

Gebiedsontwikkeling, een kennis- en onderzoeksagenda

Erwin van der Krabben

INLEIDING

In zijn oratie uit 2019 stelt Edwin Buitelaar als de centrale vraag voor het vakgebied grond- en vastgoedontwikkeling: ‘hoe kunnen we grond- en vastgoedontwikkeling verklaren?’ (Buitelaar, 2019). Geen onbelangrijke vraag, omdat het betrekking heeft op de wijze waarop efficiënt en duurzaam gebieden worden (her)ontwikkeld die aansluiten bij de vraag naar ruimte ten behoeve van de bouw van woningen, bedrijfsgebouwen, commercieel vastgoed, recreatieve voorzieningen en ander vastgoed waarin we wonen, werken, recreëren en verblijven. Maar het vakgebied is breder. Het gaat ook over de werking van de grondmarkt de wijze waarop aanbieders van grond in de vraag naar grond ten behoeve van gebiedsontwikkeling voorzien. En de werking van de woningbouwmarkt en de bouw van ander vastgoed, de wijze waarop aanbieders van nieuwbouw voorzien in de vraag naar nieuwgebouwd vastgoed, binnen die gebiedsontwikkelingen. En ook de wijze van verstedelijking, de mate waarin en op welke plekken ruimte wordt vrijgemaakt benodigd voor gebiedsontwikkelingen. Er is meer dan genoeg urgentie om méér aandacht te besteden aan het vakgebied. De woningmarktcrisis in Nederland wordt deels veroorzaakt door dat ruimtelijke plannen voor gebiedsontwikkelingen niet snel genoeg kunnen worden ontwikkeld en doordat woningbouwers onvoldoende woningen bouwen. In de markt voor commercieel vastgoed waren er nog niet zo lang geleden grote zorgen over het overaanbod van plannen voor nieuwbouw. Met betrekking tot de markt voor bedrijventerreinen is er al lang discussie over de kwaliteit van die gebieden en is er bovendien veel maatschappelijke onrust over het opsouperen

van ruimte voor grote, ruimte-vragende activiteiten. Het ligt zeer voor de hand dat er op korte termijn grote maatschappelijke vragen komen over het hergebruik van ruimte in het landelijk gebied.

Ondanks die urgentie en hoewel, althans in Nederland, toch enkele hoogleraren – waaronder de auteur van dit artikel – hun leeropdracht ontlenen aan dit vakgebied, is er in het wetenschappelijk onderzoek relatief weinig aandacht voor het vakgebied van gebiedsontwikkeling. Ik vermoed dat daar in elk geval twee redenen voor zijn. In de eerste plaats is ‘gebiedsontwikkeling’, als wetenschappelijk vakgebied, vooral een Nederlandse aangelegenheid. Ik ken geen buitenlandse collega’s met de leeropdracht gebiedsontwikkeling. Dat heeft vermoedelijk te maken met het feit dat we in Nederland, anders dan elders, gebiedsontwikkeling als een apart vakgebied beschouwen. Het realiseren van een gebiedsontwikkeling, waar vervolgens vastgoed kan worden ontwikkeld, is in Nederland tot op zekere hoogte een doel op zich. In veel andere landen daarentegen maakt gebiedsontwikkeling gewoon deel uit van het proces van vastgoedontwikkeling. Dat heeft natuurlijk vooral te maken met de actieve rol die Nederlandse gemeenten spelen op de grondmarkt, iets wat in de meeste andere Westerse landen niet het geval is. Veel van de internationale wetenschappelijke publicaties over gebiedsontwikkeling hebben dan ook betrekking op Nederlandse praktijken. In de tweede plaats is het lastig om algemeen-geldende verklaringen te vinden voor het verloop van gebiedsontwikkelingen, omdat specifieke locatietekenen vermoedelijk een grote rol spelen in de uitkomsten van gebiedsontwikkelingen. Dat zorgt voor grillige uitkomsten, die moeilijk te

verklaren, laat staan te voorspellen zijn. Dat alles betekent nog niet dat wetenschappelijke kennis over gebiedsontwikkeling ontbreekt. Gelukkig wordt er wél veel onderzoek gedaan naar vraagstukken die betrekking hebben op aspecten van gebiedsontwikkeling. Al die deelonderzoeken geven inzicht in het hele proces van gebiedsontwikkeling. Daarbij valt te denken aan onderzoek naar de werking van de grondmarkt, onderzoek naar de bouw van nieuw vastgoed, onderzoek naar de effecten van ruimtelijke ordening en ander beleid op grond- en vastgoedontwikkeling, en onderzoek naar de effectiviteit van regelgeving en instrumentarium op grond- en vastgoedontwikkeling.

