taakstellende jaarlijkse afdracht aan de algemene dienst van € 500.000 in Tynaarlo en de taakstellende afdracht van € 4,2 miljoen van het project Warande in Lelystad aan de Reserve Ontwikkeling Stad). In het geval van actief grondbeleid en winstgevendende ontwikkelingen, hebben de onderhandelingen dus lange tijd in het teken gestaan van winstdeling. Als gevolg van het marktconforme grondprijnsbeleid worden de grenzen van winstdeling opgezocht, waarbij min of meer de centrale vraag is welk rendement de marktpartijen mogen maken (het restant vloeit immers als gevolg van de residuele grondwaarde toe naar de gemeente als grondeigenaar). Dit in tegenstelling tot de situatie waarin een passief grondbeleid gevoerd wordt. In deze gevallen ligt/lag het zwaartepunt van onderhandelingen veelal bij het gemeentelijk kostenverhaal (zie onder meer 'De Held III' in Groningen). In het geval van winstgevendende ontwikkelingen is dit kostenverhaal met de komst van de Grondexploitatiewet sinds 2008 echter verbeterd (zie ook hoofdstuk 4).

Zoals al in hoofdstuk 4 werd aangetoond, bevindt de Nederlandse woningmarkt zich midden in een economische crisis. Hierdoor staan de woningprijzen en daarmee de winstgevendheid van woningbouwprojecten sterk onder druk. Daarnaast werd al aangetoond dat de financiering van de toekomstige woningbouwopgave reeds onder druk stond als gevolg van onder meer lagere overheidssubsidies, hogere (bouw)kosten en de toenemende complexiteit van ontwikkelingslocaties (binnenstedelijk) en het ontwikkelingsproces. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal bij faciliterend grondbeleid, het kostenverhaal (verder) onder druk komen te staan. In het geval van actief grondbeleid zal echter het opbrengstgeoriënteerde grondprijnsbeleid (verder) onder druk komen te staan. Indien taakstellende afdrachten en meeropbrengsten als gevolg van verminderde winstgevendheid niet meer behouden kunnen worden door programmatische aanpassingen (verdichting, kwaliteitsvermindering, duurdere woningen), is het verlaten van een opbrengst- en winst georiënteerd grondprijnsbeleid onvermijdelijk. Het hanteren van het principe van een minimaal sluitende exploitatie zal in dat geval noodzakelijk zijn. Deze sluitende exploitatie is vaak al min of meer een gemeentelijk uitgangspunt (met uitzondering van bijvoorbeeld herstructureringswijken), maar mogelijkerwijs is dit in de toekomst ook het maximaal haalbare. Indien de verliesgevendende ontwikkelingen gaan toenemen, zijn de problemen echter groter. Voor marktpartijen is het behalen van het vereiste rendement immers een randvoorwaarde voor ontwikkeling.

Maar ook voor gemeenten is een sluitende exploitatie veelal het uitgangspunt. Tegelijkertijd kan niet van de gemeenten verwacht worden dat zij alle exploitatietekorten afdekken. De gemeenten zullen immers al geconfronteerd worden met een afnemende winstgevendheid en daarmee vermindering van de vereveningsmogelijkheden. Als gevolg van deze afnemende (financiële) haalbaarheid komt de woningbouwproductie (verder) onder druk te staan. De winstgevendheid van (toekomstige) ontwikkelingslocaties wordt daarmee steeds belangrijker voor de bouwproductie. In het kader van het voorgaande is het relevant de aard van de ontwikkelingslocaties in de regio Groningen-Assen in de periode 2005-2009 te analyseren.

#### 6.2.4 De ontwikkelingslocaties in de regio Groningen-Assen

In hoofdstuk vier werd uiteengezet dat binnenstedelijke ontwikkelingen veelal complexer zijn dan ontwikkelingen op uitleglocaties. Deze hogere complexiteit resulteert vaak in een langere doorlooptijd van ontwikkelingsprojecten. Om deze reden is in figuur 6.2 een overzicht weergegeven van de verhouding tussen nieuwbouw binnen en buiten de Begrenzing Bebouwd Gebied (BBG). De Begrenzing Bebouwd Gebied 2000 geeft de afbakening weer van het bebouwde gebied in Nederland (*anno 2000*), volgens een door het ministerie vastgestelde definitie (<http://vois.datawonen.nl>). Deze begrenzing wordt door het rijk gehanteerd ter toetsing van de in hoofdstuk 4 genoemde rijksdoelstelling, dat tussen de 25%-40% van de uitbreiding gerealiseerd moet worden binnen bestaand bebouwd gebied. In de figuur zijn de totale toevoegingen door nieuwbouw weergegeven. Het gaat hierbij dus niet om de netto uitbreiding binnen en buiten het BBG (zoals het Rijk deze toetst). De cijfers hebben betrekking op de jaren 2005, 2006 en 2007.



Figuur 6.2: nieuwbouw binnen en buiten BBG 2005-2007 (<http://vois.datawonen.nl> / CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de periode 2005-2007 werd in de regio Groningen-Assen 56% van de totale nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG. Dit percentage ligt iets onder het landelijk gemiddelde van 58% in dezelfde periode (<http://vois.datawonen.nl> / CBS Statline, 2008). De landelijke uitbreiding (dus exclusief vervanging) binnen het BBG bedroeg in deze periode overigens 44% van de totale toevoegingen door nieuwbouw (TNO, 2008). Tussen de gemeenten blijken er grote verschillen te bestaan. Zo werd slechts 21% van de nieuwbouw in Tynaarlo binnen het BBG gerealiseerd en bedroeg dit percentage in Haren 96%. Dit laatste percentage is echter niet zonder meer een directe verklaring voor de achterstand van de woningbouwproductie in Haren (zie hoofdstuk 4). Ook binnen het BBG kunnen immers relatief eenvoudig te ontwikkelen locaties liggen. Daarnaast is absoluut gezien het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen in Haren relatief laag. Een situatie die ook geldt voor enkele andere gemeenten (bijvoorbeeld Bedum, Leek en Slochteren). Met uitzondering van de gemeente Slochteren (61%) blijken de gemeenten met een relatief groot aandeel woningbouw binnen het BBG ook een relatief lage voortgang van de woningbouwproductie te hebben: Haren (96% binnen BBG / voortgang 14%), Noordenveld (83% binnen BBG / voortgang 28%), Groningen (73% binnen BBG / voortgang 47%), Hoogezand-Sappemeer (67% binnen BBG / voortgang 29%) en Bedum (61% binnen BBG / voortgang 29%).

Tegelijkertijd valt op dat in de gemeente Assen ‘slechts’ 41% van de nieuwbouw gerealiseerd is binnen het BBG, terwijl de voortgang van de woningbouwopgave in deze gemeente met 73%, na Slochteren het hoogst is van de gehele regio. De voortgang van de woningbouwproductie in Slochteren (139%) in combinatie met een relatief groot aandeel nieuwbouw binnen het BBG (65%) lijkt daarmee eerder uitzondering dan regel te zijn. Vooral bij de gemeenten met een relatief grote woningbouwopgave lijkt de verhouding tussen nieuwbouw binnen en buiten het BBG belangrijk voor de voortgang van de woningbouwproductie. Met name het verschil tussen de gemeenten Assen en Groningen vallen op als het gaat om de voortgang van de productie enerzijds en de verhouding tussen nieuwbouw binnen en buiten het BBG. In Groningen was binnen het tijdsbestek van de woningbouwafspraken dan ook een tekort aan uitleglocaties en in de ‘Eindrapportage woningbouw 2007’, wordt gesteld dat tot de start van de Held III en Meerstad er in de uitleg een tekort aan grondgebonden woningen blijft bestaan (*gemeente Groningen, 2008a*). Dit in tegenstelling tot de gemeente Assen waar juist veel gerealiseerd wordt op uitleglocaties (*zie ook bij grondbeleid gemeente Assen*). Uit de uiteenzetting van het gemeentelijk grondbeleid bleek al dat in verschillende gemeenten de ontwikkeling van uitleglocaties vertraagd waren, zich nog in de planvormingsfase bevonden of pas recent gestart zijn: Bedum (Ter Laan), Ten Boer (Woldwijk), Haren (DHE-gebied), Hoogezand-Sappemeer (De Groene Compagnie), Leek/Noordenveld (IGS), Tynaarlo (Ter Borch), Zuidhorn (Oostergast). Ook de woningbouwregisseur constateert in de vierde monitor dat plannen die sinds de woningbouwafspraken zijn doorgeschoven, voornamelijk bestaan uit uitleglocaties (*Bureau Middelkoop, 2007*). Een tekort aan op (korte) termijn te ontwikkelen (uitleg)locaties lijkt dan ook een belangrijke oorzaak te zijn van de achterlopende woningbouwproductie in de regio Groningen-Assen. Ook in enkele interviews werd de (scheve) verhouding tussen uitleg- en binnenstedelijke locaties genoemd als knelpunt. Waarbij veelal de situatie in Groningen als voorbeeld werd genoemd. Tegelijkertijd werd in een interview gesteld dat er mede door de kredietcrisis er op dit moment juist een overmaat bestaat aan plannen op uitleglocaties in de gemeente Groningen. Dit in tegenstelling tot de situatie in de periode 2005-2009, waar juist de binnenstedelijke woningbouw leidend was (*zie hoofdstuk 5*).

### 6.2.5 De plancapaciteit in de regio Groningen-Assen

Diverse indicatoren kunnen wijzen op een tekort aan op (korte) termijn te ontwikkelen (uitleg)locaties. Het hiervoor uiteengezette grondbeleid kan beschouwd worden als één van deze indicatoren. Uit deze inventarisatie bleek immers dat verschillende locaties zich nog in de planvormende fase bevonden. De ‘harde’ plancapaciteit kan beschouwd worden als een andere indicator. Bij het afsluiten van de woningbouwafspraken zijn afspraken gemaakt over een jaarlijkse inventarisatie van deze plancapaciteit. Deze inventarisatie wordt in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) uitgevoerd. In figuur 6.3 is een overzicht weergegeven van de ontwikkeling van de ‘harde’ plancapaciteit in de regio Groningen-Assen (per 1 januari van dat jaar).

Ontwikkeling harde plancapaciteit regio Groningen-Assen			
jaar	Capaciteit woningen	Tekort capaciteit	Capaciteit als percentage van resterende afspraak
2005	13.131	- 8.979	59%
2006	15.850	- 4.250	79%
2007	16.860	- 1.210	93%
2008	25.013	+ 9.759	163%

Figuur 6.3: Ontwikkeling plancapaciteit (Rigo, 2005 / Rigo 2006 / Rigo 2007 / Rigo 2008 / eigen bewerking)

De harde plancapaciteit is per jaar zowel uitgedrukt als percentage van de resterende opgave als in absolute aantallen. De plancapaciteit wordt in de jaarlijkse rapporten gecategoriseerd naar planstatus (5 categorieën). Een drietal categorieën valt onder ‘harde’ plancapaciteit (met tussen haakjes de gehanteerde indicatieve tijdsduur tot juridisch beschikbare plancapaciteit): Juridisch beschikbare plancapaciteit (-), goedgekeurde plancapaciteit door Gedeputeerde Staten (3-14 maanden) en door de gemeenteraad vastgestelde plancapaciteit (7-24 maanden) (*Rigo, 2005*).

Op basis van figuur 6.3 kan gesteld worden dat de regio Groningen-Assen pas in 2008 beschikte over voldoende 'harde' plancapaciteit om de resterende opgave te realiseren. Afgezet tegen de resterende afspraak is er vanaf 2005 wel sprake van een duidelijke capaciteitsgroei. Desalniettemin kan gesteld worden dat de regio Groningen-Assen lange tijd over onvoldoende 'harde' plancapaciteit beschikte om haar woningbouwopgave te realiseren. Daarbij moet nog aangetekend worden dat 'harde' plancapaciteit niet per definitie ook snel tot realisatie komt. Zo worden uitwerkingsplannen bij onherroepelijk geworden bestemmingsplannen ook tot 'harde' plancapaciteit gerekend (Rigo, 2008). Alvorens deze uitwerkingsplannen in procedure gebracht worden, zal veelal eerst overeenstemming bereikt moeten worden over het Definitieve Ontwerp en daarmee de afstemming van de financiële en plantechische haalbaarheid (zie ook figuur 4.49). Hierdoor kan ook 'harde' plancapaciteit tot vertraging en/of uitval leiden. Een situatie die uiteraard bij 'zachte' plancapaciteit vaker voor zal komen. Zonder voldoende plancapaciteit zal echter nooit de woningbouwopgave gerealiseerd kunnen worden. Hierbij moet nog opgemerkt worden dat in de rapportage 2008, een onderscheid is gemaakt tussen onherroepelijke en niet-onherroepelijke plancapaciteit. Plannen die per 1 januari 2008 nog niet onherroepelijk waren, konden namelijk niet meer bijdragen aan de realisatie van de woningbouw in het kader van de woningbouwafspraken 2005-2009 (Rigo, 2008). Afgezet tegen de resterende opgave, beschikte de regio Groningen-Assen per 1 januari 2008 over 95% onherroepelijke plancapaciteit. Wat aanmerkelijk minder is dan de 163% 'harde' plancapaciteit (Rigo, 2008).

#### 6.2.6 Interviewresultaten regio Groningen-Assen

Hiervoor werden reeds enkele belangrijke aspecten uiteengezet die de regionale voortgangverschillen (deels) lijken te verklaren. Om de resultaten van de voorgaande hoofdstukken in perspectief te plaatsen zijn gesprekken gevoerd met verschillende actoren. In de regio Groningen-Assen zijn gesprekken gevoerd met de accountmanager van de regio Groningen-Assen (ministerie van VROM), een ambtenaar van de provincie Groningen, de woningbouwregisseur van de regio Groningen-Assen, een ambtenaar van de gemeente Groningen en een ambtenaar van de gemeente Assen.

De rol van de verschillende actoren binnen de woningbouw verschilt sterk. Zo opereren de Rijksaccountmanagers op het snijvlak van het Rijksbeleid en het regionale en lokale beleid. Hun rol wordt door VROM als volgt omschreven: *"Zij dragen het rijksbeleid op het gebied van wonen uit en proberen het draagvlak daarvoor te vergroten. Andersom vertellen ze het departement op welke praktische problemen de partijen in het veld stuiten en doen voorstellen voor verbetering van regelgeving. Daarnaast hebben de accountmanagers een belangrijke taak om de lokale partijen te ondersteunen bij het realiseren van dat beleid."* (VROM, 2006). De taken van de accountmanagers bestaan onder meer uit het afsluiten van de (nieuwe) woningbouwafspraken, zorg dragen voor naleving van deze afspraken, het oplossen van eventuele problemen (bijvoorbeeld door inschakeling externen) en taken rondom de 'Vogelaarwijken'. De accountmanagers vervullen deze taak voornamelijk door in overleg te treden met de verschillende regionale actoren. De accountmanagers hebben relatief weinig instrumenten om actief te interveniëren. Het Rijk kan weliswaar op bepaalde terreinen een 'aanwijzing' geven, maar dit instrument wordt vrijwel nooit ingezet. Er blijkt voornamelijk ingezet te worden op overleg op bestuurlijk niveau (bij provincies, gemeenten, corporaties, etc.) om de Rijksdoelen te bereiken. Ook de huidige woningbouwafspraken bleken voornamelijk het resultaat te zijn van onderhandeling op bestuurlijk niveau. Deze werkwijze past geheel binnen het gedecentraliseerde Rijksbeleid. Veelal dragen de accountmanagers de verantwoordelijkheid voor meerdere stedelijke regio's. In de regio Groningen-Assen is daarnaast een woningbouwregisseur actief. Voor onder meer de inhuur van deze regisseur is een stimuleringsbudget van € 1 miljoen afgezonderd van de beschikbare BLS-gelden (provincie Groningen, 2006). De woningbouwregisseur stelt onder meer twee maal per jaar een woningbouwmonitor op en adviseert en ondersteunt gemeenten (provincie Groningen, 2006). Deze monitors zijn sterk kwantitatief van aard.



Daar waar gesproken wordt over knelpunten, zijn deze veelal in (niet-openbare) bijlagen opgenomen. In monitor 5 is ten behoeve van de eerder genoemde knelpuntenpot wel een samenvatting van een knelpuntenanalyse opgenomen. Uit de interviews bleek echter dat deze inventarisatie sterk geconcentreerd was op projecten in de gemeenten Groningen en Assen. Daarnaast wordt geen inzicht gegeven in de achterliggende knelpunten. De knelpuntenanalyse betreft enkel een opsomming van knelpunten en het aantal woningen dat hinder ondervindt van het genoemde knelpunt (zie figuur 6.4).

Knelpuntenanalyse regio Groningen-Assen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewenst Kwaliteitsniveau (532)</li> <li>• Ecologie/energie (332)</li> <li>• Herhuisvesting/Verhuispremie (289)</li> <li>• Bouwkosten (185)</li> <li>• Bodemsanering (164)</li> <li>• Naar voren halen planning (150)</li> <li>• Afzetrisico/Tijdelijke verhuur (140)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grondprijs (117)</li> <li>• Geluid/Externe veiligheid (110)</li> <li>• Bezwaren/Programma-aanpassing (94)</li> <li>• Verwerving (90)</li> <li>• Parkeren (24)</li> <li>• Herontwikkeling (24)</li> <li>• Infrastructuur (24)</li> </ul>

Figuur 6.4: knelpuntenanalyse regio Groningen-Assen (Bureau Middelkoop, 2008).

De genoemde knelpunten zijn veelal locatiespecifiek. Dit is niet vreemd aangezien als randvoorwaarde werd gesteld, dat een financiële bijdrage moest bijdragen aan de woningbouwproductie in de periode 2005-2009. Uit de knelpuntenanalyse valt niet op te maken wat de daadwerkelijke oorzaak is van de genoemde knelpunten. Ligt bijvoorbeeld een fundamentele discussie over kwaliteit ten grondslag aan het knelpunt 'gewenst kwaliteitsniveau' of vloeit het knelpunt voort uit een fundamenteeler probleem (de afstemming van de plantechische en financiële haalbaarheid). In hoofdstuk vier werd al geconcludeerd dat veelal deze plantechische en financiële afstemming ten grondslag ligt aan een kwaliteitsdiscussie. Daarnaast kunnen verschillende van de hiervoor uiteengezette knelpunten gelieerd zijn aan elkaar. Zo kunnen bijvoorbeeld (relatief) hoge saneringskosten, grond uitgifteprijsen of verwervingsprijsen ertoe bijdragen dat het kwaliteitsniveau verder onder druk komt te staan. De voorgaande knelpunten kunnen echter niet zonder meer de voortgangverschillen met de overige regio's verklaren. Het is immers zeer waarschijnlijk dat veel van de genoemde knelpunten zich ook in de overige regio's manifesteren. Ook in de interviews lag het accent veelal op andere knelpunten. In één van de interviews werden een zestal knelpunten genoemd die in belangrijke mate de achterstand van de woningbouwproductie in de regio konden verklaren:

- Verhoging van de woningbouwproductie stond niet op de politieke agenda bij met name de gemeenten;
- Onvoldoende beschikbaarheid 'harde' plancapaciteit;
- Regelgeving, bezwaar en beroepszaken;
- Grondposities (zogenaamde 'free-riders' en dan met name de Twentse Bouwers);
- Aanbestedingen vielen te hoog uit;
- Onwetendheid publieke partijen in de onderhandelingen met private partijen.

Uit de interviews blijkt dat de omslag naar een omvangrijke woningbouwproductie voor veel (kleinere) gemeenten groot was. Tot de komst van de regiovisie waren bouw mogelijkheden in verschillende kleine gemeenten beperkt. Met het ondertekenen van de woningbouwafspraken werd er echter een grote productiestijging afgesproken. Daarnaast werd aangegeven dat het accent van de woningbouwafspraken in de regiovisie voornamelijk ligt op een kwaliteitsimpuls, terwijl de woningbouwafspraken met het rijk voornamelijk kwantitatief van aard zijn. In een interview werd gesteld dat na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 relatief veel partijen wonnen die minder positief waren over de woningbouwafspraken. Hierbij werd als voorbeeld de ontwikkelingsopgave van de gemeenten Leek en Noordenveld genoemd.

Ook uit beleidsstukken blijkt dat er vertraging is opgetreden bij de opstellen van de Intergemeentelijke Structuurvisie Leek-Roden. Deze visie blijkt vanaf 2004 te zijn voorbereid en wordt naar verwachting niet voor oktober 2009 door de gemeenteraden van Leek en Noordenveld vastgesteld ([www.igs-leekroden.nl](http://www.igs-leekroden.nl)). In 2007 werd besloten een 'pas op de plaats' te maken. Op het ter inzage gelegde voorontwerp bleken 1.360 insprekers namelijk circa 7.200 inspraakreacties te hebben ingediend (*gemeente Leek, 2008e*). Daarnaast werden op 19 september 2007 de eerder aangehaalde nieuwe én verlaagde ABF woningbehoefte cijfers bekendgemaakt. Mede in het licht van de vele inspraakreacties en de weerstand tegen de omvang van de woningbouwopgave en de ontsluitende infrastructuur is in 2007 besloten om de verwerking van de inspraakreacties aan te houden (*gemeente Leek, 2008e*). In de nieuwe structuurvisie zijn daarop onder meer de oorspronkelijke woningbouwaantallen verlaagd en wordt prioriteit gegeven aan binnendorpse woningbouwontwikkeling om het aantal uitleglocaties beperkt te houden (*gemeente Leek, 2008e*). De gemeente Hoogezand-Sappemeer blijkt daarbij een deel van de opgave van de gemeenten Leek en Noordenveld (2.000 woningen) overgenomen te hebben bij de actualisatie van de woningbouwaantallen (*gemeente Leek, 2008e*). Ook uit de eerste monitor van de woningbouwregisseur blijkt dat het behalen van de BLS-Taakstelling niet overal de hoogste prioriteit heeft. Hierbij wordt aangetekend dat hier weliswaar legitieme afwegingen aan ten grondslag liggen maar dat deze de kwantitatieve doelstellingen wel onder druk zetten (*Bureau Middelkoop, 2006a*).

Eerder werd op basis van het door RIGO jaarlijks uitgevoerde onderzoek naar de plancapaciteit voor woningbouw geconcludeerd dat deze plancapaciteit in de beginjaren van de periode 2005-2009 onvoldoende was om de woningbouwopgave te realiseren. Ook in verschillende interviews werd dit tekort aan voldoende harde plancapaciteit als knelpunt ervaren. Daarbij werd wel aangetekend dat dit tekort zich voornamelijk in de eerste jaren van de periode 2005-2009 voordeed. In één van de interviews werd daarnaast gesteld dat er op zich voldoende woningbouwlocaties zijn in de regio maar dat vooral de vraag gesteld kan/moet worden waar gebouwd moet worden. Desondanks kan geconcludeerd worden dat zolang deze potentiële locaties (zachte en harde plancapaciteit) niet omgezet (kunnen) worden in ontwikkelingslocaties (onherroepelijke harde plancapaciteit), er niet voldoende plancapaciteit aanwezig is om de woningbouwopgave te halen. Evenals uit de RIGO publicaties, blijkt ook uit de verschillende monitors van de woningregisseur dat de plancapaciteit een knelpunt vormde in de regio Groningen-Assen. Zo wordt in de tweede monitor geconcludeerd dat er nog geen reden tot optimisme is aangezien er nog onvoldoende zachte en harde plannen zijn (*Bureau Middelkoop, 2006b*). In dezelfde monitor wordt daarnaast een relatie gelegd tussen het tekort aan zachte plannen en de politieke urgentie. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de achterstand van de woningbouwproductie in de regio, voor een belangrijk deel verklaard kan worden door een tekort aan voldoende plancapaciteit. De gemeenten Haren en Hoogezand-Sappemeer bleken bijvoorbeeld onvoldoende plancapaciteit ter beschikking te hebben, terwijl de gemeenten Assen en Slochteren wel beschikten over voldoende plancapaciteit (*Bureau Middelkoop, 2007a*). Uiteraard vloeit een deel van dit tekort direct voort uit de eerder geconstateerde onrealistische woningbouwafspraken tussen de regio en het Rijk. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het moeilijk blijkt te zijn om in relatief korte tijd (in de periode 2005-2009) toch deze plancapaciteit te creëren en tot ontwikkeling te brengen. Regelgeving en de daaruit voortvloeiende bezwaar- en beroepzaken liggen hier onder meer aan ten grondslag. Het Nederlandse beleid is simpelweg niet gericht op de snelle creatie van voldoende en/of extra plancapaciteit. In een tweetal interviews werd daarbij ook nog gewezen op het feit dat bij woningbouw sprake is van veel 'toeval'. Hierbij werd bedoeld op het feit dat de periode van de woningbouwafspraken 'gunstig' samenviel met de planvorming en ontwikkeling van zowel uitleg als binnenstedelijke locaties in de gemeente Assen. Indien er daarnaast ook nog (grote) publieke weerstand bestaat tegen de creatie van deze plancapaciteit (zoals in het geval van Leek en Noordenveld) wordt de creatie van plancapaciteit vaak nog verder vertraagd. Daarnaast werd in verschillende interviews aangegeven dat de bestemmingsplancapaciteit ook zeker niet te groot moet zijn.

Hierbij werd de door het Rijk gehanteerde grens van 130% genoemd als maximum (zie hoofdstuk 4). Daarnaast werd in de interviews verschillende malen gewezen op de knelpunten die samenhangen met de omvangrijke grondposities die private partijen ingenomen hebben in de regio Groningen-Assen. Ook uit de inventarisatie van het grondbeleid bleek al dat vrijwel alle gemeenten in meer of mindere mate geconfronteerd worden met deze grondposities. In de interviews werd daarbij vooral gewezen op de gemeenten Zuidhorn, Winsum, Bedum en Groningen. In deze gemeenten hebben de 'Twentse Bouwers' (onder meer Plegt-Vos) omvangrijke grondposities op de belangrijke uitleglocaties. Een situatie die ook al geconstateerd werd in de analyse van het gemeentelijk grondbeleid. In de interviews werd gewezen op enkele (samenhangende) knelpunten in relatie tot deze grondposities.

Hierbij werden onder meer het verlies van gemeentelijke regie en de gecompliceerde onderhandelingen genoemd (zoals het geval was bij 'De Held III' in Groningen). Maar ook werd er meerdere malen gewezen op de 'impasse van het wachten'. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat de indruk bestaat dat private partijen de grondposities actief gebruiken om de bouw- en ontwikkelingscapaciteit van het bedrijf te spreiden over de tijd. In de regio Groningen-Assen zijn veel gronden geconcentreerd bij dezelfde (bouw)ondernemingen, waardoor keuzes van deze ondernemingen directe gevolgen kunnen hebben voor de bouwproductie in de overige regio gemeenten. In de interviews werd daarnaast aangegeven dat private partijen vaak in staat zijn om deze (strategische) afwegingen te maken omdat zij vaak relatief beperkte (financiële) verplichtingen aangaan met de grondeigenaren. Daarnaast werd er op gewezen dat private partijen hierdoor vaak ook in staat zijn om in onderhandelingen een afwachtende houding aan te nemen. De woningbouwregisseur beveelt in zijn monitor(s) dan ook aan om zo veel mogelijk de locaties waar gemeenten grondposities hebben naar voren te halen in de planning (*Bureau Middelkoop, 2006*). Ook werd in dit verband de fasering als knelpunt genoemd. Uit de interviews kwam naar voren dat vaak geen dwingende faseringsafspraken gemaakt werden met marktpartijen waardoor er vertraging op kon treden. Ook werd de fasering van grote appartementencomplexen genoemd als knelpunt. Bij dergelijke complexen moeten relatief veel woningen voorverkocht worden voordat er gestart kan worden met de bouw. In hoeverre de onwetendheid van publieke partijen bij onderhandelingen met marktpartijen een rol speelt is moeilijk te zeggen. Dit knelpunt werd in één interview genoemd en is moeilijk te toetsen. In hoofdstuk 4 werd echter al geconcludeerd dat de onderhandelingen met marktpartijen veelal complex en tijdrovend zijn en dat marktpartijen de deskundigheid van gemeenten als knelpunt zagen (zie ook figuur 4.50).

Het is in ieder geval veilig om te stellen dat de onderhandelingen over het algemeen uiterst gecompliceerd zullen zijn. De genoemde tegenvallende aanbestedingen zullen in ieder geval deze onderhandelingen niet vereenvoudigd hebben. In de derde monitor van de woningbouwregisseur wordt zelfs gesteld dat als de prijsontwikkeling zo blijkt doorgaan, er voor 2010 zeker sprake zal zijn van projecten die door een mislukte aanbesteding buiten de planningstermijn vallen (*Bureau Middelkoop, 2007b*). Een situatie die door de huidige daling van de woningprijzen (zie hoofdstuk 1) zeker niet zal verbeteren. In enkele interviews werd daarnaast gesteld dat de kwaliteit mede hierdoor (verder) onder druk komt te staan. Verder werden in de interviews onder meer de verkokering van het gemeentelijke apparaat en problemen op de woningmarkt genoemd als knelpunt. Zo werd de gemeente Hoogezand-Sappemeer genoemd als een gemeente met een relatief zwakke woningmarkt (in relatie tot de woningbouwopgave).

## 6.3 Regio Zwolle-Kampen

### 6.3.1 Het grondbeleid in de regio Zwolle-Kampen

#### Grondbeleid van de gemeente Zwolle

Het grondbeleid van de gemeente Zwolle is vastgelegd in de 'nota Grondbeleid 2004'. Daarbij moet aangetekend worden dat het college van B&W recent de Nota Grondbeleid 2009-2013 heeft vastgesteld ([www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)). Deze moet echter nog besproken en aangenomen worden in de gemeenteraad. Om deze reden is deze nota nog niet openbaar. In de nota kiest de gemeente niet voor een specifieke vorm van grondbeleid: *"De gemeente kiest nu voor de strategie 'van geval tot geval': per locatie of deel ervan bepalen welke vorm van grondbeleid door de gemeente wordt voorgestaan."* (gemeente Zwolle, 2004a). Wel worden enkele beleidsuitgangspunten genoemd. Zo staat Zwolle een actief grondbeleid voor indien het een locatie is (gemeente Zwolle, 2004a):

- Waarvoor sterke gemeentelijke regie belangrijk is voor het bereiken van publieke doelen en/of;
- Die van bijzondere strategische betekenis is voor het gemeentelijk beleid en/of;
- Met grote winstpotentie.

Daarnaast wordt gesteld dat in bepaalde situaties voor publiek private samenwerking kan worden gekozen, vanwege overwegingen van risicodeling, winstmogelijkheden, kennisbundeling of grond- of vastgoedposities. In andere situaties kan een zuiver faciliterend grondbeleid de keuze zijn (gemeente Zwolle, 2004a). De nieuwe nota grondbeleid lijkt aan te sluiten op de keuzes uit de vorige nota. Onlangs heeft het College van B&W namelijk in het kader van de nieuwe nota, enkele besluiten genomen. Het College heeft besloten om niet in extreme mate te kiezen voor een bepaalde vorm van grondbeleid, maar om voortaan situatief te bezien wat de meest gewenste vorm van samenwerking met marktpartijen is (gemeente Zwolle, 2008a). Daarvoor zal voortaan per gebiedsontwikkeling (of deel daarvan) een integrale ontwikkelingsstrategie opgesteld worden waarbij rekening wordt gehouden met verschillende aspecten (gemeente Zwolle, 2008a). Daarmee lijkt het beleid zoals dit vastgelegd is in de nota uit 2004, grotendeels voortgezet worden. Het voeren van een actief grondbeleid blijkt echter wel een belangrijk speerpunt te zijn. Zo werd in de Meerjarenprognose Vastgoed (MPV) 2007 geconcludeerd: *"Van belang blijft dat de gemeente via een actief grondbeleid bij nieuwe ontwikkelingen zelf de volledige regie voert op de ontwikkeling van locaties, waardoor de revenuen in handen van de gemeente/gemeenschap komen."* (gemeente Zwolle, 2007). In deze prognose wordt daarnaast uitdrukkelijk gesteld dat een verruiming van het strategische verwervingsbeleid van voornamelijk uitleglocaties naar ook binnenstedelijke locaties van belang is (gemeente Zwolle, 2007a).

Ook de gemeente Zwolle wordt echter geconfronteerd met private grondposities. Sinds begin jaren negentig wordt een belangrijk deel van de woningbouw in Zwolle gerealiseerd op de uitleglocatie 'Stadshagen'. Dit project is opgedeeld in een tweetal fasen. De gemeente Zwolle heeft de meeste grond van fase 1 in bezit gekregen door toepassing van het 'bouwclaimmodel' (gemeente Zwolle, 2004b). Er waren namelijk grondposities ingenomen door ontwikkelaars, waardoor de benodigde agrarische grond niet door de gemeente verworven kon worden (gemeente Zwolle, 2004b). De gemeente heeft op 4 juli 2000 het voorkeursrecht gevestigd op gronden binnen het plangebied van 'Stadshagen II' en heeft enkele van deze percelen ook verworven (gemeente Zwolle, 2007b). Toch heeft de gemeente slechts 40% van de grond in dit plangebied in bezit ([www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)). Ook met deze private partijen is in 2006 en 2008 een samenwerkingsovereenkomst tot stand gekomen op basis van het bouwclaimmodel (gemeente Zwolle, 2008b). De gemeente Zwolle heeft daarmee ondanks de private grondposities een hoge mate van regie weten te behouden op toekomstige woningbouwontwikkelingen.

Volgens het huidige woningbouwprogramma staat de realisatie van de ruim 4.300 woningen binnen 'Stadshagen II' namelijk gepland tussen 2010 en 2019 (*gemeente Zwolle, 2009*). De ruim 1.400 resterende woningen binnen 'Stadshagen I' zullen gerealiseerd worden in de periode 2009-2014 (*gemeente Zwolle, 2009*). Tot 2019 wordt de geambieerde jaarlijkse woningbouwopgave van circa 900 woningen tot 2020 dan ook voor een belangrijk deel gerealiseerd binnen de uitbreidingslocatie 'Stadshagen' (*gemeente Zwolle, 2009*). Het bouwclaimmodel blijkt een veel toegepast instrument te zijn in de gemeente Zwolle. Ook is dit model ingezet bij andere private grondposities. Zo heeft de gemeente in april 2008 een bouwclaim van 60 woningen in 'Stadshagen II' toegekend aan AM Grondbedrijf B.V. en Rotij om de door deze partijen aangekochte volkstuinen in Westenholte, te behouden en een contractueel overeengekomen boete te voorkomen (*gemeente Zwolle, 2008c*).