In deze context doe ik in deze bijdrage een poging om een aanzet te geven tot een kennis- en onderzoeksagenda met betrekking tot het vakgebied 'gebiedsontwikkeling'. Om het behapbaar te houden beperk ik me daarbij tot gebiedsontwikkeling ten behoeve van woningbouw: de werking van de grond- en woningbouwmarkt. En bovendien besteed ik hoofdzakelijk aandacht aan twee thema's die betrekking hebben op de huidige woningbouwcrisis in Nederland en momenteel vol in de aandacht staan. Daarbij gaat het wat mij betreft om twee maatschappelijk relevante hoofdvragen. Ten eerste, waarom worden er in Nederland al jaren minder woningen gebouwd dan gewenst, leidend tot een aanzienlijk (statistisch) woningtekort?¹ En ten tweede, waarom is er vaak sprake van financiële tekorten in woningbouwprojecten, hoewel woningprijzen in de afgelopen jaren veel harder gestegen zijn dan bouwkosten, waardoor de opbrengsten van woningbouwontwikkeling zijn toegenomen? Ter onderbouwing van die kennis- en onderzoeksagenda ga ik in paragraaf 2 eerst in op de werking van de grond- en woningbouwmarkt. Vervolgens geeft paragraaf 3 kort de contouren van het rijksbeleid ten aanzien van het huidige woningbouwprogramma. Dat alles leidt in paragraaf 4 tot een aanzet voor een kennis- en onderzoeksagenda.

GEBREKKIGE WERKING VAN DE GROND- EN WONINGBOUWMARKT, DE ROL VAN DE OVERHEID EN ONGEWENSTE MARKTUITKOMSTEN²

Ten grondslag aan een kennis- en onderzoeksagenda behoort uiteraard een probleemanalyse te liggen. Een uitgebreide analyse van de werking van de grond- en woningbouwmarkt valt buiten het bestek van dit artikel (zie daarvoor bijvoorbeeld: Van der Krabben, 2021; Buitelaar, 2021; Rouwendal en Koomen, 2022). In plaats daarvan bespreek ik hier kort enkele kenmerken van de werking van de grond- en woningbouwmarkt, de rol van de overheid en regelgeving, en ongewenste marktuitkomsten.

Gebrekkige werking van de grond- en woningbouwmarkt

De grond- en woningbouwmarkt vertonen alle kenmerken van een imperfecte markt. Ruim twintig jaar geleden beschreef het CPB al uitvoerig de imperfecties van de grondmarkt. Anno 2021 vinden we in feite nog dezelfde onvolkomenheden (CPB, 1999; Segeren et al., 2005; Segeren, 2007). Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren, er is sprake van een 'dunne' markt met relatief weinig transacties, waardoor bijvoorbeeld markt-informatie over grondprijzen onvolledig is, de grondmarkt is vaak niet transparant, waardoor niet altijd direct duidelijk is wie de eigenaar is of er onzekerheid is over de (toekomstige) bestemming, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en fluctuaties in prijzen op die markt. Ten slotte is er, zeker in een dichtbebouwd land als Nederland, een grote invloed van het ruimtelijke beleid, dat tot aanbodrestricties leidt.

Die imperfecties uiten zich op allerlei manieren:

- Aanbodrestricties op de grondmarkt leiden tot een lage prijselasticiteit van het aanbod op de woningbouwmarkt. In vergelijking tot andere Europese landen reageren woningbouwers in Nederland minder snel op de toegenomen vraag. Dit hangt samen met planologische re-

gelgeving (lange procedures, ingewikkelde ruimtelijke vraagstukken), schaarse ruimte en conflicterende ruimteclaims, maar ook met de praktijk van gebiedsontwikkeling (grootschalig; integraal; complex). Gevolg: de woningbouwproductie blijft achter bij de vraag.