### Grondbeleid van de gemeente Kampen

Het grondbeleid van de gemeente Kampen is vastgelegd in de op 23 april 2009 vastgestelde 'Nota grondbeleid 2009' ([www.kampen.nl](http://www.kampen.nl)). In deze nota is opgenomen dat de gemeente Kampen daar waar mogelijk een actief grondbeleid wil voeren (*gemeente Kampen, 2009a*). Daar waar dat beter past, zal de gemeente echter een faciliterend grondbeleid voeren (*gemeente Kampen, 2009a*). Op basis van deze uitgangspunten heeft de gemeente de keuzes voor actief of faciliterend grondbeleid als volgt onderverdeeld (*gemeente Kampen, 2009a*):

- Vastgestelde plannen (de gemeenteraad heeft zich uitgesproken over de ambities en doelstellingen);
  - Uitleglocaties: actief gronden verwerven;
  - Herstructurering woningbouw: grote rol corporaties, alleen verwerven indien noodzakelijk;
  - Revitalisering bedrijventerreinen: alleen verwerven indien noodzakelijk;
- Nog niet vastgestelde plannen;
  - Anticiperende verwervingen: actief gronden verwerven voor uitleglocaties waar in de toekomst ontwikkelingen zijn voorzien;
  - Strategische verwervingen: actief gronden verwerven voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen, eventueel in te zetten als "ruilgronden".

De gemeente Kampen streeft daarmee overduidelijk een actief grondbeleid na. Dit komt ook tot uitdrukking in de voorgestane samenwerkingsmodellen met marktpartijen. De gemeente streeft de volgende samenwerkingsmodellen na (in volgorde van voorkeur): Traditioneel model (zuiver actief grondbeleid), bouwclaimmodel, Joint-venture en tot slot het Concessiemodel (*gemeente Kampen, 2009a*). Indien de samenwerkingsmodellen gerangschikt worden op het continuüm van actief-faciliterend grondbeleid ontstaat exact deze volgorde (*zie de beschrijving bij figuur 4.28*). Uit de interviews bleek dat de gemeente Kampen van oudsher veel grondposities bezit. De gemeente heeft hierdoor een goede onderhandelingspositie met marktpartijen, hetgeen als zeer waardevol werd gekwalificeerd. Het voorgaande wordt bevestigd in de programmabegroting 2009: "Tot op heden is grondverwerving binnen de gemeente Kampen gedurende tal van jaren niet of incidenteel noodzakelijk geweest. Voor het merendeel waren de gronden van oudsher eigendom van gemeente." (*gemeente Kampen, 2008a*). Ook binnen de toekomstige ontwikkelingslocaties heeft de gemeente Kampen forse grondposities. In de structuurvisie tot 2030 (in mei 2009 vast te stellen) zijn alle toekomstige ontwikkelingslocaties van de gemeente Kampen aangegeven. Uit de interviews bleek dat de gemeente Kampen op alle locaties grote grondposities heeft. Met uitzondering van 'de voorlopige reservering ontwikkeling wonen' (over de Zwartendijk), ligt aan alle locaties al een politiek besluit ten grondslag. Hierdoor ligt een groot deel van de toekomstige ontwikkellocaties in Kampen 'vast'. Ook de gronden binnen 'het zoekgebied voor wonen' zijn (grotendeels) in bezit van Kampen. Dit neemt echter niet weg dat ook de gemeente Kampen geconfronteerd wordt met private grondposities.

Zo blijkt de gemeenteraad van Kampen op 29 maart 2007 ingestemd te hebben met de aankoop van 225 hectare grond voor een bedrag van € 8,5 miljoen ten behoeve van 'het Onderdijs 2<sup>e</sup> gedeelte en de IJsseldelta. Tegelijkertijd heeft de raad een krediet van € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor verdere verwervingen in het gebied waar het voorkeursrecht is gevestigd (*gemeente Kampen, 2007a*). Volgens het bij dit besluit behorende raadsvoorstel, waren deze gronden in handen van een consortium van private partijen en kon de grond aangekocht worden tegen agrarische waarde (€ 3,00 tot € 4,50) (*gemeente Kampen, 2007b*). Er blijken echter ook afspraken gemaakt te zijn met het consortium over een nabetaling van de grondprijs, indien op de genoemde gronden woningbouwmogelijkheden worden bestemd (*gemeente Kampen, 2007b*). Daarnaast verkrijgt het consortium bij de grondtransactie de bouwrechten voor de realisatie van 1.025 woningen (*gemeente Kampen, 2007b*). In de commissievergadering zijn deze bouwrechten als volgt verantwoord door de wethouder: "Het getal van 1025 woningen is een simpel rekensommetje. Als tussen de € 9.000,00 en € 10.000,00 wordt aangehouden per te realiseren woning dan heeft de commissie een beeld van het deficit wat de ontwikkelaars hebben geleden om de gronden tegen de agrarische waarde te verkopen. Dan wordt gesproken over een bedrag tussen de € 9 en € 10 miljoen." (*gemeente Kampen, 2007c*). Het consortium en de gemeente zullen participeren in een Grondexploitatie Maatschappij waar ook de gemeentelijke gronden worden ingebracht (*gemeente Kampen, 2007b*). De gemeente Kampen lijkt daarmee in staat om door haar grondeigendom ook in de toekomst een hoge mate van regie te kunnen behouden. Ook in de situatie van private grondposities, blijkt de gemeente duidelijk te kiezen voor een actief grondbeleid en daarmee een (relatief) hoge mate van regie.

### 6.3.2 Het grondprijsbeleid in de regio Zwolle-Kampen

Evenals voor de regio Groningen-Assen is ook het grondprijsbeleid van de regio Zwolle-Kampen geanalyseerd. Zowel de gemeente Zwolle als de gemeente Kampen, blijken de grondquote toe te passen (*zie figuur 6.5*).

Regio Zwolle-Kampen (bron)	Nota grondbeleid	Grondquote	Comparatief	Residuele methode	Kostprijs
Gemeente Zwolle (2009b)	JA	JA			
Gemeente Kampen (2008)	JA	JA			

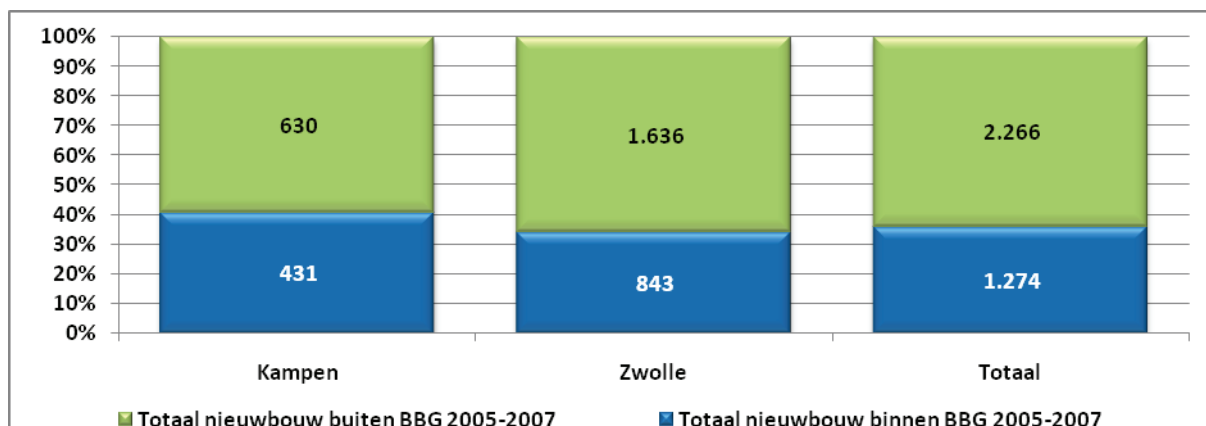
Figuur 6.5: Grondprijsbeleid in de regio Zwolle-Kampen

Het grondprijsbeleid van de gemeenten Zwolle en Kampen is vastgelegd in separate grondprijzennota's die jaarlijks vastgesteld worden. De gemeente Zwolle stelt dat op basis van de grondquote een 'genormeerde residuele grondwaarde' wordt berekend (*gemeente Zwolle, 2009b*). Dergelijke verwarrende begrippen worden in meerdere gemeentelijke nota's aangetroffen. Ook in de nota grondbeleid van Almere wordt bijvoorbeeld gesproken over de in deze gemeente toegepaste 'residuele methode op basis van voorcalculatie': "Dit is een mix van de zuivere residuele methode en een quotesysteem" (*gemeente Almere, 2009b*). De methodiek blijkt echter voornamelijk een grondquote methodiek te zijn en geen 'zuivere' residuele methodiek. De naar woningprijs gedifferentieerde grondquotes in Zwolle worden ieder jaar vastgelegd in een 'curve'. Hierdoor is voor iedere woningprijs een bepaalde grondquote te bepalen. In de nota grondbeleid wordt daarbij uitdrukkelijk gesteld dat aan deze curve een afroomberegeling kan worden gekoppeld (*gemeente Zwolle, 2004a*). Ook in Zwolle lijkt dus sprake te zijn van een opbrengst en winst georiënteerd grondprijsbeleid. In tegenstelling tot de gemeente Zwolle hanteert de gemeente Kampen geen grondquote-curve. De gemeente Kampen hanteert een viertal grondquotes, welke samenhangen met een bepaalde bandbreedtes in woningprijs (*gemeente Kampen, 2008*). In de grondprijzennota van de gemeente Kampen is uitdrukkelijk een afroomberegeling opgenomen: Indien de voorgerecalculeerde grondprijs minder is dan de maximale waarde van de grond, wordt het geconstateerde verschil als volgt verdeeld: 1/3 deel is voor kwaliteitsverhogende maatregelen in het project (woning of omgeving), 1/3 deel is voor de gemeente Kampen en 1/3 deel is voor de projectontwikkelaar (*gemeente Kampen, 2008b*). Ook in Kampen lijkt het grondprijsbeleid daarmee opbrengst- en winst georiënteerd.

Opvallend is dat er geen specifieke regeling is opgenomen voor verliesgevende projecten. Het grondprijnsbeleid van de gemeenten Zwolle en Kampen kan als transparant gekwalificeerd worden. Voor iedere woningprijs is door de publicatie van de grondquotes, eenvoudig een grondprijs te bepalen. In de regio Groningen-Assen was deze transparantie minder groot en werden vaak geen of enkel minimumprijzen genoemd (*bijvoorbeeld in Groningen en Zuidhorn*).

### 6.3.3 De ontwikkelingslocaties in de regio Zwolle-Kampen

In tegenstelling tot de regio Groningen-Assen blijkt er in de regio Zwolle-Kampen relatief weinig nieuwbouw gerealiseerd te zijn binnen het BBG (*zie figuur 6.6*).



Figuur 6.6: nieuwbouw binnen en buiten BBG 2005-2007 (<http://vois.datawonen.nl> / CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de gehele regio werd gemiddeld 'slechts' 36% van de nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG. Voor de afzonderlijke gemeenten was dit respectievelijk 41% (Kampen) en 34% (Zwolle). Daarmee ligt het aandeel van nieuwbouw binnen het BBG ook fors onder het landelijk gemiddelde van 58%. Tegelijkertijd valt de voorspoedige voortgang van de woningbouwopgave op in de regio (Zwolle 82% en Kampen 120%). Door het grote aandeel van woningbouw op uitleglocaties (bijvoorbeeld Vathorst in Zwolle en Onderdijks in Kampen) lijkt het mogelijk geweest te zijn om de jaarlijkse woningproductie op peil te houden. Dit komt overeen met de situatie in Assen, waar ook een groot aandeel van de woningbouw gerealiseerd is op uitleglocaties.

### 6.3.4 De plancapaciteit in de regio Zwolle-Kampen

In tegenstelling tot de regio Groningen-Assen blijkt een tekort aan 'harde' plancapaciteit in de regio Zwolle-Kampen vrijwel geen probleem te zijn (*zie figuur 6.7*).

Ontwikkeling harde plancapaciteit regio Zwolle-Kampen			
jaar	Capaciteit woningen	Tekort capaciteit	Capaciteit als percentage van resterende afspraak
2005	2.950	- 3.420	46%
2006	9.743	+ 4.504	186%
2007	14.390	+ 11.040	429%
2008	11.543	+ 9.946	723%

Figuur 6.7: Ontwikkeling plancapaciteit (Rigo, 2005 / Rigo 2006 / Rigo 2007 / Rigo 2008 / eigen bewerking)

Enkel in het jaar 2005 beschikte de regio over onvoldoende plancapaciteit. Tussen 2005 en 2007 is de totale harde plancapaciteit gegroeid van een tekort van 3.420 woningen naar een overschot van 11.040 woningen. Afgezet tegen de resterende afspraak is deze groei zelfs nog veel groter. Op 1 januari 2008 beschikte de regio over 230% onherroepelijke plancapaciteit, waarmee de regio één van de zes regio's is met een onherroepelijke plancapaciteit van 100% of meer.

Een tekort aan plancapaciteit lijkt daarmee in de regio Zwolle-Kampen geen knelpunt te zijn.

### 6.3.5 Interviewresultaten regio Zwolle-Kampen

In de regio Zwolle-Kampen zijn gesprekken gevoerd met de accountmanager van het rijk, ambtenaren van de provincie Overijssel en ambtenaren van de gemeenten Zwolle en Kampen. Uit de interviews is gebleken dat er in tegenstelling tot de regio Groningen-Assen, geen woningbouwregisseur actief is op provinciaal niveau. Wel blijkt de gemeente Kampen in 2009 een woningbouwregisseur aangesteld te hebben (*gemeente Kampen, 2009b*). De (knelpunten) bij de woningbouwproductie worden niet structureel ieder jaar (meerdere malen) door het Rijk, de provincie of de gemeenten geïnventariseerd. Zowel het Rijk als de provincie blijken de voortgang van de woningbouw voornamelijk te monitoren door (jaarlijks) gesprekken te voeren met onder meer de gemeenten. Binnen de gemeenten blijkt het inzicht in de knelpunten daarbij voornamelijk verkregen te worden door intern overleg. In hoofdstuk 5 werd al geconcludeerd dat de regio Zwolle-Kampen eind 2008 al 94% van haar woningbouwopgave (inclusief extra ambitie) had voltooid (*zie figuur 5.13*). De gemeente Kampen bleek zelfs al 120% van haar opgave gerealiseerd te hebben (*zie figuur 5.42*). Enkel in de regio Twente bleek de voortgang nog voorspoediger te verlopen dan in Zwolle-Kampen. Het karakter van de interviews verschilde dan ook sterk in vergelijking tot de gesprekken die gevoerd zijn in de regio Groningen-Assen. In de interviews werd naar aanleiding van de voortgang van de woningbouwproductie in de gemeente Kampen echter gewezen op het feit dat 'administratieve correcties' in de gemeente Kampen, de 'officiële' woningbouwproductiecijfers redelijk sterk beïnvloed hebben. In hoofdstuk 5 werd ook al geconstateerd dat in de gemeente Kampen opvallend veel woningen toegevoegd waren door 'toevoegingen anderszins'. Ruim 42% van de totale toevoegingen in de periode 2005-2009 bleken in Kampen te bestaan uit dergelijke toevoegingen (*zie figuur 5.44*). In Zwolle bedroeg dit percentage slechts circa 11%. Uit de interviews bleek dat zowel het Rijk, de provincie als de gemeente op de hoogte waren van deze administratieve correcties. In geen van de interviews konden de cijfers echter verklaard worden. Om deze reden is navraag gedaan bij de gemeente Kampen. Uit de reactie van de gemeente blijkt dat het doorgeven van de woningbouwcijfers richting het CBS tot enkele jaren geleden niet correct gebeurde. Er werd veel vergeten en er werden veel fouten gemaakt. In 2006 is men om deze reden gestart met een opschoning van het woningbestand, hetgeen resulteerde in grote hoeveelheden sloop en toevoegingen anderszins. Ook in hoofdstuk 5 werd al geconcludeerd dat de gemeente Kampen relatief gezien de meeste woningen had onttrokken aan de voorraad van alle BLS-gemeenten (*zie figuur 5.43*). Ook bij deze opschoning zijn echter weer fouten gemaakt waardoor ook een deel van de correcties verklaard kan worden. De gemeente bleek niet in staat om de toevoegingen 'anderszins' in de periode 2005-2009 nader te specificeren. Wel kon de gemeente een tweetal voorbeelden noemen van correcties die middels de 'toevoegingen anderszins' gecorrigeerd zijn:

- In de binnenstad bleken meer woningen te staan dan opgenomen waren in het officiële CBS bestand.
- Ook stonden alle woningen in een verzorgingstehuis geregistreerd als 'wooneenheid', terwijl er ook zelfstandige woningen binnen dit complex aanwezig waren.

Het CBS hanteert weliswaar een post 'administratieve correcties' (zie hoofdstuk 5) maar in de gemeente Kampen blijkt het woningbestand van de gemeente Kampen gecorrigeerd te zijn via de 'toevoegingen anderszins'. Hierdoor zijn er omvangrijke hoeveelheden 'toevoegingen anderszins' ten onrechte opgenomen in de CBS woningbouwproductiecijfers voor de periode 2005-2009. Aangezien de gemeente niet in staat blijkt te zijn om de daadwerkelijk gerealiseerde 'toevoegingen anderszins' te specificeren, is het moeilijk om de daadwerkelijke voortgang van de woningbouwafspraken te bepalen. Op basis van historische gegevens kan echter wel getracht worden een inschatting te maken. In de 10-jarige periode 1995-2004 werden gemiddeld 4 woningen per jaar 'anderszins' toegevoegd. In de 4-jarige periode 2005-2008 bedraagt het aantal toevoegingen anderszins echter gemiddeld 245 woningen per jaar.



Indien het historisch gemiddelde van 4 woningen per jaar gehanteerd wordt als realistisch, werden er in de periode 2005-2008 dus slechts 16 woningen 'anderszins' toegevoegd. Waardoor er in totaal 1.350 woningen toegevoegd zouden zijn. De voortgang van de woningbouwopgave zou in de gemeente Kampen dan circa 70% bedragen, hetgeen aanzienlijk lager is dan de 'officiële' 120%. In de periode 2005-2008 bestond circa 9% van de totale toevoegingen in Nederland uit 'toevoegingen anderszins'. Indien dit aandeel aangehouden wordt voor de gemeente Kampen, zouden er in de periode 2005-2008 circa 173 woningen (35 woningen per jaar) van de totale opgave (1.920 woningen), 'anderszins' toegevoegd worden. Eind 2008 zou de voortgang van de woningbouwafspraken dan circa 77% bedragen. De daadwerkelijke voortgang van de woningbouwafspraken in de gemeente Kampen bevindt zich daardoor waarschijnlijk tussen de 70% en 120%. Op basis van historische en landelijke cijfers is het echter aannemelijk dat de voortgang niet veel hoger ligt dan 77%. In hoofdstuk 5 werd al geconcludeerd dat de 'officiële' CBS-cijfers enkele belangrijke tekortkomingen kennen. In de gemeente Kampen zijn enkele van deze tekortkomingen duidelijk zichtbaar. Als gevolg van deze tekortkomingen is de werkelijke voortgang van de woningbouwafspraken in de gemeente Kampen vrijwel niet vast te stellen. De gemeente zelf bleek in ieder geval niet in staat om de toevoegingen anderszins te specificeren naar aard en jaar van gereedkomen. Als gevolg van het voorgaande is een adequate (politieke) verantwoording en toetsing van de woningbouwafspraken niet mogelijk. De juiste cijfers zijn simpelweg niet beschikbaar. Zelfs de in opdracht van de gemeente Kampen opgestelde publicatie 'Kampen in Cijfers 2007/2008' bevat de 'onjuiste' CBS woningbouwstatistieken (*gemeente Zwolle, 2008d*). In een raadsstuk (d.d. 13 januari 2009) worden echter wel weer van het CBS afwijkende cijfers gehanteerd. In dit raadsstuk wordt de totale nieuwbouw in de periode 2005-2007 gesteld op 926 woningen (CBS: 1.061) en de totale toevoegingen anderszins op 742 woningen (CBS: 879) (*gemeente Kampen, 2009 / CBS Statline*). De gemeente blijkt daarmee intern ook weer andere cijfers te hanteren dan zij doorgeeft/doorgegeven heeft aan het CBS. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de BLS-subsidies verleend worden voor de totale toevoegingen (nieuwbouw + toevoegingen anderszins). Eventuele administratieve wijzigingen kunnen daardoor ook subsidie opleveren. Ook de gemeente Kampen blijkt over toevoegingen 'anderszins' subsidie verkregen te hebben.

Uit de in hoofdstuk 5 opgenomen kwantitatieve analyse bleek al dat de voortgang van de woningbouw in zowel de gemeente Kampen als Zwolle voorspoedig verloopt. Van haar totale BLS-opgave resteerde enkel nog een deel van de extra ambitie. In Kampen ligt de werkelijke voortgang waarschijnlijk onder de 'officiële' statistieken, maar ook hier blijkt de voortgang voorspoedig te verlopen. In Kampen werden gemiddeld 333 nieuwe woningen per jaar gerealiseerd in de periode 2005-2008, terwijl de gemiddelde jaarlijkse opgave (exclusief extra ambitie) 318 woningen per jaar bedroeg (*zie figuur 5.22*). Ook ligt de werkelijke jaarlijkse woningbouw (333 woningen) nog relatief dicht bij de jaarlijkse opgave inclusief extra ambitie (384 woningen). Van haar totale opgave (exclusief de extra ambitie) resteerde eind 2008 nog slechts 256 woningen. Ook het karakter van de gesprekken die gevoerd zijn in de regio Zwolle-Kampen verschilt om die reden met de gesprekken die gevoerd zijn in de regio Groningen-Assen. Uit de interviews bleek namelijk dat in de gemeente Kampen de overcapaciteit aan geplande woningbouw als grootste knelpunt bij de woningbouwproductie wordt gezien. In één van de interviews werd gesteld dat er per jaar 300-400 woningen te verkopen zijn in Kampen. De overcapaciteit blijkt zich voornamelijk voor te doen in de beginperiode van 2010-2030. Alleen in 2010 blijken er al 300 woningen teveel ingepland te staan. In het interview werd dan ook gesteld dat er projecten naar voren geschoven moesten worden. Als oorzaken van deze overcapaciteit werden genoemd een 'te' optimistische planning, het uitlopen van vroegere projecten en de ontwikkeling van nieuwe projecten, waardoor een opeenstapeling van projecten volgde. Ook voor 2009 worden dan ook weinig problemen met de productie verwacht. De gemeente Kampen heeft dus ruim voldoende plancapaciteit om haar woningbouwopgave te realiseren. Uit het interview bleek dat er in Kampen een behoefte bestaat aan 6.000 woningen tot 2030.

Van deze 6.000 woningen bouwt Kampen er 1.100 voor de regio, waarvan 600-700 voor de gemeente Zwolle. De gemeente Zwolle blijkt namelijk in de toekomst beperkte uitbreidingsmogelijkheden te hebben. Netto wil Kampen 7.300 woningen toevoegen in deze periode (inclusief een sloop en extra plancapaciteit van 20-25%). In de interviews werd gesteld dat de omvangrijke gemeentelijke grondposities bijdragen aan de goede woningbouwproductie in de gemeente. Hierdoor zou de gemeente een goede onderhandelingsruimte hebben met marktpartijen. Daarnaast werd gesteld dat de gemeente zich op andere locaties kan richten indien de onderhandelingen niet goed verlopen. Ook werd verevening gezien als een voordeel van deze grondposities. Zo draagt woningbouw voor 15 miljoen bij aan de bypass van de IJssel. Ook de plancapaciteit in de gemeente Zwolle vormt tot op heden geen probleem. Ook in de vorige paragraaf werd al geconcludeerd dat de regio Zwolle-Kampen beschikt over een grote hoeveelheid plancapaciteit in relatie tot de totale woningbouwopgave. Uit de interviews bleek dat Zwolle ruim de helft van de woningbouwproductie realiseert op de uitleglocatie Stadshagen. Dit blijkt ook uit het woonprogramma, waarin gesteld wordt dat bijvoorbeeld in 2007, 578 woningen op uitbreidingslocaties zijn opgeleverd (552 in Stadshagen) en 340 woningen op uitbreidingslocaties (*gemeente Zwolle, 2008e*). Eerder werd al duidelijk dat tot 2019 nog woningen gerealiseerd worden in Stadshagen I & II. Ook in 2008 en 2009 blijkt Zwolle te beschikken over een overmaat in plancapaciteit van 750 woningen (*gemeente Zwolle, 2008e*). In tegenstelling tot de regio Groningen-Assen vormt een tekort aan ontwikkelingslocaties zeker geen knelpunt in de regio Zwolle-Kampen. Daarmee is voldaan aan één van de belangrijkste factoren voor woningbouwproductie. Dit neemt niet weg dat in de regio Zwolle-Kampen geen knelpunten bestaan die de woningbouwproductie negatief beïnvloeden. In de interviews werden echter weinig specifieke lokale knelpunten genoemd. Veelal werden knelpunten genoemd die ook al genoemd werden in de regio Groningen-Assen:

- Ook in de regio Zwolle-Kampen werden private grondposities genoemd als knelpunt bij woningbouw. Tegelijkertijd werden gemeentelijke grondposities genoemd als succesfactor voor deze woningbouw;
- Evenals in de regio Groningen-Assen werd in een interview gesteld dat er een vermoeden bestaat dat ontwikkelende bouwers hun bouwcapaciteit afstemmen aan de planvorming, waardoor er tempoverschillen kunnen ontstaan tussen de gemeente en de marktpartijen;
- Ook in de regio Zwolle-Kampen werd geconstateerd dat door de hoge bouwkosten, de prijs-kwaliteit verhouding onder druk komt te staan. Als gevolg zouden de marktpartijen langer hun tijd nemen om plannen door te rekenen. Een teruggang in kwaliteit werd echter in het interview uitgesloten. In een ander interview werd daarnaast gewezen op het spanningsveld tussen grondprijzen en kwaliteit en duurzaamheid (*zie ook hoofdstuk 4*);
- Ook werd het belang van flexibele plannen genoemd. Deze flexibiliteit blijkt echter bemoeilijkt te worden door het bestemmingsplan. Eerst moet namelijk het Definitief Ontwerp afgerond zijn alvorens het bestemmingsplan in procedure gebracht wordt. Dit blijkt problemen op te leveren bij onder meer de herontwikkeling van plannen (belangrijke planaanpassingen);
- In één van de interviews werd gewezen op de verkokering en de vele belangen binnen de overheid en tussen politieke partijen.

## 6.4 Stadsgewest Amersfoort

### 6.4.1 Het grondbeleid in Stadsgewest Amersfoort

#### Grondbeleid van de gemeente Amersfoort

Het grondbeleid van de gemeente Amersfoort is vastgelegd in de in 2006 vastgestelde 'Nota Integraal Grondbeleid gemeente Amersfoort 2005'. In deze nota is opgenomen dat de gemeente een actief grondbeleid voert waar mogelijk en noodzakelijk (*gemeente Amersfoort, 2006a*).

Daarnaast wordt in de nota gesteld dat het nodig is om het grondbeleidsinstrumentarium actief en in voorkomende gevallen vanuit strategische overwegingen proactief toe te passen om dit beleid mogelijk te maken. Evenals de gemeente Kampen hanteert de gemeente Amersfoort een voorkeursvolgorde van samenwerkingsvormen. Deze volgorde is exact hetzelfde als bij de gemeente Kampen: traditionele grondexploitatie, bouwclaimmodel, joint-venture model en het concessiemodel (*gemeente Amersfoort, 2006a*). De overgrote meerderheid van de woningbouwproductie van de gemeente Amersfoort wordt gerealiseerd op de uitbreidingslocatie 'Vathorst'. In deze wijk worden in de periode van 2002 tot 2014 circa 11.000 woningen ontwikkeld (*gemeente Amersfoort, 2007*). Eind 2008 was bijna de helft van deze woningen gerealiseerd en bewoond ([www.vathorst.com](http://www.vathorst.com)). Tot circa 2014 - 2015 komt de woningbouwproductie in de gemeente dan ook voornamelijk voort uit deze locatie. Van het totale woningbouwprogramma tussen 2005 en 2010 (10.500 woningen) worden er 9.200 gerealiseerd binnen Vathorst (*gemeente Amersfoort, 2006b*). Daarbij moet wel aangetekend worden dat ook Amersfoort hinder ondervindt van de kredietcrisis. Op 27 januari 2009 hebben Burgemeester & Wethouders bekend gemaakt dat met de inzichten van dat moment, in 2009 en 2010 samen slechts circa 600 woningen afgezet kunnen worden in Vathorst (*gemeente Amersfoort, 2009*). Dit betekent een forse verslechtering ten opzichte van de prognose uit de woonvisie, waarin 1.900 woningen gepland waren voor de jaren 2009 en 2010. Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente Amersfoort in de toekomst slechts beperkte uitbreidingsmogelijkheden kent. Na de uitbreidingslocatie Vathorst resteren enkel nog de locaties Vathorst West en Noord. Voor deze twee locaties vindt op dit moment de planvorming plaats. Voor Vathorst Noord heeft de raad aangegeven dat ze er geen woningen wil bouwen. In Vathorst West worden daarentegen na 2015 wel woningen gebouwd ([www.vathorstwestnoord.nl](http://www.vathorstwestnoord.nl)). In de startnotitie Vathorst west en Noord wordt bevestigd dat deze locaties de laatste kans zijn om in een uitleggegebied woningen te bouwen voor de opvang van de toekomstige woningbehoefte van Amersfoort (*gemeente Amersfoort, 2007*). In de ontwikkelingsvisie NV Utrecht is overeengekomen dat er maximaal 3.000 woningen in Vathorst West gebouwd kunnen worden (*gemeente Amersfoort, 2007*). Als gevolg van het voorgaande is voor een belangrijk deel van de toekomstige woningbouwproductie, het grondbeleid van de gemeente Amersfoort al vastgelegd. Ook de gemeente Amersfoort wordt namelijk geconfronteerd met private grondposities. Hierbij gaat het zowel om de locatie 'Vathorst' als de locaties 'Vathorst West en Noord'. De grondverwerving bij deze twee projecten is uiterst gecompliceerd en zeker niet zonder problemen verlopen. Recentelijk zijn hierover een tweetal gemeentelijke onderzoeken openbaar gemaakt:

- Het Vathorst Onderzoek. Onderzoek gemeenteraad Amersfoort naar de rol van de raad bij de ontwikkeling van Vathorst. Onderzoekscommissie Vathorst september 2008.
- Gemeente Amersfoort. Evaluatie grondverwerving Vathorst West (Omniplan, 2006). Openbaar gemaakt eind 2008.

In deze onderzoeken is een zeer volledige beschrijving opgenomen van de totstandkoming van de ontwikkelingslocaties Vathorst (West en Noord). Om deze reden zal hier niet nader op ingegaan worden. Het is echter interessant om enkele aspecten omtrent de inname van private grondposities kort te beschrijven. De discussie over de locatie van Vathorst startte al in 1989 en al rond 1990 kregen ontwikkelaars die betrokken waren bij de bouw in Kattenbroek en Nieuwland, het ambtelijke signaal dat de ontwikkeling van Vathorst tot de mogelijkheden werd gerekend (*gemeente Amersfoort, 2008a*). Daarbij werden volgens hetzelfde rapport geen garanties gegeven, maar wel werd meegedeeld dat ontwikkelaars die in Vathorst grond zouden verwerven, na een eventueel Vathorst besluit als ontwikkelingspartner zouden worden aangemerkt. Zolang de gemeenteraad niet formeel had ingestemd met de ontwikkeling van Vathorst waren grootschalige verwervingen door het college niet mogelijk (*gemeente Amersfoort, 2008a*).

In het Vathorst Onderzoek wordt daarnaast gesteld dat er een afspraak was met de betreffende ontwikkelaars dat zij de grond tegen de verwervingsprijs zouden inbrengen in de grondexploitatie, waardoor tegen een relatief lage 'landbouw-plus-prijs' verworven kon worden. Toen de gemeenteraad in 1996 besloot tot de verstedelijking van Vathorst, was echter vanaf 1992-1993 al circa 200 hectare grond verworven (*gemeente Amersfoort, 2008a*). In 1996 vestigde de raad het voorkeursrecht op de resterende gronden die voor de ontwikkeling van Vathorst benodigd waren (*gemeente Amersfoort, 2008a*). In juni 1995 had het college al besloten dat er op ambtelijk niveau oriënterende besprekingen plaats moesten vinden over de grondstrategie. In 1997 werd besloten om verdere grondverwerving voor Vathorst in overleg met de ontwikkelaars te laten plaatsvinden, waarbij de gemeente zorgde voor de financiering (*gemeente Amersfoort, 2008a*). Op 24 juni 1997 behandelde de raad de samenwerkingsovereenkomst en uiteindelijk is de gemeente een Joint-Venture aangegaan met de marktpartijen, die werd ingericht met een BV/CV structuur (*gemeente Amersfoort, 2008b*). In deze constructie participeren de gemeente en marktpartijen (Vathorst Beheer B.V.) beiden voor 50% in het OBV Beheer B.V. en het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst C.V. (*zie voor een uitgebreide beschrijving: gemeente Amersfoort, 2008b*). De gemeente Amersfoort heeft bij de planvorming dus om meerdere redenen bewust ook de private partijen betrokken bij de verwerving van grond.

Ook bij de verwerving van grond in het plangebied 'Vathorst West' zijn omvangrijke private grondposities ingenomen. Dit is onder meer mogelijk geweest doordat op 25 april 2006 het College van Burgemeester en Wethouders besloten hadden om het voorkeursrecht in te zetten in het gebied Vathorst West en dat voor de juridische inwerkingtreding een aantal percelen in het gebied aangekocht zijn door marktpartijen (*gemeente Amersfoort, 2006c*). Deze situatie was aanleiding voor het uitvoeren van het voorgenoemde evaluatieonderzoek naar grondverwerving Vathorst West. Ook Vathorst Beheer B.V. (de marktpartijen betrokken bij de ontwikkeling van Vathorst) heeft gronden aangekocht in deze tussenliggende periode (mede ter voorkoming van aankoop door concurrerende marktpartijen). Blijkens de evaluatie was Vathorst Beheer B.V. (als gevolg van de samenwerking binnen Vathorst) op de hoogte van de beoogde vestiging van het voorkeursrecht (*gemeente Amersfoort, 2006c*). De grondverwerving door Vathorst Beheer B.V. was volgens de evaluatie voor de gemeente onverwacht en niet in lijn met de gewenste gemeentelijke regie (*gemeente Amersfoort, 2006c*). Vathorst Beheer B.V. stelt echter dat de gemeente of de betrokken bestuurders of ambtenaren nooit naar voren hebben gebracht of hebben laten blijken dat de grondverwervingen niet op prijs werden gesteld (*gemeente Amersfoort, 2006c*). Voor een uitvoerige beschrijving en conclusie wordt verwezen naar het evaluatierapport. Het voorgaande maakt in ieder geval duidelijk dat ook in Vathorst West sprake is van omvangrijke private grondposities. Bij het verschijnen van de startnotitie in november 2007 had de gemeente in Vathorst West 27 hectare in eigendom, Vathorst CV (marktpartijen) 23 hectare, het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV) (juridisch eigendom van gemeente maar economisch eigendom van OBV) 42 hectare, bouwbedrijf Schoonderbeek 4 hectare en de resterende 6 hectare moest nog verworven worden (*gemeente Amersfoort, 2007*). In Vathorst Noord heeft de gemeente 24 hectare in eigendom, Vathorst CV circa 50 hectare, corporatie Portaal 20 hectare, bouwbedrijf Schoonderbeek 20 hectare en de resterende gronden zijn in bezit bij de oorspronkelijke eigenaren (*gemeente Amersfoort, 2007*). De voorgaande beschrijving maakt duidelijk dat marktpartijen er om meerdere redenen in geslaagd zijn om grondposities te verwerven binnen Vathorst en Vathorst West en Noord. Als gevolg van deze grondposities is de toekomstige ruimte voor het te voeren grondbeleid relatief beperkt. Uit de interviews bleek dat het zeer waarschijnlijk is dat de gemeente ook voor de ontwikkeling van Vathorst West en Noord een Joint-Venture aangaat met de marktpartijen. Zoals ook bij Vathorst het geval is, zal de gemeente hierdoor toch een hoge mate van regie kunnen behouden.