- Het eigendom van grond is in juridische zin sterk beschermd. Dit leidt tot marktmacht voor grondeigenaren: wie over de grond beschikt verwerft ook de bouwrechten. Discussies over mogelijke ingrepen in het eigendomsrecht, zoals afschaffing of inperking van het zelfrealisatierecht of het opleggen van een bouwplicht, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gevoerd, maar hebben niet geleid tot aanpassingen in het recht. Kortom: eigendomsverhoudingen op de grondmarkt hebben vermoedelijk invloed op het tempo waarin gebouwd wordt en op het woningbouwprogramma.
- De 'voorspelbaarheid' van ruimtelijke ordening en verstedelijking (denk aan de Vinex) maakt het interessant voor marktpartijen om strategisch gronden te verwerven. Omdat bovendien slechts een beperkt aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig en vroegtijdig gronden te verwerven is er kans op (regionale) marktconcentratie en daaruit voortkomende marktmacht voor een klein aantal projectontwikkelaars. Die marktmacht, die overigens medebepaald wordt door de uniciteit en locatiegebondenheid van grond, kan ertoe leiden dat nieuwe woningbouwers niet of nauwelijks kunnen toetreden tot de markt. Dat staat vernieuwing in de weg en kan zelfs de prijzen van nieuwbouwwoningen beïnvloeden.
- In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is er vaak sprake van scheve en onvolledige informatie. Voor marktpartijen is het kostenverhaal door gemeenten vaak niet transparant en de kosten die gemeenten in rekening brengen verschillen aanzienlijk per project en per gemeente. Voor gemeenten is het juist moeilijk om goed inzicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar.
- Marktpartijen ervaren het huidige kostenverhaal

door gemeenten als complex en onvoldoende transparant. Weliswaar is er een wettelijk vastgelegde kostensoortenlijst, maar in anterieure overeenkomsten - van toepassing op het overgrote deel van de gebiedsontwikkelingen - hoeft de kostensoortenlijst niet als uitgangspunt gehanteerd te worden. Bovendien is het kostenverhaal niet toereikend. Het lijkt erop dat een steeds groter deel van de publieke kosten niet langer kan worden verhaald op ontwikkelende eigenaren, omdat de projectopbrengsten hiervoor geen ruimte bieden. Eenduidig inzicht in de omvang van het kostenverhaal en de toereikendheid daarvan ontbreekt.

- In veel regio's zal de druk op de grondmarkt de komende jaren naar verwachting toenemen, niet alleen vanwege de toegenomen vraag naar grond voor woningbouw, maar ook door vraag naar ruimte vanuit andere sectoren. Dit heeft mogelijk een prijsopdrijvend effect op de markt voor ruwe grond. Ruwe grond wordt schaarser, waardoor in theorie in ieder geval een groter deel van de residuele waarde van grond (bepaald door wat de grond in de toekomst kan opbrengen op basis van de bestemming) naar de oorspronkelijke eigenaar van de grond zal gaan. Conflicterende ruimteclaims (ontwikkeling nieuwe natuur, stikstof, landbouw- en energietransitie) leiden bovendien mogelijk tot een herverdeling van functies. De regionale afstemming van die ruimteclaims vindt nog onvoldoende plaats (IBO-RO, 2021).
- Van wie is de grond? Inzicht in prijsontwikkelingen en eigendomsverhoudingen op de grondmarkt is beperkt. Weliswaar worden alle transacties en het eigendom geregistreerd, maar op basis van deze registraties is vaak niet goed af te leiden welke rechten er zijn verbonden aan de grond en welke verwachtingen er spelen ten aanzien van toekomstige bouwrechten. Ook is niet goed af te leiden welk type partijen betrokken zijn bij grondtransacties en met welk doel de grond wordt verworven.

De rol van de overheid en regelgeving

De onvolledige werking van de grond- en woningbouwmarkt vormt aanleiding voor gemeenten om

TABEL 1 ► INSTRUMENTARIUM GRONDBELEID

Instrumentarium gemeenten ten behoeve van actief grondbeleid	Instrumentarium gemeenten ten behoeve van faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> • Actieve bouwgrondproductie • Bouwclaimmodel: grondverwerving in ruil voor bouwclaims • PPS/deelnemingen (joint venture; grondexploitatiemaatschappij) • Wet voorkeursrecht gemeenten • Onteigening • Erfpacht 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal op basis van anterieure overeenkomst (vrijwillig overeengekomen) • Kostenverhaal op basis van exploitatieplan (afdwingbaar, op basis van wettelijk voorgeschreven kostensoorten en rekenregels) • Kostenverhaal zonder tijdvak (in geval van organische gebiedsontwikkeling) • Bijdragen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen • Stedelijke kavelruil