## Grondbeleid van de gemeente Baarn

Het grondbeleid van Baarn is vastgelegd in de Startnotitie Grondbeleid uit 2005 (*gemeente Baarn, 2008a*). In de Nota Grondbeleid komt naar voren dat de gemeente Baarn momenteel voornamelijk een faciliterend grondbeleid voert (*gemeente Baarn, 2007a*). Daarbij wordt aangegeven dat hierdoor sturing in fasering en tempo ontbreekt en dat de gemeente in de toekomst meer sturend wil zijn, zodat zij meer regie heeft over de toekomstige ontwikkelingen (*gemeente Baarn, 2007a*). Bij het vaststellen van de startnotitie heeft de gemeenteraad aangegeven de reeds ingezette vorm van actieve planologische sturing te willen voortzetten door sturend grondbeleid te voeren (*gemeente Baarn, 2006a*). Sturend grondbeleid is een nieuw begrip maar volgens de gemeente kenmerkt dit grondbeleid zich door gemeentelijk initiatief tot de ontwikkeling van stedenbouwkundige plannen voor de locaties waarvan nu al bekend is dat er in de toekomst ontwikkelingen zullen plaatsvinden (*gemeente Baarn, 2006a*). Daarbij wordt uitdrukkelijk gemeld dat het voordeel van een dergelijk grondbeleid is dat de gemeente geen financiële risico's loopt maar wel de regie heeft over de gewenste ontwikkelingen (*gemeente Baarn, 2006a*). Als gevolg van het nagenoeg ontbreken van financiële risico's moet een dergelijk beleid gekwalificeerd worden als een faciliterend grondbeleid. Dit wordt bevestigd door de risicoparagraaf van de programmabegroting 2007, waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat er geen grondexploitatie-risico's bestaan doordat de gemeente geen actieve grondpolitiek voert. In de programmabegrotingen 2008 en 2009 wordt dit beleid nogmaals onderschreven. Vanaf de programmabegroting 2008 is echter wel een uitzondering opgenomen: *“Een tweetal projecten vormt hier, afhankelijk van de besluitvorming in de raad, mogelijk een uitzondering op. Voor de Noordschil en Drakenburgergracht wordt mogelijk een grondexploitatie gestart waardoor er een beheerst financieel risico voor de gemeente kan ontstaan.”* (*gemeente Baarn, 2007b/2008a*). Volgens de woonvisie zijn dit een tweetal grootschalige woningbouwlocaties (*gemeente Baarn, 2007a*). Conform het op 29 oktober 2008 door de gemeenteraad vastgestelde ontwikkelingsmodel van de Noordschil (Drakenburgerpark), kunnen hier 266 woningen gerealiseerd worden (*gemeente Baarn, 2008b*). Ook de gemeente Baarn wordt geconfronteerd met private grondposities. De gemeente is binnen het plangebied van de Noordschil weliswaar één van de grote grondeigenaren (circa 9,5 hectare) maar ook een private partij bezit een omvangrijke grondpositie (W&F Investments/Kroymans ook circa 9,5 hectare). Daarnaast bezit een andere partij nog iets minder dan 0,5 hectare binnen het plangebied (*gemeente Baarn, 2007c*). Op 18 februari 2008 hebben de gemeente en de directie van W&F Investments een intentieovereenkomst ondertekend voor de ontwikkeling van de Noordschil, één van de laatste uitbreidingsmogelijkheden van Baarn ([www.baarn.nl](http://www.baarn.nl)). Het college van B&W verwacht het stedenbouwkundige masterplan en de samenwerkingsovereenkomst eind derde kwartaal voor te leggen aan de gemeenteraad (*gemeente Baarn, 2009a*). De gemeente stelt daarnaast dat getracht wordt om een vorm van een gezamenlijke grondexploitatie overeen te komen met W&F Investments (*gemeente Baarn, 2008c*).

Naast de Noordschil is op 29 november 2006 de gebiedsvisie van Dragenburgergracht vastgesteld door de gemeente en ingestemd met de toevoeging van maximaal 225 woningen op en rondom de instellingsterreinen (*gemeente Baarn, 2006b*). Het betreft hier namelijk een project van 'omgekeerde integratie' (de gedeeltelijke uitplaatsing van zorgcliënten en de realisatie van onder meer een bepaalde hoeveelheid burgerwoningen op het terrein van een tweetal instellingen voor gehandicaptenzorg). Het ontwerpbestemmingsplan "Drakenburgergracht" heeft tot en met 19 maart 2009 ter inzage gelegen (*gemeente Baarn, 2009b*). De planontwikkeling voor de nieuwbouw van woningen in het kader van omgekeerde integratie vergde echter meer tijd en om deze reden maakte het nog geen onderdeel uit van het bestemmingsplan (*gemeente Baarn, 2009c*). Indien deze plannen voldoende uitgewerkt zijn en positief beoordeeld zijn door de gemeente, zal een nieuw bestemmingsplan opgesteld worden (*gemeente Baarn, 2009c*). Daarnaast heeft het College onlangs aan de raad medegedeeld dat ook het ontwerp bestemmingsplan niet ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden op 27 mei 2009 (*gemeente Baarn, 2009b*). De ontwikkeling van de Drakenburgergracht is daarmee in ieder geval vertraagd.

### **Grondbeleid van de gemeente Bunschoten**

Het grondbeleid van de gemeente Bunschoten is niet vastgelegd in een nota grondbeleid. Ook in de programmabegrotingen is het gemeentelijke grondbeleid niet vastgelegd. De gemeente blijkt echter een actief grondbeleid te voeren. Dit kan afgeleid worden uit diverse documenten. In het coalitieakkoord 2006-2010 is namelijk de volgende passage opgenomen: *“Door een actief grondbeleid zorgt de gemeente voor een zo gunstig mogelijke uitgangspositie om te voldoen aan de woningbehoefte voor alle doelgroepen in Bunschoten.”* (gemeente Bunschoten, 2006). De gemeente blijkt het actief grondbeleid ook daadwerkelijk in te zetten. Dit blijkt uit de ontwikkeling van het plangebied ‘Rengerswetering’. Deze locatie met een grootte van 60 hectare en een totaal woningprogramma van 1.600 woningen is verreweg de grootste ontwikkelingslocatie in Bunschoten (gemeente Bunschoten, 2007a). Onlangs meldde de gemeente dat op 20 april 2009 begonnen is met het bouwrijp maken van het plan Rengerswetering ([www.bunschoten.nl](http://www.bunschoten.nl)). Blijkens het masterplan is de fasering van het plan afhankelijk van de eigen woningbehoefte (migratiesaldo nul), de beschikbaarheid van grond, het moment van staking van de bedrijfsactiviteiten van bedrijven met hindercirkels en de tijdsinvloed op de exploitatie (gemeente Bunschoten, 2007a). De provincie Utrecht raamt echter dat tussen 2010 en 2014, 820 woningen opgeleverd zullen worden (provincie Utrecht, 2008). Daarbij moet aangetekend worden dat deze rapportage verscheen in augustus 2008 en dus in een gunstiger economisch klimaat. Om uitvoering te geven aan het actief grondbeleid heeft de gemeente Bunschoten onder meer het voorkeursrecht gevestigd op de gronden in Rengerswetering ([www.rengerswetering.nl](http://www.rengerswetering.nl)). Om daadwerkelijke grondverwerving mogelijk te maken heeft de gemeenteraad op 31 mei 2007 een raamkrediet van € 50 miljoen beschikbaar gesteld voor de 1<sup>e</sup> fase van de ontwikkeling van Rengerswetering en Haarbrug-Zuid (gemeente Bunschoten, 2007b). Dit raamkrediet moest het college de mogelijkheid geven om op handen zijnde grondaankopen en dergelijke snel uit te voeren (gemeente Bunschoten, 2007c). Toch werd ook de gemeente Bunschoten geconfronteerd met een private grondpositie. De heer De Jong, mede-eigenaar van De Bunte Vasgoed B.V. kon namelijk gezien een familieband, ondanks het voorkeursrecht, toch gronden in het zuiden van het plangebied in bezit krijgen ([www.rengerswetering.nl](http://www.rengerswetering.nl)). Met deze partij is op 20 november 2007 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin uitgegaan wordt van een gezamenlijke grondexploitatie (gemeente Bunschoten, 2008a). Daarnaast blijkt er tussen de gemeenten Amersfoort en Bunschoten een bestuurlijke afspraak te bestaan, die regelt dat Amersfoort pas woningbouw zal ontwikkelen in Vathorst West, nadat Bunschoten Rengerswetering heeft ontwikkeld. Deze afspraken vloeien voort uit de grensverschuiving tussen Bunschoten en Amersfoort en hebben tot doel de afzetmogelijkheden voor woningen in Bunschoten niet in gevaar te brengen (gemeente Amersfoort, 2007).

### **Grondbeleid van de gemeente Eemnes**

Het grondbeleid van de gemeente Eemnes is vastgelegd in de op 24 september 2008 vastgestelde nota grondbeleid. Dit is een gemeenschappelijke nota grondbeleid van de gemeente Blaricum, Eemnes en Laren (gemeente Eemnes, 2008a). Ook de gemeente Eemnes blijkt een actief grondbeleid voor te staan. In de nota staat namelijk dat uitsluitend actief beleid gevoerd wordt voor ruimtelijke ontwikkelingen die dringend gewenst zijn (gemeente Eemnes, 2008b). Zoals blijkt uit de nota worden gewenste ruimtelijke opgaven die niet gebonden zijn aan een tijdstermijn en niet direct tot de verantwoordelijkheid van de gemeente worden gerekend, gestimuleerd en gefaciliteerd (gemeente Eemnes, 2008b). Woningbouw kan gezien worden als dringend gewenst, heeft een tijdstermijn en kan worden gerekend tot de verantwoordelijkheid van de gemeente, waardoor een actief grondbeleid ten behoeve van woningbouw gevoerd zal worden. De gemeente blijkt ook in de praktijk een actief grondbeleid te voeren. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkeling van de ‘Zuidbuurt’. Volgens de woonvisie bedraagt de woningbouwopgave van Eemnes tot 2015 450 woningen, waarvan 200 woningen als inbreiding en 250 woningen als nieuwe uitbreiding (gemeente Eemnes, 2007). Deze uitbreiding zal volledig gerealiseerd worden ten zuiden van Eemnes, in de Zuidbuurt (gemeente Eemnes, 2007).

De gemeente is voornemens om in deze Zuidbuurt, de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd en die niet in handen zijn van ontwikkelaars en/of bouwbedrijven te verwerven (*gemeente Eemnes, 2008c*). Ook blijkt de gemeente al circa 6 hectare grond met een lage boekwaarde (€ 1,82 per m<sup>2</sup>) in bezit te hebben (*gemeente Eemnes, 2009/2008c*). Volgens het voorgaande wordt ook de gemeente Eemnes geconfronteerd met private grondposities. Met deze ontwikkelaars en bouwbedrijven is in 2008 een intentieovereenkomst gesloten en de gemeente verwacht in de tweede helft van 2010/2011 te kunnen starten met de realisatie (*gemeente Eemnes, 2009*). Kernpunt van het beleid was een start bouw vanaf 2009, waardoor er sprake is van enige vertraging (*gemeente Eemnes, 2008c*).

### **Grondbeleid van de gemeente Leusden**

Het grondbeleid van de gemeente Leusden voor de periode 2005-2009 is vastgelegd in de basisnota 'Dynamisch grondbeleid Leusden' (d.d. 20 juli 2005). In deze nota is opgenomen dat de gemeente Leusden in beginsel een actief grondbeleid voorstaat: *"Gesteld kan worden, dat wanneer mogelijk en wanneer gewenst, de gemeente een actief grondbeleid voert en dat binnen het dynamisch grondbeleid van de gemeente Leusden actief grondbeleid op deze wijze dan ook verankerd is."* (*gemeente Leusden, 2005*). Daarbij streeft de gemeente ook een actieve grondverwervingspolitiek na: *"dit houdt in dat binnen de mogelijkheden grondeigendom of verwerven van een positie de voorkeur geniet bij locatie-ontwikkeling."* (*gemeente Leusden, 2005*). De gemeente Leusden blijkt ook in de praktijk een actief grondbeleid te voeren. Dit kan geïllustreerd worden door de projecten Tabaksteeg en Valleipark. Met de realisatie van Tabaksteeg wil de gemeente het volgende bereiken: *"Realiseren van een aantrekkelijke woonwijk met 927 woningen en diverse voorzieningen, waaronder een multifunctioneel centrum, met een opbrengst van € 9 miljoen (gemeente Leusden, 2008a)."* Volgens de ontwikkelingsovereenkomst worden in de Valleipark minimaal 140 woningen gerealiseerd (*gemeente Leusden, 2008b*). Op deze twee locaties wordt in de periode 2008-2014 ruim 60% van de nieuwbouw in de gemeente gerealiseerd (*provincie Utrecht, 2008*). Bij de ontwikkeling van Tabaksteeg werd de gemeente geconfronteerd met grondposities van Zuidhoek (Heijmans en Wilg BV) en SCW (*gemeente Leusden, 2004*). Met de marktpartijen is de gemeente een Joint-Venture overeengekomen (vergelijkbaar met model van Vathorst). Dit betekent onder meer dat gemeente en markt participeren in een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Zuidhoek en SCW hebben hun gronden dan ook middels een 'grondrouting' verkocht aan de GEM (*gemeente Leusden, 2004*). In het jaarverslag van 'de Alliantie' (fusie van SCW en andere corporaties) wordt dan ook een verkoopopbrengst van een grondpositie in Tabaksteeg van € 3.253.000 verantwoord (*de Alliantie, 2006*). Door dit samenwerkingsmodel is de gemeente in staat om een belangrijk deel van haar regie te behouden en een opbrengst van 9 miljoen te genereren. Het project Valleipark betreft de herontwikkeling van een locatie waar een hockeyclub gevestigd is. De gronden die bestemd zijn voor de realisatie van dit project zijn volledig in eigendom van de gemeente (*gemeente Leusden, 2008b*). Toch werd de gemeente ook bij dit project geconfronteerd met private grondposities. Heijmans en Heijligers hadden namelijk de onvoorwaardelijke beschikking over de gronden die benodigd waren voor de verplaatsing van de hockeyclub (*gemeente Leusden, 2007a*). Langdurige onderhandelingen waren het gevolg. Waarbij de ambitie van de marktpartijen gericht was op de ontwikkeling van Valleipark en het doel van de gemeente was om eerst de grond voor de verplaatsing te verwerven alvorens afspraken over de ontwikkeling werden gemaakt (*gemeente Leusden, 2007b*). Uiteindelijk is men overeengekomen dat de marktpartijen minimaal € 15.000.000 betalen voor de 'oude' hockeylocatie en dat de gemeente de 'nieuwe' hockeylocatie aankoopt van de marktpartijen voor ruim € 760.000 (*gemeente Leusden, 2008b/2007a*). Een 'indirecte grondpositie' heeft daarmee toch de onderhandelingspositie van de marktpartijen versterkt. De gemeente had echter de daadwerkelijke ontwikkelingslocatie in eigendom waardoor toch een hoge mate van regie behouden kon worden.

### **Grondbeleid van de gemeente Soest**

Het grondbeleid van de gemeente Soest is vastgelegd in de nota grondbeleid uit 2005. Het uitgangspunt van de gemeente Soest is het voeren van actief grondbeleid, tenzij dit op grond van een of meerdere redenen ongewenst is (*gemeente Soest, 2005*). Daarbij wordt aangetekend dat de volgende factoren van belang zijn bij deze afweging: de verwervingsmogelijkheden, het gemeentelijke ambitieniveau voor de locatie, de noodzaak voor gemeentelijke sturing, het financiële risico, de mogelijkheden voor een positief resultaat en de benodigde deskundigheid (*gemeente Soest, 2005*). De belangrijkste woningbouwopgave van de gemeente Soest ligt in het dorp Soesterberg. Jarenlang was hier woningbouw vrijwel niet mogelijk door de vliegbasis (*Soest, 2009*). De gemeente streeft ernaar om 1.150 woningen (+ vervangingsopgave van circa 340 woningen) te bouwen in en rond het dorp Soesterberg (*Soest, 2009a*). Een belangrijk deel van deze opgave zal gerealiseerd worden op de locaties Apollo Noord en de vliegbasis. Apollo Noord bestaat uit een tweetal locaties: 'Kontakt der Continenten (KdK) en de Open Ankh (*Gemeente Soest, 2008a*). Alle gronden van de locatie KdK zijn aangekocht door de gemeente of er is een schriftelijke overeenkomst over de aankoop (*gemeente Soest, 2009b*). Op deze locatie worden circa 200 woningen gerealiseerd en er blijken bouwclaimovereenkomsten gesloten te zijn, hetgeen wijst op private grondposities (*gemeente Soest, 2009b*). Op de percelen in eigendom van de Open Ankh blijkt het voorkeursrecht gevestigd te zijn en wordt onderhandeld over een aanvaardbare koopsom (*Gemeente Soest, 2008a*). Op 20 april 2009 heeft de Provincie Utrecht besloten om vliegbasis Soesterberg voor € 8,1 miljoen aan te kopen van het rijk (*provincie Utrecht, 2009*). De gronden ten behoeve van de realisatie van de geplande 440 woningen op deze locatie zijn daarmee in handen van de provincie, waardoor de inname van private grondposities niet mogelijk is (*gemeente Soest, 2009c*). Ook op de locatie 'Dorpsplein Soesterberg', blijkt de gemeente appartementen en ander vastgoed aan te kopen om zo een betere regie te kunnen voeren bij de verdere ontwikkeling (*gemeente Soest, 2008b*). Om het tekort van het dorpsplein te dekken heeft de gemeenteraad daarnaast besloten om appartementen te ontwikkelen op het evenemententerrein dat in eigendom is van de gemeente (*gemeente Soest, 2008a*). In tegenstelling tot de ontwikkelingen in Soesterberg is de woningbouwopgave in Soest veel lastiger en complexer. Binnen de rode contouren van het dorp is nog maar weinig ruimte beschikbaar en de ruimte die er wel is, blijkt zeer versnipperd naar eigenaar en locatie, terwijl de gemeente zelf weinig grondposities bezit (*gemeente Soest, 2009a*). De gemeente Soest blijkt daarmee in de praktijk duidelijk een actief grondbeleid te voeren, waar dit mogelijk is.

### **Grondbeleid van de gemeente Woudenberg**

Het grondbeleid van de gemeente Woudenberg is vastgelegd in de nota 'Grondbeginselen', die in 2008 vastgesteld is door de raad (*gemeente Woudenberg, 2008a*). De gemeente stelt in deze nota dat de voordelen van actief grondbeleid groot zijn en dat er om deze reden in principe gekozen wordt voor een actief grondbeleid (*gemeente Woudenberg, 2008b*). Daarbij wordt gesteld dat de gemeente zelfs zo actief moet zijn op de vastgoedmarkt, dat andere partijen op de grondmarkt de gemeente niet steeds voor zijn (*gemeente Woudenberg, 2008b*). De gemeente wijst er echter ook op dat samenwerking met een marktpartij uitstekend inpasbaar is als de gemeente de grond in eigendom heeft of van een marktpartij kan kopen (*gemeente Woudenberg, 2008b*). De gemeente Woudenberg blijkt ook in staat (geweest) te zijn om actief grondbeleid te voeren. Zo blijkt de gemeente gronden verworven te hebben voor het project 'Het Zeeland' (*gemeente Woudenberg, 2008b*). Op deze uitbreidingslocatie zijn 461 woningen gerealiseerd (laatste woningen gerealiseerd in februari 2008) en heeft de gemeente een positief exploitatieresultaat van 11,3 miljoen behaald (*gemeente Woudenberg, 2008c*). Ook heeft de gemeente belangrijke grondposities op de nieuwe uitbreidingslocatie 'Het Groene Woud', waar circa 400 woningen gerealiseerd worden tot 2015 (*gemeente Woudenberg, 2008c*). Zo heeft de gemeenteraad op 24 juni 2004 ingestemd met de aankoop van 13,25 hectare grond ten behoeve van deze ontwikkeling (*gemeente Woudenberg, 2004a*).



Ook voor de periode na 2015 heeft de gemeente gronden in eigendom die in aanmerking komen voor woningbouw. In 2005 heeft de gemeente bijvoorbeeld ruim 7,5 hectare grond aangekocht ten behoeve van woningbouw (*gemeente Woudenberg, 2005*). In de gemeenterekening 2007 staan deze gronden geboekt onder 'eventueel voor woningbouw geschikte en niet in exploitatie genomen complexen' (*gemeente Woudenberg, 2008c*). Ook heeft de gemeenteraad op 20 december 2007 ingestemd met de aankoop van gronden (6.490 m<sup>2</sup> + 28.900 m<sup>2</sup>), die onder andere ingezet konden worden voor toekomstige nieuwbouw (*gemeente Woudenberg, 2007b*). Zeer recent (22 januari 2009) heeft de gemeenteraad nog ingestemd met de aankoop van circa 5 hectare grond die ingezet kunnen worden voor eventuele toekomstige woningbouw of industrieterrein (*gemeente Woudenberg, 2009*). Daarnaast tracht de gemeente gronden die zij niet in handen heeft, toch te verwerven. Zo bleek circa 50% van de uitbreidingslocatie 'Prinses Amaliaaan' (27-35 woningen) in handen te zijn van private partijen (*gemeente Woudenberg, 2004b/2008c*). Op deze locatie heeft de gemeente in 2007 het voorkeursrecht gevestigd in het "ontwikkelingsgebied Bergesteijnweg noord" (*gemeente Woudenberg, 2007a*). Het voorgaande maakt duidelijk dat de gemeente Woudenberg goed in staat is gebleken om een actief grondbeleid bij woningbouwprojecten te voeren.

#### 6.4.2 Het grondprijsbeleid in Stadsgewest Amersfoort

In Stadsgewest Amersfoort blijkt de vergelijkende grondprijsmethode gehanteerd te worden in de gemeenten Woudenberg en Soest (*zie figuur 6.8*).

Stadsgewest Amersfoort (bron)	Nota grondbeleid	Grondquote	Comparatief	Residuele methode	Kostprijs
Gemeente Amersfoort (2006a)	JA	JA		JA	
Gemeente Baarn (e-mail 29-01-09)	JA				
Gemeente Bunschoten (2008b)	NEE				JA
Gemeente Eemnes (2008b)	JA			JA	
Leusden (2005)	JA			JA	
Gemeente Soest (2005)	JA	JA	JA		
Gemeente Woudenberg (2008b)	JA		JA		

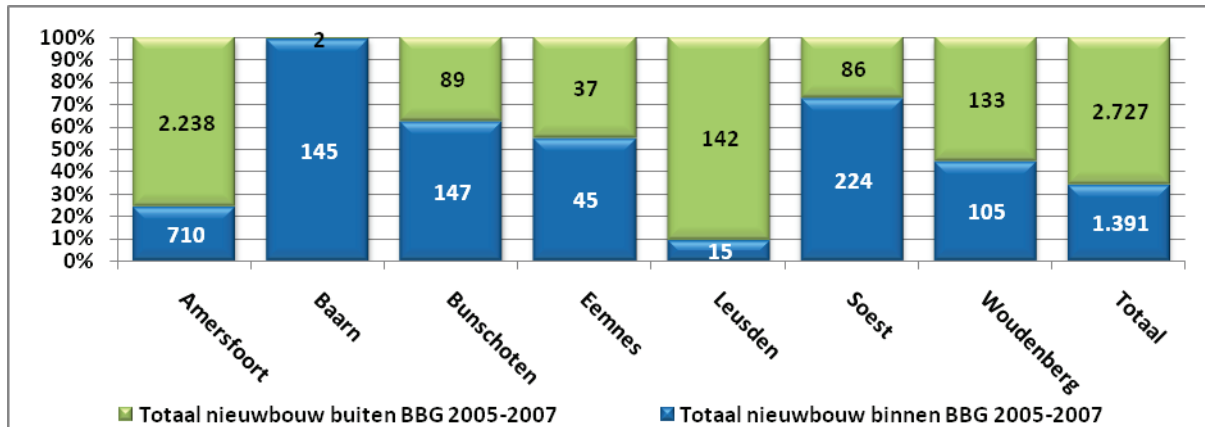
Figuur 6.8: Grondprijsbeleid in Stadsgewest Amersfoort

In Soest is mede op basis van de grondprijsontwikkeling in de omliggende gemeenten, voor vrije sector woningbouw een grondquote vastgelegd van 30% (*gemeente Soest, 2005*). De grondprijzen worden daarnaast jaarlijks vastgesteld door Burgemeester en Wethouders (*gemeente Soest, 2005*). De gemeente Woudenberg blijkt wel over een nota grondprijzen te beschikken, maar deze is vertrouwelijk van aard. Navraag bij de gemeente leert dat de grondprijzen van de huidige locatie bepaald zijn op basis van ervaringscijfers en de cijfers van omliggende gemeenten. De gemeente Baarn blijkt bij navraag geen grondprijsbeleid te hebben vastgelegd. De gemeente Bunschoten heeft geen nota grond(prijs)beleid maar blijkt wel een minimale grondprijs te hanteren op basis van kostprijscalculaties. Daarnaast blijkt de prijs van vrije sectorgronden buiten de uitgiftelocaties vastgesteld te worden na taxatie (*gemeente Bunschoten, 2008b*). De gemeenten Amersfoort, Eemnes en Leusden blijken gebruik te maken van de residuele methode. Waarbij de gemeente Amersfoort daarnaast ook nog de grondquote hanteert. In vergelijking tot de regio Zwolle-Kampen is over het algemeen het grondprijsbeleid binnen Stadsgewest Amersfoort minder transparant van aard. Enkel in de gemeente Bunschoten worden 'minimale' grondprijzen genoemd. Daar waar het grondprijsbeleid is vastgelegd, is dit over het algemeen vrij summier van aard.

#### 6.4.3 De ontwikkelingslocaties in Stadsgewest Amersfoort

Evenals in Zwolle-Kampen ligt het aandeel van woningbouw binnen het BBG in het Stadsgewest relatief laag (*zie figuur 6.9*). Met gemiddeld 34% ligt het aandeel zelfs nog 2%-punt onder het gemiddelde van Zwolle. Evenals in de regio Groningen-Assen zijn de verschillen tussen de gemeenten groot.

Voor een belangrijk deel kan dit lage percentage verklaard worden door de nieuwbouw in Amersfoort. Amersfoort draagt immers voor 66% bij in de totale regionale woningbouwopgave. Slechts 24% van de nieuwbouw werd hier gerealiseerd binnen het BBG, wat niet verwonderlijk is gezien de omvangrijke nieuwbouw op de uitleglocatie Vathorst. Afgezet tegen de woningbouwopgave blijkt de woningbouw in Amersfoort daarnaast voorspoedig te voorlopen. Evenals in Assen en Zwolle-Kampen, lijkt woningbouw op uitleglocaties hier in belangrijke mate bij te dragen aan de voortgang.



Figuur 6.9: nieuwbouw binnen en buiten BBG 2005-2007 (<http://vois.datawonen.nl> / CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

In de gemeente Baarn is vrijwel alle woningbouw gerealiseerd binnen het BBG. Eerder bleek al dat Baarn op dit moment een tweetal uitleglocaties in voorbereiding heeft: Noordschil en Drakenburgergracht. Ook in Baarn blijkt er in de periode 2005-2009 dus een tekort te bestaan aan (uitleg)locaties. Dit blijkt ook uit de voortgang van de woningbouwopgave (47%). De voortgang van de woningbouwopgave in Bunschoten is met 63% relatief goed. Toch is 62% van de nieuwbouw in Bunschoten gerealiseerd binnen het BBG. In tegenstelling tot Baarn is het aandeel meergezinswoningen in Bunschoten relatief groot (zie hoofdstuk 4). Onlangs is begonnen met het bouwrijp maken van de grote uitleglocatie Rengerswetering, wat het relatief forse aandeel woningbouw binnen het BBG deels verklaart. In Eemnes is 55% van de woningbouw binnen het BBG gerealiseerd, hetgeen redelijk overeenkomt met het landelijk gemiddelde. Eemnes blijkt echter met een voortgang van 42% redelijk achter te lopen op de afspraken. Maar ook voor Eemnes geldt dat een uitleglocatie ('Zuidbuurt') in ontwikkeling is. De geplande bouw in 2009 is echter vertraagd tot 2010/2011. In Leusden is slechts 10% van de woningbouw gerealiseerd binnen het BBG. Dit is niet vreemd gezien de uitleglocatie Tabaksteeg waar vanaf 2007 de eerste woningen gereed zijn gekomen. Toch is Leusden slechts 45% van de woningbouwopgave gerealiseerd. Dit is het gevolg van onder meer vertragingen die zijn opgetreden bij de locatie Tabaksteeg. Zo zijn er vertragingen opgetreden bij het bouwrijp maken en speelden er problemen bij luchtkwaliteit en ontsluiting (*gemeente Leusden, 2006*). Ook blijkt de provincie in februari 2005 haar goedkeuring onthouden te hebben aan het bestemmingsplan Tabaksteeg, wegens het ontbreken van de verankering van de waterparagraaf in de Voorschriften ([www.leusden.nl](http://www.leusden.nl)). In de gemeente Soest is 72% van de nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG.

Ondanks dit relatief hoge percentage heeft de gemeente anno 2008 al 98% van haar opgave gerealiseerd. In de woonvisie 2007 werd al gesteld dat in tegenstelling tot Soest, Soesterberg veel ruimte voor uitbreiding heeft (*gemeente Soest, 2007*). In Soesterberg kon echter door de vliegbasis lange tijd niet gebouwd worden. Het hoge percentage nieuwbouw binnen het BBG is dan ook goed te verklaren. Evenals in Bunschoten is het aandeel meergezinswoningen in Soest relatief groot. In de het rapport 'hardheid woningbouwlocaties provincie Utrecht' wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de plannen in Soest, bijna allemaal kleine binnenstedelijke plannen zijn waar hooguit 1 a 2 woningen gebouwd kunnen worden (*Rigo, 2007a*). In de periode 2005-2007 werden echter ook grotere locaties opgeleverd.

Zo werden in 2007 2 projecten van meer dan 5 woningen opgeleverd (42 woningen en 54 woningen) (*gemeente Soest, 2008c*). In de gemeente Woudenberg werd 44% van de nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG. Daarmee ligt de gemeente Woudenberg circa 10%-punt boven het regio gemiddelde maar ook circa 10%-punt onder het landelijk gemiddelde. Het relatief hoge aandeel van nieuwbouw buiten het BBG kan onder meer verklaard worden door de uitleglocatie 'Het Zeeland'. Op deze uitleglocatie zijn in 2008 de laatste woningen opgeleverd. De gemeente Woudenberg is mede daardoor in staat geweest om haar woningbouwopgave al in 2008 te voltooien.

#### 6.4.4 De plancapaciteit in Stadsgewest Amersfoort

Stadsgewest Amersfoort beschikte in 2005, 2006, 2007 en 2008 over ruim voldoende plancapaciteit om haar woningbouwopgave te realiseren (*zie figuur 6.10*).

Ontwikkeling harde plancapaciteit Stadsgewest Amersfoort			
jaar	Capaciteit woningen	Tekort capaciteit	Capaciteit als percentage van resterende afspraak
2005	14.498	+ 4.798	174%
2006	13.161	+ 5.087	163%
2007	12.480	+ 5.780	186%
2008	12.427	+ 7.029	230%

*Figuur 6.10: Ontwikkeling plancapaciteit (Rigo, 2005, 2006, 2007, 2008 / Provincie Utrecht, 2005 /eigen bewerking)*

Op 1 januari 2008 bleek Stadsgewest Amersfoort echter over slechts 47% onherroepelijke plancapaciteit te beschikken (van de resterende opgave). In vergelijking tot de overige regio's is dit een relatief laag percentage. Enkel de regio Holland Rijnland bleek per 1 januari 2008 over een lager percentage onherroepelijke plancapaciteit te beschikken (19%). De plancapaciteit blijkt daarmee net als in de regio Groningen-Assen op 1 januari 2008, onvoldoende te zijn om de volledige resterende woningbouwopgave te realiseren. Het Stadsgewest blijkt daarmee voor de laatste twee jaar van de woningbouwafspraken, wel te beschikken over voldoende 'harde' plancapaciteit, maar deze lijkt nog niet (geheel) ontwikkelingsgereed. De capaciteitsverschillen verschilden bij aanvang van de woningbouwafspraken echter wel per gemeente (*zie figuur 6.11*).

Woningbouwopgave en harde plancapaciteit per 1 januari 2005	Totale opgave	Capaciteit woningbouwlocaties	Overschot / tekort	%
Amersfoort	6.495	11.328	4.833	174%
Baarn	450	106	- 344	24%
Bunschoten	823	612	- 211	74%
Eemnes	200	237	37	119%
Leusden	800	1.289	489	161%
Soest	550	641	91	117%
Woudenberg	382	285	- 97	75%
Totaal	9.700	14.498	4.798	149%

*Figuur 6.11: gemeentelijke plancapaciteit Stadsgewest Amersfoort (provincie Utrecht, 2005 / eigen bewerking)*

De gemeente Amersfoort bleek anno 2005 zowel absoluut als relatief te beschikken over verreweg de meeste plancapaciteit. Opvallend is dat de gemeente Woudenberg in 2005 nog beschikte over onvoldoende plancapaciteit terwijl deze gemeente als enige de woningbouwopgave reeds voltooid heeft. Woudenberg is er dus in geslaagd om haar onherroepelijke plancapaciteit te vergroten in de periode 2005-2008. De gemeente Baarn en Bunschoten beschikten eveneens niet over voldoende plancapaciteit. Deze gemeenten zijn er echter blijkens hun voortgangpercentages (Baarn: 47% / Bunschoten: 63%) tot op heden niet in geslaagd voldoende locaties tot ontwikkeling te brengen.

#### 6.4.5 Interviewresultaten Stadsgewest Amersfoort

In hoofdstuk 5 werd geconcludeerd dat Stadsgewest Amersfoort eind 2008 haar BLS-opgave voltooid had. Er resteerde enkel nog een opgave van 262 woningen en de extra ambitie van 3.242 woningen. Het Stadsgewest zal dan ook naar grote waarschijnlijkheid niet de volledige 'extra ambitie' realiseren. Desalniettemin is de voortgang van de woningbouw in Stadsgewest als redelijk goed te kwalificeren. Ook in de interviews werd gesteld dat de woningbouw tot de financiële crisis redelijk voorspoedig verliep in het Stadsgewest. Voor een belangrijk deel wordt de woningbouw in de regio gerealiseerd binnen de gemeente Amersfoort. In de interviews werd er op gewezen dat Amersfoort een sterke woningmarkt heeft en over het algemeen een hoge koopkracht kent. Tegelijkertijd is Amersfoort in staat om forse hoeveelheden woningen te realiseren door de ontwikkeling van de uitleglocatie Vathorst. In de interviews werd dan ook gesteld dat de grootste problemen verwacht worden in de toekomst. De gemeente loopt namelijk tegen zijn fysieke grenzen aan, waardoor de ontwikkeling van grootschalige uitleglocaties niet meer mogelijk zijn in de toekomst. Dit probleem blijkt zich in de gehele provincie aan de orde te zijn. In een interview werd gesteld dat het draagvlak in de provincie voor het bestemmen van nieuwe uitbreidingslocaties niet groot is. In de gemeente Utrecht blijkt dit probleem het grootst te zijn. Hier wordt grootschalig ingezet op binnenstedelijke bouw en verdichting. Ook neemt Almere een deel van de woningbouwopgave van de gemeente Utrecht over. De grootste knelpunten in de gemeente Amersfoort blijken zich voor te doen op binnenstedelijke locaties. Hetgeen gezien de complexiteit van dergelijke locaties niet verwonderlijk is (zie hoofdstuk 4). Hierbij werd onder meer gewezen op de parkeerproblemen bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Daarnaast speelt er bijvoorbeeld milieuproblematiek bij de grote binnenstedelijke ontwikkelingslocatie 'het spoorwegemplacement'. Ook werd gesteld dat door de grote binnenstedelijke opgave, het voeren van actief grondbeleid in de toekomst moeilijk zal worden. Gemeentelijke grondposities werden echter in de interviews wel gekwalificeerd als belangrijk. De provincie blijkt de gemeenten ook te stimuleren om 'kansen te benutten' (lees: actief te worden). Daarbij werd aangetekend dat er ook op binnenstedelijke locaties kansen bestaan voor actief grondbeleid (bijvoorbeeld door middel van bedrijfsverplaatsing).

In hoofdstuk 5 werd al vastgesteld dat er relatief veel woningen in het stadsgewest gerealiseerd worden door 'bouwers voor de markt'. Uit de interviews is gebleken dat particulier opdrachtgeverschap in de regio moeilijk te realiseren is als gevolg van de hoge woningprijzen. Daarnaast blijkt de sociale woningbouw vooral geconcentreerd te zijn in de gemeente Amersfoort, waardoor de sociale opgave van de overige gemeenten relatief klein is. Uit de interviews is gebleken dat in Vathorst afspraken zijn gemaakt over een aandeel 30% sociale woningbouw op deze locatie. Dit is een relatief fors aandeel sociale woningbouw. Zo zal er in Meerstad (regio Groningen-Assen) slechts 10% sociale woningbouw gerealiseerd worden ([www.meerstad.eu](http://www.meerstad.eu)). Daarnaast werd duidelijk dat op sommige locaties in Vathorst zeer hoge kwaliteitseisen gelden. Soms blijken deze knelpunten onder meer de sociale woningbouw te belemmeren. Hierbij werd echter uitdrukkelijk gemeld dat in ieder geval niet alles goedkoper gemaakt moet worden (lees: neerwaartse bijstelling van de kwaliteit) bij een eventuele herontwikkeling van plannen. Uit de interviews is gebleken dat de provincie Utrecht redelijk actief is op het gebied van woningbouw. Zo blijkt de gemeente jaarlijks de plancapaciteit te monitoren door gemeenten meerjarenplanninglijsten in te laten vullen. Hierdoor kan op projectniveau ingevuld worden wat de status van de plancapaciteit is en wat mogelijke knelpunten zijn. Blijkens de laatste nota zijn deze knelpunten onderverdeeld in: luchtkwaliteit, milieu, bodemverontreiniging, financiële haalbaarheid, infrastructuur, privaatrechtelijke drempels, bezwaren, veranderde marktomstandigheden en 'overig' (*provincie Utrecht, 2008*). In Stadsgewest blijken vrijwel alle knelpunten één of meerdere malen genoemd te worden bij de verschillende projecten (*provincie Utrecht, 2008*). De gemeente blijkt daarnaast aanjaagteams in te zetten bij woningbouw. Deze aanjaagteams blijken zich onder meer te richten op de verspreiding van kennis, de inzet van een deskundigenpool en onlangs is een knelpuntenpot opgericht.

In één van de interviews werd daarnaast nog gesteld dat de gemeenten niet teveel afhankelijk moeten zijn van één locatie. Indien er dan vertraging optreedt, zou alle woningbouw in de gemeente stagneren. Hierbij werd als voorbeeld de locatie Tabakssteeg in Leusden genoemd, waar vertraging optrad. Een ander knelpunt in de provincie Utrecht zijn de zogenaamde 'Rode Contouren'. Binnen deze contouren mag in principe gebouwd worden. In Soest blijkt er bijvoorbeeld weinig ruimte te zijn binnen de rode contouren (zie ook bij grondbeleid). Bouwen buiten deze contouren blijkt buitengewoon moeilijk te zijn. Deze contouren blijken in principe vast te staan, maar soms zijn er wel mogelijkheden om het één en ander te wijzigen. In één van de interviews werd daarnaast het knelpunt van (beroeps)bezwaarmakers genoemd. Deze werden als een 'groot probleem' gekwalificeerd.

## 6.5 Regio Flevoland

### 6.5.1 Het grondbeleid in de regio Flevoland

#### Grondbeleid van de gemeente Lelystad

Het grondbeleid van de gemeente Lelystad is vastgelegd in de 'Uitwerkingsnota grondbeleid Lelystad' uit 2005. Volgens deze nota staat de gemeente Lelystad een actief zelfstandige regierol voor. Voor het uitvoeren van deze actief zelfstandige rol is het volgens de nota nodig dat de gemeente zelf de gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en weer uitgeeft (*gemeente Lelystad, 2005*). De gemeente acht deze regie noodzakelijk om aspecten als kwaliteit, de invulling van het programma, de financiële haalbaarheid en de voortgang van het project te beheersen (*gemeente Lelystad, 2005*). Tot het moment van verschijnen van de nota, blijkt de gemeente Lelystad vrijwel niet geconfronteerd te zijn met marktpartijen die (strategische) grondposities bezaten (*gemeente Lelystad, 2005*). Dit is het gevolg van de bijzondere grondeigendomsverhoudingen in de gemeente Lelystad. Lelystad bevindt zich ten opzichte van veel andere gemeenten in de relatief luxe positie dat zij in staat is om grondeigendom te verwerven van Domeinen (*gemeente Lelystad, 2005*). Deze organisatie is onderdeel van het ministerie van Financiën en bezit grote hoeveelheden grond in Flevoland. Daarbij gaat het echter wel voornamelijk om uitbreidingslocaties. Vooral in herstructureringsgebieden zal de gemeente vaak genoodzaakt zijn om samen te werken met de partijen die daar gronden en vastgoed in eigendom hebben (*gemeente Lelystad, 2005*). In de nota wordt dan ook uitdrukkelijk gesteld dat voornamelijk samengewerkt wordt met marktpartijen op basis van contracten (in plaats van bijvoorbeeld gezamenlijke participatie) en dat hier in de toekomst naar verwachting niet van wordt afgeweken. In het project 'Stadshart' is wel sprake van een Joint-Venture maar in de nota wordt uitdrukkelijk gesteld dat de toegevoegde waarde van marktpartijen niet op voorhand vaststaat: *"de ervaring tot op heden is dat ze wel willen delen in de winst, maar niet in het risico"* (*gemeente Lelystad, 2005*). Als gevolg van de gunstige grondverhoudingen, is de gemeente Lelystad dus in staat geweest om een hoge mate van regie te behouden. Op dit moment is de gemeente bezig met de planvorming van de uitbreidingslocatie 'Warande'. Op deze locatie zullen in verschillende fasen en vanaf eind 2009, 8.500 woningen gerealiseerd worden ([www.warande.nl](http://www.warande.nl)). In het meerjaren bouwprogramma 2007-2015 werd een jaarlijkse gewenste woningbouw vastgesteld van 650 woningen tot 2011 (*gemeente Lelystad, 2007a*). De gemeente kan met de uitbreidingslocatie 'Warande' dan ook nog geruime tijd voorzien in deze gemeentelijke woningbouwopgave. Daarbij moet wel aangetekend worden dat ook de gemeente Lelystad hinder zal ondervinden van de crisis. Recent heeft de gemeente bekend gemaakt dat de woningbouwproductie waarschijnlijk zal dalen van 600 woningen in 2009 naar 250 woningen in 2012 (*gemeente Lelystad, 2009a*). De gemeente zal in staat zijn om ook bij het project Warande een hoge mate van regie te behouden. De gemeente heeft namelijk ook voor dit project de grond aangekocht van Domeinen. Op 10 april 2008 heeft de gemeenteraad een krediet van 25,8 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de grondaankoop (ruim 110 hectare) van de 1<sup>e</sup> fase van het project Warande (*gemeente Lelystad, 2008a*).

In de uitwerkingsnota grondbeleid werd al gesteld dat de gronden van Domeinen in het verleden tegen lage prijzen konden worden afgenomen, maar dat deze partij op dit moment marktconforme prijzen hanteert (*gemeente Lelystad 2005*). Dit blijkt ook uit de grondtransactie van Warande. De gemeente is namelijk met Domeinen een grondprijs (prijspeil 2007) overeengekomen van € 25,00 per m<sup>2</sup> (*gemeente Lelystad, 2008b*). Deze prijs ligt fors boven de landbouwprijs in Flevoland van circa € 4,20 per m<sup>2</sup> (*Dienst Landelijk Gebied, 2008*). Aanvankelijk was door de gemeente in de grondexploitatie echter gerekend met een verwervingsprijs van € 21,00 per m<sup>2</sup>, waardoor een verhoging van de opbrengsten van ca. 6% en een kostenreductie van 3% noodzakelijk was (*gemeente Lelystad, 2008b*). In een grondaanbieding ten aanzien van de ontwikkelingslocatie 'Buitenhof' (d.d. 7 november 2006), hanteerde domeinen nog een prijs van € 18,50 per m<sup>2</sup> (excl. BTW kosten koper), waardoor de aanvankelijke rekenprijs van € 21,00 niet onrealistisch lijkt (*gemeente Lelystad, 2007c*). Het verschil van € 4,00 per m<sup>2</sup> kan worden weggewerkt door een geringe verdichting van de woonvelden, kosten efficiency en een mogelijke aanpassing van de verhouding Parkbos/woongebied (*gemeente Lelystad, 2007b*). Door deze aanpassingen kan de taakstellende afdracht van het project Warande aan de Reserve Ontwikkeling Stad ter grootte van € 4,2 miljoen toch nog gehaald worden (*gemeente Lelystad, 2007b*). Het voorgaande maakt duidelijk dat de gemeente Lelystad in staat is om een actief grondbeleid te voeren ten behoeve van een belangrijk deel van haar (toekomstige) woningbouwopgave. In tegenstelling tot het verleden, hanteert de dienst Domeinen echter wel marktconforme grondprijzen, waardoor een deel van het voordeel verdwenen is. De in 2007 gehanteerde prijs van € 25,00 per m<sup>2</sup> ligt echter nog fors onder de verwervingsprijzen van Vathorst-West, waar in 2006 prijzen werden betaald tussen de € 55 en € 70 per m<sup>2</sup> (*gemeente Amersfoort, 2006c*).

### **Grondbeleid van de gemeente Almere**

Het grondbeleid van de gemeente Almere is vastgelegd in de op 14 mei 2009 vastgestelde 'Kadernota grondbeleid Almere'. Blijkens het begeleidende raadsvoorstel kiest Almere in principe voor een interactief grondbeleid (*gemeente Almere, 2009a*). Deze term is geïntroduceerd door één van de voorbereiders van de Kadernota: Daniëlle Groetelaers van Onderzoeksinstituut OTB. Onder interactief grondbeleid wordt de vorm van grondbeleid verstaan, waarbij de overheid in wisselwerking met marktpartijen (inclusief woningcorporaties) komt tot het meest geschikte ontwikkelingsperspectief (*gemeente Almere, 2009b*). Met dit begrip wordt min of meer het grondbeleid bedoeld, dat zich op het continuüm van grondbeleid bevindt tussen zuiver actief en faciliterend grondbeleid ligt (*zie figuur 4.28*). Evenals in het verleden, zal het grondbeleid van de gemeente Almere echter in belangrijke mate 'actief' van aard zijn. Dit is het gevolg van de grondeigendomsverhoudingen in en rond de gemeente Almere. Net als in de gemeente Lelystad, is een belangrijk deel van deze gronden in handen van de dienst Domeinen en Staatsbosbeheer. Hierdoor is grondverwerving in het verleden geen groot probleem geweest (*gemeente Almere, 2009b*). Voor de gronden van Domeinen en Staatsbosbeheer heeft de gemeente steeds het eerste kooprecht, waardoor Almere ook in de toekomst zelden bij uitlegplannen op eigen grondgebied verrast zal worden door private grondposities (*gemeente Almere, 2009b*). Ook in de gemeente Almere hanteert Domeinen sinds 1990 echter 'marktconforme grondprijzen' (*gemeente Almere, 2009a*). In een recent dankwoord sprak wethouder Duivesteijn van Almere in dit verband over een grondprijs per m<sup>2</sup> van € 2,80 in 1994, € 10,00 in 1999 voor Almere Poort, € 20 voor Almere Hout en recente prijzen van rond de € 25,00 (*Duivesteijn, 2008*). In het jaarverslag van Domeinen wordt zelfs een grondprijs gemeld van € 55 per m<sup>2</sup> voor de grondaankoop van 35 hectare ten behoeve van de uitbreiding van het villapark Vogelhorst in Almere Hout (*domeinen, 2008*). Deze prijs is gezien de bestemming van de grond (een luxe villawijk) volgens Domeinen marktconform (*domeinen, 2008*). Met Staatsbosbeheer is in 2007 een convenant afgesloten. Dit convenant had betrekking op de levering van circa 90 hectare grond voor een prijs € 37,8 miljoen (inclusief compensatiemaatregelen). Conform het convenant zal Staatsbosbeheer deze gelden storten in een fonds en aanwenden voor aankoop van nieuwe groengebieden in en om Almere (*gemeente Almere, 2007*).

Het voorgaande betekent echter niet dat de gemeente Almere niet geconfronteerd wordt met private grondposities. In zijn dankwoord (d.d. 17 oktober 2008), gaat de voor grondbeleid verantwoordelijke wethouder Duivesteijn hier uitvoerig op in. De geplande schaa sprong van Almere (60.000 nieuwe woningen tot 2030) kan gerealiseerd worden ten westen en/of ten oosten van Almere. De gronden ten behoeve van deze oostelijke uitbreiding worden aangeduid als 'Almere Spiegelhout' of 'Zeewolde-West' (een deel van de voorgenomen oostelijke uitbreiding valt namelijk binnen de gemeentegrens van Zeewolde). In de ontwikkelingsstrategie 'Almere Hout' wordt de plancapaciteit van Spiegelhout geraamd op 20.000 woningen (*gemeente Almere, 2006a*). Domeinen heeft mede naar aanleiding van een motie (2002) van voormalig minister Gerrit Zalm, veel gronden in Spiegelhout verkocht tegen agrarische waarde (circa € 7,00 per m<sup>2</sup> in 2002) aan de zittende pachters (*Duivesteijn, 2008*). Uit onderzoek in opdracht van de gemeente blijkt dat er tussen 1993 en 2008 circa 181 grondtransacties hebben plaatsgevonden in Almere Spiegelhout / Zeewolde West (*Duivesteijn, 2008*). Via deze pachters blijken marktpartijen echter grote delen van Almere Spiegelhout in handen te hebben gekregen. Alleen al tussen 1999 en 2003 hebben 21 agrariërs (een deel van) hun land aan 'niet natuurlijke personen' verkocht (*Duivesteijn, 2008*). Uiteraard liggen ook hier de prijzen fors boven de agrarische waarde. Duivesteijn noemt daarbij het voorbeeld van een particulier die in 1997 grond aankocht van Domeinen voor € 2,80 per m<sup>2</sup> en in 2003 weer verkocht aan een marktpartij voor € 23,14. Nog dezelfde dag leverde deze marktpartij de grond aan een consortium voor € 28,76 waarin onder meer ook deze marktpartij participeert (*Duivesteijn, 2008*). Het totaal van kosten die zijn geïnvesteerd in Spiegelhout wordt geschat op € 333.660.525 (*Duivesteijn, 2008*). In zijn dankwoord wijst Duivesteijn de inname van grondposities af en bepleit hij een loskoppeling van het realisatierecht en grondeigendom. Daarnaast noemt hij nog een mogelijke oplossing voor de ingenomen grondposities: "We moeten de komende jaren behoorlijk wat ruimte reserveren voor waterberging. Spiegelhout zou zich daar uitstekend voor lenen." (*Duivesteijn, 2008*). Tot de definitieve keuze is gemaakt voor de uitbreidingsrichting van Almere (verwacht eind 2009), blijft woningbouw in Spiegelhout dan ook onzeker. De situatie wordt verder gecompliceerd door het gemeentegrensoverschrijdende plangebied. Op 16 december 2008 heeft de gemeente Almere, de gemeente Zeewolde nog uitdrukkelijk verzocht om onder andere het gebied Spiegelhout, niet op te nemen in de gemeentelijke structuurvisie (*gemeente Almere, 2008a*). Daarnaast heeft de Zeewoldense wethouder Huizinga onlangs gesteld dat de ruimte die Almere heeft ingekleurd op het grondgebied van Zeewolde, nooit van Almere wordt: "Als daar woningen moeten worden gebouwd, doen wij dat zelf, niet Almere" ([www.almerevandaag.nl](http://www.almerevandaag.nl), 2009). Bij een eventuele woningbouwontwikkeling binnen het plangebied 'Spiegelhout' zal de verantwoordelijke gemeente in ieder geval wel geconfronteerd worden met private grondposities.

### 6.5.2 Het grondprijnsbeleid in de regio Flevoland

Blijkens de 'uitwerkingsnota grondbeleid' hanteert Lelystad bij de bepaling van de uitgifteprijs voor woningen de grondquote systematiek die wordt vertaald in een vaste kavelprijs (*gemeente Lelystad, 2005*)(*zie figuur 6.12*).

Regio Flevoland (bron)	Nota grondbeleid	Grondquote	Comparatief	Residuele methode	Kostprijs
Gemeente Lelystad (2005)	JA	JA			
Gemeente Almere (2009b)	JA	JA			

Figuur 6.12: Grondprijnsbeleid in de regio Flevoland

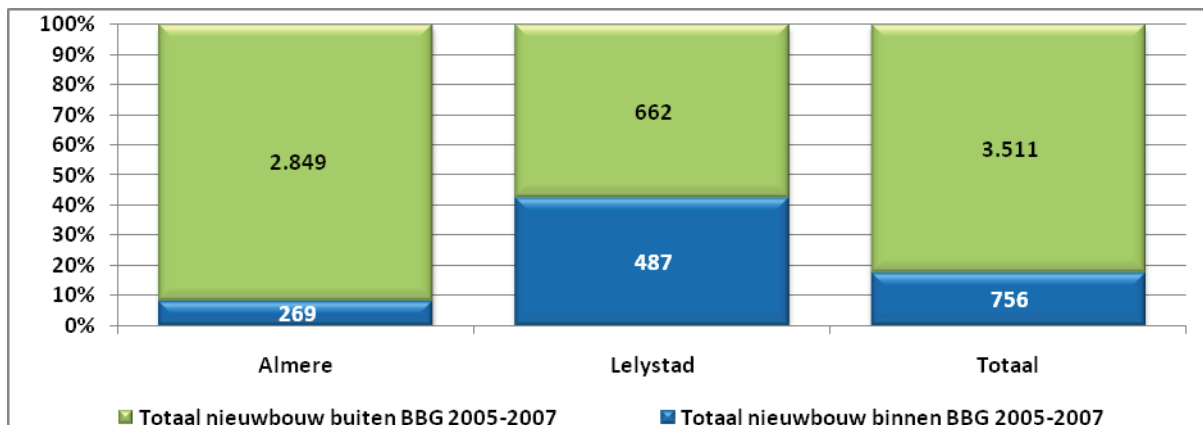
De grondquote blijkt gebaseerd te zijn op prijs en bestemming (*gemeente Lelystad, 2005*). In de nota worden daarbij geen concrete grondprijzen en/of grondquotes genoemd. Opvallend is dat in de uitwerkingsnota van de gemeente Lelystad de residuele methodiek uitdrukkelijk afgewezen wordt. Hierbij wordt onder meer gewezen naar het grondprijnsconvenant tussen VNG en NEPROM (*zie ook hoofdstuk 4*). De gemeente stelt dat extern is getoetst en vastgesteld dat de grondprijzen in Lelystad marktconform zijn en dat er om deze reden geen reden is om af te stappen van grondquote methodiek (*gemeente Lelystad, 2005*).

Daarbij noemt de gemeente een zevental nadelen van de residuele methodiek (o.a. slepende onderhandelingen, optimaliseren van bouwkosten ten koste van de grondkosten en onduidelijkheid over opbrengsten en daadwerkelijke bouw- en bijkomende kosten. Het is echter de vraag of veel van deze nadelen niet gelden voor de grondquote methodiek. Ook is opvallend dat uitdrukkelijk is gesteld dat er in de Lelystadse situatie bijzonder kritisch moet worden gekeken of en in hoeverre de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen in een project kunnen worden opgebracht en of zij bijdragen aan de beoogde kwaliteitseisen (*gemeente Lelystad, 2005*). Marktpartijen blijken regelmatig te stellen dat deze kwaliteitseisen ten laste van de grondkosten moeten worden gebracht en blijkens de nota zal bestuurlijk afgewogen moeten worden in hoeverre hier in meegegaan wordt (*gemeente Lelystad, 2005*). Ook in hoofdstuk 4 werd al de problematiek van kwaliteitseisen op de lokale procesgang uiteengezet. Conform de 'zuivere' residuele methodiek komen (extra) kwaliteitseisen ten laste van de grond indien de hogere bouwkosten niet gecompenseerd worden door een gelijke stijging van de woningprijs. De residuele methode veronderstelt echter ook dat marktpartijen hun 'minimale' rendement(seis) behalen. In de praktijk is het lastig om van een verzameling (kwaliteits)eisen te bepalen of en in welke mate deze bijdragen aan een prijsstijging. Daarnaast heerst vaak onduidelijkheid over de gerealiseerde/geprognoseerde winst en de 'ruimte' die hier mogelijk nog bestaat. De gemeente Almere blijkt evenals de gemeente Zwolle, de grondquote systematiek te hanteren, waarbij deze opgenomen zijn in een grondquote-curve (*gemeente Almere, 2009b*). Hiervoor werd al gesteld dat deze methode de 'residuele methode op basis van voorcalculatie' genoemd werd (*zie grondprijnsbeleid Zwolle-Kampen*). In de kadernota is een beschrijving opgenomen op welke wijze deze curve opgesteld wordt: "Op basis van de residuele methode, toegepast op een groot aantal woningen in diverse prijssegmenten, wordt een grondprijs voor een bepaalde woning(type) bepaald. Deze wordt via een grondprijscurve uitgedrukt in een quote (de grondprijs als percentage van de vrij-op-naamprijs). De quote wordt vervolgens toegepast op verschillende woningtypes." (*gemeente Almere, 2009b*). Deze beschrijving maakt duidelijk dat deze methode niet omschreven kan worden als een 'residuele' methodiek. Het feit dat op basis van de 'residuele' methodiek de grondquote/curve wordt vervaardigd maakt van deze methode nog geen residuele methodiek. De residuele methodiek achteraf is namelijk de enige wijze waarop de daadwerkelijke grondwaarde op het moment van verkoop te bepalen is. Het feit dat de gehanteerde grondquotes overeenkomen met in het verleden daadwerkelijk gerealiseerde grondquotes mag niet meer dan verwacht worden. Deze methodiek van de grondquote-curve blijkt in 2005 ingevoerd te zijn. Blijkens het raadsvoorstel 'grondprijzen 2005', neemt door invoering van de nieuwe methodiek de gemiddelde grondquote toe van 24% naar 26,5%, hetgeen een nominale stijging betekent van circa 10% ten opzichte van 2004 (*gemeente Almere, 2005a*). In 2006 wordt voorgesteld de in 2005 vastgestelde curve te handhaven met als voornaamste reden de verslechterde concurrentiepositie van nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen (*gemeente Almere, 2006*). Daarnaast wordt tegelijkertijd geconstateerd dat de nieuwe methode nog niet volmaakt is: "zo vraagt de markt steeds meer om duidelijkheid over de grondprijzen voor aanvang van de bouwplanontwikkeling en niet meer achteraf op basis van uitgewerkte bouwplannen (nacalculatie), zijn de grondprijzen van meergezinswoningen nog onvoldoende uitgewerkt en lijkt de huidige systematiek impulsen in extra kwaliteit in de woningen (zoals meer volume) financieel 'af te straffen'." (*gemeente Almere, 2006b*). In 2007 wordt het in 2005 en 2006 vastgestelde beleid grotendeels voortgezet, waarbij aangetekend wordt dat meer onderzoek nodig is naar de wenselijkheid en haalbaarheid om grondprijzen 'vooraf' vast te stellen en af te rekenen in plaats van op basis van nacalculatie, waarbij ook het afremmen van kwaliteit door de toepassing van de nieuwe grondprijssystematiek moet worden betrokken (*gemeente Almere, 2007*). Anno 2009 blijkt de afrekening met ontwikkelaars van de grondprijs nog steeds achteraf op basis van de curve plaats te vinden (*gemeente Almere, 2009*). Het grondbeleid in de regio Flevoland kent een redelijke mate van transparantie. Voor beide gemeenten is de methodiek vastgelegd in een nota. Het grondbeleid van Almere is echter wel transparanter aangezien jaarlijks een (deels openbare) nota grondprijnsbeleid opgesteld wordt.



### 6.5.3 De ontwikkelingslocaties in de regio Flevoland

In de regio Flevoland werd tussen 2005 en 2007 17,7% van de nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG (zie figuur 6.13). Tussen de gemeenten Almere en Lelystad zijn de verschillen echter relatief groot. Zo werd in Almere slechts 9% van de nieuwbouw gerealiseerd binnen het BBG en bedroeg in Lelystad dit percentage 42%. De gemeente Almere zit daarmee zeer ver onder het landelijke gemiddelde. Maar ook de gemeente Lelystad zit nog circa 10%-punt onder het landelijk gemiddelde. Uit de analyse van het gemeentelijk grondbeleid bleek al dat in beide gemeenten uitbreidingslocaties een belangrijke rol spelen.



Figuur 6.13: nieuwbouw binnen en buiten BBG 2005-2007 (<http://vois.datawonen.nl> / CBS Statline, 2008 / eigen

En ook in de toekomst zal deze trend zich onverminderd doorzetten. De voortgang van de woningbouwopgave in beide gemeenten is echter met respectievelijk 54% en 62% nog redelijk bescheiden. Met name in Almere is de voortgang relatief laag, zeker als de extra inspanningsverplichting van 2.000 woningen meegewogen wordt in de beoordeling. In de gemeenten Almere en Lelystad blijkt een omvangrijke woningbouwopgave enerzijds en een relatief groot aandeel van nieuwbouw buiten het BBG anderzijds niet zonder meer te leiden tot een voorspoedige voortgang van de woningbouw. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de gemeenten Assen, Zwolle, Kampen en Amersfoort.

### 6.5.4 De plancapaciteit in de regio Flevoland

Ook de regio Flevoland blijkt al geruime tijd te beschikken over voldoende 'harde' plancapaciteit om haar woningbouwopgave te realiseren (zie figuur 6.14). In de regio Flevoland is men pas in 2006 begonnen met een inventarisatie van de beschikbare plancapaciteit. Een tekort aan 'harde' plancapaciteit lijkt daarmee in de regio Flevoland niet een belangrijk knelpunt te zijn. Op 1 januari 2008 beschikte de regio echter over slechts 70% onherroepelijke plancapaciteit (ten opzichte van de resterende opgave). Daarmee blijkt de regio over onvoldoende onherroepelijke woningbouwlocaties te beschikken, waar in de periode 2005-2009 nog woningen gerealiseerd kunnen worden.

Ontwikkeling harde plancapaciteit regio Flevoland			
jaar	Capaciteit woningen	Tekort capaciteit	Capaciteit als percentage van resterende afspraak
2005	Niet onderzocht	Niet onderzocht	Niet onderzocht
2006	29.782	+ 18.074	254%
2007	30.210	+ 20.050	297%
2008	28.874	+ 20.188	332%

Figuur 6.14: Ontwikkeling plancapaciteit (Rigo, 2005 / Rigo 2006 / Rigo 2007 / Rigo 2008 / eigen bewerking)

### 6.5.5 Interviewresultaten regio Flevoland

De regio Flevoland kan gekwalificeerd worden als een bijzondere woningbouwregio. De regio Flevoland kent evenals de regio's Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort een overschot aan harde plancapaciteit. Daarnaast wordt in de regio Flevoland de overgrote meerderheid van de woningbouw buiten het BBG gerealiseerd. Desalniettemin vertalen deze gunstige factoren zich niet in een goede voortgang van de woningbouwafspraken. Daar waar de woningbouw in de regio's Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort relatief voorspoedig verloopt, is in de regio Flevoland sprake van een forse achterstand. De voortgang van de regio bedroeg eind 2008 slechts 56%. Inclusief de extra inspanningsverplichting van de gemeente Almere bedraagt dit percentage slechts 47%. De regio Flevoland kent dus op het eerste gezicht uiterst gunstige voorwaarden voor een hoge woningbouwproductie. Dit blijkt ook wel uit de historische woningbouwcijfers van de regio, die bijzonder hoog liggen (zie *figuur 5.57*). Daarnaast werd in hoofdstuk 5 al vastgesteld dat de woningbouwafspraken in de regio Flevoland problematisch tot stand zijn gekomen.

Uit de interviews die gehouden zijn in de regio Flevoland bleek dan ook al snel dat andere factoren ten grondslag liggen aan de tegenvallende woningbouwproductie in de regio. In de interviews werd allereerst gewezen op de kwetsbare woningmarkt in de regio Flevoland. De verkooptijden van woningen blijken beduidend hoger te liggen dan in bijvoorbeeld Amersfoort. Tegelijkertijd staat de gemeente Almere voor een zeer omvangrijke woningbouwopgave (de Schaalsprong). Tot 2030 zal er in de gemeente Almere niet alleen voor de eigen woningbehoefte gebouwd gaan worden. De woningbouwopgave van 60.000 woningen tot 2030 (de schaalsprong) blijkt voornamelijk het gevolg te zijn van de 'opvangfunctie' van de gemeente Almere. In een interview werd gesteld dat van deze 60.000 woningen slechts 25.000 woningen dienen voor de eigen woningbehoefte van de gemeente Almere. Daarnaast moet Almere een deel van de woningbouwopgaven van de gemeenten Utrecht (15.000 woningen) en Amsterdam (20.000 woningen) overnemen. In het interview werd daarnaast gesteld dat deze groeiopgave enkel mogelijk is als de woningmarkt in Amsterdam en Utrecht zeer overspannen blijft. Daarbij werd aangetekend dat het woningtekort hier in zekere zin in stand wordt gehouden, omdat er anders teveel bijgebouwd zou moeten worden. In hetzelfde interview werd daarnaast gesteld dat het door het rijk nagestreefde woningtekort (1,5%) niet zozeer gezien wordt als een woningtekort. Dit tekort zou meer gezien worden als een 'noodzakelijke' frictieleegstand. Een woningtekort van 0% zou min of meer theoretisch zijn (een perfecte markt). Hier lijken enkele begrippen door elkaar gehaald te worden. Het behoud van een woningtekort enerzijds en de creatie van voldoende leegstand anderzijds lijken onverenigbaar. Dergelijke interpretaties blijken meer voor te komen. Ook in een interview in de regio Zwolle-Kampen werd gesteld dat er bij een woningtekort lager dan 1,5% sprake zal zijn van een 'te ontspannen woningmarkt'.

De provincie Flevoland blijkt voornamelijk actief in het monitoren van de daadwerkelijk gerealiseerde woningbouw. De provincie blijkt niet actief de knelpunten bij de woningbouw te monitoren en ook zijn er geen provinciale woningbouwregisseurs of -aanjaagteams actief. In één van de interviews werd gesteld dat een deel van de dalende woningbouwproductie in de regio verklaard kan worden door de migratiestromen. De gemeenten Almere en Lelystad blijken concurrentie te ondervinden van andere locaties (bijvoorbeeld IJburg en Leidse Rijn). Ook werd gesteld dat de daling van de productie in de gemeente Almere voor een deel verklaard kan worden door het feit dat de gemeente vier jaar geleden heeft besloten om geen bestemmingsplannen meer vast te stellen, omdat het Rijk geen uitsluitel gaf over de infrastructurele problematiek rond Almere. Het bestuur besloot daarop om de woningbouwdoelstelling te verlagen tot 2.000 woningen per jaar. Deze keuze blijkt echter al eerder gemaakt te zijn. Zo is in de Nota Woonbeleid uit 2002 al een woningbouwprogramma opgenomen van 3.000 woningen per jaar tot en met 2005 en daarna tot 2010, een productie van 2.000 woningen per jaar (*gemeente Almere, 2002*).