Bron: Van der Krabben (2021)

via ruimtelijke ordenings- en grondbeleid invloed uit te oefenen op de beschikbaarheid van grond voor woningbouwontwikkeling. Een uitgebreide ‘instrumentenkoffer’ helpt hen daarbij. Gemeenten zijn in Nederland vrij om te kiezen tussen een actief en een faciliterend grondbeleid. Bij een actief grondbeleid verwerven gemeenten alle benodigde grond voor een gewenste gebiedsontwikkeling, maken die grond bouwrijp en leggen de noodzakelijke infrastructuur aan, en verkopen vervolgens bouw kavels aan projectontwikkelaars en/of eindgebruikers. De opbrengsten uit kavelverkoop worden gebruikt om de verwervingskosten en de overige kosten te dekken. Wat overblijft, kunnen gemeenten aanwenden voor andere doeleinden. Als er een tekort ontstaat, moeten gemeenten dat uit andere middelen dekken. Bij een faciliterend grondbeleid verwerven gemeenten zelf geen grond, maar faciliteren zij initiatieven voor gebiedsontwikkeling van marktpartijen wanneer deze passen in de ruimtelijke visie van de gemeente. Dat faciliteren bestaat vooral uit het bestemmingsplan-technisch medewerking verlenen aan het initiatief, de aanleg van noodzakelijke publieke voorzieningen, waarvan de kosten worden verhaald op de ontwikkelende grondeigenaar en in voorkomende gevallen het onteigenen van grond die noodzakelijk is voor de gewenste ontwikkeling.

Hoewel gemeenten over een uitgebreide ‘instrumentenkoffer’ beschikken, ter ondersteuning van zowel actief als faciliterend grondbeleid (tabel 1), doen zich wel problemen voor met betrekking tot

de financiering van gebiedsontwikkeling. Veel gemeenten zijn in de afgelopen jaren overgeschakeld op een faciliterend grondbeleid, waarbij ze aangewezen zijn op financiering van publieke voorzieningen via het kostenverhaal. Het kostenverhaal wordt echter begrensd door de regeling over *macro-aftopping*: er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Dit leidt steeds vaker tot zogenoemde *publieke onrendabele toppen* in grondexploitaties. Een gevolg hiervan is dat het kostenverhaal soms ontoereikend is en dat gebiedsontwikkelingen steeds minder goed in staat zijn ‘zichzelf financieel te bedruipen’ (Van der Krabben, 2011; Stauttner et al., 2021).

Woningbouwontwikkelingen worden daarnaast beïnvloed door het verstedelijkingsbeleid. In de eerste plaats via aanbodrestricties en de invloed daarvan op de prijselasticiteit van het aanbod (zie onder meer Besseling et al., 2008; Michielssen et al., 2017). Besseling et al. (2008) stellen dat aanbodrestricties er hoogstwaarschijnlijk verantwoordelijk voor kunnen worden gehouden dat de nieuwbouw in Nederland slecht reageert op prijsstijgingen (zie ook OECD, 2021). Die aanbodrestricties hebben daarnaast ook invloed op de woningprijzen. Een deel van de stijging van de woningprijzen kan worden verklaard uit een zogenoemde ‘schaarstepremie’ die het gevolg is van aanbodbeperkingen (Besseling et al., 2008).

Ook het zogeheten recht op zelfrealisatie heeft een belangrijke invloed op de werking van de grond-

en woningbouwmarkt. Het recht leidt tot *locationele monopolies*. Als een projectontwikkelaar of bouwbedrijf grond verwerft en hij in staat is de grond te ontwikkelen conform het bestemmingsplan is onteigening niet mogelijk. Dit betekent dat een gemeente in een dergelijk geval verplicht is een vergunning te verlenen. Het zelfrealisatierecht heeft gevolgen voor de concurrentie op de woningbouwmarkt. Bovendien maakt het zelfrealisatierecht het interessant voor marktpartijen om strategisch grondposities in te nemen, wat mogelijk kan leiden tot vertragingen in gebiedsontwikkeling.

Ongevenste marktuitskomsten

De gebrekkige werking van de grond- en woningbouwmarkt leidt ertoe dat economische prikkels mogelijk onvoldoende de goede kant op sturen, waardoor ongevenste marktuitskomsten ontstaan vanuit maatschappelijk perspectief.

In de eerste plaats komt bouwgrond soms niet op tijd beschikbaar voor de gewenste nieuwbouw van woningen, waardoor niet op tijd en in voldoende mate in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien. Vertragingen kunnen optreden in “het hard maken” van zachte plancapaciteit (planologische procedures; stikstofproblematiek) en soms zit versnipperd eigendom van grond op een woningbouwlocatie in de weg. Daarnaast wijzen verschillende studies erop dat een deel van de harde plancapaciteit – waar bij wijze van spreken vandaag nog met bouwen kan worden gestart – langer onbebouwd blijft dan mag worden verwacht. Het gaat zowel om gronden in eigendom van gemeenten als van marktpartijen. De redenen daarvoor zijn divers. Zo zijn er soms toch nog bezwaarprocedures mogelijk en kan ook de financiering van de gebiedsontwikkeling en/of de financiële haalbaarheid een probleem zijn. Ook is het niet ondenkbaar dat strategische overwegingen van grondeigenaren (zoals spreiding van bouwvolume over meerdere jaren of speculeren op verdere stijging woningprijzen) een rol spelen bij uitstel van woningbouwproductie.