Om de schaa sprong van 60.000 woningen mogelijk te maken, moeten tussen 2010 en 2030 circa 3.000 woningen per jaar gerealiseerd worden in de gemeente Almere (VROM, 2008). In een in 2005 gehouden raadsconsultatie over deze schaa sprong, stelt wethouder Bijl echter: *“Daarom hebben we afgesproken dat niet op dit moment te doen. We zouden de woningbouwproductie rond het jaar 2015 op 2000 zetten. Maar het is ook niet zo dat wij als lokale gemeente zelf bepalen hoeveel woningen we gaan afzetten. Als je kijkt wat we zelf willen, wat van ons wordt gevraagd, wat handig is en wat verstandig, kom je op een lijn van 3000 naar 2000. In 2015 zouden we, mits aan allerlei voorwaarden zoals het voorzieningenniveau en de infrastructuur is voldaan, weer klaar zijn om onze bijdrage aan de regio in een vlot bouwtempo te kunnen leveren.”* (gemeente Almere, 2005b). De wethouder stelt dus dat een woningbouwproductieverlaging van 3.000 woningen naar 2.000 woningen tot 2015 gewenst is. De woningbouwafpraak 2005-2009 blijkt zelfs onder deze 2.000 woningen per jaar te zitten. Conform deze afspraak heeft de gemeente Almere een woningbouwtaakstelling van gemiddeld 1.675 woningen per jaar (exclusief inspanningsverplichting) en 2.075 woningen per jaar inclusief deze inspanningsverplichting. De minimale taakstelling ligt dus onder de in de nota woonbeleid genoemde opgave. Uit hoofdstuk 5 bleek ook al dat de gemeente niet bereid was om een woningbouwopgave van 3.000 woningen per jaar op zich te nemen. Naast de in hoofdstuk 5 genoemde redenen blijken hier dus ook knelpunten op het gebied van voorzieningen en infrastructuur aan ten grondslag liggen. Tot en met eind 2008 heeft de gemeente echter maar gemiddeld 1.119 woningen per jaar opgeleverd. Een gemiddelde dat zowel ligt onder de woningbouwafpraak inclusief als exclusief extra inspanningsverplichting. De gemeente blijkt overigens intern andere woningbouwcijfers te hanteren, zo zijn volgens de gemeente in 2007 1.214 woningen gereedgekomen (volgens het CBS: 813) (gemeente Almere, 2009b). De tegenvallende woningbouwproductie werd in een interview verklaard door een bewuste keuze van de gemeente Almere om de woningbouwproductie te verminderen. Hiervoor werden een viertal redenen gegeven, die exact overeenkomen met een op 20 maart 2008 verstuurd raadsbrief betreffende de woningbouwproductie in de gemeente Almere (gemeente Almere, 2008b):

- *Bereikbaarheid van Almere*  
De woningbouwafspraken zijn vertraagd, omdat er een conflict was over de bereikbaarheid van Almere. Een voorwaarde voor de schaa sprong is dat de bereikbaarheidsproblematiek van Almere wordt opgelost. In een interview werd de problematische bereikbaarheid van Almere als het grootste knelpunt gekwalificeerd;
- *Van kwantiteit naar kwaliteit*  
Almere heeft de afgelopen jaren bewust de omslag gemaakt van kwantiteit naar kwaliteit en de daarbij behorende andersoortige stedenbouwkundige concepten;
- *Terughoudendheid ontwikkelaars*  
De gemeente merkt dat de ontwikkelaars in Almere (al voor het begin van de kredietcrisis) terughoudend waren. De genoemde omslag naar kwaliteit en met name de gestapelde bouw en duurdere koopwoningen worden genoemd als oorzaak. De ontwikkelaars moeten volgens de gemeente nog wennen aan deze koers en blijken in onderhandelingen aan te sturen op verschraling van het programma;
- *Bouwkostenproblematiek.*  
Door de gemeente wordt gesteld dat de verdien capaciteit in Almere lager ligt dan op andere plaatsen in Nederland, waardoor ontwikkelaars terughoudender zijn geworden met projecten in Almere.

De teruggang in de woningbouwproductie in Almere lijkt daarmee voornamelijk het gevolg te zijn van bestuurlijke keuzes. De omslag van kwantiteit naar kwaliteit tracht de gemeente Almere voornamelijk te bewerkstelligen door een andere visie op het ontwikkelingsproces. Dit uit zich onder meer in een gewijzigde visie ten aanzien van de gewenste opdrachtgevers voor woningbouw. Wethouder Duivesteijn verwoordt dit als volgt: *“Wij pleiten voor opdrachtgevers als eindgebruikers, voor samenwerking met partijen – of stakeholders – die niet alleen ontwikkelen, bouwen en verkopen, maar die zich ook committeren.”* (Duivesteijn, 2008).

Daarmee lijkt Almere afstand te nemen van de 'traditionele' projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers. Duivesteijn (2008) stelt dit te willen bewerkstelligen door deze eindgebruikers een belangrijke rol te geven in de stedelijke ontwikkeling. Hij noemt hierbij de burgers zelf (particulier opdrachtgeverschap), institutionele beleggers en woningcorporaties. Deze visie brengt Almere ook in de praktijk door institutionele beleggers en corporaties een belangrijke rol te geven bij toekomstige ontwikkelingen (beleggers: Kustzone Almere Poort / corporaties: Almere Hout Noord) (Duivesteijn, 2008). Maar ook wordt er in Almere al lange tijd ingezet op particulier opdrachtgeverschap. In 2002 werd in de nota woonbeleid al de doelstelling vermeld, dat Almere in 2010 een derde van de woningbouwproductie door de woonconsument zelf wil laten bouwen (gemeente Almere, 2002). Blijkens deze nota zou het aandeel moeten groeien van 4% in 2001, 20% in 2005 en 32% in 2008. Deze doelstellingen zijn tot op heden niet gehaald; in 2005 bedroeg het aandeel slechts 2% en in 2008 was dit aandeel 6% (CBS Statline). Een uitschieter was het jaar 2006, toen 9% van de woningbouw gerealiseerd werd door particulieren. Toch wil de gemeente vanaf 2009 en tot 2030 een derde van de woningbouwproductie (1.000 woningen per jaar) realiseren door middel van particulier opdrachtgeverschap (gemeente Almere, 2006c). Om dit te bereiken heeft de gemeente verschillende initiatieven genomen. Zo heeft de gemeente onlangs de regeling 'Ikbouwbetaalbaar in Almere' ingevoerd, die het ook voor mensen met een inkomen onder € 36.500 mogelijk moet maken om een woning middels particulier opdrachtgeverschap te realiseren (gemeente Almere, 2008c). Hiervoor is de gemeente een samenwerking aangegaan met Woningstichting De Key en Betaalbare Koopwoning Zaanstad (gemeente Almere, 2008c).

Naast deze gewijzigde visie op opdrachtgeverschap, zet Almere ook groots in op een hoge mate van kwaliteit en duurzaamheid. Hiervoor werd al geconstateerd dat marktpartijen volgens de gemeente, mede hierdoor terughoudend zijn geworden om woningbouw te realiseren in Almere. Deze kwaliteitsambitie vertaald zich onder meer in de door de gemeente omarmde duurzaamheidsfilosofie 'Cradle to Cradle'. Deze duurzaamheidsfilosofie ligt onder meer ten grondslag aan de 'Almere Principles'. Deze 'Almere Principles' bestaan uit een zevental uitgangspunten voor de duurzame stedelijke ontwikkeling van Almere ([www.almere.nl](http://www.almere.nl)). De terugvallende woningbouwproductie in Almere kan daarmee vooral verklaard worden door bewuste bestuurlijke keuzes om de (wijze van) inrichting van Almere te wijzigen. De Schaalsprong in Almere kan gezien worden als één van de omvangrijkste toekomstige woningbouwopgaven in Nederland. Tegelijkertijd tracht Almere de wijze waarop deze woningbouw tot stand komt, fundamenteel te wijzigen. Tot op heden heeft dit geleid tot een daling van de woningbouwopgaven en -productie. Op dit moment kan niet voorspeld worden of Almere slaagt in deze nieuwe opzet. Vast staat wel dat het geen eenvoudige opgave zal worden. Het spanningsveld tussen kwaliteit en (financiële) haalbaarheid is immers al groot en de grootschalige inzet op particulier opdrachtgeverschap en (institutionele) beleggers maakt de woningbouwproductie kwetsbaar. Deze vormen van opdrachtgeverschap in Nederland zijn immers tot op heden relatief beperkt in omvang. Daarnaast werd in een interview gesteld dat de financiële crisis ook negatieve effecten zal hebben op de woningbouwproductie in de gemeente Almere. Op dit moment hanteert de gemeente een tweetal scenario's voor de woningbouwproductie tot 2013 (gemeente Almere, 2008b). Het gematigd positieve scenario voorziet een productie van 1.000 woningen in 2009, 1.250 woningen in 2010, en 2.000 woningen per jaar tot 2013. Het gematigd negatieve scenario voorziet een productie van 900 woningen in 2009, 1.000 woningen in 2010 en 1.100 woningen tot 2013. De woningbouwproductie lijkt daarmee in de nabije toekomst in ieder geval forse klappen op te lopen.

Evenals in de gemeente Almere verloopt de woningbouwproductie in de gemeente Lelystad niet geheel conform planning. Eind 2008 had de gemeente 62% van haar opgave voltooid. In de periode 2005-2009 zou de gemeente Lelystad conform de woningafspraken gemiddeld 521 woningen per jaar moeten realiseren. Tussen 2005 en eind 2008 heeft de gemeente echter gemiddeld 405 woningen gerealiseerd.

Conform de fasering van de woningbouwafspraken zou de gemeente vanaf 2007 650 woningen per jaar opleveren (zie ook hoofdstuk 5). Ook in het 'Meerjaren Bouwprogramma 2007-2015 is de ambitie opgenomen om tussen 2007 en 2011, 650 woningen per jaar te realiseren (gemeente Lelystad, 2007a). Uit de interviews is gebleken dat deze opgave van 650 woningen per jaar moeilijk te realiseren is in de gemeente Lelystad. In de interviews werd dan ook gesteld dat de gemeente haar woningbouwopgave verlaagd heeft. Deze verlaging is opgenomen in de najaarsnota 2007: "Alles overziende moet het woonprogramma vanaf 2008 worden getemporeerd van 650 woningen naar 500 woningen per jaar." (gemeente Lelystad, 2007d). In de interviews werden een aantal oorzaken genoemd die ten grondslag liggen aan de lagere woningbouwproductie in de gemeente Lelystad. Allereerst werd gesteld dat de helft van de woningbouwproductie gerealiseerd wordt voor mensen 'buiten' de gemeente Lelystad. Dit blijkt in de praktijk moeilijk te zijn. Het merendeel van de kopers blijkt uit de gemeente Lelystad zelf te komen. Daarnaast werd gesteld dat de gemeente een relatief zwakke woningmarkt kent met een groter aanbod dan vraag. Ook werd het imago van Lelystad genoemd als knelpunt voor het aantrekken van nieuwe bewoners. Vergelijkbare oorzaken worden genoemd in de najaarsnota. Ook in deze nota wordt geconstateerd dat het Lelystad ontbreekt aan 'aantrekkelijkheid'. Zo wordt gesteld dat het Stadshart in ontwikkeling is, hoger onderwijs in beperkte mate aanwezig is en het cultuur- en uitgaansleven onderontwikkeld is (gemeente Lelystad, 2007d). In dezelfde nota wordt daarnaast gesteld dat een toenemende concurrentie van andere gemeenten en woningbouwlocaties het aantrekken van nieuwe bewoners belemmert. De tegenvallende woningbouwproductie in Lelystad lijkt daarmee in belangrijke mate veroorzaakt te zijn door de situatie op de lokale woningmarkt. Voor de gemeente blijkt het moeilijk om te voldoen aan haar groeiopgave als gevolg van de tegenvallende instroom van nieuwe bewoners. In een interview werd dan ook de verwachting uitgesproken dat de woningbouwafpraak waarschijnlijk niet gehaald zou worden. Sommige ontwikkelaars blijken hun project al teruggegeven te hebben. In Lelystad blijken daarmee deels dezelfde problemen te spelen als in de gemeente Almere. Ook deze gemeente wilde eerst haar voorzieningen en dergelijke op orde hebben, alvorens weer gebouwd kan worden.

In een interview werd wel gemeld dat de gemeente ondanks de temporisering van de woningbouw, blijft inzetten op de ontwikkeling van het eerste deelgebied van Warande (zie grondbeleid gemeente Lelystad). Evenals in de gemeente Almere, werd in een interview gewezen op het feit dat veel marktpartijen geen lange termijn horizon hebben. Alleen gemeenten, corporaties en private verhuurders (institutionele beleggers) zouden deze horizon wel hebben. Projectontwikkelaars zouden enkel een korte termijn visie hebben. Er werd echter uitdrukkelijk op gewezen dat de gemeente niet zou moeten duiken in een versobering van kwaliteit. In één van de interviews werd een voorbeeld gegeven van de wijze waarop de problematiek tussen gemeente en ontwikkelaar tot uitdrukking komt. Deze problematiek werd beschreven aan de hand van een vijftal stappen, die beschrijven hoe een locatie over het algemeen in Lelystad tot ontwikkeling komt:

1. De gemeente formuleert een woningbouwprogramma voor de locatie ('een dik pak eisen');
2. De gemeente heeft een lijst ontwikkelaars die mogen ontwikkelen;
3. De gemeente schrijft een prijsvraag uit, welke beoordeeld worden op kwaliteit en prijs;
4. De desbetreffende ontwikkelaar gaat akkoord, maar 'trapt daarna op de rem';
5. Er ontstaan problemen over grondprijs, programma, politieke beslissingen en verschillen in doelstellingen.

Deze situatie beschrijft perfect het spanningsveld tussen de afstemming van de plantechische en financiële haalbaarheid binnen het projectontwikkelingsproces (zie ook figuur 4.49). De gemeente noemt deze spanning ook als oorzaak voor de vertraagde woningbouwproductie in 2008: "Belangrijke redenen voor vertraging betreffen vaak een combinatie van hoge programmatische en stedenbouwkundige eisen in relatie tot de grondprijs, ongunstige marktomstandigheden en risicomijdend gedrag van de ontwikkelaar." (gemeente Lelystad, 2009b).

Daarnaast werden als knelpunten genoemd; de hoge bouwkosten in het recente verleden, waardoor ontwikkelaars hun afspraken niet meer konden nakomen en de verkoking van de gemeentelijke organisatie. Hierbij werd aangegeven dat deze verkoking groter wordt, naarmate de grootte van de gemeente toeneemt. Deze verkoking zou in sommige gevallen kunnen leiden tot een 'stammenstrijd' tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen. Grondzaken zou bijvoorbeeld zoveel mogelijk geld willen hebben voor de grond, de afdeling beleid wil zoveel mogelijk groen en een goed woningprogramma, de afdeling Stedenbouw wil een bepaalde kwaliteit en de projectmanagers bevinden zich vervolgens midden in deze stammenstrijd. In het interview werd gesteld dat in de regel de beleidsafdelingen in de beginfasen van het project een leidende rol hebben en dat de rol van de afdeling grondzaken gaandeweg het proces belangrijker wordt. Een beleidsvoorstel aan de gemeenteraad zou in ieder geval vergezeld moeten gaan met een goedkeuring van alle afdelingen. Daarnaast werd ook in deze interviews gesteld dat de financiële crisis in de gemeente Lelystad negatieve gevolgen zal hebben voor de gemeentelijke woningbouwproductie (*zie ook het grondbeleid van de gemeente Lelystad*).

## 7 Conclusies

### 7.1 De Nederlandse woningbouwmarkt

De Nederlandse woningbouwmarkt kan beschouwd worden als een deelmarkt van de Nederlandse vastgoedmarkt. Een markt kan in dit verband gezien worden als een groep van instituties waarbinnen uitwisseling van een specifiek product regelmatig plaatsvindt en waarbij deze instituties de uitwisseling van het product in zekere mate faciliteert en structureert. Onder woningbouwmarkt wordt in het onderhavige onderzoek de nieuwbouwmarkt voor zelfstandige vrije sector woningen verstaan. De woningbouwmarkt is de markt die zich bevindt tussen de grond- en de woningmarkt. De juridische bestemming van grond bepaalt wat er gerealiseerd mag worden op deze grond. De woningbouwmarkt kan om deze reden niet gezien worden als separate entiteit, maar moet beschouwd worden in relatie tot deze grond- en woningmarkt. Voorts kan de Nederlandse volkshuisvestingsmarkt gekarakteriseerd worden als een voorraadmarkt. De institutionele structuur van de woningbouwmarkt heeft veel invloed op de werking van de woningbouwmarkt. Deze institutionele structuur bestaat uit drie wederzijds afhankelijke niveaus: de institutionele omgeving, de woningbouwmarkt als groep van instituties en de verschillende organisaties die actief zijn op de woningbouwmarkt (zie hoofdstuk 3). Daarnaast zijn de institutionele structuur en de economie wederzijds afhankelijk. Hetgeen nog eens duidelijk zichtbaar is geworden door de huidige recessie. De institutionele structuur van de woningbouwmarkt en de economie bepalen in belangrijke mate de kaders waarbinnen de woningbouwproductie tot stand komt. Woningbouwproductie kan gezien worden als de marktuitsluiting van de woningbouwmarkt. De fysieke productie (de bouw) van woningen is voor dit onderzoek van ondergeschikt belang. Het definitieve aantal woningen dat tot productie komt, wordt immers voornamelijk bepaald binnen het projectontwikkelingsproces.

De realisatie van vrije sector woningen is vrijwel volledig afhankelijk van de plantechische en financiële haalbaarheid. De financiële haalbaarheid zal over het algemeen een absolute randvoorwaarde zijn. Vrije sector woningen worden namelijk in tegenstelling tot sociale sector woningen, gerealiseerd door marktpartijen (projectontwikkelaars). Deze marktpartijen zullen over het algemeen enkel woningbouwprojecten realiseren indien de minimale rendementseisen behaald kunnen worden. De ontwikkelaar zal dit rendement moeten behalen binnen de productiekolom van de woning. De winstmarge van de ontwikkelaar bestaat dan uit het gerealiseerde verschil tussen de consumentenprijs van de woning en de totale stichtingskosten (totale grond- en bouwkosten). Om deze winstmarge te maximaliseren zal de ontwikkelaar binnen de kaders van de markt en conform zijn of haar risicopreferenties, trachten de consumentenprijs te maximaliseren en de totale stichtingskosten te minimaliseren. Het projectontwikkelingsproces is als gevolg van de complexe institutionele structuur van de woningbouwmarkt, de invloed van de economie en de noodzakelijkheid van financiële haalbaarheid, over het algemeen uiterst complex. Mede als gevolg van de huidige recessie neemt deze complexiteit op dit moment verder toe. Hierdoor komt de woningbouwproductie (verder) onder druk te staan. De (historische) ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwproductie en de huidige voortgangsverschillen van de regionale woningbouwafspraken, bieden daarnaast voldoende aanknopingspunten om te veronderstellen dat de woningbouwmarkt marktimperfecties kent en dat de regionale woningbouwregio's in verschillende mate hinder ondervinden van deze imperfecties. Om deze reden zijn de imperfecties van de woningbouwmarkt geïnterpreteerd. Deze imperfecties zijn geïnterpreteerd op basis van de hiervoor uiteengezette institutionele structuur van de woningbouwmarkt en de efficiënte markttheorie. Van een efficiënte woningbouwmarkt mag verwacht worden dat zij voldoende woningaanbod realiseert om aan de vraag tegemoet te komen bij een geldend prijsniveau.

Onder woningbouwmarktimperfecties worden in dit verband de institutionele factoren verstaan, die een negatief effect hebben op het realiseren van deze doelstelling. Veel van deze imperfecties vloeien voort uit de institutionele structuur van de woningbouwmarkt. De binnen de institutionele structuur opererende organisaties streven echter verschillende doelstellingen na, die van invloed kunnen zijn op de efficiënte werking van de woningbouwmarkt. De efficiëntie van de woningbouwmarkt kan dan ook beschouwd worden vanuit het perspectief van deze organisaties. In dit onderzoek staan de actoren centraal die over het algemeen leidend zijn in het ontwikkelingsproces: de projectontwikkelaars en de gemeenten. Tot slot kan de efficiëntie van de woningbouwmarkt beoordeeld worden op basis van de mate waarin de imperfecties, de woningbouwmarkt belemmeren om (snel) te reageren op externe veranderingen.

## 7.2 De imperfecties van de Nederlandse woningbouwmarkt

De Nederlandse woningbouwmarkt blijkt niet in staat te zijn om snel te reageren op externe veranderingen. De woningmarkt kent namelijk een lage aanbodelasticiteit. In tegenstelling tot theoretische modellen, blijkt een stijgende woningprijs in Nederland slechts in beperkte mate een stijging van de woningbouwproductie tot gevolg te hebben. Het overheidsingrijpen op de Nederlandse grond- en woningbouwmarkt wordt gezien als de belangrijkste oorzaak van deze lage aanbodelasticiteit. Mede als gevolg van deze lage aanbodelasticiteit en een stijgende vraag naar woningen, kende Nederland lange tijd hoge reële woningprijsstijgingen. Voor starters en mensen met relatief lage inkomens is mede daardoor de financiële bereikbaarheid van woningen afgenomen. Dit is zeker het geval in de krappe woningmarkten. Als gevolg van de huizenprijsstijging, de toename van koopwoningen, de lage hypotheekrente, de introductie van nieuwe hypotheekvormen en de verruiming van de kredietmogelijkheden is de totale Nederlandse woninghypothecenschuld tussen 1989 en 2007 gegroeid van 38% naar 99% van het Bruto Binnenlands Product. Daarnaast ligt het gemiddelde Loan-To-Value-ratio van nieuw afgesloten woninghypotheken in Nederland gemiddeld fors boven de 100%. Deze onwenselijke situatie is enkel houdbaar in een tijd van stijgende woningprijzen. Op dit moment wordt Nederland echter sinds lange tijd weer geconfronteerd met dalende woningprijzen. De (financiële) kwetsbaarheid van woningeigenaren neemt daarmee toe, hetgeen nog vergroot wordt door het hoge aandeel aflossingsvrije hypotheek. Zittende eigenaren hebben echter wel kunnen profiteren van de sterke woningprijsstijgingen. Dit heeft een positief effect gehad op het vermogen van deze eigenaren en de totale consumptiebestedingen. De huidige situatie waarbij de hypotheekverstrekking gebaseerd is op waardebehoud en opbrengststijging brengt echter grote risico's met zich mee voor met name die Nederlandse huishoudens die in het recente verleden een woning hebben aangekocht of dit in de nabije toekomst van plan zijn.

Het ingrijpen van de Nederlandse overheid op de woningmarkt is om meerdere redenen gelegitimeerd. De wijze waarop dit gebeurt, heeft echter negatieve gevolgen voor zowel de woning- als woningbouwmarkt. De overheid blijkt actief te interveniëren in zowel de vraag- als aanbodstructuren van de woningbouwmarkt. De interventie in de vraagstructuren komt vooral tot uitdrukking in de beïnvloeding van de woonlasten. Het Rijk intervineert onder meer door middel van de hypotheekrenteaftrek, het eigen woningforfait en de overdrachtsbelasting in de woonlasten van de koopsector en middels onder meer de huurtoeslag en de huurprijsregulering doet zij dit in de huursector. Deze interventie is niet efficiënt en heeft vele nadelige gevolgen. Zo komt zowel in de koop- als huursector de verlaging van de woonlasten ten goede aan alle inkomensgroepen. De impliciete subsidie aan woningeigenaren, kost de Staat daarnaast jaarlijks vele miljarden. Voorts blijkt de effectiviteit van de hypotheekrenteaftrek beperkt te zijn. Deze aftrek is namelijk (grotendeels) verdisconteerd in de huidige woningprijzen. Ook verhoogt de overdrachtsbelasting de aankoopkosten van een woning, welke vervolgens veelal meegefinancierd wordt.



De overheidsinterventie in de huursector draagt daarnaast bij aan het in standhouden van het goedkoop scheefwonen. Nederland beschikt over voldoende goedkope woningen om mensen met lage inkomens te huisvesten. Als gevolg van het goedkoop scheefwonen, lijkt er echter een tekort te bestaan aan goedkope woningen. Het Rijk acht echter een actieve interventie in het scheefwonen ongewenst, aangezien de koopsector ook vaak voor middeninkomens onbereikbaar is. De mede door overheidsingrijpen sterk gestegen woningprijzen, worden daarmee als argument aangevoerd om de ongewenste praktijk van goedkoop scheefwonen en daarmee het 'fictieve tekort' in stand te houden. De Rijksinterventie in de woonlasten heeft ertoe geleid dat de woningwaarde van koopwoningen is gestegen, terwijl tegelijkertijd door deze interventie de waarde van huurwoningen is gedaald. De politieke wil ontbreekt echter volledig om ingrijpende maar noodzakelijke wijzigingen door te voeren in het woningmarktbeleid. Wijzigingen in de fiscale behandeling van de eigen woning en het huurstelsel zijn zelfs 'geblokkeerd' in het huidige regeerakkoord. Het huidige woningmarktsysteem bevindt zich daarmee in een situatie van institutionele 'lock-in'. Hetgeen weer gevolgen heeft voor de woningvraag, de woningbouwmarkt en daarmee het nieuwe woningaanbod. De overheid intervenueert echter ook in de aanbodstructuren van de woningbouwmarkt. De imperfecties van de huidige woningbouwmarkt worden duidelijk als de ontwikkeling van projectdoorlooptijden tegen het licht gehouden wordt. De doorlooptijd van een gemiddeld woningproject (tot start bouw) zal tussen 1970 en 2010 bijna verdrievoudigd zijn tot circa 7,5 jaar. Ook de gemiddelde doorlooptijd tussen het verlenen van een bouwvergunning en het gereedkomen van de woning is tussen 1995 en 2007 gestegen van 14 tot 22 maanden. Er liggen diverse oorzaken ten grondslag aan deze stijgingen. Allereerst kent Nederland een stringent ruimtelijk beleid dat het aantal woningbouwlocaties sterk beperkt. In vergelijking met bijvoorbeeld België blijkt Nederland een beperkte hoeveelheid woningbouwgrond te hebben. Daarnaast kent Nederland een omvangrijke hoeveelheid wet- en regelgeving met de daaruit voortvloeiende procedures, die de (snelle) ontwikkeling van woningbouwlocaties verder belemmeren. Voorts voert het Rijk een duidelijk verstedelijkingsbeleid. Tussen de 25% en 40% van de uitbreidingen moeten binnen bestaand gebied gerealiseerd worden. Hierdoor zal in toenemende mate, de woningbouwopgave gerealiseerd moeten worden op binnenstedelijke, complexe en kostbare locaties. Dit alles heeft bijgedragen aan de lage aanbodelasticiteit en mede hierdoor kende Nederland lange tijd een hoge reële woningprijsstijging.

Parallel aan deze woningprijsstijgingen is de rol van de overheid op de woningbouwmarkt sterk gewijzigd, met ingrijpende gevolgen voor de woningbouwmarkt. Het Rijk heeft vanaf de jaren tachtig en tot op heden een beleid gevoerd van decentralisatie, marktwerking en het terugbrengen van subsidies. De gemeenten hebben hierdoor een hoge mate van zelfstandigheid verkregen en de woningbouw moet in toenemende mate zonder subsidies gerealiseerd worden door de 'markt'. De Nederlandse gemeenten opereren weliswaar binnen de bredere Rijkskaders maar zijn toch in staat om lokaal gedifferentieerd beleid te formuleren. Daarnaast is de marktwerking ook doorgedrongen tot de grondmarkt. De Nederlandse gemeenten zijn in de jaren negentig hun monopolie op de uitgifte van woningbouwgrond verloren. De grondprijzen worden sinds de jaren negentig zowel door marktpartijen als gemeenten gewaardeerd tegen marktwaarde. Dit kan ook verklaard worden door de hoge woningprijsstijgingen. De grondwaarde wordt namelijk 'residueel' bepaald door de totale bouwkosten in mindering te brengen van de woningprijs. Als gevolg van de beperkte aanbodelasticiteit, de sterk stijgende woningprijzen en achterblijvende bouwkostenstijgingen is de prijs van woningbouwgrond dan ook zeer hard gestegen. Het (strategische) belang van grond in de productiekolom van een woning is als gevolg van de schaarste aan en de hoge prijs van woningbouwgrond sterk toegenomen. De mate van gemeentelijke regie en de winstpotentie (voor zowel gemeenten als marktpartijen) wordt in belangrijke mate bepaald door het grondbezit. Gemeenten streven daarbij zoveel mogelijk naar actief grondbeleid en ook marktpartijen zijn zeer actief in het innemen van grondposities.

De eventuele gemeentelijke winst komt echter ten goede aan de samenleving en de private winst komt ten goede aan de aandeelhouders. In het geval van gemeentelijk grondeigendom zal de gemeente trachten de grond aan marktpartijen te verkopen tegen de marktwaarde (de residuele grondwaarde). Hierdoor kan de gemeenten eventuele 'overwinsten' afromen van ontwikkelaars en ten goede laten komen aan de samenleving. Deze werkwijze is gelegitimeerd gezien het maatschappelijk belang van wonen en grond. Wel worden daarmee de grenzen van de financiële haalbaarheid opgezocht. De afstemming van de plantechische en financiële haalbaarheid binnen het projectontwikkelingsproces is door deze gewijzigde verhoudingen tussen overheid en markt aanmerkelijk complexer geworden. Deze afstemming wordt daarnaast verder bemoeilijkt door de afvlakkende woningprijsstijgingen (en recent zelfs prijsdalingen) en de toenemende aandacht voor kwaliteit en duurzaamheid. Daarnaast hadden gemeenten tot de introductie van de Grondexploitatiewet weinig mogelijkheden om alle gemeentelijke kosten te verhalen bij private grondposities. Hetgeen eveneens bij bepaalde ontwikkelingen de afstemming tussen de plantechische en financiële haalbaarheid bemoeilijkt. Door het toenemende aantal verliesgevende locaties wordt dit kostenverhaal in de toekomst waarschijnlijk weer moeilijker. De Grondexploitatiewet voorziet immers enkel in kostenverhaal bij minimaal kostendekkende locaties. Dit grondexploitatie-risico blijkt tot op heden voor de gemeenten relatief beperkt te zijn. Zowel in 2005 als 2006 hadden meer gemeenten een positief bouwgrondexploitatiesaldo dan een negatief saldo.

Mede als gevolg van de huidige crisis hebben echter verschillende gemeenten hun grondexploitaties moeten bijstellen. In de toekomst zal het risico op negatieve grondexploitaties wel gaan toenemen. In toenemende mate wordt er namelijk binnenstedelijk gebouwd en de relatief 'eenvoudige' ontwikkelingslocaties zijn inmiddels grotendeels ontwikkeld. Daarnaast blijkt dat de beschikbare toekomstige Rijksmiddelen onvoldoende zijn om het huidige Rijksbeleid te verwezenlijken. Ook zal het door private grondposities en een groter aantal negatieve grondexploitatiesaldi, voor gemeenten moeilijker worden om positieve grondexploitatie-resultaten te verevenen met negatieve grondexploitatie-complexen. Marktpartijen zullen door hun winstdoelstellingen eveneens niet geneigd zijn om deze tekorten te dragen. Vanaf de jaren tachtig moet de woningbouw in Nederland tot stand komen in een marktomgeving waarbij de financiële haalbaarheid een absolute voorwaarde is voor woningbouwproductie. De hoge reële woningprijsstijgingen hebben deze financiële haalbaarheid tot op heden mogelijk gemaakt. De bouwkostenstijgingen bleven immers achter bij de woningprijsstijgingen. Op dit moment behoren woningprijsstijgingen echter (voorlopig) tot het verleden, waardoor deze financiële haalbaarheid onder druk staat. Ook de afstemming van deze financiële haalbaarheid met de plantechische haalbaarheid staat hierdoor meer onder druk. Dit wordt nog bemoeilijkt doordat gemeenten vaak (te) hoge (kwalitatieve en stedenbouwkundige) eisen stellen aan woningbouwplannen. Conform de prijskolom van een woning, zal een dalende woningprijs moeten leiden tot een daling van de grondprijs, de bouwkosten en/of de ontwikkelingswinst. Afhankelijk van het project ontstaan de afstemmingsproblemen dan ook rond één of meerdere van deze drie aspecten. Deze afstemming is uiterst gecompliceerd, tijdrovend en afhankelijk van de grondeigendomsverhoudingen. Hoe de woningprijzen zich in de (nabije) toekomst gaan ontwikkelen is uiterst onzeker. De woningprijzen in Nederland liggen echter op een hoog niveau en de bereikbaarheid van de koopsector staat reeds (fors) onder druk. Het is echter zeer waarschijnlijk dat de bouwkosten als gevolg van toenemende binnenstedelijke bouw en de toenemende aandacht voor kwaliteit en duurzaamheid gaan toenemen. Een afnemende financiële haalbaarheid lijkt daarmee in de toekomst waarschijnlijk. De financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten is echter bepalend voor deze woningbouw. Het (Rijks)beleid concentreert zich echter op aspecten als kwaliteit, milieu, duurzaamheid, bescherming van de open ruimte en verdichting/verstedelijking.