In de tweede plaats hebben veel woningbouwprojecten te kampen met aanzienlijke onrendabele toppen. Dat kan voor een deel worden verklaard uit de eisen van gemeenten aan woningbouwprogramma's (aandeel betaalbare woningbouw) en de toerekening van publieke infrastructuurkosten aan grondexploitaties. Maar de stijgende inbrengwaarde van ruwe grond – de kosten voor de verwerving van die grond – speelt mogelijk ook een rol. In financiële zin zijn de grond- en woningmarkt communicerende vaten. Stijgt de prijs van woningen, dan stijgt de waarde van de grond, mits de bouwkosten ongewijzigd blijven of in elk geval minder hard stijgen. Dat leidt tot een “strijd om het surplus” tussen de oorspronkelijke grondeigenaren, gemeenten, projectontwikkelaars, bouwers en beleggers. Op kansrijke woningbouwlocaties hebben de oorspronkelijke grondeigenaren veel macht en kunnen ze vermoedelijk hoge prijzen vragen voor de ruwe grond.

Marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren, op basis van een verworven grondpositie, leidt tot een sterke positie voor die eigenaar, wanneer hij met een gemeente onderhandelt over het woningbouwprogramma. Die gemeente moet immers wel zakendoen met de grondeigenaar, door het zelfrealisatierecht van de laatste. Gemeenten hebben weliswaar het laatste woord via de vaststelling van het bestemmingsplan en de afgifte van de bouwvergunning, maar zij zijn daarbij wel gebonden aan het vaststellen van een economisch uitvoerbaar plan.

Ten slotte maakt het restrictieve ruimtelijke beleid, in combinatie met het recht op zelfrealisatie, het interessant voor marktpartijen (en gemeenten) om vroegtijdig en strategisch grondposities in te nemen (*land banking*). Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat er in sommige woningmarktregio's een bepaalde mate van marktconcentratie ontstaat. Marktconcentratie is vanuit mededingingsoogpunt ongewenst. Overigens moet hierbij wel in ogenschouw worden genomen dat de woningmarkt een typische voorraadmarkt is. Gevolg daarvan is dat in de meeste gevallen nieuwbouw prijsvolgend en niet prijszettend is.

Kennisvragen die hier uit voortkomen hebben vooral betrekking op het vergroten van inzicht in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de werking van de grond- en woningbouwmarkt en de mate waarin dit van invloed is op marktuitskomsten.

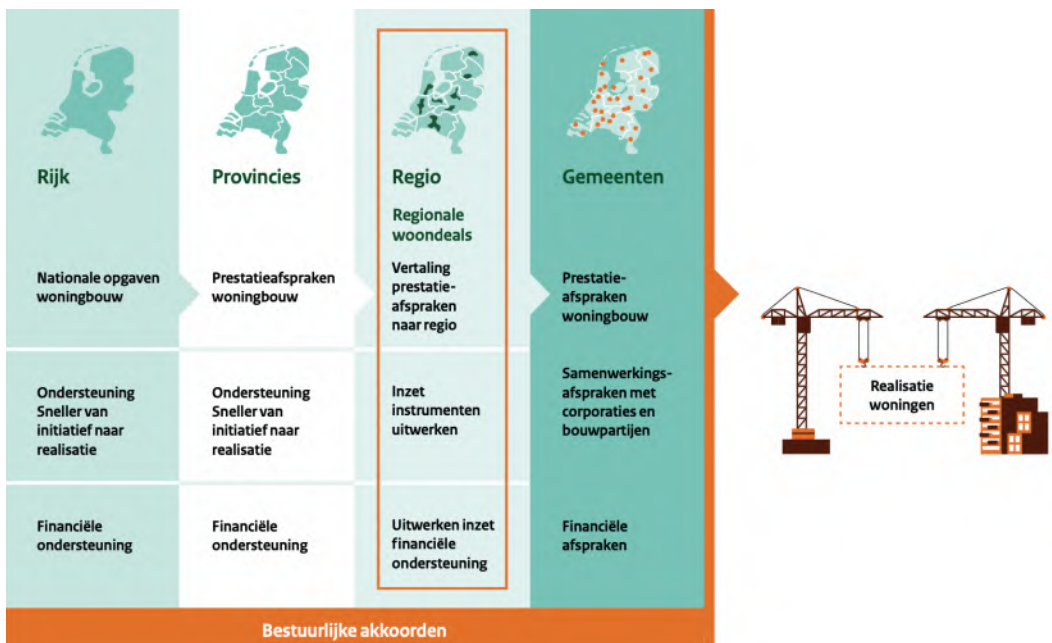
RIJKSBELEID: DE NATIONALE WOON- EN BOUWAGENDA

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft onlangs de eerste plannen van het kabinet gepresenteerd gericht op het versterken van de regie van het rijk van de realisatie en versnelling van de woningbouwopgave. In de Nationale Woon- en Bouwagenda worden de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst (Ministerie BZK, 2022a).³ In het programma Woningbouw wordt de aanpak van het Rijk om de woningbouw te versnellen uiteengezet. Doelstelling is om in de periode tot en met 2030 900.000 woningen te bouwen, waarvan ten minste twee derde betaalbare huur- en koopwoningen (Ministerie BZK, 2022b).

De sturing in het Programma woningbouw verloopt langs vier actielijnen: 1) versterken regie; 2) sneller van initiatief naar realisatie; 3) stimuleren snelle woningbouw; en 4) grootschalige woningbouw. Het schema in figuur 1 geeft aan dat in de regio's de bouwopgave en de inzet van (financiële) ondersteuning in samenhang wordt uitgewerkt tot woondeals, met wederzijds bindende afspraken tussen overheden. De daadwerkelijke realisatie van woningen vindt plaats in gemeenten, door samenwerking van gemeenten met corporaties en bouwpartijen.

Kennisvragen die hier uit voortkomen hebben vooral betrekking op de effecten van het huidige beleid van overheden en van regelgeving en van de te verwachten effecten van eventuele wijzigingen in beleid en regelgeving.

FIGUUR 1 ► DE AANPAK MET REGIE OP DE NATIONALE WONINGBOUWOPGAVE



Bron: Ministerie BZK (2022b)

EEN (AANZET TOT EEN) KENNIS- EN ONDERZOEKSAGENDA GEBIEDSONTWIKKELING

Welke kennis zou nu kunnen bijdragen aan een effectieve uitvoering van dit beleid en de gewenste versnelling van de woningbouwproductie? En welke inzichten ontbreken in de mechanismen die de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen beïnvloeden? Een deel van die kennisbehoefte gaat over ‘het verklaren van grond- en woningbouwontwikkeling’. Daarnaast zijn er kennisvragen over de effectiviteit en gevolgen van beleid en regelgeving. Juist omdat beleid en regelgeving een grote rol spelen in de werking van de grond- en woningbouwmarkt en omdat beleid en regelgeving handelingsperspectief biedt voor overheden om te interveniëren in de markt voor grond- en woningbouw is het gewenst om bestaand beleid en regelgeving en voorstellen voor nieuw beleid en aanpassingen in regelgeving te evalueren.

Werking van de grondmarkt

Hoewel er waarschijnlijk geen land ter wereld is waar kadastrale informatie zo volledig is als in Nederland is de werking van de grondmarkt paradoxaal genoeg niet transparant. Onderzoek zou zich in eerste instantie moeten richten op het eigendom van grond (welke partijen bezitten grond en waar), marktaandeelen van grondeigenaren, grondtransacties en grondprijzen. Met betrekking tot grondprijzen is inzicht gewenst in verwervingsprijzen voor grond, respectievelijk onderscheiden naar bestemming en onderscheiden naar beschikbaarheid van die grond voor het door het bestemmingsplan toegestane gebruik (ruwe grond versus bouwrijpe grond). Daarnaast is meer kennis gewenst over de doorlooptijd van plannen (respectievelijk van ‘zacht’ naar ‘hard’ en van ‘hard’ naar ‘woningbouw’).

In de tweede plaats is onderzoek nodig naar de ‘oorzaken’ van ingenomen grondposities, marktaandeelen van grondeigenaren en grondprijzen. Hierboven werd al verwezen naar eerder onderzoek naar de invloed van ruimtelijke ordeningsbeleid op de waarde van grond. Op vergelijkbare wijze kan onderzocht worden wat de invloed is van bijvoorbeeld klimaatverandering en -beleid,

investeringen in bereikbaarheid en luchtkwaliteit op grondeigendom en de waarde van grond. Ook is meer inzicht gewenst in de invloed van actief dan wel faciliterend grondbeleid van gemeenten, vaststelling van zachte en harde plannen, woningbouwprogrammering (aandeel ‘betaalbaar’), toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten, erfpacht en ontwikkeling van woningprijzen op grondeigendom en grondprijzen.