### 7.3 De Nederlandse woningbouwopgave en -productie

De gewijzigde verhoudingen op de woningbouwmarkt hebben ook gevolgen gehad voor de Nederlandse woningbouwproductie. Tussen 1973 (156.329 woningen) en 2008 (86.096 woningen) is het aantal totale woningtoevoegingen fors gedaald. Deze daling blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door een daling van de gesubsidieerde woningbouw. Vanaf 1983 neemt de ongesubsidieerde woningbouw sterk toe en vanaf 1995 verdwenen alle reguliere nieuwbouwsubsidies. Vanaf dat moment wordt de woningbouw in Nederland grotendeels 'subsidieeloos' gebouwd, waarmee de 'markt' nog meer invloed kreeg op de voortgang van de woningbouw in Nederland. De Nederlandse woningbouwopgave wordt bepaald op basis van woningbehoefteprognoses. De huidige woningbouwopgave moet voor circa 81% gerealiseerd worden in een 20-tal stedelijke regio's en voor 19% buiten deze regio's. Dit past goed in het verdichtings- en verstedelijkingsbeleid van de overheid. De overige gemeenten in Nederland mogen in ieder geval voor hun eigen natuurlijke bevolkingsaanwas bouwen (migratiesaldo nul). Niet langer legt de Rijksoverheid taakstellende woningbouwopgaven op aan Nederlandse (stedelijke) regio's. De woningbouwopgaven komen tot stand in onderling overleg met de regio's en worden vastgelegd in convenanten. In 2005 is het Rijk woningbouwafspraken overeengekomen met de Nederlandse stedelijke regio's. Deze afspraken zijn als gevolg van beleidswijzigingen en kabinetwisselingen enkele malen gewijzigd en vertraagd. De woningbouwafspraken moeten het Nederlandse woningtekort terugbrengen tot 1,5%. De afspraken hebben betrekking op de woningbouw in de periode van 2005 tot en met 2009. In totaal zouden in deze periode 359.791 woningen gerealiseerd moeten worden binnen deze stedelijke regio's. Eind 2008 was 80% van deze tijd verstreken en was 68% van deze opgave (242.951 woningen) gerealiseerd. Tussen de verschillende stedelijke regio's verschilt de voortgang echter tussen de 43% (Emmen) en 128% (Twente). Buiten de stedelijke regio's zouden 85.000 woningen gerealiseerd moeten worden in deze periode. Eind 2008 waren hier echter al 84.722 woningen van gerealiseerd (99,7%). De woningbouwopgave buiten de stedelijke regio's is daarmee al bijna behaald, terwijl de woningbouw binnen de stedelijke regio's (fors) achterloopt. De oorspronkelijke woningbouwopgave van circa 89.000 woningen per jaar is echter door de minister in 2007 verlaagd. Volgens een nieuwe prognose zouden er namelijk in 2007, 2008 en 2009 slechts 88.000 woningen per jaar gerealiseerd moeten worden. De minister heeft echter de woningbouwopgave verder verlaagd aangezien uit bouwprognoses bleek dat deze opgave niet gehaald zou worden. De huidige beleidsinzet van de minister bedraagt een productie van 80.000-83.000 woningen per jaar tot 2011. Tussen 2005 en 2008 bedroeg de gemiddelde productie 81.918 woningen per jaar. Hetgeen fors onder de oorspronkelijke opgave van 89.000 woningen per jaar ligt. Door de verlaging van de woningbouwopgave in 2007, lag de woningbouwproductie in 2007 (87.537 woningen) en 2008 (86.096) wel boven de verlaagde beleidsinzet van de minister. De recente ontwikkeling van de Nederlandse woningbouwopgave laat zien dat deze een opportunistisch karakter kent. De Minister blijkt snel de woningbouwopgave naar beneden bij te stellen indien een nieuwe prognose hier aanleiding toe geeft. De opgave werd daarbij zelfs nog verder verlaagd toen uit bouwprognoses bleek dat deze verlaagde opgave ook niet gehaald zou worden. De CBS cijfers waarop deze prognoses onder meer gebaseerd zijn, blijken echter fors te fluctueren. Een te snelle neerwaartse bijstelling van de woningbouwopgave kan in de huidige krappe woningmarkt in ieder geval als ongewenst gekwalificeerd kan worden.

### 7.4 De regionale woningbouwopgaven

Van een viertal stedelijke regio's zijn de woningbouwopgaven en -productie nader geanalyseerd om op deze wijze de regionale gevolgen van de woningbouwmarktimperfecties in kaart te brengen. Dit zijn de regio's Zwolle-Kampen, Stadsgewest Amersfoort, Flevoland (Almere-Lelystad) en Groningen-Assen. Veel van de woningbouwmarktimperfecties vloeien direct voort uit nationale institutionele factoren. De voortgangverschillen doen echter vermoeden dat er grote regionale verschillen bestaan in deze imperfecties.

De regio's blijken zowel qua aantal inwoners als het aantal deelnemende gemeenten fors te verschillen (zie *figuur 5.17 / bijlage 1*). Ook de overeengekomen woningbouwopgaven met de vier stedelijke regio's blijken sterk te verschillen (zie *hoofdstuk 5*). De overeengekomen woningbouwopgaven zijn vastgelegd in convenanten tussen het Rijk en de regio's (de Rijksconvenanten). Veelal is hierin enkel een regiototaal vastgelegd. De gemeentelijke woningbouwopgaven zijn dan vaak vastgelegd in separate provinciale convenanten. Voor elke stedelijke regio (met uitzondering van Flevoland) is een woningbouwopgave bepaald op basis van de Primos Prognose 2003 om te komen tot een regionaal en landelijk woningtekort van 1,5%. Voor deze opgave ontvangen de regio's een BLS-subsidie (Flevoland ontvangt geen subsidie) per gereedgekomen woning. In de regio's Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort blijken daarnaast resterende opgaven uit eerdere afspraken opgenomen te zijn in het Rijksconvenant. Ook zijn de regio's Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort een extra ambitie overeengekomen met het ministerie, die eveneens zijn opgenomen in de convenanten. De regio Flevoland is een zogenaamde 'inspanningsverplichting' overeengekomen met het ministerie. De ogenschijnlijk uniforme woningbouwafspraken zijn daarmee uiterst heterogeen. Deze heterogeniteit blijkt nog vergroot te worden doordat de BLS-opgave, de resterende opgaven en de extra ambities wel opgenomen zijn in de officiële woningbouwmonitor van het ministerie maar de inspanningsverplichting van de regio Flevoland niet.

De wijze waarop de woningbouwafspraken tussen het Rijk en de regio's tot stand zijn gekomen blijkt buitengewoon ontransparant te zijn. De convenanten zijn weliswaar openbaar, maar de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen is onbekend. De regionale analyse wees uit dat de woningbouwafspraken met de regio's Groningen-Assen en Flevoland op buitengewoon arbitraire wijze tot stand zijn gekomen. Zo blijkt de woningbouwopgave (22.113 woningen) van de regio Groningen-Assen veel te hoog te zijn. Uit de regionale analyse bleek dat men hier ook bij ondertekening van het convenant al van op de hoogte was. Het convenant blijkt echter toch ondertekend te zijn om zo aanspraak te kunnen maken op de volledige BLS-subsidie (voor 22.113 woningen). Daarnaast blijkt er in 2008 bestuurlijk overleg gevoerd te zijn tussen de Minister en de regio om de woningbouwopgave officieel te verlagen tot ruim 13.000 woningen. Er bleek bestuurlijke overeenstemming te bestaan over deze verlaging. Deze verlaging blijkt echter nooit formeel bekrachtigd te zijn. De regio was hiertoe niet bereid omdat de minister eveneens de vastgelegde subsidie naar rato wilde verlagen. Hierdoor is een uiterst vreemde situatie ontstaan. Het Rijk hanteert tot op heden namelijk in alle kamerstukken en officiële publicaties de oorspronkelijke opgave (22.113 woningen) en de regiovisie heeft haar woningbouwopgaven tot 2020 wel verlaagd. Ook de totstandkoming van de woningbouwafspraken met de regio Flevoland vertoont bijzonderheden. De convenanten met de stedelijke regio's zijn allen in 2004/2005 overeengekomen. Het convenant met de regio Flevoland is echter pas ondertekend in oktober 2007, ruim 2,5 jaar na de inwerkingtreding van de woningbouwafspraken (1 januari 2005). De afspraken met de regio Flevoland hebben daardoor slechts betrekking op 2,5 jaar (tot 31 december 2009). De oorspronkelijke vijf jaar (2005-2009) is gezien de lange doorlooptijden feitelijk al zeer kort om de woningbouwproductie te beïnvloeden maar een periode van 2,5 jaar is wel zeer kort. Deze vertraging blijkt voornamelijk veroorzaakt te zijn door een geschil tussen het ministerie en de gemeente Almere. Dit geschil had onder ander betrekking op de infrastructurele problemen van Almere, grondexploitatiesaldi en afzetproblemen. Uiteindelijk bleek Almere bereid te zijn om de woningbouwafspraken te ondertekenen, nadat deze geschillen opgelost waren. Onderdeel van de afspraken was onder meer de toekenning van € 5,25 miljoen aan de gemeente Almere, indien zij bereid was een woningbouwopgave van 8.000 woningen en een inspanningsverplichting van 2.000 woningen op zich te nemen. Deze afspraak is opgenomen in een separaat contract. Blijkens dit contract kan de minister wel een lager bedrag toekennen indien Almere minder dan 8.000 woningen realiseert. Ook in Almere bleek men bij ondertekening al sceptisch te zijn over de haalbaarheid van de totale opgave (ruim 10.000 woningen). In twee van de vier regio's zijn de afspraken dus op buitengewoon ontransparante wijze tot stand gekomen.

Financiële motieven blijken in belangrijke mate ten grondslag te liggen aan de ondertekening van de uiteindelijke convenanten. De Nederlandse woningbouwopgave en daarmee ook de woningbouwafspraken blijken op basis van CBS cijfers getoetst te worden door het Rijk. Gedurende het onderzoek zijn enkele belangrijke tekortkomingen van deze cijfers aan het licht gekomen. Allereerst blijken de woningbouwopgaven en -afspraken gebaseerd te zijn op totale woningtoevoegingen. Deze totale woningtoevoegingen bestaan uit 'toevoegingen door nieuwbouw' en 'toevoegingen anderszins'. Onder toevoegingen 'anderszins' vallen de 'om andere redenen dan nieuwbouw toegevoegde woningen' (bijvoorbeeld woningsplitsing). Sinds de VINEX periode worden deze toevoegingen 'anderszins' meegenomen in de officiële Nederlandse woningbouwproductiecijfers. In 2007 bedroeg het aantal 'toevoegingen anderszins' circa 8% van het totale aantal woningtoevoegingen in Nederland (totale toevoegingen: 87.537 / nieuwbouw: 80.193 / toevoegingen anderszins: 7.344). Op regionaal niveau blijken de verschillen echter nog veel groter te zijn. Uit de regionale analyse bleek zelfs dat de gemeente Kampen grote administratieve correcties heeft doorgevoerd onder de noemer 'toevoegingen anderszins'. In Kampen bedroeg het aandeel 'toevoegingen anderszins' ruim 42% van de totale woningtoevoegingen in de periode 2005-2008. Zowel het ministerie, de provincie als de gemeente blijken op de hoogte van deze administratieve wijzigingen. De officiële voortgang van de woningbouwafspraken blijken echter niet gecorrigeerd te zijn voor deze correcties. Hierdoor geeft de voortgang van de woningbouwafspraken in de regio Zwolle-Kampen en de gemeente Kampen een sterk vertekend beeld. De gemeente bleek ook niet in staat te zijn om de 'toevoegingen anderszins' nader te specificeren.

Een tweede belangrijke constatering vormt het verschil tussen de bruto en netto woningbouwproductie. De netto woningproductie kan bepaald worden door het aantal nieuw aan de woningvoorraad toegevoegde woningen (bruto woningproductie), te verminderen met het aantal onttrekkingen aan de voorraad (zoals door sloop en samenvoeging van woningen) en administratieve correcties (NB: niet dezelfde als Kampen). De netto woningproductie geeft de daadwerkelijke groei van de woningvoorraad weer en daarmee de mate waarin voldaan wordt aan de woningbehoefte. In de huidige convenanten zijn enkel bruto aantallen opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk welke aannames ten grondslag liggen aan deze cijfers. De daadwerkelijke toetsing van de voortgang van de woningbouwafspraken wordt hierdoor ernstig belemmerd. Ten tijde van de VINEX hanteerde het Rijk zowel bruto als netto woningbouwopgaven. De huidige woningbouwafspraken zijn enkel nog gebaseerd op bruto woningbouwopgaven. De Minister gaf hiervoor als reden de eenvoudige administratieve afhandeling. Uit de regionale analyse blijkt dat er zeer grote gemeentelijke verschillen bestaan tussen deze bruto en netto woningproductie (zie hoofdstuk 5). Zo bedroeg het aantal bruto toevoegingen in de periode 2005-2008 in de gemeente Groningen 3.674 en het aantal netto woningtoevoegingen slechts 869 woningen. In 2005 kende Groningen zelfs een daling van de woningvoorraad. Ook de gemeente Kampen kent een groot verschil. Ook dit wordt voor een deel echter veroorzaakt door administratieve correcties. In de regio's Flevoland en Stadsgewest Amersfoort blijken de verschillen tussen bruto en netto productie echter weer relatief klein te zijn. Desalniettemin wordt door het hanteren van bruto productiecijfers, de transparantie van de woningbouwafspraken ernstig belemmerd. De (politieke) verantwoording wordt hierdoor buitengewoon moeilijk. Tot slot blijkt het CBS het aantal woningtoevoegingen door 'overheid en corporaties' aanmerkelijk te onderschatten. Op landelijk niveau gaat het hierbij om aanzienlijke cijfers. Zowel het ministerie, het CBS als het CFV blijken hiervan op de hoogte te zijn. Toch wordt in geen enkele officiële publicatie melding gemaakt van deze verschillen of zijn zij verholpen.

## 7.5 De kwantitatieve analyse

De voortgang van de vier regionale woningbouwafspraken blijken fors te verschillen. Zo bedroeg de voortgang in de regio Groningen-Assen 45%, in Zwolle-Kampen 94%, in Stadsgewest Amersfoort 64% en in Flevoland 56%.

Deze voortgangscijfers hebben betrekking op de totale woningbouwopgave (BLS-opgave, resterende opgaven en extra ambities). Enkel de inspanningsverplichting van de regio Flevoland is hierin niet opgenomen. Inclusief deze inspanningsverplichting bedraagt de voortgang van de regio Flevoland slechts 43%. Indien de voortgang gerelateerd wordt aan de netto woningbouwopgave (enkel gerelateerd aan de opgave om te komen tot een woningtekort van 1,5%, dus exclusief de extra ambities), blijkt de voortgang aanmerkelijk te wijzigen. Zo bedraagt de voortgang van de netto woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen 32%, van de regio Zwolle-Kampen 105% en van Stadsgewest Amersfoort 104%. Met de regio Flevoland is geen afspraak gemaakt op basis van het gewenste woningtekort. De voortgang van de regio's blijkt sterk te wijzigen indien de netto woningbouwproductiecijfers gehanteerd worden. Ook tussen de gemeenten blijken de verschillen tussen bruto en netto woningbouwproductie groot te zijn (*zie hoofdstuk 5*). Zo zijn in de regio Flevoland de bruto en netto woningbouwproductie vrijwel gelijk aan elkaar. In de regio Groningen-Assen blijken er echter grote verschillen te bestaan. Zo blijkt de gemeente Groningen bruto 1,3 maal zoveel woningen gerealiseerd te hebben dan de gemeente Assen. Netto blijkt de gemeente Assen echter 2,8 maal zoveel woningen gerealiseerd te hebben dan de gemeente Groningen.

Het Rijk is enkel woningbouwafspraken overeengekomen met de regio's. De regio maakt vervolgens zelf woningbouwafspraken met de diverse gemeenten. De gemeentelijke voortgangscijfers maken dan ook geen onderdeel uit van de woningbouwmonitor van het Rijk. Op basis van enkel de regionale voortgangscijfers kan echter weinig geconcludeerd worden. De gemeentelijke voortgangverschillen blijken namelijk sterk uiteen te lopen. Zo loopt de gemeentelijke voortgang in Groningen-Assen (*zie figuur 5.33a*) uiteen van 14% (Haren) tot 139% (Slochteren). In de regio Zwolle-Kampen loopt de voortgang uiteen van 82% (Zwolle) tot 120% (Kampen, inclusief administratieve correcties). In Amersfoort loopt deze voortgang (*zie figuur 5.51*) uiteen van 42% (Eemnes) tot 102% (Woudenberg) en in Flevoland loopt de voortgang uiteen van 54% (Almere: exclusief inspanningsverplichting) tot 62% (Lelystad). Daarnaast is het noodzakelijk om de extra ambitie te onderscheiden van de BLS-opgave en de resterende opgaven. Zo blijkt de regio Zwolle-Kampen al haar gehele BLS- en resterende opgave voltooid te hebben en resteren eind 2008 nog slechts 392 woningen van de extra ambitie. Ook Stadsgewest Amersfoort blijkt eind 2008 al haar gehele BLS-opgave voltooid te hebben. Eind 2008 moesten nog 262 woningen van de resterende opgave en de volledige extra ambitie gerealiseerd worden.

Een deel van de voortgangverschillen lijkt goed verklaard te kunnen worden door de hoogte van de woningbouwafspraken in relatie tot de gerealiseerde woningbouwproductie in de periode 1995-2004. Zo bedraagt de huidige gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen 211% van de gemiddelde jaarlijkse productie in de periode 1995-2004. Ook hiervoor bleek al dat de woningbouwopgave van de regio Groningen-Assen buitengewoon hoog was. De gemiddelde jaarlijkse opgave van de regio Zwolle-Kampen ligt daarentegen slechts 22,7% boven de gemiddelde productie tussen 1995-2004. Voor Amersfoort ligt de woningbouwopgave 18,7% boven de gemiddelde historische woningbouwproductie. In Flevoland ligt de huidige woningbouwopgave zelfs 34% lager dan de gemiddelde jaarlijkse productie tussen 1995 en 2004. Ook hier blijken de gemeentelijke verschillen nog groter te zijn. Zo ligt de woningbouwopgave in de gemeente Slochteren slechts 20% hoger dan de historische woningbouwproductie en ligt de woningbouwopgave van de gemeente Haren zelfs 400% hoger dan de historische woningbouwproductie. In de gemeente Zwolle is de gemiddelde jaarlijkse opgave vrijwel gelijk aan de gemiddelde historische woningbouwproductie. In de gemeente Kampen ligt de huidige woningbouwopgave echter ruim 2,6 maal hoger. Ook in Stadsgewest Amersfoort zijn de verschillen zeer groot; de woningbouwopgave van Bunschoten ligt bijvoorbeeld 94% hoger dan de historische productie en de huidige opgave van Soest ligt 39% lager dan de gemiddelde historische productie. In Almere ligt de gemiddelde jaarlijkse woningbouwopgave bijna 40% lager dan de historische jaarlijkse woningbouwproductie.

In Lelystad ligt de woningbouwopgave slechts 6% lager. Indien de hoogte van de woningbouwopgaven afgezet worden tegen de voortgangscijfers blijkt dat er een relatie lijkt te bestaan tussen deze twee factoren. Desalniettemin blijken enkele gemeenten met relatief hoge woningbouwopgaven ook een voorspoedige voortgang van de woningbouwproductie te kennen. De regio Flevoland heeft echter een relatief lage woningbouwopgave en een minder voorspoedige voortgang van de woningbouwproductie. Uit de regionale analyse blijkt in ieder geval dat getwijfeld kan worden aan het realiteitsgehalte van verschillende (gemeentelijke) woningbouwopgaven. Voorts blijken er grote verschillen te bestaan in de aard van de toevoegingen door nieuwbouw (zie figuur 7.1 / hoofdstuk 5). Deze verschillen zijn tussen de verschillende gemeenten nog aanzienlijk groter (zie hoofdstuk 5).

REGIO	Bouwers voor de markt	Overheid en corporaties	Andere part. opdrachtgevers
Groningen-Assen	50,3%	33,6%	16,1%
Zwolle-Kampen	58,5%	23,1%	18,4%
Stadsgewest Amersfoort	80,9%	11,8%	7,3%
Flevoland	74,9%	13,4%	11,7%

REGIO	Aandeel eengezinswoningen	Aandeel meergezinswoningen
Groningen-Assen	76,3%	23,7%
Zwolle-Kampen	79,9%	20,1%
Stadsgewest Amersfoort	88,5%	11,5%
Flevoland	75,3%	24,7%

REGIO	Aandeel huurwoningen	Aandeel eigen woningen
Groningen-Assen	30,1%	69,9%
Zwolle-Kampen	24,8%	75,2%
Stadsgewest Amersfoort	20,5%	79,5%
Flevoland	17,9%	82,1%

REGIO	1 kamer	2 kamers	3 kamers	4 kamers	5 kamers	6> kamers
Groningen-Assen	1,1%	4,4%	17,6%	53,4%	21,1%	2,5%
Zwolle-Kampen	0,5%	7,7%	21,0%	47,3%	19,2%	4,4%
Stadsgewest Amersfoort	0,7%	4,4%	22,3%	54,4%	14,8%	3,3%
Flevoland	0,2%	4,8%	27,0%	52,2%	12,9%	2,9%

Figuur 7.1: nieuwbouw 2005-2008 naar opdrachtgever, type, eigendom en grootte (CBS Statline, 2008 / eigen bewerking).

## 7.6 De kwalitatieve analyse

Hiervoor werd geconcludeerd dat er grote verschillen bestaan tussen enerzijds de regio's en anderzijds de gemeenten. Deze verschillen uiten zich onder meer in de woningbouwopgaven, de voortgang van de woningbouwproductie en de aard van de woningbouwproductie. Om de geconstateerde verschillen verder te duiden is een kwalitatieve analyse verricht naar de woningbouwmarkt van de verschillende regio's. Allereerst moet geconcludeerd worden dat de aard en voortgang van de woningbouwproductie niet verklaard kan worden door één specifieke factor. De aard en voortgang van de regionale woningbouwproductie blijkt het resultaat te zijn van een complexe hoeveelheid factoren. Daarbij gaat het enerzijds om institutionele factoren en anderzijds om externe factoren. Op basis van een analyse van het gemeentelijk grond- en grondprijnsbeleid, de harde plancapaciteit, de verhouding tussen bouw binnen en buiten het BBG (begrenzing bebouwd gebied 2000) en diverse interviews kunnen de regionale (voortgangs)verschillen voor een belangrijk deel verklaard worden. Het voorgestane gemeentelijke grond- en grondprijnsbeleid blijkt de regionale verschillen niet te kunnen verklaren. Alle 23 gemeenten in de vier stedelijke regio's blijken namelijk -indien mogelijk- een actief grondbeleid voor te staan. Soms worden hierbij wel randvoorwaarden genoemd, maar de nadruk ligt duidelijk op actief grondbeleid.

Ook het grondprijnsbeleid blijkt de voortgangsverschillen niet te kunnen verklaren. Alle gemeenten staan namelijk voor projectmatige woningbouw een marktprijs en winst georiënteerd grondprijnsbeleid voor. De wijze waarop het grond- en grondprijnsbeleid is vormgegeven blijkt vaak redelijk ontransparant te zijn. De analyse van het gemeentelijk grondbeleid wijst echter wel uit dat voeren van een actief grondbeleid als een belangrijke succesfactor gezien kan worden voor een goede voortgang van de woningbouw. Anders dan het gewenste beleid, kan het daadwerkelijk gevoerde grondbeleid gezien worden als een belangrijke factor in de regionale woningbouw. Gemeentelijk grondbezit blijkt in dit verband belangrijk te zijn maar ook zeker de private grondposities. Vrijwel alle gemeenten blijken geconfronteerd te worden met private grondposities. De regio Groningen-Assen lijkt echter meer hinder te ondervinden van deze private grondposities. Zo zijn enkele belangrijke uitleglocaties vertraagd doordat er geen of moeilijk overeenstemming bereikt kon worden met deze marktpartijen (bijvoorbeeld 'De Held III'). Daarnaast blijken de grondposities in de regio Groningen-Assen geconcentreerd te zijn bij slechts enkele partijen. De verhouding tussen gemeentelijke en private grondeigendommen en de mede daaruit voortvloeiende afspraken blijken belangrijk te zijn voor voortgang van de planontwikkeling. Daarbij moet wel aangetekend worden dat deze onderhandelingen met marktpartijen vaak een knelpunt blijken te zijn. In veel gemeenten waar de woningbouwproductie relatief voorspoedig voorloopt, hebben de gemeenten veel grond in eigendom, wordt het bouwclaimmodel gehanteerd of participeert de gemeente in een PPS constructie, waardoor de gemeente over een relatief hoge mate van regie beschikt (bijvoorbeeld: Assen, Kampen, Zwolle, Amersfoort).

Naast de grondeigendomsverhoudingen blijkt ook de plancapaciteit een belangrijke factor om de voortgang van de woningbouwproductie te verklaren. Voldoende plancapaciteit vormt immers een harde randvoorwaarde voor een goede voortgang van de woningbouwproductie. De regio's Zwolle-Kampen en Stadsgewest Amersfoort beschikten over ruim voldoende plancapaciteit om de woningbouwopgave te realiseren. De regio Groningen-Assen had echter meerdere jaren een fors tekort aan voldoende 'harde' plancapaciteit, waardoor de woningbouwafspraken nooit gehaald zouden kunnen worden. De verschillende gemeenten bleken simpelweg niet in staat om in de periode 2005-2009 voldoende 'zachte plancapaciteit' en 'harde plancapaciteit' te transformeren tot ontwikkelingslocaties. De periode 2005-2009 is hiervoor eenvoudigweg te kort gebleken. Ook bleek dit probleem niet voldoende op de politieke agenda te staan. Overigens viel in enkele gemeenten de periode van de woningbouwafspraken 'gunstig' samen met de ontwikkelingsstadia van ontwikkelingslocaties (bijvoorbeeld in Assen). De regio Flevoland vormt de enige uitzondering. Deze regio beschikt over ruim voldoende 'harde plancapaciteit' maar kent een minder voorspoedige voortgang van de woningbouwproductie. Ook de mate van binnenstedelijke woningbouw blijkt een belangrijke factor te zijn voor de voortgang van de woningbouwproductie. Met uitzondering van de regio Flevoland wordt de voortgang van de woningbouw in de overige regio's in belangrijke mate verklaard worden door de verhouding tussen binnenstedelijke woningbouw en woningbouw op (VINEX) uitleglocaties. Voldoende plancapaciteit binnen uitleglocaties blijkt een belangrijke indicator voor de voortgang van de woningbouwafspraken. Opvallend is het verschil tussen de gemeente Groningen dat een tekort kent aan uitleglocaties en de gemeente Assen, waar veel woningbouw gerealiseerd wordt op uitleglocaties. Ook hier vormt de regio Flevoland een belangrijke uitzondering. De regio kent een grote hoeveelheid plancapaciteit op uitleglocaties maar toch loopt de woningbouwproductie (fors) achter op de afspraken. De voortgang van de woningbouwproductie in de regio Flevoland blijkt in belangrijke mate verklaard te kunnen worden door een bewuste bestuurlijke/politieke keuze van Almere om de woningbouwproductie terug te brengen en meer aandacht te besteden aan kwaliteit. Hiervoor wil de gemeente Almere het ontwikkelingsproces op geheel andere wijze vormgeven. Daarnaast blijken marktpartijen terughoudend te zijn om te participeren in deze omslag van kwantiteit naar kwaliteit. Ook blijkt de zwakkere woningmarkt van Lelystad en Almere een deel van deze terughoudendheid te verklaren.



## 8 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen verschillende aanbevelingen geformuleerd worden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen kort uiteengezet. Er is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen op het gebied van de woningbouwmarkt, de woningbouwafspraken en transparantie.

### 8.1 Woningbouwmarkt

- *Het is aan te bevelen om de maximale hypotheek te maximaliseren op 100% van de woningwaarde.* De huidige economische crisis vraagt om een herbezinning van het Nederlandse hypotheekbeleid. De hypotheekschuld is de afgelopen jaren zeer sterk opgelopen en de LTV-ratio's liggen gemiddeld fors boven de waarde van het onderpand. Hiervoor zal echter wel een wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning noodzakelijk zijn.
- *Het is aan te bevelen om de interventie van de overheid in de woonlasten van zowel de huur- als koopsector te beperken tot de lage inkomensgroepen en de zwakke groepen in de samenleving.* Hiermee wordt aangesloten bij de in hoofdstuk 4 verwoorde visie van Conijn die stelt dat de borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen in feite de enige grondslag is vanuit het publieke belang om de woonconsumptie te subsidiëren. Hiervoor is onder meer een herziening van het huidige huurbeleid en fiscale behandeling van de eigen woning noodzakelijk.
- *Het is aan te bevelen om de huidige fiscale behandeling van de woning te wijzigen.* De hypotheekrenteaftrek zal geleidelijk afgeschaft moeten worden. De hypotheekrenteaftrek is inefficiënt en bevoordeelt alle inkomensgroepen. Het netto voordeel van deze aftrekpost ligt zelfs hoger voor de hogere inkomensgroepen. De interventie in de woonlasten zal zich bij voorkeur moeten richten op de kwetsbare groepen in de samenleving en de lagere inkomensgroepen. Door het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek wordt het daarnaast mogelijk om de overdrachtsbelasting af te schaffen. De afschaffing van deze belasting vergroot de doorstroom op de woningmarkt. Tevens maakt een afschaffing van de overdrachtsbelasting het mogelijk om de hypotheek te maximaliseren op 100% van de woningwaarde.
- *Het is aan te bevelen om het Rijksbeleid meer te richten op het vergroten van het woningaanbod en de aanbodelasticiteit. Op deze wijze kunnen de woning- en grondprijzen genormaliseerd worden en kan het belang van grond en grondposities in de productiekolom verkleind worden.* Als gevolg van het stringente ruimtelijk beleid werkt de woningbouwmarkt niet efficiënt. Er bestaat nog steeds een woningtekort in Nederland en het blijkt moeilijk om dit tekort in te lopen. Daarnaast heeft dit beleid geleid tot verdere woningprijsstijgingen. Voor zittende eigenaren zijn de hoge woningprijsstijgingen weliswaar gunstig geweest maar voor koopstarters is de koopsector moeilijk bereikbaar geworden en ook nemen de (financiële) risico's voor deze koopstarters toe. De huidige hoge woningprijzen zijn op dit moment meer een last dan een zegen voor de woningbouw- en woningmarkt. Zonder een correctie van de woningprijzen zullen de huidige onevenwichtigheden op de woning- en woningbouwmarkt blijven bestaan. Daarnaast hebben de hoge woningprijzen geleid tot hoge grondprijzen. Deze situatie is uitermate ongewenst voor de woningbouwmarkt. Zo is het strategisch belang van grond enorm toegenomen als gevolg van de beperkte hoeveelheid woningbouwgrond en de hoge grondprijzen. Het aanbod van woningbouwgrond zou dan ook vergroot moeten worden om op deze wijze het belang van grond en grondposities in de productiekolom te verkleinen, de woning- en grondprijzen te normaliseren en de aanbodelasticiteit te vergroten. Hierbij moet uitdrukkelijk gemeld worden dat de huidige 'Rijksnorm' van 130% plancapaciteit niet voldoende is. Uit een vergelijking met België bleek al dat de hoeveelheid woningbouwgrond in Nederland aanmerkelijk lager ligt dan in België.

- *Het huidige woningbouwbeleid is waarschijnlijk in de toekomst niet uitvoerbaar met de beschikbare middelen. Het is dan ook aan te bevelen dat het Rijk komt met een visie op de toekomstige woningmarkt en woningbouw in Nederland.*

Er ontbreekt op dit moment een duidelijke visie van de Rijksoverheid op de woning- en woningbouwmarkt. In hoofdstuk 4 werd vastgesteld dat de huidige Rijksdoelstellingen binnen de huidige context en kostenverdeling vermoedelijk niet haalbaar zijn. Het is noodzakelijk dat het Rijk komt met een duidelijke visie op de woning- en woningbouwmarkt. Het huidige Rijksbeleid vertoont geen samenhang, is inefficiënt en houdt de bestaande onevenwichtigheden in stand. Ondanks de vele publicaties over de woning- en woningbouwmarkt houdt het Rijk zich afzijdig in deze discussie. De woning- en woningbouwmarkt staan voor een belangrijke opgave die niet zonder eenduidige visie te realiseren is. In deze visie zullen alle factoren van de woning- en woningbouwmarkt in samenhang beschreven moeten worden (inclusief de fiscale behandeling van de eigen woning en het huurbeleid).

- *Het is aan te bevelen om de doorlooptijden van woningbouwprojecten aanzienlijk te verkorten.*

Het is onwenselijk dat in 2010 de doorlooptijd van een gemiddeld woningbouwproject tot aan de start van de bouw, naar verwachting 7,5 jaar bedraagt. Inclusief bouw bedraagt de doorlooptijd dan circa 8,5 jaar. Een vergroting van het aanbod van woningbouwgrond kan al flink bijdragen aan een verlaging van deze doorlooptijden. Maar ook zal het Ruimtelijk Beleid kritisch tegen het licht gehouden moeten worden. Hierbij gaat het onder meer om de lange proceduretijden. Het Rijk zal zich tot doel moeten stellen om de doorlooptijd van een gemiddeld woningbouwproject aanmerkelijk te verlagen. Hiervoor zal het noodzakelijk zijn om (gevoelige) politieke keuzes te maken.

- *Het is aan te bevelen om actief beleid te ontwikkelen om het goedkoop scheefwonen te beëindigen en een inkomenstoets voor de sociale huursector in te voeren.*

Hiervoor is het noodzakelijk om de middeninkomens niet langer als doelgroep voor de sociale woningbouwsector te zien. De hoge woningprijzen worden door de minister aangevoerd om deze middeninkomens wel als doelgroep te zien. De hoge woningprijzen vormen wel degelijk een fundamenteel probleem, maar mogen geen reden zijn om ander ineffectief beleid in stand te houden. Beter is het om tegelijkertijd beleid te voeren ter normalisering van de woningprijzen (bijvoorbeeld door het vergroten van het aanbod woningbouwgrond). Volledige huurliberalisering biedt geen oplossing voor het scheefwonen. Beter zou het zijn om een inkomenstoets in te voeren voor zittende huurders van sociale huurwoningen. Indien de huidige huurders van sociale woningen gezien hun inkomen duidelijk te lage woonlasten hebben, zal de huurprijs verhoogd moeten kunnen worden. Hierdoor worden huurders met lage inkomens beschermd en wordt de doorstroming naar de koopsector bevorderd. Het is niet te verantwoorden dat de doelgroep van de sociale huursector niet in staat is om binnen deze sector een woning te vinden doordat hogere inkomensgroepen deze sociale huurwoningen bewonen. Of zoals oud staatssecretaris Heerma het al in 1994 verwoordde (zie hoofdstuk 4): *“Uitgangspunt is daarbij dat te goedkoop wonen, bij welke aantallen huishoudens dit zich ook voordoet, in principe een ondoelmatig gebruik van de voorraad betekent zolang er huishoudens uit de doelgroep zijn die te duur wonen of zolang er behoefte is aan nieuwe goedkope woningen.”*

- *Het voeren van actief grondbeleid draagt bij aan het gemeenschappelijk belang maar het is aan te bevelen om het huidige opbrengst en winst georiënteerde grond- en grondprijnsbeleid van gemeenten te heroverwegen.*

Door de ingezette marktwerking en de sterk gestegen woningprijzen is het opbrengst en winst georiënteerde grond -en grondprijnsbeleid goed te verklaren. Ook is het afkomen van ‘overwinsten’ van marktpartijen gezien het gemeenschappelijk belang gelegitimeerd. De gemeenten hanteren vaak afroomregelingen waarbij eventueel gestegen grondprijzen achteraf verrekend worden met marktpartijen.