In de derde plaats is meer inzicht gewenst in wat nu de ‘gevolgen’ zijn voor marktuitkomsten op de grondmarkt. In welke mate is er sprake van (regionale of lokale) marktconcentratie van bepaalde grondeigenaren? In welke mate vindt er speculatie plaats op de grondmarkt? Wat is de invloed van grondeigendom en verwervingsprijzen op (de omvang van) het kostenverhaal? Wat is de invloed van grondeigendom (en mogelijke marktconcentratie) op het tempo waarin harde plannen worden ontwikkeld? Een belangrijke vraag, met het oog op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen, is wat de omvang van de ‘waardesprong’ is op de grondmarkt, als gevolg van een bestemmingswijziging (het verschil tussen de waarde van de ruwe grond ná bestemmingswijziging en de waarde van die grond vóór bestemmingswijziging). Daaraan gekoppeld is de vraag hoe die waardesprong is verdeeld over de partijen die deel uitmaken van de bouwkolom: de eigenaar van de grond in het oorspronkelijke gebruik, een eventuele speculerende tijdelijke eigenaar, de (publieke of private) eigenaar die de grond heeft verworven met het doel die grond te ontwikkelen conform de nieuwe bestemming, of andere partijen die deel uitmaken van de bouwkolom, tot en met de eigenaar van de nieuwe woning aan toe? Inzicht in de omvang en verdeling van de waardesprong is belangrijk, omdat het van invloed is op de omvang van de publieke kosten van infrastructuur die kunnen worden verhaald op een grondexploitatie en de eventuele omvang van de publieke onrendabele top die resteert.

Tenslotte stel ik nog een ‘technische’ vraag over het gebruik van grondexploitaties. Grondexploitaties geven inzicht in de opbrengsten en kosten van

een gebiedsontwikkeling. Aangezien de grondexploitatie voor aanvang van het ontwikkelproces moet worden opgesteld, berusten de gehanteerde bedragen over te verwachten opbrengsten en kosten grotendeels op aannames. Voor zover mij bekend vindt er in de praktijk nauwelijks of geen ex-post evaluatieonderzoek plaats van de gerealiseerde versus de geprognosticeerde opbrengsten en kosten van grondexploitaties. Gezien de belangrijke rol die grondexploitaties spelen in de besluitvorming over gebiedsontwikkeling is dergelijk inzicht wel gewenst.

Werking van de woningbouwmarkt

De nieuwbouwmarkt voor woningen is weliswaar transparanter dan de grondmarkt, maar ook hier is een verbetering van het inzicht in marktuitskomsten mogelijk. Daarbij gaat het onder meer om de omvang van de nieuwbouwproductie, de samenstelling en kwaliteit van de nieuwbouw, de doorlooptijd van het bouwproces, de prijzen van nieuwbouwwoningen (ten opzichte van woningen in de bestaande voorraad), de omvang van de bouwkosten, marktaandeelen van aanbieders van nieuwbouwwoningen en de mate van marktselectie en concurrentie in de markt voor nieuwbouwwoningen.

In de tweede plaats kunnen we weer vragen stellen over de 'oorzaken' van deze marktuitskomsten op de woningbouwmarkt. Wat is de invloed van ruimtelijk ordeningsbeleid (onder meer in relatie tot discussie 'bouwen in bestaand stedelijk gebied' versus 'bouwen op uitleglocaties') en ander overheidsbeleid op de omvang van de nieuwbouwproductie en op woningprijzen? Wat is de invloed van woningbouwsubsidies op nieuwbouwproductie, kwaliteit en woningprijzen? Wat is de invloed van (veranderingen in) woningprijzen op de opbrengsten van woningbouwprojecten? Wat is de invloed van grondeigendom en grondbeleid door gemeenten op woningbouwproductie? Wat is de invloed van duurzaamheidseisen en (veranderingen in) voorwaarden aan woningbouwprogramma's op de opbrengsten van woningbouwprojecten? Heeft mogelijke marktconcentratie op de grondmarkt invloed op het tempo waarin

woningen worden gebouwd, op de kwaliteit van die woningen, of op de prijzen van nieuwbouwwoningen? Wat is de invloed van locatonele monopolies op de grondmarkt (ontbreken van marktselectie) op woningbouwproductie en woningbouwprogramma's? Wat is de invloed van (regionale en lokale) marktaandelen van aanbieders van nieuwbouwwoningen op de omvang en het tempo van nieuwbouw, op de samenstelling van nieuwbouwprogramma's en op prijzen van nieuwbouwwoningen?