Tegelijkertijd wordt een neerwaartse bijstelling van deze grondprijs daarbij vaak uitgesloten. De gemeenten lopen daarmee geen marktrisico maar profiteren wel van een eventuele gunstige marktsituatie. Deze neerwaartse prijsrigiditeit staat echter haaks op het begrip 'marktwaarde' en het principe van de zuivere residuele grondwaarde. De marktwaarde is immers per definitie geen vooraf vastgestelde waarde maar afhankelijk van diverse factoren. Door het huidige beleid worden de grenzen van de financiële haalbaarheid opgezocht, waardoor de afstemming van de plantechische en financiële haalbaarheid bemoeilijkt wordt. De huidige economische crisis zal deze problematiek alleen maar verder vergroten, waardoor de gemeenten moeilijk kunnen vasthouden aan het blokkeren van een neerwaartse bijstelling van de grondprijs. Het is om deze reden aan te bevelen dat gemeenten voorzichtig(er) omspringen met taakstellende opdrachten aan diverse gemeentelijke reserves. De hoge historische woningprijzen hebben geleid tot hoge grondexploitatiewinsten. Deze winsten zijn echter enkel te realiseren in een verstoorde woningbouwmarkt. Door structureel gemeentelijk beleid te baseren op jaarlijkse grondexploitatie-inkomsten wordt de flexibiliteit van de planvorming belemmerd en de kwetsbaarheid van de gemeentefinanciën vergroot.

## 8.2 Woningbouwafspraken

- *Het is aan te bevelen om de tijdsduur van de woningbouwafspraken te verlengen tot minimaal 10 jaar.*  
De huidige periode van de woningbouwafspraken van 5 jaar is binnen de huidige institutionele structuur te kort om noodzakelijke beleidswijzigingen tot uitvoer te brengen. Deze periode zal dan ook verlengd moeten worden naar minimaal 10 jaar.
- *Het is aan te bevelen om de wijze waarop woningbouwafspraken tot stand komen te verbeteren en de transparantie in dit proces te verbeteren.*  
Uit het onderzoek is gebleken dat verkeerde (financiële) motieven een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de huidige woningbouwafspraken. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat onrealistische woningbouwopgaven zijn overeengekomen met de regio's Flevoland en Groningen-Assen. Dit moet anders en zou te allen tijde vermeden moeten worden. De huidige subsidieverlening per gereedgekomen woning werkt dit gedrag in de hand. De totstandkoming van de huidige woningbouwafspraken kan daarnaast gekwalificeerd worden als buitengewoon ontransparant en dit zou verbeterd moeten worden. Bijzondere afspraken en eventuele vertragingen zullen uitgebreid verantwoord en toegelicht moeten worden.
- *Het is aan te bevelen om de rol van de Rijksoverheid ten aanzien van de woningbouw te heroverwegen. De woningbouwafspraken zouden minder vrijblijvend van aard moeten zijn en de Rijksoverheid zou actiever moeten kunnen optreden indien de regionale situatie hier om vraagt.*  
Op dit moment draagt de rijksoverheid geen (volledige) verantwoordelijkheid voor de woningbouwproductie. De Minister acht zichzelf indirect verantwoordelijk en ook de gemeenten stellen vaak dat zij enkel de randvoorwaarden scheppen. Dit past binnen het ingezette beleid van marktwerking en decentralisatie maar is ook inefficiënt. De huidige woningbouwafspraken zijn teveel het resultaat van onderhandeling en overleg. Hierdoor zijn onder meer onrealistische woningbouwafspraken overeengekomen. Het overeenkomen van onrealistische woningbouwopgaven is zeer eenvoudig maar het tot uitvoer brengen van deze afspraken blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Ook tijdens de uitvoering van de woningbouwafspraken beschikken de hogere overheden over weinig middelen om ontwikkelingen bij te sturen en te bespoedigen. Ook de rol van de accountmanagers is vooral gericht op de dialoog.
- *Het is aan te bevelen om netto woningbouwdoelstellingen te hanteren bij toekomstige woningbouwafspraken. Deze netto woningbouwdoelstelling zal voor alle regio's gesplitst moeten worden in doelstellingen voor totale woningtoevoegingen (nieuwbouw en toevoegingen anderszins) en onttrekkingen.*  
De toekomstige woningbouwafspraken zullen niet langer gebaseerd moeten zijn op bruto woningbouwaantallen.

De eenvoudige administratieve afhandeling weegt niet op tegen de geconstateerde nadelen van deze methodiek. De huidige woningbouwafspraken zijn niet transparant en moeilijk te monitoren. Het hanteren van een regionaal gedifferentieerd toetsingskader voor woningbouwafspraken is eveneens ongewenst. Dit vermindert immers de transparantie en bemoeilijkt de toetsing en (politieke) verantwoording. Door het hanteren van netto woningbouwdoelstellingen wordt het eenvoudiger om de daadwerkelijke ontwikkeling van de woningvoorraad en –behoefte te monitoren.

- *Het is aan te bevelen om voortaan de gemeentelijke woningbouwopgaven ook op te nemen in de woningbouwafspraken tussen het Rijk en de regio's. Dit vergroot de transparantie en maakt het mogelijk om de gemeentelijke woningbouwproductie te monitoren, te toetsen en knelpunten te signaleren.*

De huidige woningbouwafspraken zijn enkel overeengekomen tussen het Rijk en de regio's. De gemeentelijke woningbouwopgaven zijn veelal vastgelegd in andere convenanten. De huidige woningbouwafspraken zijn daardoor ontransparant.

- *Het is aan te bevelen om een beter systeem te ontwikkelen om de woningbouwafspraken op gemeentelijk niveau te monitoren en knelpunten inzichtelijk te maken.*

Op dit moment zijn de woningbouwafspraken moeilijk te monitoren en zijn knelpunten onvoldoende inzichtelijk. In de woningbouwthermometer van het Rijk zijn enkel de regionale cijfers opgenomen. Ook blijken de regio's op uiteenlopende wijzen de woningbouw te monitoren. Het moet mogelijk gemaakt worden om de gemeentelijke woningbouwafspraken (beter) te monitoren en knelpunten te inventariseren. Deze resultaten zullen vervolgens openbaar gemaakt moeten worden, zodat alle belanghebbenden (politieke) verantwoording kunnen afleggen. Het is onwenselijk dat de (voortgang van de) woningbouwafspraken enkel tussen de gemeenten, provincies, de regionale organen en het Rijk onderling afgehandeld worden.

### 8.3 Woningbouwcijfers

- *Het is aan te bevelen om de CBS woningbouwproductie cijfers van 'overheid en corporaties' door te lichten en te verbeteren.*

De huidige CBS cijfers blijken de rol van de woningcorporaties in de woningbouwproductie fors te onderschatten. Deze situatie is bekend bij het ministerie, het CBS en het CFV maar overleg tussen deze partijen is min of meer vastgelopen. Deze situatie is ongewenst en zal gecorrigeerd moeten worden. Tot die tijd is het noodzakelijk dat in officiële publicaties deze situatie uiteengezet en verklaard wordt.

- *Het is aan te bevelen om de CBS post 'toevoegingen anderszins' door te lichten en op een andere wijze te registreren. Ook moeten administratieve correcties via deze post onmogelijk gemaakt worden. Deze situatie is ongewenst en zolang dit mogelijk is, zullen de 'toevoegingen anderszins' buiten het toetsingskader van de woningbouwafspraken gehouden moeten worden.*

De CBS post 'toevoegingen anderszins' blijkt een ondoorzichtige woningbouwcategorie te zijn. De inzichtelijkheid in deze toevoegingen zal vergroot moeten worden. Zo blijkt de gemeente Kampen bijvoorbeeld administratieve correcties doorgevoerd te hebben via deze 'post'. Hierdoor is het onmogelijk geworden om de daadwerkelijke jaarlijkse woningbouwproductie te achterhalen.

- *Het is aan te bevelen om de registratie van de woningbouwproductie bij het CBS te verbeteren.*

Versillende gemeenten blijken intern andere woningbouwcijfers te hanteren dan de 'officiële' CBS cijfers. Deze situatie is vreemd aangezien gemeenten deze cijfers zelf doorgeven aan het CBS. De huidige registratie van de CBS cijfers lijkt daardoor niet (altijd) correct te gebeuren. Ook in diverse interviews werd gesteld dat deze registratie vaak niet correct gebeurt. Om deze reden is het noodzakelijk om de registratie van de woningbouwproductie te verbeteren.

## 8.4 Transparantie

- *Het is aan te bevelen om een uniform '(Raads)informatiesysteem' te ontwikkelen voor de Nederlandse gemeenten en provincies. Bij voorkeur is dit een landelijk '(Raads)informatiesysteem' waarin al deze stukken per gemeente en provincie zijn opgenomen. Dit vergroot de transparantie van de overheid aanzienlijk.*

Tijdens het onderzoek is het moeilijk gebleken om alle gewenste informatie te bemachtigen. Het blijkt dat vrijwel alle gemeenten en provincies andere '(Raads)informatiesystemen' in gebruik hebben. Verschillende gemeenten hebben zelfs geen raadsinformatiesysteem. Bij de gemeente Woudenberg moest bijvoorbeeld de 'oude' gemeentewebsite gebruikt worden om bepaalde (oudere) raadsstukken te achterhalen. Dit in tegenstelling tot de rijksoverheid. Via verschillende websites zijn alle kamerstukken eenvoudig en op een uniforme wijze te raadplegen.

- *Het is aan te bevelen om de transparantie van het grond- en grondprijs beleid verder te vergroten. Daarbij zullen grondprijsmethodieken en grondprijzen uitgebreid toegelicht moeten worden. De residuele grondwaardemethodiek heeft daarbij de uitdrukkelijke voorkeur.*

Gemeenten zijn bevoegd om zelfstandig hun grond- en grondprijsbeleid te bepalen. De transparantie van dit beleid verschilt echter sterk per gemeente. Bij verschillende gemeenten bestond geen nota grondbeleid of grondprijsbeleid. Ook was deze bij verschillende gemeenten moeilijk te vinden en/of te verkrijgen. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Kampen en Zwolle) hebben echter wel een transparant grond- en grondprijsbeleid.

# Literatuurlijst

## Hoofdstuk 1

### Boeken:

- Bersselaar, V. van den (2003). *Wetenschapsfilosofie in veelvoud. Fundamenten voor onderzoek en professioneel handelen*. Bussem: Coutinho.
- Billiet, J.B. (1994). *Methoden van Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek: Ontwerp en Dataverzameling*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Ekkers, P. (2002). *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Nozeman, E. Et al. (2008). *Handboek Projectontwikkeling. Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: Neprom.
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek (3<sup>e</sup> druk)*. Utrecht: Lemma.

### Overige publicaties

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Statline: Toelichting bij de tabel nieuwbouwwoningen* (bekeken op 10-10-2008).
- Ministerie van VROM (2004). *Regio-indeling zoals gebruikt ten behoeve van de woningbouwafspraken* (1 november 2004).
- Folmer, H. (2007). *Waarom economen vaak miskleunen. Rede, uitgesproken aan de Rijksuniversiteit Groningen op 16 oktober 2007*.

### Kamerstukken

- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008a). *Beantwoording van vragen van het Kamerlid Van der Burg over het bericht <Sterke Daling woningproductie na 2008>*. Kamervragen met antwoord 2008-2009, nr. 137.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008b). *Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. 30 607 nr. 8*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008c). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010*. Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. 27 562, 31 200 XVIII, nr. 15.

### Wetsartikelen

- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, geldend op 8 oktober 2008.

### Persberichten en krantenartikelen

- Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) (2009). *Persbericht woningmarktcijfers vierde kwartaal 2008* (15 januari 2009).
- Kadaster/CBS (2009). *Vastgoedbericht april 2009* (20 mei 2009).
- Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB 2009). *Woningverkoop en bouwproductie zakken fors weg. NVB formuleert tien aanbevelingen en roept op het hoofd koel te houden* (11 maart 2009).
- Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB, 2008b). *NVB tegen BTW-verhoging, brief aan de Minister van Financiën* (21 augustus 2008).
- Financieel Dagblad (2008). *Ruzie over prijzen van bouwkevels* (14 juli 2008).

### Websites

- <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek> (bekeken op 13 oktober 2008)

## Hoofdstuk 2

### Boeken

- Croes, A.L. (2003). *Privaatrecht Vastgoed*. Negende druk 2003. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff
- DiPasquale, D., & Wheaton, C. (1996). *Urban Economics and Real Estate Markets*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, inc.
- Gehner, E. (2003). *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*. Amsterdam: uitgeverij SUN.
- Miles, M.E., Berens, G., & Weiss, M.A. (2000). *Real Estate Development: Principles and Process*. Third edition. Washington, DC: ULI-the Urban Land Institute.
- Nozeman, E. Et al. (2008). *Handboek Projectontwikkeling. Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: Neprom.
- Priemus, H. (1983). *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt*. Delft: Delft University Press.
- Schütte, A., Schoonhoven, P., Dolmans-Budé, I. (2002). *Commercieel Vastgoed*. Berenschot Osborne B.V. / Elsevier bedrijfsinformatie bv.

### Wetenschappelijke tijdschriften

- DiPasquale, D., & Wheaton, C. (1992). *The Markets for Real Estate Assets and Space: A conceptual Framework*. Volume 20, number 1, 181-197.
- North, C. (1991). *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, volume 5, number 1, 97-112.
- Keogh, G., & D'Arcy, E. (1999). *Property Market Efficiency: An institutional Economic Perspective*. Urban Studies, volume 36, 2401-2414.
- Chin, W., Dent, P., & Roberts, C. (2006). *An Exploratory Analysis of Barriers to Investment and Market Maturity in Southeast Asian Cities*. Journal of Real Estate Portfolio Management, volume 12, no. 1.

### Wetenschappelijke publicaties

- RIGO Research en Advies BV & Onderzoeksinstituut OTB (2005b). *Prijskolom nieuwbouwwoningen*.
- RIGO Research en Advies BV & Onderzoeksinstituut OTB (2005a). *Marktimperfecties in woningbouw*. Rapportnummer: 86360 S
- Rosenbaum, E.F. (2000). *What is a market? On the Methodology of a contested concept*. Federal Ministry of Economics and Technology, Berlin (Germany).
- Ruimtelijk Planbureau. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Ruimtelijk Planbureau. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Rotterdam: NAI Uitgevers

### Overige publicaties

- Barker, K. (2004). *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report – Recommendations*.
- PREEF Research (2006). *Global Real Estate Insights, Making Sense of the Opportunities*. Via: [https://www.rreef.com/GLO\\_en/bin/RREEF\\_Global\\_Real\\_Estate\\_Insights\\_2006.pdf](https://www.rreef.com/GLO_en/bin/RREEF_Global_Real_Estate_Insights_2006.pdf)

### Wetsartikelen

- Burgerlijk Wetboek boek 3 (geldend op 20 oktober 2008)

### Persberichten

- CBS (2008c). *Koopwoningen 4,1 procent duurder*. (24 januari 2008).
- DNB. (2004). *Speech president Wellink over 'Economie en vastgoedmarkt, risico's en kansen' (11 november 2004)*.
- Kadaster. (2009). *Kwartaalbericht vierde kwartaal 2008 (21 januari 2009)*.

### Websites

- <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek> (bekeken op 17 oktober 2008)
- [www.rreef.com](http://www.rreef.com) (diverse malen bekeken)
- [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) (diverse malen bekeken)
- [www.CBS.nl](http://www.CBS.nl) (diverse malen bekeken)
  - CBS (2008a). Begrippenlijst (bekeken op 21 oktober 2008).
  - CBS (2008b) CBS Statline: tabel historie woningbouw (bekeken op 24 oktober 2008)

## Hoofdstuk 3

### Boeken

- Centraal Plan Bureau (1999). *Woningbouw. Tussen markt en overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- North, DC. (1990). *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. USA: Cambridge University Press.
- Torenvlied, R. & Hakfoort, J. (2002). *De staat buitenspel: overheidssturing en nieuwe instituties*. Amsterdam: Boom Uitgeverij.

### Wetenschappelijke Tijdschriften

- Boelhouwer, P.J. (2005). *The incomplete privatization of the Dutch housing market: Exploding house prices versus falling house-building output*. Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 20, pag. 363-378.
- Boelhouwer, P.J., Boumeester, H. & Heijden, H.M.H. van der, (2006). *Stagnation in Dutch housing production and suggestions for a way forward*. Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 21, nr. 3, pag. 299-314.
- Coase, C. (1998). *The New Institutional Economics*. American Economic Review. Vol. 88, nr. 2, pag. 72-74.
- D'Arcy, E. (2006). *Markets, market structures and market change: expanding the real estate research paradigm*. Pacific Rim Property Research Journal. Vol. 12, nr 4, pag. 446-464.
- Dimson, E. & Mussavian, M. (1998). *A brief history of market efficiency*. European Financial Management. Vol. 4, nr. 1, pag. 91-103.
- Fama, E.F. (1970). *Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work*. The Journal of Finance. Vol. 25, nr. 2, pag. 383-417.

- Gatzlaff, D.H., Tirtiroglu, D. (1995). *Real Estate Market Efficiency: Issues and Evidence*. Journal of Real Estate Literature. Vol. 3, pag. 157-189.
- Glaeser, E.L., Gyourko, J., Saks, R. (2005). *Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices*. Journal of Law and Economics. Vol. XLVIII, pag. 331-369.
- Green, R.K. (1999). *Land Use Regulation and the Price of Housing in a Suburban Wisconsin Country*. Journal of Housing Economics. Vol. 8, pag. 144-159.
- Keogh, G. & D'Arcy, E. (1999). *Property Market Efficiency: An Institutional Economics Perspective*. Urban Studies. Vol. 36, nr. 13, pag. 2401-2414.
- North, D.C. (1991). *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, volume 5, number 1, 97-112.
- Solow, M.S. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics. Vol 70, nr. 1, pag. 65-94.

### Wetenschappelijke publicaties

- Arvanitidis, P. (2004). *The diverse traditions of institutional economics: conceptual and methodological underpinnings*. Discussion Paper Series, 10 (12), pag. 317-350. Greece: University of Thessaly, School of Engineering.
- Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G. & Vermeulen, W. (2008). *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbod-restricties en vraagsubsidies*. Hoofdstuk 2 van het Preadvies: 'Agenda voor de woningmarkt'. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde.
- Eichholtz, P. & Lindenthal, T. (2008). *Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief*. Hoofdstuk 3 van het Preadvies: 'Agenda voor de woningmarkt'. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde.
- Folmer, H. (2007). *Waarom economen vaak miskleunen. Rede, uitgesproken aan de Rijksuniversiteit Groningen op 16 oktober 2007*.
- Hurrelman, A. (2003). *How to Approach a market? A Theoretical Concept for Defining and Describing Land Markets*. Berlin: Humboldt University of Berlin.
- North, D.C. (1994). *Institutional Change: A Framework of Analysis*. Series: Economic History, no. 9412001 (Working Paper). Via: <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00002919/>
- Ruimtelijk Planbureau. (2005). *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Ruimtelijk Planbureau. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Schoten, E.M.A., Koelewijn, J. (1990). *Serie Research Memoranda. Financiering van startende ondernemingen: een mogelijke verklaring op basis van empirisch onderzoek*. Amsterdam: Vrije Universiteit
- Vermeulen, W. (2008). *Essays on housing supply, land use regulation and regional labour markets*. VU: academisch proefschrift.
- Vermeulen, W. & Rouwendal, J. (2007). *Housing supply in the Netherlands*. CPB Discussion Paper nr. 87.
- VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: advies 064.

### Overige publicaties

- Barker, K. (2004). *Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report – Recommendations*.
- Kremers, J.M. (2008). *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies Aanbodzijde Woningmarkt en Financiering Woningbouw*.
- OECD (2004). *OECD Economic Survey of the Netherlands 2004: housing policies*.
- Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), (2008). *European housing review 2008*.
- Rigo Research en Advies (2005). *Imperfecties in de woningbouw, Literatuur en regionale analyses*. Amsterdam: Rapportnummer 86360
- Taskforce Woningbouwproductie (2002). *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*. Eindrapport Taskforce woningbouwproductie, januari 2002.
- VROM (2000). *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw*.

### Krantenartikelen

- Financieel Dagblad (31 oktober, 2008). *Noodplan in de maak om bouw te redden*. Pag. 1.

## Hoofdstuk 4

### Boeken:

- Ekkers, P. (2002). *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, druk 7.
- Boerema, L.J.H. (2008). *Info wonen 2009*. 's-Gravenhage: Reed Business.



- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2008). *Ruimte in cijfers 2008*. Rotterdam: Drukkerij De Maasstad.
- Velsen, S. van, Arents, A., Maris, W. & Vries, H. de (2006). *Praktijkboek bestemmingsplannen en procedures*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

### Wetenschappelijke publicaties

- Conijn, J. (2006). *Dansen op de vulkaan*. Rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Conijn, J. (2008). *Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg*. Hoofdstuk 6 van het Preadvies: 'Agenda voor de woningmarkt'. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Centraal Planbureau (2005). *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?* CPB document nr. 81.
- Centraal Planbureau (2007a). *Effecten maatregelen fiscale behandeling eigen woning*. CPB Notitie.
- Centraal Planbureau (2007b). *Centraal Economisch Plan 2007*.
- Centraal Planbureau (2008a). *Decemberraming 2008: Zwaar weer op komst*. CPB Memorandum.
- Centraal Planbureau (2008b). *Is de huizenprijs in Nederland overgewaardeerd?* CPB Memorandum 199.
- Centraal Planbureau (2009a). *Kerngegevens voor Nederland, 2007-2010*. Via: [http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens\\_cep2009\\_voorlopig.html](http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens_cep2009_voorlopig.html) (Bekeken op 17 februari 2009).
- Centraal Planbureau (2009b). *Centraal Economisch Plan 2009*.
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*. Proefschrift.
- Korthals Altes, W.K. (2008) *Actief grondbeleid betaalt zich terug*. Property Research Quarterly, april 2008.
- Laet, M. de (2007). *De Grondexploitatiewet in de praktijk. Een analyse van het praktisch functioneren van de exploitatieplanberekening*.
- Lupi, T. (2008). *Buiten wonen in de stad: de 'place making' van IJburg*. Samenvatting. Via: <http://dare.uva.nl/document/119676>.
- Meijnsing, D.C.M. (2008). *Vergunningenmanagement. Management van bestuursrechtelijke wet- en regelgeving bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in stedelijke context*. Onderzoeksrapport.
- Onderzoeksinstituut OTB (2006a). *Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte*.
- Onderzoeksinstituut OTB (2006b). *Wegwijs in de grondprijs. (on)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen voor woningbouw te monitoren*.
- Onderzoeksinstituut OTB (2007a). *Knelpuntenmonitor woningproductie 2007. Ervaren knelpunten door marktpartijen en gemeenten. Deelrapport: marktpartijen*.
- Onderzoeksinstituut OTB (2007b). *Knelpuntenmonitor woningproductie 2007. Ervaren knelpunten door marktpartijen en gemeenten. Deelrapport: gemeenten*.
- Onderzoeksinstituut OTB (2007c). *Kwaliteitsmodule Monitor Nieuwe Woningen 2006*.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2008). *Doorstroming op de woningmarkt. Van huur naar koop*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau. (2006a). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau. (2006b). *Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau (2006c). *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau (2006d). *De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Ruimtelijk Planbureau (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- VROM-raad (2004). *Op eigen kracht. Eigen woningbezit in Nederland*. Den Haag: advies 044.
- VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: advies 064.
- VROM-raad (2009). *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*. Advies 070.
- Zweedijk, A. (2004). *Actief grondbeleid: papier of werkelijkheid. Een onderzoek naar de praktijk van grondbeleid bij gemeenten*.

### Overige publicaties

- ABF Research (2008). *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen. Onderzoek naar aanleiding van de motie van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Schepping*. Uitgevoerd in opdracht van VROM WWI.
- Brand, J. van den e.a. (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2007). *Explosieve groei hypotheekschulden nader belicht. De Nederlandse conjunctuur – 2007, aflevering 2*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2007b). *Eén miljoen huishoudens ontvingen huurtoeslag*. Webmagazine, maandag 26 maart 2007.

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2009). *Economie krimpt 4,5 procent in eerste kwartaal 2009*. Persbericht 15 mei 2009.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2008a). *Sectorbeeld woningcorporaties. Verslagjaar 2006*.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2008a). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2007*.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2008b). *Sectorbeeld voornemens 2008. 16 september 2008*.
- Coalitieakkoord (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*.
- Companen (2008). *Feiten en Achtergronden van het huurbeleid 2008*.
- Deloitte (2007). *Gemeente Governance Grond(ig) beleid. Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken*.
- De Nederlandse Bank (DNB) (2003). *Financieel gedrag Nederlandse huishoudens*. Kwartaalbericht September 2003.
- De Nederlandse Bank (DNB) (2005). *Prudentieel toezicht: actuele ontwikkelingen in de financiële sector*. Kwartaalbericht September 2005.
- De Nederlandse Bank (DNB) (2007a). *Jaarverslag 2006*.
- De Nederlandse Bank (DNB) (2008). *Speech directeur Brouwer 'De woningmarkt: stabiel of star?'*. Datum: 19 mei 2008.
- Ecorys (2005). *Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid. Evaluatierapport*.
- Ecorys (2006). *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw*.
- European Central Bank (ECB) (2003). *Structural factors in the EU housing market*.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) (2009). *Bouwproductie 15 procent lager in komende twee jaar* (2 april 2009).
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB, 2008a). *Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen. Regionale ontwikkeling en beleid na 2009*.
- European Mortgage Federation (2008). *Hypostat 2007, A review of Europe's mortgage and housing markets*.
- Gemeente Lelystad (2007). *Programmarekening 2006*.
- Gemeente Spijkenisse (2009). *Reader gevolgen kredietcrisis voor de grondexploitaties* (2 april 2009).
- Heijmans N.V. (2009a). *Heijmans kiest voor kleiner profiel; vermogenspositie wordt versterkt; nieuwe afspraken met financiers*. Persbericht 29 april 2009.
- Heijmans N.V. (2009b). *Jaarverslag 2008*. Publicatiedatum 29 april 2009.
- Internationaal Monetair Fonds (IMF) (2008). *World Economic Outlook. Housing and the Business Cycle*.
- Internationaal Monetair Fonds (IMF) (2009). *World Economic Outlook april 2009. Crisis and Recovery. Summary version*.
- ING, Economisch Bureau (2006). *Projectontwikkeling. Sectorstudie. Marktperspectief & Integrale Gebiedsgerichte Herstructurering*.
- Kadaster (2008). *Ruimte en Advies. Naar een transparante grondmarkt*.
- Kadaster (2009). *Jaaroverzicht vastgoedbericht 2008*.
- Ministerie van Financiën (2000). *Grond voor Beleid. Interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid*.
- Ministerie van VROM (2001). *Op grond van nieuw beleid. Nota grondbeleid*.
- Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*.
- Ministerie van VROM (2008). *Huurbeleid 2008-2009. Wegwijzer voor professionals*.
- Ministerie van VROM (2008b). *De Omgevingsvergunning, September 2008*.
- Monitor Nieuwe Woningen (2007). *Monitor Nieuwe Woningen tot en met het vierde kwartaal 2007*.
- National Board of Housing, Building and Planning, Sweden & the Ministry for Regional Development of the Czech Republic (2005). *Housing Statistics in the European Union 2004*.
- NYFER (2003). *Het Zekere voor het onzekere. Financiële en maatschappelijke observaties voor woningcorporaties*.
- Rigo Research en Advies BV (2003). *Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen?*
- Taskforce Woningbouwproductie (2002). *Achterblijvende woningbouwproductie problematiek en maatregelen*. Eindrapport Taskforce woningbouwproductie, januari 2002.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2005). *Factsheet modernisering huurbeleid*.
- Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB) (2008). *Thermometer Koopwoningen. Voorjaar 2008*.
- Veldkamp (2008). *Arbeidsmarkt VROM-Taken. Stagnatie rond de vacaturevervulling bij gemeente*.

## Kamerstukken

- VROM/WWI (2007). *Actieplan woningproductie*. Kamerstuk 31200 XVIII nr. 10.
- VROM/WWI (2008). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Vastgesteld 31 oktober 2008. Kamerstuk 31 700 XVIII, nr. 7.
- VROM/WWI (2008). *Huurbeleid*. Kamerstuk 27 926, nr. 126.
- VROM (2008). *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie*. Kamerstuk 30 218 K.
- VROM/WWI (2009a). *Toegezegde brief over (goedkoop) scheidwonen*. 14 april 2009. Kenmerk: DABC2009016374.

- VROM/WWI (2009a). *Zesde voortgangsbrief grondbeleid*. 29 april 2009. Kenmerk DGR2009018280.
- VROM (2009). *Schriftelijke antwoorden van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2009 en het Waddenfonds voor het jaar 2009*. Kamerstuk 31 700-XI, nr. 27, bijlage 2.
- VROM (2008). *Stedenbeleid vanaf 2010*. Kamerstuk 31 757, nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1994). *Bouwlocatiecapaciteit en woningbouw*. Kamerstuk 23 599, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006). *Modernisering huurbeleid kabinet Balkenende II. De gevolgen van een stelselwijziging nader bekeken*. Kamerstuk 30 854, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008*. Kamerstuk 31 200 XVIII, nr. 41.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009*. Kamerstuk XVIII, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008b). *Meerjarenprogramma herijking van VROM-regelgeving*. Kamerstuk 29 383, nr. 115.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008c). *Stedenbeleid vanaf 2010*. Kamerstuk 31 757, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Motie van het lid Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s.*. Kamerstuk 31 089, nr. 40.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009b). *Spoeddebat over het bericht dat de AFM voornemens is tophypotheek te verbieden*. Kamerstuk 29 507, nr. 81, pag. 6320-6338.

### Wetsartikelen

- Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005.
- Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet.
- Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening).

### Krantenartikelen

- Volkskrant (22 december 2008). *Zorgen om aflossingsvrije hypotheek*. [http://www.volkskrant.nl/economie/article1112513.ece/Zorgen\\_om\\_aflossingsvrije\\_hypotheek](http://www.volkskrant.nl/economie/article1112513.ece/Zorgen_om_aflossingsvrije_hypotheek)
- Vastgoedmarkt (10 december 2008). *Ook Multi moet op personeel bezuinigen*. <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2008/12/10/Ook-Multi-moet-op-personeel-bezuinigen.html%3bjsessionid=DA92F7D33915D370C2E598B5C046743A>
- Financieel Dagblad (2009a). *Geldgebrek bedreigt de bouw*. Optiek; blz. 7 (3 januari 2009).
- Financieel Dagblad (2009b). *AFM: maak einde aan tophypotheek* (21 april 2009). <http://www.fd.nl/artikel/11451432/afm-maak-einde-tophypotheek>

### Statistieken

#### **Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Statline (2008, jaar van raadplegen), overzicht tabellen:**

- Tabel: Woninghypotheek, uitstaande schuld.
- Tabel: Macro-economische gegevens, Bruto Binnenlands Product.
- Tabel: Tijdreeksen Financiële instellingen en markten; geld- en kapitaalmarkt, Hypotheek op onroerende zaken.
- Tabel: Prijsindex bestaande koopwoningen
- Tabel: Politieke kwesties en standpunten, 2006.
- Tabel: Woningvoorraad naar eigendom per gemeente, 2006.
- Tabel: Gereedgekomen woningen: gemiddelde doorlooptijd en projectgrootte
- Tabel: Historie woningbouw
- Tabel: Nieuwbouwwoningen; outputindex 1995=100 (mutaties bouwkosten)
- Tabel: Nieuwbouwwoningen; outputindex 2000=100 (mutaties bouwkosten)
- Tabel: Gemeenterekeningen, baten en lasten per functie per gemeente (bouwgrondexploitatie)
- Tabel: Gemeenterekeningen, balansposten per gemeente ('niet in exploitatie genomen bouwgronden' / 'onderhanden werk')

#### **De Nederlandse Bank (DNB) statistiek (2008), overzicht tabellen:**

- Tabel 11.1 Vermogenscomponenten van Nederlandse huishoudens
- Tabel 1.2.2 Rentes van in Nederland gevestigde mfi's op deposito's en leningen, met bijbehorende volumes

#### **De Nederlandse Bank (DNB) statistiek (2009), overzicht tabellen:**

- Tabel 1.2.2 Rentes van in Nederland gevestigde mfi's op deposito's en leningen, met bijbehorende volumes

### Websites

- [parlando.sdu.nl](http://parlando.sdu.nl)
- <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/> (bekeken op 31 maart 2009)
- [www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl) (bekeken op 7 januari 2009)
- [www.vrom.nl/pagina.html?id=9402#a120](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9402#a120) (bekeken op 20 januari 2009)
- [www.hoogvest.nl](http://www.hoogvest.nl) (bekeken op 4 februari 2009)
- [http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens\\_cep2009\\_voorlopig.html](http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens_cep2009_voorlopig.html) (bekeken op 17 februari 2009)
- <http://www.ruimtemonitor.nl/kennisportaal/default.aspx?menucomid=26&pid=34&id=4560&themeld=-1> (bekeken op 23 februari 2009)
- <http://www.zwolle.nl/cms/cms.nsf/AllByUNID/981498FDB6D7610541257546003C343D> (bekeken op 13 maart 2009)
- [http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/Wonen/Wonenalgemeen/interview-Lupi\\_1107.html](http://www.nicis.nl/nicis/nieuwsopdatum/Wonen/Wonenalgemeen/interview-Lupi_1107.html) (bekeken op 17 maart 2009).
- [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/WenE/grondprijbeleid\\_ConvenantEvaluatieDEF.doc](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/WenE/grondprijbeleid_ConvenantEvaluatieDEF.doc) (bekeken op 23 maart 2009)
- <http://www.ruimtemonitor.nl/kennisportaal/default.aspx?menucomid=26&pid=34&id=4506&themeld=-1> (bekeken op 21 april 2009)
- <http://www.destentor.nl/regio/apeldoorn/4781941/Crisis-kost-stad-30-miljoen.ece> (bekeken op 23 april 2009)
- <http://www.cobouw.nl/nieuws/print?url=/content/nieuws/2009/04/04/Als-opkoopfonds-van-start-gaat-is-crisis-voorbij.xml> (bekeken op 23 april 2009)
- [http://www.trouw.nl/nieuws/economie/article2736154.ece/Nieuwbouw\\_komt\\_verder\\_in\\_de\\_knel\\_.html](http://www.trouw.nl/nieuws/economie/article2736154.ece/Nieuwbouw_komt_verder_in_de_knel_.html) (bekeken op 23 april 2009)
- [http://www.tweedekamer.nl/images/OSV036-0809\\_tcm118-185181.doc](http://www.tweedekamer.nl/images/OSV036-0809_tcm118-185181.doc) (bekeken op 28 april 2009)

## Hoofdstuk 5

### Boeken:

- Ekkers, P. (2002). *Van Volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.

### Wetenschappelijke publicatie

- Eichholtz, P. & Lindenthal, T. (2008). *Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief*. Hoofdstuk 3 van het Preadvis: 'Agenda voor de woningmarkt'. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Onderzoeksinstituut OTB (2001). *Concurrentie in corporatieland. Marktwerking als instrument voor verhoging van de efficiëntie*.
- Koffijberg, J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Delft: Delft University Press.

### Overige publicaties

- ABF Research (2007). *Een nieuwe benadering van het woningtekort*.
- ABF Research / VROM (2007). *Primos Prognose 2007. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2008a). *Sectorbeeld voornemens woningcorporaties begroting 2008*.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) (2008b). *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslag jaar 2007*.
- Gemeente Almere (2006). *Financiële perspectievennota 2006-2010*. 16 mei 2006.
- Gemeente Almere (2008). *Definitieve Programmabegroting 2009*. 13 november 2008.
- Gemeente Groningen (2008). *Eindrapportage woningbouw 2007*.
- Kremers, J.M. (2008). *Van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde woningmarkt. Advies Aanbodzijde Woningmarkt en Financiering Woningbouw*.
- TNO Bouw en Ondergrond (2008). *Ontwikkelingen in de woningvoorraad in Nederland, de G31-steden en de 40 krachtwijken in 2007*.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007a). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007b). *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*.
- VROM (2000). *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw*.
- VROM (2004a). *Voortgang verstedelijking VINEX 2003. Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995-2005*.
- VROM (2004b). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*.
- VROM (2005). *Voortgang verstedelijking VINEX 2004. Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995-2005*.

- VROM (2006a). Woningbouwafspraken 2005-2009. *Brief aan het College van Burgemeester en wethouders van de gemeente Almere*. Kenmerk: dgw/sr2005213907.
- VROM (2006b). *Woningbouwafspraken en particulier opdrachtgeverschap Almere. Brief aan de heer A. Duivesteyn, Wethouder RO en Volkshuisvesting*. Kenmerk:DGW/S&R2006332602
- VROM (2007a). *Opbouw cijfers BBSH en verschil met CBS-cijfers. Interne notitie ministerie van VROM/DGWWI/Kennis en Verkenningen*. Notitie (niet openbaar), wel in bezit van auteur. Bij navraag kan deze ingezien worden.
- VROM (2007b). *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005. Eindrapport*.
- VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*. Den Haag: advies 064.

### Kamerstukken

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1990). *Meerjarenplan Woningbouw 1991-1995*. Meerjarenplan. Kamerstuk 21 811, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1990). *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra. Deel 3: kabinetsstandpunt naar aanleiding van overleg, advies en inspraak*. Kamerstuk 21 879, nr. 6.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1994). *Bouwlocatiecapaciteit en woningbouw*. Kamerstuk 23 599, nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998). *Kabinetsformatie 1998*. Kamerstuk 26 024, nr. 10.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010*. Kamerstuk 27.562, nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001). *Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Kamerstuk 27 578, nr. 7.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002). *Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Kamerstuk 27 578, nr. 11.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003). *Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Kamerstuk 29.200 XI, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010*. Kamerstuk 27 562, nr. 4.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). *Verstedelijkingsbeleid tot 2020*. Kamerstuk 27 562, nr. 6.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010*. Kamerstuk 27 562, nr. 9.
- Tweede kamer der Staten-Generaal (2007a). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Woningmarkt*. Kamerstuk 31 200 XVIII, 27 562, 30 607, nr. 10.
- Tweede kamer der Staten-Generaal (2007b). *Lijst van vragen en antwoorden*. Kamerstuk 31 031, nr. 7.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008a). *Schriftelijke antwoorden van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begroting voor Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009*. Kamerstuk 31 700-XVIII. Nr. 33.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008b). *Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie*. Kamerstuk 31 700 XVIII, nr. 11.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009*. Kamerstuk 31 700 XVIII, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008d). *Verstedelijkingsbeleid tot 2010. Verslag van Algemeen overleg*. Kamerstuk 27 562 / 31 200 XVIII, nr. 14.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008e). *Staat van de beleidsinformatie 2008. Rapport*. Kamerstuk 31 456, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Beleidsprogramma 2007-2011*. Kamerstuk 31 070, nr. 24.

### Convenanten

- *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Samenwerkingsverband Regiovisie Groningen-Assen (2004)*.
- *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Overijssel (Provincie Overijssel en Stedelijke regio Zwolle-Kampen (2005))*.
- *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Utrecht (Provincie Utrecht en het stedelijk gebied Amersfoort) (2004)*.
- *Convenant Almere-VROM (15-12-2006)*.
- *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Flevoland (Provincie Flevoland, Lelystad en Almere) (2007)*.
- Provincie Groningen (4 juli 2006). *Regio Groningen-Assen. Beleidsregel Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005-2009*.
- Provincie Overijssel (17 maart 2006). *Prestatieafspraken woningbouw gemeente Kampen 2005 tot 2010*.
- Provincie Overijssel (17 februari 2006). *Prestatieafspraken woningbouw gemeente Zwolle tot 2010*.
- Gemeente Amersfoort (28 oktober 2005). *Convenant afstemming woningdifferentiatie 2005-2010 Stadsgewest Amersfoort*. B en W-voorstel, reg. Nr. 1898321.

### Wetsartikelen

- Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (geldend op 03-12-2008)

- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

## Statistieken

CBS Statline (2008):

- Tabel: historie woningbouw (vanaf 1921)
- Tabel: Historie Nationale rekeningen (vanaf 1900)
- Tabel: Historie bouwnijverheid (vanaf 1899)
- Tabel: Nieuwbouwwoningen (gereedgekomen woningen naar opdrachtgever)
- Tabel: woningbouw: Voorraad, wijzigingen en nieuwbouw naar voortgang, per regio.
- Tabel: woningvoorraad op 31 december
- Tabel: Kerncijfers van de bevolkingsprognoses: 2000-2050 / 2002-2050 / 2004-2050 / 2006-2050 / 2008-2050.
- Tabel: Kerncijfers van de huishoudensprognose 2000-2050 / 2003-2050 / 2005-2050 / 2007-2050
- Tabel: Bevolkingsontwikkeling; levendgeborenen, overledenen en migratie per regio.
- Tabel: Veranderingen in de woningvoorraad
- Tabel: Nieuwbouwwoningen

## Websites

- <http://parlando.sdu.nl/> (verschillende malen bekeken)
- <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/> (verschillende malen bekeken)
- <http://www.aedesnet.nl/nieuws.2008/12/Woningcorporaties-investeren-meer-in-leefbaarheid-.html> (bekeken op 24 maart 2009)
- <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/methoden/dataverzameling/korte-onderzoeksbeschrijvingen/woningstatistiek-art.htm> (bekeken op 24 maart 2009)
- <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9823&o=1> (bekeken op 30 maart 2009)
- [http://www.vrom.nl/get.asp?file=Docs/wonen/lijst\\_BLS\\_gemeenten.pdf](http://www.vrom.nl/get.asp?file=Docs/wonen/lijst_BLS_gemeenten.pdf) (bekeken op 6 april 2009)
- <http://www.abfresearch.nl/default.asp?p=69> (bekeken op 6 april 2009)
- <http://www.abfresearch.nl/nieuws/tabel.asp> (bekeken op 6 april 2009)
- <http://bis.almere.nl> (bekeken op 5 april 2009)

## Hoofdstuk 6

### Wetenschappelijke publicatie

- Onderzoeksinstituut OTB (2004). *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau.*

### Overige publicaties

- Bureau Middelkoop (2006a). *Monitor 1 Regio Groningen Assen*. Mei 2006.
- Bureau Middelkoop (2006b). *Monitor 2, concept 1 Regio Groningen Assen*. Oktober 2006.
- Bureau Middelkoop (2007a). *Monitor 3 Regio Groningen Assen*. Juni 2007.
- Bureau Middelkoop (2007b). *Monitor 4 Regio Groningen Assen*. December 2007.
- Bureau Middelkoop (2008). *Monitor 5 Regio Groningen Assen. Versie 9 juni 2008*.
- De Alliantie. *Jaarverslag 2005*.
- Dienst Landelijk Gebied (2008). *Grondprijzemonitor 2007*. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt.
- Domeinen (2008). *Jaarverslag 2007*. Verslag betreffende de werkzaamheden en gebeurtenissen in het afgelopen jaar.
- Duivesteijn (2008). *Dankwoord Adri Duivesteijn bij de uitreiking van de Rotterdam-Maaskantprijs 2008 op 17 oktober 2008 in het Stadhuis van Rotterdam*. Via: <http://www.adriduivesteijn.pvda.nl>
- ECORYS-Kolpron (2003). *Organisatie van prestatie. Regie in stedelijke ontwikkeling*.
- Gemeente Almere (2002). *Nota Woonbeleid "Almere gemaakt om in te wonen"*. Raadsvoorstel 19 december 2002. Nummer: 180-2002.
- Gemeente Almere (2005a). *Grondprijzen 2005*. Raadsvoorstel nr.: RV – 01. 13 januari 2005.
- Gemeente Almere (2005b). *Consultatie raad Toekomst Almere / Almeerse opgave (RG-80)*. Carrousel 30 juni 2005. Vastgesteld in de vergadering van de Politieke Markt van 7 juli 2005.
- Gemeente Almere (2006a). *Almere hout. Ontwikkelingsstrategie*. Januari 2006.
- Gemeente Almere (2006b). *Grondprijzbeleid 2006*. Raadsvoorstel nr.: RV-29/2006. 23 maart 2006.
- Gemeente Almere (2006c). *Beleidsvisie en actieprogramma particulier opdrachtgeverschap*. Raadsbrief 2006, 174.
- Gemeente Almere (2007a). *Sluiten samenwerkingsovereenkomst met Staatsbosbeheer*. Voorstel aan gemeenteraad. RV-nummer RV-40.

- Gemeente Almere (2007b). *Grondprijsbeleid 2007*. Raadsvoorstel nr.: RV-27/2007. 12 april 2007.
- Gemeente Almere (2008a). *Brief aan gemeente Zeewolde inzake structuurvisie*. 16 december 2008.
- Gemeente Almere (2008b). *Informatie aan de raad: woningbouwproductie*. 20 maart 2008.
- Gemeente Almere (2008c). *Ik bouw mijn huis betaalbaar/Particulier opdrachtgeverschap*. Raadsvoorstel nr.: RV-74/2008.
- Gemeente Almere (2009a). *Kadernota Grondbeleid Almere*. Voorstel aan de gemeenteraad. RV-nummer: RV-23/2009.
- Gemeente Almere (2009b). *Kadernota Grondbeleid Almere*. Versie 2 maart 2009.
- Gemeente Amersfoort (2006a). *Nota Integraal Grondbeleid gemeente Amersfoort 2005*.
- Gemeente Amersfoort (2006b). *Woonvisie Amersfoort 2006-2010*. 27 juni 2006.
- Gemeente Amersfoort (2006c). *Evaluatie grondverwerving Vathorst West*. Uitgevoerd door Omniplan.
- Gemeente Amersfoort (2007). *Startnotitie Plan van Aanpak Ontwikkeling Vathorst Noord en West*. Nov 2007.
- Gemeente Amersfoort (2008a). *Het Vathorst Onderzoek. Van monistisch volgen naar dualistische waakzaamheid. Onderzoek gemeenteraad Amersfoort naar de rol van de raad bij de ontwikkeling van Vathorst*. Onderzoekscommissie Vathorst. September 2008. **Deel 1**.
- Gemeente Amersfoort (2008b). *Het Vathorst Onderzoek. Van monistisch volgen naar dualistische waakzaamheid. Onderzoek gemeenteraad Amersfoort naar de rol van de raad bij de ontwikkeling van Vathorst*. Onderzoekscommissie Vathorst. September 2008. **Deel 2**.
- Gemeente Amersfoort (2009). *De gevolgen van de kredietcrisis voor de woningbouw*. Raadsinformatiebrief nr 6, 27 januari 2009. Reg. Nr. 2977949
- Gemeente Assen (2005a). *Raadsbesluit tot vaststelling van de nota grondbeleid (22 september 2005)*.
- Gemeente Assen (2005b). *Nota Grondbeleid gemeente Assen 2005-2009*.
- Gemeente Assen (2007a). *Verslag van de informatieavond van de gemeente Assen betreffende Kloosterveste d.d. 12 juli 2007*.
- Gemeente Assen (2007b). *Berichten van de Brink. Wekelijkse informatie gemeente Assen (17-10-2007)*.
- Gemeente Assen (2008). *De Vaart erin... Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Assen (2009). *Fasering landschappelijke routes Kloosterveen en aanleg "Kleine Harz". Raadsvoorstel 15 april 2009*.
- Gemeente Baarn (2006a). *Programmabegroting Baarn 2007-2010*.
- Gemeente Baarn (2006b). *Vaststelling visie voor het plangebied Drakenburgergracht*. Raadsvoorstel 17 oktober 2006. Voorstelnummer 06RV000048.
- Gemeente Baarn (2007a). *Duidelijkheid, durf en daadkracht. Visie wonen 2007-2010*.
- Gemeente Baarn (2007b). *Programmabegroting 2008-2011*.
- Gemeente Baarn (2007c). *Vlekkenplan Noordschil*. Raadsvoorstel 15 mei 2007. Voorstelnummer 07RV000029.
- Gemeente Baarn (2008a). *Programmabegroting 2009-2012*.
- Gemeente Baarn (2008b). *Modelkeuze Noordschil*. Raadsvoorstel 29 oktober 2008. Voorstel nummer 08RV000096
- Gemeente Baarn (2008c). *Ontwikkelingsmodel Noordschil*. Raadsvoorstel 28 mei 2008. Voorstelnummer 08RV000058
- Gemeente Baarn (2009a). *Voortgangsrapportage coalitieakkoord 2006-2010*. Versie 23 maart 2009.
- Gemeente Baarn (2009b). *Ontwerpbestemmingsplan "Drakenburgergracht"*. Brief aan gemeenteraad d.d. 17 april 2009. Kenmerk: jtn/PLOW/2009.2966.
- Gemeente Baarn (2009c). *Ontwerp-Bestemmingsplan Drakenburgergracht*.
- Gemeente Bedum (2007). *Samenwerkingsovereenkomsten Ter Laan 4*. Raadsvoorstel 31 mei 2007. Agendapunt 5.
- Gemeente Bedum (2008a). *Jaarverslag en jaarrekening 2007 gemeente Bedum*.
- Gemeente Bedum (2008b). *Programmabegroting 2009 gemeente Bedum*.
- Gemeente Bunschoten (2006). *Coalitie Akkoord Gemeente Bunschoten "De toekomst begint vandaag!"*.
- Gemeente Bunschoten (2007a). *Masterplan Rengerswetering Bunschoten*. 22 mei 2007.
- Gemeente Bunschoten (2007b). *Besluitenlijst gemeenteraad Bunschoten (31-05-2007)*.
- Gemeente Bunschoten (2007c). *Aanvraag raamkrediet Rengerswetering en Haarbrug-Zuid 1<sup>e</sup> fase*. Raadsvoorstel 31 mei 2007, nummer 185.
- Gemeente Bunschoten (2008a). *Bestemmingsplan Rengerswetering. Uitwerkingsplan De Zuidelijke Kampen*. Ontwerp.
- Gemeente Bunschoten (2008b). *Grondprijzen 2009*. Raadsvoorstel nr. 384. 17 december 2008.
- Gemeente Eemnes (2007). *'Zorg voor wonen'. Woonvisie 2007*.
- Gemeente Eemnes (2008a). *Nota grondbeleid*. Raadsvoorstel 27 oktober 2008. Raadsvoorstel nummer 2008/53.
- Gemeente Eemnes (2008b). *Nota Grondbeleid. Grondbeleid in de BEL gemeenten*. 21 oktober 2008, versie 2.
- Gemeente Eemnes (2008c). *Programma begroting 2009 en meerjarenramingen 2010-2012*.
- Gemeente Eemnes (2009). *Gevolgen kredietcrisis voor de gemeente Eemnes*. Januari 2009.
- Gemeente Groningen (2004). *Nota grondbeleid 2004. Onmisbaar gereedschap voor ruimtelijke planning*.

- Gemeente Groningen (2005a). *Gemeentebegroting 2006 van de gemeente Groningen*.
- Gemeente Groningen (2005b). *Gemeenterekening 2004 van de gemeente Groningen*.
- Gemeente Groningen (2005c). *Samenwerkingsovereenkomst Meerstad*. Bijlage raadsverslag. Nummer 84.
- Gemeente Groningen (2007). *Nota grondprijzenbeleid 2007-2009*.
- Gemeente Groningen (2008a). *Eindrapportage woningbouw 2007*. 26 februari 2008.
- Gemeente Groningen (2008b). *Gemeentebegroting 2009 van de gemeente Groningen*. Boekwerk I.
- Gemeente Groningen (2008c). *Groningen Stad op Scherp. Concept structuurvisie 2008-2020*.
- Gemeente Groningen (2009). *Bestemmingsplan De Held III. Brief van Burgemeester en Wethouders aan de Raad. Kenmerk: RO 09.1792892*
- Gemeente Haren (2005). *Nota: Inspraakreacties, adviezen en commentaar daarop, betreffende het integraal ontwikkelingsplan Dilgt, Hemmen en Essen*. 24 mei 2005.
- Gemeente Haren (2007). *Begroting 2008*.
- Gemeente Haren (2008a). *Nota grondbeleid gemeente Haren. Versie 2008*.
- Gemeente Haren (2008b). *Jaarverslag 2007 gemeente Haren*.
- Gemeente Haren (2008c). *Begroting 2009 gemeente Haren*.
- Gemeente Haren (2009). *Integraal Huisvestingsplan gemeente Haren 2009-2012*.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2004). *Kadernota Grondbeleid 2004*.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2007). *Nota grondprijzenbeleid 2007-2008*. September 2007.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2008a). *Vestiging voorkeursrecht De Groene Compagnie*. Raadsbesluit 16 december 2008. Voordrachtnummer 068.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2008b). *Intentieovereenkomst publieke samenwerking bij gebiedsontwikkeling Groene Compagnie*. Voorstel bij raadsvergadering 25 november 2008. Voordrachtnummer 062.
- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (2009). *Ontwikkelingsstrategie De Groene Compagnie (voorontwerp)*. Versie 3 maar 2009.
- Gemeente Kampen (2007a). *Besluitenlijst raadsvergadering 29 maart 2007*.
- Gemeente Kampen (2007b). *Grondverwerving t.b.v. Onderdijs 2<sup>e</sup> gedeelte en IJsseldelta Zuid*. Raadsvoorstel 29 maart 2007. Agendanummer 05.
- Gemeente Kampen (2007c). *Commissieverslag Ruimtelijke Ontwikkeling*. 12 maart 2007.
- Gemeente Kampen (2008a). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Kampen (2008b). *Grondprijzennota 2009*. 20 oktober 2008.
- Gemeente Kampen (2009a). *Nota Grondbeleid 2009 Gemeente Kampen*.
- Gemeente Kampen (2009b). *Aan de commissie: Kennis nemen van de evaluatie Lokaal Woonplan*. 13 januari 2009.
- Gemeente Leek (2007). *Vestiging Wet voorkeursrecht gemeenten*. Voorstelnummer 72. 23 april 2007.
- Gemeente Leek (2008a). *Raadsbesluit nota grondbeleid 15 december 2008*. Voorstelnummer 190.
- Gemeente Leek (2008b). *Nota grondbeleid gemeente Leek*. Definitief 25 november 2008.
- Gemeente Leek (2008c). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Leek (2008d). *Kredietaanvragen voor aankopen Zevenhuizen en overige aankopen*. Voorstelnummer 125. 31 maart 2008.
- Gemeente Leek (2008e). *Vervolgproces Intergemeentelijk Structuurplan Leek-Roden*. Raadsvoorstelnummer 123. 31 maart 2008.
- Gemeente Leek (2009). *Inspraak ontwerp Intergemeentelijke structuurvisie Leek-Roden*. Voorstelnummer 207. 15 april 2009.
- Gemeente Lelystad (2005). *Uitwerkingsnota grondbeleid Lelystad*. 17 mei 2005.
- Gemeente Lelystad (2007a). *Meerjaren Bouwprogramma 2007-2015*. Maart 2007.
- Gemeente Lelystad (2007b). *Start bouw Warande*. Voorstel aan de raad, nr. B07-03221-1.
- Gemeente Lelystad (2007c). *Besluiten van het College van de gemeente Lelystad*, 6 maart 2007.
- Gemeente Lelystad (2007d). *Najaarsnota 2007*. Oktober 2007.
- Gemeente Lelystad (2008a). *Besluitenlijst gemeenteraad 10 april 2008*.
- Gemeente Lelystad (2008b). *Aankoop gronden Warande 1<sup>e</sup> fase*. Raadsvoorstel Nr. B08-02443-1.
- Gemeente Lelystad (2009a). *Stand van zaken financiële crisis Lelystad*. 14 april 2009. Briefkenmerk: U09-06928.
- Gemeente Lelystad (2009b). *Punt 18 van de agenda voor de vergadering van 28 mei 2009*. Voortel aan de raad, nr. B09-03074-1.
- Gemeente Leusden (2004). *Samenwerkingsovereenkomst Tabaksteeg*. Raadsvoorstel. Nummer 2004-4613.
- Gemeente Leusden (2005). *Dynamisch grondbeleid Leusden. De rol, de middelen en de werkwijzen van de gemeente Leusden, afgestemd op de grondmarkt van 2005-2010*. Basisnota.
- Gemeente Leusden (2006). *Woningbouwplanning 2006*. Advies aan het college van B&W. documentnummer. 2006/3355.
- Gemeente Leusden (2007a). *Intentieovereenkomst Valleipark gemeente Leusden – Heijmans Vastgoedrealisatie BV – Heilijgers Projectontwikkeling BV*. April 2007.
- Gemeente Leusden (2007b). *Grondaankoop voor hockeycomplex De Schrammer en Intentieovereenkomst Valleipark*. Raadsvoorstel 17 april 2007. Nummer 2007/1555.



- Gemeente Leusden (2008a). *Programmabegroting 2009-2012*.
- Gemeente Leusden (2008b). *Ontwikkelingsovereenkomst 'Valleipark Leusden'*. Versie d.d. 25 april 2008.
- Gemeente Noordenveld (2007a). *Vestiging voorkeursrechten in de zin van de wet voorkeursrecht gemeenten*. Besluit B&W d.d. 20 maart 2007.
- Gemeente Noordenveld (2007b). *Vestiging voorkeursrecht ex artikel 8 Wet voorkeursrecht gemeenten*. Raadsbesluit 26 april 2007.
- Gemeente Noordenveld (2008a). *Jaarstukken 2007*.
- Gemeente Noordenveld (2008b). *Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van het grondbeleid*. Projectnummer 317019.
- Gemeente Noordenveld (2009). *Grondbeginselen. Nota grondbeleid 2009-2012*. 17 maart 2009 definitief.
- Gemeente Slochteren (2008). *Programmabegroting 2008*.
- Gemeente Slochteren (2008). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Soest (2005). *Nota Grondbeleid*. Cluster grondzaken, oktober 2005.
- Gemeente Soest (2007). *Woonvisie. Soest verbindt bestaand en nieuw*. 21 december 2007.
- Gemeente Soest (2008a). *Nota Grondbedrijffinanciën 2008*. Bijlage 7 van de Voorjaarsnota 2008.
- Gemeente Soest (2008b). *Programmabegroting 2009-2012*.
- Gemeente Soest (2008c). *Programmaverantwoording 2007*.
- Gemeente Soest (2009a). *Ontwerp-Structuurvisie*. Werknummer 331.100.01. 17 februari 2009.
- Gemeente Soest (2009b). *Bestemmingsplan Apollo-Noord. Toelichting*. Maart 2009.
- Gemeente Soest (2009c). *Hart van de Heuvelrug. Ruimtelijk plan Vliegbasis Soesterberg*. Maart 2009.
- Gemeente Ten Boer (2007a). *Begroting 2008 per programma*.
- Gemeente Ten Boer (2007b). *Instemmen met de financiering van het plangebied Woldwijk* Raadsvoorstel 19 december 2007. Agendapunt 14.
- Gemeente Ten Boer (2008). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Tynaarlo (2004). *Bestemmingsplan Ter Borch*. Toelichting. 31 augustus 2004.
- Gemeente Tynaarlo (2007). *Nota Grondbeleid gemeente Tynaarlo*.
- Gemeente Winsum (2005a). *Vaststelling Grondbeleid*. Commissie Ruimte 27 juni 2005. Raadsstuk.
- Gemeente Winsum (2005b). *Verslag commissie Ruimte van 21 maart 2005*.
- Gemeente Winsum (2007). *Verslag van de openbare vergadering van de raadscommissie Ruimte c.a. op dinsdag 25 september 2007*.
- Gemeente Winsum (2008). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Woudenberg (2004a). *Aankoop gronden ten behoeve van woningbouw na 2007*. Raadsbesluit 2004-36.
- Gemeente Woudenberg (2004b). *Woonbebouwing ten noorden van de Nico Bergsteijnweg*. Raadsvoorstel 2004-55.
- Gemeente Woudenberg (2005). *Aankoop boerderij, erf en ondergrond, Landaasweg 17 en 17a te Woudenberg van Hydron*. Raadsvoorstel 2005-88.
- Gemeente Woudenberg (2007a). *Voorkeursrecht in het ontwikkelingsgebied "Nico Bergsteijnweg Noord"*. Raadsbesluit 2007-14.
- Gemeente Woudenberg (2007b). *Aankoop gronden ten behoeve van eventuele woningbouw te Woudenberg*. Raadsvoorstel en Raadsbesluit 2007-71.
- Gemeente Woudenberg (2008a). *Nota Grondbeleid Woudenberg "Grondbeginselen"*. Raadsvoorstel 2008-18, 19 februari 2008.
- Gemeente Woudenberg (2008b). *Nota grondbeleid Woudenberg "Grondbeginselen"*.
- Gemeente Woudenberg (2008c). *Jaarverslag 2007*.
- Gemeente Woudenberg (2009). *Aankoop percelen aan de Laagerfseweg 43*. Raadsvoorstel en –besluit 2009-2.
- Gemeente Zuidhorn (2006a). *Nota Grondbeleid gemeente Zuidhorn*.
- Gemeente Zuidhorn (2006b). *Voorstel over het vaststellen van de nota grondbeleid en aanpassing van de betreffende regelingen*. Raadsvergadering 11 september 2006. agendapunt 7.
- Gemeente Zuidhorn (2007). *Voorstel over de vaststelling van de grondexploitatie voor de Oostergast fase 1 en 2, de beschikbaarstelling van kredieten en het bekrachtigen van de opgelegde geheimhouding*. Raadsvergadering 19 november 2007. Agendapunt 10.
- Gemeente Zuidhorn (2008a). *Programmabegroting 2009*.
- Gemeente Zuidhorn (2008b). *Jaarverslag en Jaarrekening 2007*.
- Gemeente Zwolle (2004a). *Nota Grondbeleid. Toelichting*. Versie 4.0.
- Gemeente Zwolle (2004b). *Nota Grondbeleid. Toelichting. Bijlagen*. Versie 4.0.
- Gemeente Zwolle (2007a). *MPV 2007. Op hoofdlijnen*. Definitieve versie, 15 mei 2007.
- Gemeente Zwolle (2007b). *Intrekking en doorhaling Wet voorkeursrecht gemeenten Stadshagen II, voor het gedeelte ter hoogte van Scholtenseeg nr. 2*. Collegevoorstel 04-12-2007.
- Gemeente Zwolle (2008a). *Discussiepunten rondom de Nota Grondbeleid 2008 i.o.* Informatienota voor de raad. 16-12-2008.
- Gemeente Zwolle (2008b). *Ontwikkeling Stadshagen II: samenwerkingsovereenkomst gemeente met marktpartij*. Collegevoorstel 07-04-2008.

- Gemeente Zwolle (2008c). *Bouwclaimovereenkomst*. Brief ter informatie aan de raad, d.d. 28 april 2008.
- Gemeente Zwolle (2008d). *Kampen in Cijfers 2007/2008*. Afdeling Informatie, Onderzoek & Statistiek gemeente Zwolle. Versie 1, september 2008.
- Gemeente Zwolle (2008e). *Woonprogramma 2008*. 25 februari 2008.
- Gemeente Zwolle (2009a). *Nota van uitgangspunten MPV-2009*. Definitieve versie, 26 januari 2009.
- Gemeente Zwolle (2009b). *Grondprijzennota 2009*. 5 januari 2009.
- Provincie Groningen (2006). *Beleidsregel Besluit Locatiegebonden Subsidies 2005-2009, voor de Regio Groningen-Assen*. 4 juli 2006.
- Provincie Utrecht (2005). *Nota Capaciteit Woningbouwlocaties 2005*. Dienst Ruimte en Groen. Augustus 2005.
- Provincie Utrecht (2008). *Nota Capaciteit woningbouwlocaties 2008*. Augustus 2008.
- Provincie Utrecht (2009). *Aankoop vliegbasis Soesterberg*. Statenvoorstel 17 maart 2009. Registratienummer:2009INT238927.
- Rigo Research en Advies BV (2005). *Woningbouwcapaciteit stedelijke regio's en de woningbouwafspraken 2005*. 15 september 2005.
- Rigo Research en Advies BV (2006). *Woningbouwcapaciteit provincies en de stedelijke regio's 2006*. Juni 2006.
- Rigo Research en Advies BV (2007a). *Hardheid woningbouwlocaties provincie Utrecht*. In opdracht van de provincie Utrecht.
- Rigo Research en Advies BV (2007b). *Plan Capaciteit stedelijke regio's 2007*. Juni 2007.
- Rigo Research en Advies BV (2008). *Plan Capaciteit stedelijke regio's 2008*. Juni 2008.
- TNO Bouw en Ondergrond (2008). *Ontwikkelingen in de woningvoorraad in Nederland, de G31-steden en de 40 krachtwijken in 2007*.
- VROM (2006). *Accountmanagers Directie Stad & Regio*. Januari 2006.
- VROM (2008). *Structuurvisie Randstad 2040. Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio*. Vastgesteld in de ministerraad van 5 september 2008.

#### Kamerstukken

- Tweede Kamer der Staten Generaal (2007a). *Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie*. Kamerstuk 31 200 XV III, 27 562, 30 607, nr. 10.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2007b). *Jaarverslag van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)*. Kamerstuk 31031 XI, nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008a). *Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie*. Kamerstuk 31 700 XVIII, nr. 11.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2008b). *Jaarverslag van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI)*. Kamerstuk 31 444 XI, nr. 1.
- VROM/WWI (2008). *De woningbouwafspraken 2005-2010 en BLS middelen. Brief van de minister aan het dagelijks bestuur van de budgethouder BLS*. Kenmerk: S&B2008099568.

#### Websites

- [http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Begrotingsproces/Begrotingsuitvoering\\_en\\_controle/Tekstuele\\_toelichting\\_en\\_uitleg\\_begrotingsuitvoering\\_en\\_controle](http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Begrotingsproces/Begrotingsuitvoering_en_controle/Tekstuele_toelichting_en_uitleg_begrotingsuitvoering_en_controle) (bekeken op 22 april 2009)
- <http://www.regiogroningenassen.nl/programmas/wonen> (bekeken op 24 april 2009)
- <http://www.assen.nl/smartsite25944.htm> (bekeken op 24 april 2009)
- <http://www.assen.nl/smartsite26774.htm> (bekeken op 24 april 2009)
- <http://www.de-held.nl/PermaLink,guid,4f6eb331-4269-4343-95f1-feb9c00aa978.aspx> (bekeken op 27 april 2009)
- <http://gemeente.groningen.nl/algemeen-nieuws/17988> (bekeken op 27 april 2009)
- <http://www.propertynl.com/producten/nieuwsbrief/default.asp?id=4687> (artikel d.d. 09-07-2007) (bekeken op 29 april 2009)
- [http://www.deoostergast.info/de\\_oostergast/cijfers/index.html](http://www.deoostergast.info/de_oostergast/cijfers/index.html) (bekeken 1 mei 2009)
- <http://www.zwolle.nl/cms/cms.nsf/AlIByUNID/120D2B8375003A2A4125759800527AAB> (bekeken op 1 mei 2009)
- <http://www.zwolle.nl/cms/cms.nsf/AlIByUNID/F31915BA339103C0412570F4004D1BF6> (bekeken op 4 mei 2009)
- [http://www.kampen.nl/ris/raad/raadsbesluiten/besluitenlijstraad23apr09/id\\_7063846?term=projectplan](http://www.kampen.nl/ris/raad/raadsbesluiten/besluitenlijstraad23apr09/id_7063846?term=projectplan) (bekeken op 1 mei 2009)
- <http://www.vathorst.com/overvathorst/page.aspx?pagelid=22> (bekeken op 4 mei 2009).
- <http://www.vathorstwestnoord.nl/plangebied/> (bekeken op 4 mei 2009).
- [http://www.vathorstwestnoord.nl/nieuws/26/gemeenteraad\\_wijst\\_bouw\\_in\\_vathorst\\_noord\\_af/](http://www.vathorstwestnoord.nl/nieuws/26/gemeenteraad_wijst_bouw_in_vathorst_noord_af/) (bekeken op 4 mei 2009).
- <http://www.baarn.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&jaar=2008&maand=3&pagid=428&stukid=7706> (bekeken op 5 mei 2009).

- <http://www.bunschoten.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=2&stukid=8000> (bekeken op 5 mei 2009).
- <http://www.rengerswetering.nl/Nieuwsbrief%20rengerswetering2.pdf> (bekeken op 5 mei 2005).
- [http://www.warande.nl/nl/Nieuws\\_Warande\\_een\\_groene\\_woonomgeving/Nieuwsfeiten/Woningbouw\\_Warande\\_start\\_in\\_najaar\\_2009.html](http://www.warande.nl/nl/Nieuws_Warande_een_groene_woonomgeving/Nieuwsfeiten/Woningbouw_Warande_start_in_najaar_2009.html) (bekeken op 8 mei 2009).
- <http://www.warande.nl/nl/home> (bekeken op 8 mei 2009)
- [http://www.almerevandaag.nl/nieuws/almere/article4672496.ece/Zeevolde\\_bouwt\\_zelf\\_wel](http://www.almerevandaag.nl/nieuws/almere/article4672496.ece/Zeevolde_bouwt_zelf_wel) (bekeken op 11 mei 2009)
- <http://vois.datawonen.nl/quickstep/QsBasic.aspx?var=bbgtot> (bekeken op 14 mei 2009)
- <http://www.leusden.nl/sjablonen/1/infotype/announcement/announcement/view.asp?objectID=3599> (bekeken op 14 mei 2009).
- <http://www.meerstad.eu/nieuws/2007/06/28/meerwaarde-in-meerstad/> (bekeken op 21 mei 2009)
- [http://www.almere.nl/de\\_stad/stadsprojecten/almere\\_principles](http://www.almere.nl/de_stad/stadsprojecten/almere_principles) (bekeken op 24 mei 2009)