Vragen over de 'gevolgen' van de marktuitskomsten op de woningbouwmarkt hebben betrekking op de werking van de woningmarkt (voorraad én nieuwbouw) en ruimtelijke kwaliteit. Met betrekking tot de werking van de woningmarkt kunnen we vragen stellen over het effect van nieuwbouw op prijzen in de voorraad, op doorstroming en op het woningtekort. Met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit kunnen onder meer vragen worden gesteld over het effect van nieuwbouw op gebiedskwaliteit, stedelijke vernieuwing en de druk op de ruimte.

Effecten van veranderingen in beleid en regelgeving

Het is tenslotte niet ondenkbaar dat het Rijk in de nabije toekomst nieuw beleid en/of nieuwe regelgeving introduceert dat de werking van de grondmarkt kan beïnvloeden. Zo wordt onder meer gesproken over de invoering van een grondfaciliteit, inzet van gronden van het Rijksvastgoedbedrijf, regionaal beleid voor de programmering van woningbouwlocaties, aanpassingen in de regelgeving voor het kostenverhaal, de invoering van een grondbelasting, de invoering van een bouwplicht (inperking zelfrealisatierecht), de invoering van een planbatenheffing. In het verleden is, onder meer op verzoek van de Tweede Kamer, al vaker onderzoek gedaan naar vooral de juridische haalbaarheid van dergelijke maatregelen. In veel mindere mate is onderzoek gedaan naar de te verwachten effecten van deze maatregelen op de werking van de grond- en woningbouwmarkt.

CONCLUSIES

Als reactie op deze aanzet tot een kennis- en onderzoeksagenda zou je kunnen zeggen: ja, je kunt alles wel onderzoeken, maar wat levert het ons op? Terechte vraag, uiteraard. Maar er is meer dan genoeg maatschappelijke urgentie om de transparantie van de grond- en woningbouwmarkt te vergroten, verklaringen voor grond- en woningbouwontwikkelingen te onderzoeken en gevolgen

van grond- en woningbouw te analyseren, gezien enerzijds de omvang van het probleem en anderzijds de gedane en voorgestelde interventies door de overheid op de grond- en woningbouwmarkt. Beter kennis van gebiedsontwikkeling kan bijdragen aan de onderbouwing van nieuw en bestaand beleid en de inzet van publieke middelen en geeft inzicht in mogelijk marktfalen en ongewenste marktuitskomsten.

OVER DE AUTEUR

Erwin van der Krabben is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit.

VOETNOTEN

- 1 Het geschatte (statistisch) woningtekort bedroeg in 2021 279.000 woningen (Ministerie van BZK, 2021)
- 2 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Van der Krabben (2021)
- 3 De Agenda bevat zes programma's: Woningbouw, Een thuis voor iedereen (aandachtgroepen), Betaalbaar wonen, Leefbaarheid en veiligheid, Verduurzaming gebouwde omgeving, Wonen en ouderen (Ministerie BZK, 2022a).

REFERENTIES

- Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G., & Vermeulen, W. (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In F. Don (red.), *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde*.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid: Verkenning en reflectie*. Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E. (2019) *Verstedelijking verklaard; het spel, de regels en de spelers*. Universiteit Utrecht: inaugurale rede.
- CPB (Centraal Planbureau). (1999). *De grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte markt*. Den Haag: CPB.
- IBO-RO. (2021). *Van woorden naar daden: Over de governance van de ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Krabben, E. van der. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Oratie, Radboud Universiteit.
- Krabben, E. van der. (2021). *De werking van de grondmarkt: Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt* (onderzoek in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt). Den Haag: ACM.
- Michielsens, T., Groot, S., & Maarseveen, R. van. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag: CPB notitie 15 augustus 2017.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022a) *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Den Haag: Min. BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b) *Programma Woningbouw*. Den Haag: Min. BZK.
- OECD. (2021). *Brick by brick: Building better housing policies*. Housing policy toolkit – synthesis report. Paris: OECD.
- Rouwendal, J. en E. Koomen (2022) Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *ESB* 107 (4809S), 61-63.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Segeren, A., Needham, B., & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond: Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Stauttner, T., J. Zijda, A. Boelman, P. Vlek en E. van der Krabben (2021). *Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling – een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken).