

# Vinexdoe Woningproductie ten tijde van Vinex Een verkenning

NAi Uitgevers

## Eerdere publicaties

*Vinex! Een morfologische verkenning*  
Lörzing et al. (2006)

*Bloeiende bermen. Verstedelijk langs de snelweg*  
Hamers et al. (2006)

*Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose*  
De Jong et al. (2005)

*Winkelen in Megaland*  
Evers, Van Hoorn & Van Oort (2005)

*Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*  
Pols et al. (2005)

*Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*  
Zonneveld & Verwest (2005)

*Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*  
Van Ravesteyn et al. (2005)

*De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad*  
Van Dam et al. (2005)

*Het gedeelde hart van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*  
Pieterse et al. (2005)

*Verkenning regionale luchthavens*  
Gordijn et al. (2005)

*Inkomensspreiding in en om de stad*  
De Vries (2005)

*Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*  
Snellen et al. (2005)

*Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurende werking van infrastructuur in de kenniseconomie*  
Van Oort & Raspe (2005)

*Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*  
Dammers et al. (2005)

*De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland*  
Segeren et al. (2005)

*A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation*  
Van Oort et al. (2005)

*Een andere marktwerking*  
Needham (2005)

*Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*  
Raspe et al. (2004)

*Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik*  
Groen et al. (2004)

*Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*  
Van Ravesteyn & Evers (2004)

*Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd*  
Hilbers et al. (2004)

*Ex ante toets Nota Ruimte*  
CPB, RPB, SCP (2004)

*Tussenland*  
Frijters et al. (2004)

*Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*  
Dammers et al. (2004)

*Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*  
Galle et al. (2004)

*De ongekennde ruimte verkend*  
Gordijn et al. (2003)

*De ruimtelijke effecten van ICT*  
Van Oort et al. (2003)

*Landelijk wonen*  
Van Dam et al. (2003)

*Naar zee! Ontwerpen aan de kust*  
Bomas et al. (2003)

*Energie is ruimte*  
Gordijn et al. (2003)

*Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland*  
Dammers et al. (2003)

## WONINGPRODUCTIE TEN TIJDE VAN VINEX EEN VERKENNING

Margit Jókövi  
Claudia Boon  
Friedel Filius

NAi Uitgevers, Rotterdam  
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
2006

## INHOUD

### Samenvatting 7

#### Inleiding

Het woningtekort 15

Probleemstelling en onderzoeksvragen 15

Leeswijzer 16

#### Rijksbeleid en woningproductie

Volkshuisvestingsbeleid 21

Ruimtelijke ordening 26

Grondbeleid 32

Kernpunten van het beleid vanaf begin jaren  
negentig 35

#### Verklaringen voor achterblijvende woning- productie

Inleiding 39

De grondmarkt 42

Het ontwikkelingsproces 47

De woningbouwmarkt 56

De woningmarkt 56

Conclusie 61

#### Woningproductie en ruimte

Inleiding 65

Uitbreiding van de woningvoorraad 65

Grote en kleine vinexuitleglocaties 66

Binnenstedelijke locaties 76

Conclusie 79

#### Conclusie en slotbeschouwing

Woningproductie tussen 1995 en 2004 83

Verwachting voor nabije toekomst 88

**Bijlage:** Verantwoording data vinexuitleg-  
locaties 97

**Literatuur** 105

**Over de auteurs** 109

## SAMENVATTING

- Een belangrijke oorzaak van de achterblijvende woningbouwproductie in de periode 1995–2004 ligt in de snelle invoering van ingrijpende institutionele wijzigingen in het begin van de jaren negentig. Met name hadden gemeenten moeite om hun nieuwe regiefunctie in te vullen en vergde het ontstaan van een vruchtbare samenwerking tussen overheden en marktpartijen enige tijd.
- In de tweede plaats heeft de forse verhoging van het aandeel koopwoningen in de totale woningproductie deze gevoelig gemaakt voor economische ontwikkelingen. Met de economische teruggang in 2002 nam ook de vraag naar duurdere koopwoningen, waarop de markt zich concentreerde, af.
- In de derde plaats heeft de keuze voor een aantal grote locaties de problemen versterkt. Door de lange voorbereidingstijd die op veel van deze grote locaties nodig was, kwam de woningproductie er traag op gang.
- Voor de nieuwe woningproductiedoelen tot 2010 kan worden geleerd van de inzichten en ervaringen tot nu toe. Ondanks de positieve economische ontwikkelingen moet nog steeds rekening worden gehouden met bepaalde risico's.

### *Achtergrond*

De woningproductie staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Dat komt doordat het woningtekort in Nederland groot is, namelijk 2,5 procent van de totale woningvoorraad. Het rijk wil dit tekort terugdringen tot 1,5 procent in 2010. Hiertoe moeten in de periode 2005–2009 ongeveer 420.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Dat betekent dat de jaarlijkse woningproductie fors moet stijgen. Vergeleken met de periode 2000–2005 – waarin 335.000 nieuwe woningen zijn opgeleverd – ligt het nieuwe doel een kwart hoger. En dat terwijl er in het afgelopen decennium – de vinexperiode 1995–2004 – veel problemen zijn geweest met de woningproductie. Vooral in de dichtbevolkte provincies in het midden en westen van het land bleef de uitbreiding van de woningvoorraad achter bij de doelen die in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra waren gesteld.

In deze studie wordt aan de hand van bestaande literatuur naar verklaringen gezocht voor de achterblijvende woningproductie. Daarnaast wordt op grond van empirische gegevens gezien in welke mate het achterblijven van de woningproductie samenhangt met ruimtelijke kenmerken van de woningbouwlocaties. Tot slot wordt in deze studie kort vooruitgekeken naar de kansen en risico's voor het behalen van de gestelde woningbouwdoelen tot 2010.

Daarmee schetst deze studie primair een 'state-of-the-art' van de problemen rond de woningproductie, met accent op de productie van koopwoningen in de vinexperiode.

#### *Veranderingen in het beleid*

Drie beleidsterreinen zijn voor de woningbouw van belang: het volkshuisvestingsbeleid, het ruimtelijkeordeningsbeleid en het grondbeleid. Op alle drie terreinen hebben zich vanaf het begin van de jaren negentig opvallende veranderingen voorgedaan. Daarmee veranderden ook de institutionele condities voor de woningproductie. Zij vormen een belangrijke verklaring voor de achterblijvende woningproductie in de jaren 1995–2004.

Actoren moesten wennen aan een nieuwe wijze van besturen, aan een andere wijze van financiering en aan nieuwe onderlinge verhoudingen. Vooral de nieuwe regierol van de gemeente werd gecompliceerd door de noodzakelijke samenwerking met marktpartijen bij de voorbereiding en/of uitvoering van bouwplannen. Ook de complexe bouwopgave op diverse locaties maakte de rol voor de gemeente niet eenvoudiger. In de loop der tijd hebben de gemeenten in de praktijk echter veel bijgeleerd.

Samengevat hebben de volgende institutionele veranderingen belangrijke gevolgen gehad voor de woningproductie:

- Het beleid op het terrein van de *volkshuisvesting* ontwikkelde zich richting 'markt' en lokale overheden. Deze lokale overheden kregen de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de bouwlocaties; het rijk trok zich hieruit terug. De financiering van de woningproductie en locatieontwikkeling moest voortaan meer via de marktsector worden geregeld; het rijk verstreekte alleen nog beperkte locatiegebonden subsidies voor woningbouw in vinexlocaties en stelde zich niet langer garant voor een sluitende exploitatie van woningbouwlocaties. Tot slot kregen alle betrokken partijen een andere rol: de gemeente werd regisseur en de corporaties en commerciële marktpartijen werden belanghebbende en risicodragende investeerders. Projectontwikkelaars en bouwondernemingen traden hiermee toe als nieuwe partners op de woningbouwmarkt.
- In de Vinex (1990) presenteerde de overheid haar ambitie voor de *ruimtelijke ordening* voor de periode 1995–2004. Zij koos ervoor om convenanten af te sluiten met andere bestuurlijke partijen over de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Deze convenanten bevatten afspraken over bundeling van verstedelijking in 26 vinexgebieden, met doelstellingen ten aanzien van de uitbreiding van de woningvoorraad, de ligging van de uitleglocaties en van de aantallen woningen die op binnenstedelijke locaties aan de woningvoorraad zouden worden toegevoegd. Verder garandeerde de rijksoverheid in de convenanten een lumpsum bedrag aan locatiegebonden subsidie voor de woningbouw in deze gebieden. Op voorhand was echter duidelijk dat een groot deel van de financiële

risico's door de lokale overheden en de markt moesten worden gedragen.

- Het instrumentarium voor het gemeentelijk *grondbeleid* was het afgelopen decennium onvoldoende op orde. Het was daarbij een discussiepunt of gemeenten een actief of een passief grondbeleid moeten voeren. Het rijk had een voorkeur voor een passief beleid zolang de publieke belangen daarmee kunnen worden gerealiseerd; de gemeenten daarentegen prefereerden een actief grondbeleid. Dit bood hen betere mogelijkheden tot het verhalen van de kosten die zij maken voor de ontwikkeling van een bouwlocatie. Inmiddels zijn de mogelijkheden voor een actief grondbeleid vergroot. De gemeenten hebben meer mogelijkheden gekregen om een voorkeursrecht op grond te vestigen, en marktpartijen hebben minder mogelijkheden om dit voorkeursrecht te ontduiken.

#### *Veranderingen in de economische situatie*

Drie economische factoren spelen een evidente rol bij de achterblijvende woningproductie tussen 1995 en 2004: ten eerste de gedaalde vraag naar duurder koopwoningen, ten tweede de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe koopwoningen in vergelijking met bestaande koopwoningen, en ten derde de arbeidsmarkt voor de bouw. Zij deden zich elk gedurende een aantal jaren van het decennium voor. De eerste twee factoren hangen samen met de eerder genoemde institutionele factoren. Binnen de huidige institutionele verhoudingen is namelijk een hoog aandeel koopwoningen belangrijk voor de financiering van woningproductie en locatieontwikkeling.

De rol van de economische factoren kan als volgt worden samengevat:

- In 2002 werd een afname geconstateerd in de *vraag naar duurder koopwoningen*. Deze afname hield verband met de omslag van de economische conjunctuur. De dalende interesse voor middeldure en dure koopwoningen veranderde de marktsituatie drastisch. Die markt was namelijk sterk gericht op de productie van koopwoningen in het duurder segment. Omdat het enige jaren duurt voordat de plannen voor nieuwbouw zijn aangepast, heeft de teruggang in de vraag naar duurder woningen ook na 2002 nog geleid tot een daling in de woningproductie.
- Hiernaast werd de koopwoningproductie geremd door de *ongunstige prijs-kwaliteitverhouding* van nieuwe (nog te bouwen) koopwoningen ten opzichte van bestaande. Deze ongunstige verhouding zelf had verschillende oorzaken. Zo werd de haalbare verkoopprijs voor nieuwbouwwoningen te hoog ingeschat, doordat men uitging van de forse prijsstijgingen van de bestaande koopwoningen in de jaren daarvoor. Op basis van deze hoge schattingen waren reeds afspraken gemaakt over grondprijzen. Toen de werkelijke prijsstijging op de woningmarkt achterbleef bij de verwachtingen, waren de nieuwe koopwoningen verhoudingsgewijs te hoog geprijsd. Dit remde de verkoop en de bouw van de nieuwe koopwoningen. Een neerwaartse bijstelling van de hoge verkoopprijzen van de nieuwbouw had de verkoop kunnen bevorderen,

maar zou zonder gelijktijdige grondprijverlaging ten koste gaan van de winstmarge van projectontwikkelaars. Zo'n grondprijverlaging was voor gemeenten weer niet aantrekkelijk omdat deze de grondinkomsten nodig hadden voor de ontwikkelingskosten van de locatie.

Tot slot was een *tijdelijk personeelsgebrek* in de woningbouw in de jaren 1999 en 2000 een reden voor de achterblijvende woningproductie. Dit personeelsgebrek werd veroorzaakt doordat de florerende kantoren- bouw bouw personeel wegtrok uit de woningbouw.

#### *Relatie met ruimtelijke kenmerken*

In het afgelopen decennium bleef de woningproductie niet overal in dezelfde mate achter bij de doelen die bij aanvang van het vinexbeleid waren afgesproken. Vooral in de stedelijke vinexgebieden werden minder woningen gebouwd dan gepland. Dit hangt samen met ruimtelijke kenmerken van de locaties. Ten eerste kenden grote vinexuitleglocaties een langere aanloopperiode voordat het werkelijke bouwproces op gang kwam. Vanaf 2000 is dit overigens voor de meeste grote locaties verbeterd.

Ten tweede bleef vooral de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad in de meeste regio's achter bij de oorspronkelijk gestelde doelen.

Voor deze verschillen bestaan verschillende oorzaken. De tragere opstart van de grotere vinexuitleglocaties komt mede doordat de regio over het ontwikkelingsproces op die grote locaties veeleisender is. Daarnaast zorgden weerstand van buurgemeenten tegen noodzakelijke gemeentelijke herindeling, hinder van andersoortige ruimtelijke ontwikkelingen zoals de aanleg van de Betuwelijn of de verruiming van de Waal, en tussentijdse aanpassingen in regionale bouwprogramma's voor vertraging.

Op binnenstedelijke locaties is vaak sprake van herstructurering, waardoor de ontwikkeling van locaties vaak veel tijd vergt. Bovendien kreeg de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad in het afgelopen decennium lang niet overal prioriteit. Vanaf circa 2000 nam ook bij het rijk de aandacht voor binnenstedelijke locaties af. Tot slot was het binnenstedelijk gebied in de convenanten onduidelijk gedefinieerd, zodat bij de voorbereiding van plannen moeilijk viel vast te stellen of deze wel of niet binnen het bedoelde binnenstedelijk gebied vielen.

#### *Nabije toekomst*

Voor de periode 2005-2010 heeft het rijk hoge doelen gesteld om het woningtekort in Nederland terug te dringen: in deze periode moeten er ongeveer 420.000 nieuwe woningen bij komen. Wat kunnen we in het licht van deze studie over deze ambities zeggen?

Dat voor de woningbouwafspraken voor 2005-2010 geen institutionele veranderingen te verwachten zijn, is gunstig. De betrokken actoren hoeven immers niet te leren omgaan met nieuwe verhoudingen, maar kunnen juist profiteren van de inzichten en ervaringen die van de afgelopen jaren zijn opgedaan. Gunstig is ook dat de economie weer aantrekt.

Toch zijn er ook risico's. Ten eerste moeten op veel plaatsen nog ontwikkelingsprocessen worden doorlopen, en slagen overheden er nog steeds niet overal in de woningproductie samen met sociale en commerciële marktpartijen vlot te trekken. Ten tweede zijn de knelpunten uit het verleden in regelgeving en procedures nog niet allemaal opgelost, en doen zich inmiddels alweer nieuwe voor. Zo perkt de nieuwe en extra regelgeving voor de luchtkwaliteit de mogelijkheden voor woningbouw aanzienlijk. Ten derde is de planologische beschikbaarheid voor woningbouw beperkt. Binnen diverse regio's was begin 2005 nog te weinig ruimte beschikbaar en/of was weinig reservecapaciteit voorhanden om de eventuele uitval van plannen op te kunnen vangen.

# Inleiding

## INLEIDING

### Het woningtekort

De woningproductie staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling en daarvoor zijn meerdere redenen. In de eerste plaats het woningtekort in Nederland. Bij de laatste meting, in 2002, lag dit op 2,5 procent van de totale woningvoorraad in Nederland. Het rijk wil dit woningtekort terugdringen tot 1,5 procent in 2010. Hiertoe dienen er in het tijdvak 2005 tot en met 2009 445.000 woningen bij te komen, waarvan circa 420.000 nieuwe woningen. Dat vergt voor de jaren 2005–2010 een forse stijging van de woningproductie, want er zijn in de daaraan voorafgaande periode (2000–2005) slechts 335.000 nieuwe woningen opgeleverd. Het nieuwe doel ligt dus een kwart hoger. In het afgelopen decennium zijn er veel problemen geweest met de woningproductie. Met het vinexbeleid werd gestreefd naar uitbreiding van de woningvoorraad door middel van woningproductie, vooral in 26 stedelijke vinexgebieden, waaronder 7 kaderwet-gebieden en 19 stadsgewesten. De doelstellingen voor deze vinexgebieden zijn slechts ten dele gerealiseerd (zie tabel 1): de kaderwetgebieden bleven gemiddeld het meest achter, terwijl veel stadsgewesten hun doel evenmin haalden.

Alleen buiten de stedelijke vinexgebieden is gedurende het afgelopen decennium veel meer gebouwd dan het vinexbeleid beoogde. In tabel 1 is deze categorie aangeduid als 'Overig Nederland'. Mede daardoor is het landelijke vinexdoel bijna gehaald. Op provinciaal niveau is het beeld echter alweer minder gunstig. Vooral in de dichtbevolkte provincies in het midden en westen van het land bleef de uitbreiding van de woningvoorraad achter bij de vinexdoelen. Mede hierdoor hebben deze provincies ook de hoogste woningtekorten (figuur 1).

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie is primair een 'state-of-the-art study' naar de problemen die zich tijdens de vinexperiode hebben voorgedaan rond de woningproductie. De onderzoeksresultaten zijn neergelegd in de hier volgende hoofdstukken, waarna op basis van de inzichten die dit oplevert kort wordt vooruitgeblikt op de risico's en mogelijkheden voor de woningproductie in de jaren tot 2010.

Voor de state-of-the-art study is gewerkt met de volgende probleemstelling:

Hoe hangen factoren die de ontwikkeling van de woningproductie tussen 1995 en 2004 beïnvloedden onderling samen, en welke relatie is er in deze periode tussen het achterblijven van de woningproductie en ruimte?



Het ‘achterblijven van de woningproductie’ is hierbij gedefinieerd als: productie die achterblijft bij de (rijks)beleidsdoelstelling. Daarbij richten wij ons op de vinexperiode 1995 tot en met 2004.

De vinexdoelstellingen hebben betrekking op de uitbreiding van de woningvoorraad. Deze uitbreiding is gelijk aan de nieuwbouwproductie minus de woningen die vanwege sloop of andere redenen worden onttrokken aan de woningvoorraad. Hierbij moet worden opgemerkt dat het jaarlijkse aantal onttrekkingen in Nederland niet constant is en de laatste jaren hoger ligt dan gedurende de late jaren negentig. Tussen 1995 en 2000 lag het jaarlijkse aantal onttrekkingen gemiddeld op ruim 13.000 per jaar; tussen 2001 en 2004 bedroeg het gemiddeld bijna 16.000 woningen per jaar.

De probleemstelling is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen:

1. Welke verklaringen zijn er voor problemen met de voortgang van de woningproductie tussen 1995 en 2004, en hoe hangen deze in de tijd met elkaar samen?
2. Bestaan er verschillen in het achterblijven van de woningproductie tussen woningbouwlocaties met uiteenlopende ruimtelijke kenmerken?

De eerste onderzoeksvraag is een open vraag, gericht op inventarisatie van de uiteenlopende oorzaken voor de dalende woningproductie tussen 1995 en 2004. Aangezien dergelijke oorzaken in de loop van de tijd kunnen veranderen, is tevens geïnventariseerd op welk moment welke oorzaak aan de orde is. De tweede onderzoeksvraag is gericht op de relatie tussen ruimtelijke kenmerken van woningbouwlocaties en het achterblijven van de woningproductie. Het begrip ‘ruimte’ uit de probleemstelling is dus toegespitst op de ruimtelijke kenmerken van woningbouwlocaties.

Voor de beantwoording van beide onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van literatuurstudie. Voor de tweede vraag zijn ook empirische gegevens geanalyseerd over de woningproductie in de diverse vinexgebieden. Binnen deze studie ligt het accent vooral op problemen rond de koopwoningproductie en minder op de sociale woningbouw door corporaties, omdat het beleid begin jaren negentig aangaf dat er meer zou worden gebouwd in de marktsector en minder voor de sociale woningbouw.

### Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk, ‘Rijksbeleid en woningproductie’, wordt ingegaan op de wijzigingen die zich vanaf de jaren negentig voordeden in het rijksbeleid ten aanzien van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en grondbeleid. Door de ontwikkelingen op deze drie beleidsterreinen zijn de institutionele condities waaronder woningproductie plaatsvindt sterk veranderd.

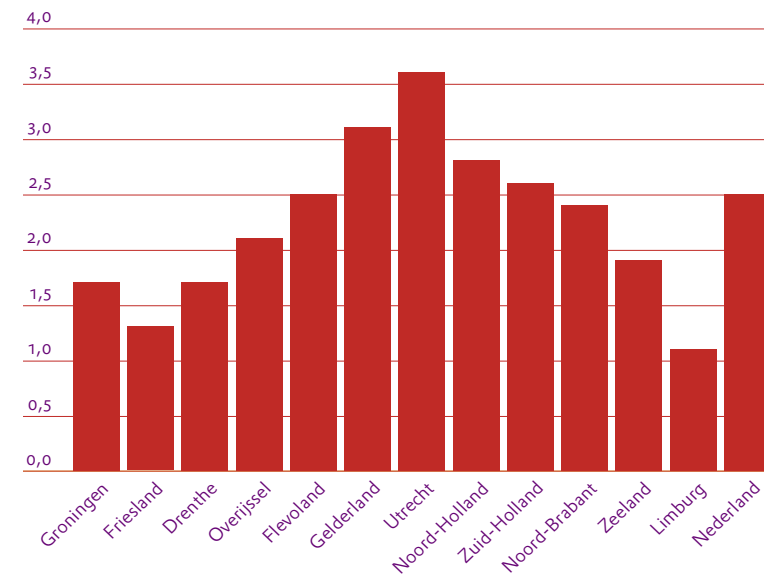
In het derde hoofdstuk, ‘Verklaringen voor de achterblijvende woningproductie’, staat de eerste onderzoeksvraag centraal. Het behandelt de diverse verklaringen die in de bestaande literatuur geboden worden voor de proble-

1. Realisatie op basis van nieuwbouw – onttrekkingen. De nieuwbouw in kaderwetgebieden en stadsgewesten is gecorrigeerd voor het aantal woningen dat buiten de VINEX om, met andere subsidies, is gebouwd (in totaal 4.250 woningen). De kaderwetgebieden omvatten uitsluitend de prestatiegemeenten.

**Tabel 1.** Realisatie van de vinexdoelen voor de uitbreiding van de woningvoorraad door middel van woningproductie tussen 1995 en 2004

	Vinexdoel	Realisatie <sup>1</sup>
Kaderwetgebieden	295.220	79%
Stadsgewesten	161.700	92%
Overig Nederland	191.880	130%
Totaal	648.800	97%

**Figuur 1:** Woningtekorten per provincie in 2002 als percentage van de woningvoorraad



Bron data nieuwbouw en onttrekkingen: CBS-statline; data extra realisatie buiten Vinex om: DG-wonen. Bron doelen: Vinexuitvoeringsconvenanten (1994 en 1995) en voor Flevoland VROM & IPO (1996).

Berekening op basis van omvang urgent woningtekort (uit: DGW/WBO) en omvang woningvoorraad per 1 januari 2002 (uit: CBS-Woningstatistiek)

men met de jaarlijkse woningproductie tussen 1995 en 2004. Deze verklaringen zijn geordend naar vier velden waarop ze betrekking hebben: de grondmarkt, het ontwikkelingsproces, de woningbouwmarkt, en de woningmarkt. Bij elke verklaring wordt aangegeven of ze inderdaad opgaat en voor welk deel van de onderzoeksperiode ze relevant is. Eventuele relaties met de in hoofdstuk 2 besproken beleidswijzigingen en institutionele condities worden eveneens geduid.

In het vierde hoofdstuk, 'Woningproductie en ruimte', wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Uitgangspunt vormen signalen in de literatuur over mogelijke relaties tussen problemen met de woningproductie enerzijds en de grootte van uitleglocaties, dan wel een al dan niet binnenstedelijke ligging van de woningbouwlocaties anderzijds. We analyseren of deze ruimtelijke kenmerken inderdaad samengaan met een achterblijvende woningproductie, en bespreken mogelijke verklaringen voor de waarnemingen.

Het laatste hoofdstuk, 'Conclusie en slotbeschouwing', beantwoordt de probleemstelling en blikte tevens vooruit op de woningproductie in de periode tot en met 2009, waarbij speciaal bekeken wordt welke kansen en risico's er bestaan bij het behalen van de nagestreefde woningproductie in de toekomst.

# Rijksbeleid en woningproductie

Met zijn beleid beïnvloedt het rijk de institutionele condities waaronder woningproductie tot stand komt. In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken naar drie terreinen van rijksbeleid die van belang zijn voor de woningproductie, en naar hun invloed op de condities voor woningproductie: volkshuisvestingsbeleid, ruimtelijkeordeningsbeleid en grondbeleid.

### Volkshuisvestingsbeleid

Woningproductie valt binnen het terrein van de volkshuisvesting. Volkshuisvesting is een complex van besluitvormingsprocessen waarbij vele participanten betrokken zijn (Priemus 1978). De verhoudingen tussen deze participanten zijn vanaf het begin van de jaren negentig sterk veranderd. De directe oorzaak daarvoor waren wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid die een breuk betekenden met de daaraan voorafgaande periode.

#### *Volkshuisvesting tot de jaren negentig*

De geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid in Nederland kent een aantal golfbewegingen in de mate van overheidsinterventie. In de twintigste eeuw werd herhaaldelijk (onder meer in de jaren vijftig en de jaren zeventig) aangekondigd dat meer ruimte zou worden gegeven aan de markt. Telkens voelde de rijksoverheid zich echter, veelal door economische en politieke omstandigheden, gedwongen om intensief te blijven reguleren. Nederland kende voor het laatst een min of meer vrije woningmarkt in de jaren dertig van de vorige eeuw. Daarna is de overheid steeds de sturende factor geweest die trachtte te voorkomen dat de marktwerking de overhand zou krijgen (Priemus 2000). Tot de jaren negentig was het woningtekort daarvoor het belangrijkste argument. Via wet- en regelgeving, kennisoverdracht en financiële prikkels hield de overheid zich bezig met de productie, de verdeling en het beheer van woningen. De overheid voerde haar beleid vanuit een sociale huisvestingsgedachte: ze vreesde dat een grotere marktwerking zou leiden tot een sterke huurverhoging, en dat vooral woningzoekenden met een laag inkomen het slachtoffer zouden worden van een vrije prijsvorming (Priemus 2000). Onder het motto dat het woningtekort dat na de Tweede Wereldoorlog was ontstaan nog steeds niet was ingelopen, kon de overheid dit beleid lange tijd voorstaan.

Eind jaren tachtig begon de mate waarin de overheid zich mengde in de volkshuisvesting te veranderen. Voor het eerst na de Tweede Wereldoorlog was het hardnekkige woningtekort verminderd. De kritiek op de veelal gesubsidieerde uniforme woningbouw nam toe. Het door de rijksoverheid opgestelde volkshuisvestingsbeleid kwam niet langer tegemoet aan lokale

behoefden. Jarenlange intensieve regulering vanuit de rijksoverheid leidde ertoe dat er opnieuw werd nagedacht over het beleid, de verhoudingen, en de organisatie van de volkshuisvesting. Een Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies (1986), die de totstandkoming en toepassing van subsidieregelingen voor woningbouwprojecten had onderzocht, concludeerde dat subsidies stelselmatig zonder voldoende zorgvuldigheid waren verstrekt. De enquête leverde de volkshuisvesting het imago op van een subsidieverslindende sector (Brandse & Helderma 2004). En de noodzaak tot inperking van de overheidsuitgaven leidde tot aanpassingen in het volkshuisvestingsbeleid.

#### *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig (1989)*

De *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* van 1989 was de eerste nota die de ontwikkeling naar 'meer markt en minder overheid' werkelijk in gang zette. Daarmee vormen de jaren negentig voor de volkshuisvesting een markeerpunt: van een sterke overheidsbemoeienis naar een toenemende invloed van marktpartijen. De *Nota Volkshuisvesting* had tot doel een nieuw fundament te leggen voor het management van de woonopgave. Dit gebeurde via twee lijnen: sturing en ordening.

Sturing betrof de inhoudelijke doelen van het volkshuisvestingsbeleid. De rijksnota noemde vier doelen: betaalbare huisvesting voor laagbetaalden, bevordering van een goed woon- en leefmilieu, bevordering van het eigen woningbezit, en bevordering van experimenten, innovatie en kennisoverdracht. Wonen werd in de nota aangeduid als een consumptiegoed. Nu er geen acute woningnood meer bestond, kreeg de consument (weer) keuzemogelijkheden op woongebied. Men verwachtte dat het aandeel van kwalitatief goede en relatief dure (koop)woningen op de totale woningmarkt door de welvaartsgroei zou stijgen.

De gewijzigde sturing vanuit de rijksoverheid leidde tot een nieuwe invulling van het beschikbare financiële instrumentarium voor het huur- en subsidiebeleid. In verband met de omvangrijke subsidieverplichtingen uit het verleden moest er worden bezuinigd. De algemene objectsubsidies voor de nieuwbouw werden afgeschaft en alleen de Individuele Huursubsidie (IHS), een subjectsubsidie, bleef gehandhaafd. Bij de financiële ondersteuning kwam de nadruk te liggen op huisvesting van lagere inkomensgroepen en bijzondere aandachtsgroepen. Huishoudens met een hoger inkomen moesten op eigen kracht in hun huisvesting gaan voorzien. Eigen woningbezit en de verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners werden gestimuleerd. Het was niet langer de sociale sector die in het bouwprogramma voorop moest staan. De omvang van de gesubsidieerde nieuwbouw en verbeterproductie namen dan ook af, terwijl het eigen woningbezit, mede dankzij de economische groei en lage rentestand, groeide (Ministerie van VROM 1999).

De nieuwe ordeningsprincipes waren decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering. Ze veroorzaakten een drastische omslag in

de wijze van besturen en leidden tot veranderingen in de verhoudingen tussen de partijen die bij de woningproductie betrokken zijn. Hier komen vooral de veranderingen aan de orde waarmee gemeenten, corporaties en commerciële marktpartijen te maken kregen.

Het volkshuisvestingsbeleid werd gedecentraliseerd naar de gemeenten vanuit de overtuiging dat de lokale overheid beter in staat zou zijn dan het rijk om een antwoord te geven op de uiteenlopende lokale en regionale woningmarktontwikkelingen (Gerrichhauzen, Arts & Dunnen 1999). Het gemeentelijk niveau kreeg dan ook meer ruimte om eigen prioriteiten te stellen, terwijl de rijksoverheid minder uitvoerende taken kreeg en zich meer ging richten op toezicht, advisering, informatieverzameling en -uitwisseling. Subsidies werden voortaan verstrekt in de vorm van fondsen of budgetten aan de lagere overheden. Ook op het gebied van verstedelijking en stadsvernieuwing kregen gemeenten meer invloed. In de *Nota Volkshuisvesting* werd gestreefd naar vooral marktgerichte nieuwbouw. De verantwoordelijkheid daarvoor kwam bij de gemeenten te liggen.

De gemeente kreeg echter niet alleen meer verantwoordelijkheden, maar leverde ook taken in. Zo was het niet langer een gemeentelijke taak om (financieel) toezicht te houden op woningcorporaties, en waren gemeentes niet langer via een gemeentelijk woningbedrijf direct betrokken bij de woonvoorziening. In de jaren negentig werden de meeste gemeentelijke woningbouwbedrijven geprivatiseerd tot woningcorporaties. Voorts kreeg de gemeente te maken met een nieuw financieel instrumentarium. De invoering van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) hield verband met zowel de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid als de heroriëntatie op het financiële instrumentarium. Het rijk stond niet langer garant voor een sluitende grondexploitatie op bouwlocaties. De hoogte van de grondkostensubsidie werd voortaan van tevoren vastgelegd en als lumpsumbedrag uitgekeerd voor de realisatie van de bouwopgave in vinexgebieden (RIGO Research en Advies BV 2000). Daarna was de gemeente zelf verantwoordelijk voor de grondexploitatie van woningbouwlocaties en de daarmee verbonden risico's. Daarbij diende de gemeente ook zelf een oplossing te vinden voor het probleem dat de subsidie niet langer alle kosten dekte die werden verwacht bij de ontwikkeling van bouwlocaties (VROM 1994).

De rol van de gemeente veranderde hiermee ingrijpend. Niet langer was ze de dominante partij die subsidies verstrekke, de grond in handen had, en over informatie beschikte. Ze moest een visie gaan ontwikkelen, draagvlak creëren, en partijen mobiliseren om gewenste investeringen tot stand te brengen. Een van de gevolgen hiervan was dat de gemeente sterker afhankelijk werd van woningcorporaties en andere marktpartijen.

Een tweede ordeningsprincipe, verzelfstandiging van woningcorporaties, werd parallel aan het proces van decentralisatie ingezet. Een belangrijk uitgangspunt hierbij was de gedachte dat het dragen van verantwoordelijkheden, het hebben van bevoegdheden, en het lopen van risico's zoveel mogelijk samen behoorden te gaan. De verwevenheid tussen de overheid en

het particuliere initiatief moest worden verminderd. De zorg voor de sociale huursector werd niet langer als een directe overheidstaak gezien. De verantwoordelijkheid voor deze sector moest komen te liggen bij de woningcorporaties.

Op grond van de Wet Balansverkortung 1995 werden de corporaties via de bruteringsoperatie verzelfstandigd. De woningwetelingen van woningcorporaties bij het rijk werden hierbij vervroegd afgelost en de nog lopende objectsubsidies werden in één keer uitgekeerd. Daarna hadden de woningcorporaties meer ruimte om hun interne bedrijfsvoering te bepalen en meer vrijheid om hun volkshuisvestingstaken in te vullen. Deze verzelfstandiging leidde tot meer beleidsvrijheid, maar corporaties moesten ook meer dan voorheen zelf de risico's dragen van investeringen in nieuwbouw of bestaan de woningvoorraad.

Ook marktpartijen kregen een nieuwe rol binnen de volkshuisvesting. Op de invulling daarvan ging de *Nota Volkshuisvesting* echter nauwelijks in. Ze onderscheidde alleen beleggers en particuliere verhuurders als marktpartijen. Voor hen moest het aantrekkelijk worden om in de duurere segmenten van de nieuwbouw te investeren, zonder omvangrijke overheidssteun. In de praktijk bleken echter allerlei andere marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en bouwondernemingen, toe te treden tot de woningbouwmarkt (Gerrichhauzen, Arts & Dunnen 1999). Projectontwikkelaars kochten bijvoorbeeld grond aan op de door het vinexbeleid aangewezen bouwlocaties, of besloten om deel te gaan nemen aan de grondexploitatie. De omslag naar een meer marktgerichte en ongesubsidieerde woningbouw had duidelijke gevolgen voor de nieuwbouw in reeds bestaand stedelijk gebied. In 1996 bestond deze nieuwbouw voor het eerst voor meer dan de helft uit woningen in de middeldure en dure categorie (Ministerie van vrom 1999).

#### *Nota Mensen Wensen Wonen (2000)*

In 2000 verscheen een nieuwe nota voor het volkshuisvestingsbeleid, de *Nota Mensen Wensen Wonen* (mww). Deze nota zette de beweging 'meer markt, minder overheid' voort en gaf een nieuwe invulling aan het proces van verzelfstandiging en decentralisatie. Centrale doelen in de nota waren daarnaast het verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit en meer tegemoet komen aan de wensen van bewoners.

De behoefte aan een nieuwe invulling van het proces van verzelfstandiging en decentralisatie bleek onder meer uit de evaluatie van de *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig*. Deze wees uit dat het rijk zich inhoudelijk te afstandelijk had opgesteld tegenover gemeenten, woningcorporaties, en andere partijen. Het motto in de nieuwe nota werd daarom een prestatiegerichte decentrale aanpak en een betrokken rijksoverheid. Decentralisatie werd niet langer geïnterpreteerd als het afstoten en overdragen van taken, maar als het aangaan en ontwikkelen van nieuwe en moderne vormen van bestuurlijke samenwerking. Dit gebeurde op verschillende niveaus. Wel

bleef het lokale niveau het primaire niveau waarop woonvraagstukken dienden te worden opgelost. De gemeente kreeg hierbij de rol van regisseur.

Het rijk zelf gaf onder andere in verstedelijkingsgesprekken met betrokken lokale en regionale partijen invulling aan de nieuwe insteek. Het rijk had de eigen ambities voor het integrale woonbeleid vertaald naar 'prestaties', onder meer ten aanzien van het aantal te bouwen woningen, stedelijke vernieuwing en woonmilieudifferentiatie. De verantwoordelijkheid voor de realisatie hiervan kwam vooral te liggen bij gemeenten en woningcorporaties. Gemeenten moesten nog meer dan in het begin van de jaren negentig een eigen visie ontwikkelen op het wonen: de woonvisie. Ook dienden ze voortaan via het nieuwe Investeringskader Stedelijke Vernieuwing (Isv) met het rijk of de provincies afspraken te maken over de prestaties die voor de herstructurering zouden worden geleverd. Afhankelijk van de geboekte resultaten kregen de gemeenten vervolgens (financiële) middelen toegekend.

Ook van de corporaties werd verwacht dat zij op basis van plannen en afspraken prestaties gingen leveren. Woningcorporaties en gemeenten werden aangemoedigd om in onderling overleg en tegen de achtergrond van het rijksbeleidskader contracten te sluiten over de te leveren prestaties. Corporaties waren daarbij niet slechts verantwoordelijk voor het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor mensen in kwetsbare posities, maar ook voor het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod, het bevorderen van het eigen woningbezit en -beheer en het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt (Ministerie van vrom 2000). Doordat de inmiddels verzelfstandigde woningcorporaties zelf verantwoordelijk waren voor hun financiële continuïteit, bleek het in de praktijk echter moeilijk om de gemeentelijke herstructureringsambities te realiseren in gebieden met financieel minder sterke corporaties (Priemus, Verhage & Kruythoff 2002).

Marktpartijen werden in de *Nota Mensen Wensen Wonen* eveneens aangesproken op hun positie en verantwoordelijkheid. De nota wees met name op de wenselijkheid van hun betrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling: een verbinding tussen investeringen in de nieuwe uitleg en investeringen in de stedelijke vernieuwing werd belangrijk geacht. In de grote transformatieopgave kon het investerings- en organisatievermogen van commerciële partijen goed gebruikt worden, omdat de jaarlijkse subsidiestromen vanuit het rijk waren afgeschaft. Meer dan de marktpartijen aanspreken op hun verantwoordelijk deed het rijk in deze nota echter niet.

De centrale doelen in de nota, verbetering van de stedelijke woonkwaliteit en meer tegemoet komen aan de wensen van burgers, hingen ten dele samen met de inmiddels toegenomen aandacht voor stedelijke vernieuwing en integraal woonbeleid. Naast de fysieke component van het bouwen moest ook de sociale en economische component meer aandacht krijgen. De aanhoudende economische en sociale problemen in de grote steden gedurende de jaren negentig werden namelijk in verband gebracht met kwalitatieve tekorten in de stedelijk woningvoorraad: in de steden werd te weinig voldaan aan de

vraag van middeninkomensgroepen naar grotere en duurdere woningen (Priemus, Verhage & Kruythoff 2002). De centrale doelen in de nota waren tevens verbonden met ontwikkelingen in de vraag naar woningen. Het rijk voorzag een overschot aan woningen in zogenoemde buitencentrum woonmilieus, maar tekorten in centrumstedelijke en groenstedelijke woonmilieus. Tevens signaleerde het rijk een groeiende belangstelling voor ruime(re) woningen en duurdere koopwoningen.

Om beter tegemoet te komen aan de woonvoorkeuren van de burger dienden er volgens het rijk op vinexlocaties meer gewenste woningen te worden gebouwd en moesten woonmilieus in de bestaande woningvoorraad worden getransformeerd in nieuwe woonmilieus. Deze 'transformatieopgave' bestond onder andere uit een hogere woningproductie en uit sloop, samenvoeging en verkoop van woningen. In het verlengde van deze kwalitatieve doelen verhoogde het rijk voor de periode van 2000 tot 2010 de doelen voor de nieuwbouwproductie en mutaties in de bestaande woningvoorraad. In 2002 stelde de toenmalige staatssecretaris Remkes deze ambities echter weer naar beneden bij. Aanleiding hiervoor waren enerzijds de verstedelijkingsgesprekken die met de steden werden gevoerd over de uitvoering van de *Nota Mensen Wensen Wonen*, en anderzijds het gegeven dat de woningproductie achterbleef bij de verwachtingen uit de nota. De bijstelling van de ambities betekende overigens niet dat de transformatieopgave op de lange baan geschoven mocht worden. De rijksoverheid beschouwde twee ontwikkelingen als essentieel voor het succes van de transformatie: het doorbreken van de stagnatie in de bouwproductie, en een structurele verhoging van de woningproductie op de langere termijn.

### Ruimtelijke ordening

De veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid hadden belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke sturing van de woningproductie. Vanouds verliep deze ruimtelijke sturing vooral via de rijkssubsidies voor woningproductie en de ontwikkeling van bouwlocaties. Door de verlaging van deze subsidies moest de ruimtelijke sturing echter anders worden ingevuld. Vanuit de ruimtelijke ordening koos het rijk daarom voor een nieuwe aanpak. Daarbij werd met lagere overheden onderhandeld over de na te streven doelen en de bijdragen van het rijk aan diverse investeringen. De hieruit resulterende afspraken werden vastgelegd in vinexuitvoeringsconvenanten. Deze afspraken waren tegelijkertijd ook randvoorwaarden voor de ontwikkeling van bouwlocaties op lokaal niveau.

#### *Ruimtelijke ordening en woningproductie tot de jaren negentig*

Ruimtelijke ordening en volkshuisvestingsbeleid waren lange tijd nauw met elkaar verbonden. Jarenlang vormden planning en programmering van de nieuwbouw de centrale elementen in de taak die de overheid zich stelde om een evenwicht te vinden tussen de behoefte aan nieuwe woningen en de plaats waar deze zouden komen. De nauwe samenhang tussen productie en

locatie was ontstaan in de wederopbouwperiode na 1945, het tijdvak waarin strijd tegen de woningnood samenging met welvaartsgroei, industrialisatiebeleid en een enorme geboortegolf. In dit tijdperk ontstond de verzorgingsstaat en werden planning en ordening algemeen aanvaard als instrumenten om de economie te herstellen en de schaarse middelen rechtvaardig te verdelen (Cammen & De Klerk 2003). Er moest worden gebouwd en de overheid had daarin een sterk sturende rol. De uitgaven voor de woningbouw werden centraal gepland en via de contingeringsplanning verdeeld over het land. De plaatselijke bouwcapaciteit was het uitgangspunt voor de verdeling van de jaarlijkse woningbouwcontingenten.

Tot de jaren zeventig was het bouwbeleid taakstellend. Jaarlijks werden op gemeentelijk niveau de bouwinitiatieven en de harde capaciteit aan bouwgrond geïnventariseerd. Nadat de initiatieven op provinciaal en landelijk niveau waren gebundeld, werd vervolgens het bouwprogramma vastgesteld op basis van de beschikbare subsidies. Met de subsidies werden de onrendabele toppen van investeringen opgevangen. Hierdoor was het investeringsrisico voor gemeenten en private partijen zeer klein en werd de uitvoering van plannen redelijk gegarandeerd.

Begin jaren tachtig, met slecht economische tijden en een instortende bouwmarkt, werd de woningproductie nog sterker gesubsidieerd. De belangrijkste ruimtelijke prioriteiten waren het bouwen in de groeikernen en de (vervangende) nieuwbouw in de stadsvernieuwing. Zo'n 90–95 procent van de woningproductie werd gesubsidieerd en ook de ontwikkeling van bouwlocaties werd intensief gesubsidieerd. Hierdoor was de ruimtelijke sturing van de woningbouw goed uitvoerbaar. In 1989 maakte de publicatie van de *Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* duidelijk dat de van oudsher bestaande relatie tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zou veranderen. Doordat de programmering en subsidiëring van de woningbouw afnamen, kon de ruimtelijke sturing van woningbouwlocaties niet langer worden geregeld via de verdeling van de woningbouwcontingenten.

#### *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra – Vinex (1990)*

Ongeveer tegelijkertijd met de *Nota Volkshuisvesting* verschenen twee nota's over de ruimtelijke ordening. Door de kabinetswisseling van 1989 was de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening* uit 1988 slechts een kort leven beschoren. In 1990 presenteerde de nieuwe coördinerend minister van ruimtelijke ordening, Alders, de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinex).

In de Vinex legde Alders meer prioriteit bij het milieu en vroeg hij meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Beide hadden gevolgen voor de ruimtelijke sturing van woningbouwlocaties vanuit de Vinex. De sterkere nadruk op milieu uitte zich onder meer in de wens de groei van het autoverkeer te beheersen; deze wens speelde een grote rol bij de kwaliteitscriteria die voor nieuwe bouwlocaties werden vastgesteld. De nadruk op uitvoerbaarheid kreeg met name vorm in de keuze van toekomstige gebieden voor stadsuitleg, de zogeheten vinexlocaties, en in voorstellen voor betere

bestuurlijke samenwerking, concrete sleutelprojecten, en een strenger restrictief beleid.

In de Vinex voorzag het rijk een forse uitbreiding van de woningbehoefte en een groeiende terreinbehoefte voor bedrijvigheid. Voor beide moest ruimte worden gevonden. Op grond van de uitgangspunten 'mobiliteitsgeleiding' en 'ruimtelijke kwaliteit' streefde de regering in de Vinex naar concentratie of bundeling van verstedelijking – een duidelijke wijziging ten opzichte van de voorgaande jaren. Hoewel er met de *Derde Nota* in de jaren zeventig al aandacht was gekomen voor stadsvernieuwing in het bestaande stedelijke gebied, was de verstedelijkingsopgave tot aan de Vinex van 1990 toch nog hoofdzakelijk gezien als uitbreidingsopgave.

Bij de voorgestane bundeling van de verstedelijking koos de Vinex het stadsgewest als belangrijkste schaalniveau voor de uitvoering van het beleid. Op deze schaal, zo veronderstelde het rijk, speelt het stedelijk leven zich af of zou het dat in de toekomst (moeten) doen. Daar moest de groei van de verstedelijking worden opgevangen. De bundeling van de verstedelijking binnen het stadsgewest had tot doel 'het stedelijk draagvlak te ondersteunen; de groei van de mobiliteit te beperken; en de woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op zodanige afstand van elkaar te situeren dat de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer optimaal is' (Vinex 1993: 6). Binnen de stadsgewesten kreeg het benutten van de ontwikkelingsruimte in het bestaande stedelijke gebied de hoogste prioriteit. De nieuwbouw voor wonen en werken mocht het streven naar de compacte stad niet ondermijnen. Ter ondersteuning van het bundelingsbeleid in de stadsgewesten werd voorts een restrictief beleid voor de open ruimte wenselijk geacht.

Voor de keuze van nieuwe locaties voor wonen, werken, recreatie, en voorzieningen in de stadsgewesten presenteerde de Vinex (Ministerie van VROM 1990: 140) vijf kwaliteits- of locatiecriteria:

- Nabijheid: ligging ten opzichte van het centrum, met als voorkeursvolgorde eerst het benutten van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand daarvan, en pas daarna in verder weg gelegen zones in aansluiting op bestaande kernen.
- Bereikbaarheid: ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer.
- Samenhang tussen wonen, werken, recreatievoorzieningen en groenstructuur.
- Open ruimte vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, openluchtrecreatie, en landbouw.
- Uitvoerbaarheid: financieel-economisch; milieuhygiënisch en bestuurlijk-maatschappelijk.

Op basis van deze kwaliteitscriteria gaf de Vinex voor de stadsgewesten ontwikkelingsrichtingen aan voor wonen, werken, en de infrastructuur van het openbaar vervoer. Voor de vier grote stadsgewesten in de Randstad gaf het rijk bovendien op kaart aan welke verstedelijkingslocaties de voorkeur hadden. Voor de inrichting van de locaties gaf het rijk verder geen kwaliteits-

criteria aan. Dat werd gezien als behorend tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden en marktpartijen. Met voorbeeldplannen en het project 'kwaliteit op locatie' liet het rijk echter de uitvoerders van de bouwopgaven wel zien wat het met kwaliteit op lokaal niveau bedoelde (Needham e.a. 1994).

Het rijk wilde samen met de betrokken actoren stap voor stap op weg te gaan naar de uitvoering van het vinexbeleid. Deze werkwijze is ook wel aangeduid als het onderhandelingsmodel. Daarbinnen onderscheiden Needham e.a. (2000) twee fasen. De eerste betreft de onderhandelingen tussen het rijk en de bestuurslagen (provincies en kaderwetgebieden) waarmee het rijk afspraken wilde maken over de uitvoering van de verstedelijking in de periode 1995–2005. Deze afspraken werden vervolgens vastgelegd in uitvoeringsconvenanten en vormden tegelijkertijd randvoorwaarden voor de besluitvorming in de tweede fase. In de tweede fase onderhandelden gemeenten en marktpartijen over de programmatische inrichting van de locaties.

#### *De totstandkoming van de vinexuitvoeringsconvenanten*

Voordat de vinexuitvoeringsconvenanten met de interbestuurlijke afspraken over de verstedelijking konden worden ondertekend, moest er uiteraard eerst overeenstemming zijn tussen het rijk en de andere overheden over deze afspraken. Dit vergde veel energie. De bestuurlijke basis voor intergemeentelijke samenwerking diende te worden verstevigd, terwijl ook de financiële kant van de verstedelijkingsopgave aandacht vroeg, aangezien de andere partijen niet zonder meer akkoord gingen met het rijksbod.

De noodzaak de bestuurlijke basis te verstevigen kwam voort uit de keuze van het rijk om de verstedelijkingsafspraken te richten op stadsgewesten. Voor die keuze bestonden meerdere redenen. Ten eerste wilde het rijk op het terrein van de volkshuisvesting een einde maken aan de eigen gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau. Het rijk wilde daarom liever geen afspraken met afzonderlijke gemeenten maken (Korthals Altes 1995: 180). Daarnaast was intergemeentelijke afstemming en samenwerking ook nodig voor het vinden van voldoende verstedelijkingscapaciteit met de benodigde kwaliteit. De bestuurlijke basis hiervoor was echter onvoldoende. Dit knelpunt kon worden ondervangen doordat het ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa) op dat moment bezig was met het formuleren van een visie op regionale samenwerking in de zogenaamde *BoN-nota's* (*Bestuur op Niveau*). BiZa zag de gewenste intergemeentelijke samenwerking op stadsgewestelijk niveau als een mogelijkheid om de ideeën over regiovorming te koppelen aan inhoudelijke problematiek (Needham e.a. 2000). In verband daarmee bracht het ministerie van BiZa verschillende bevoegdheden die relevant waren voor het verstedelijkingsbeleid onder in de Kaderwet Bestuur in Verandering. Dit betrof onder meer de bevoegdheid tot het opstellen van een regionaal structuurplan en de bevoegdheid tot het voeren van regionaal grondbeleid. De genoemde Kaderwet werd in 1994 van kracht. Hij



gold voor de zeven grootste stadsgewesten, die sindsdien ook worden aangeduid als kaderwetgebieden. De overige stadsgewesten bleven samenwerken op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Het rijk onderhandelde aanvankelijk vooral met de vier grote stadsgewesten in de Randstad, en later ook met de regio's Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, en Twente. Pas na verscheidene jaren konden de uitvoeringsconvenanten met de definitieve afspraken ondertekend worden. Omdat de onderhandelingen met de kaderwetgebieden zoveel tijd in beslag hadden genomen, werden de onderhandelingen voor de overige stadsgewesten met de provincies gevoerd, waarna de provincies op hun beurt met de overige stadsgewesten onderhandelden.

Het uitbrengen van een 'rijksbod' vormde een belangrijke stap in het onderhandelingsproces. In ruil voor de afspraken over de verstedelijkingsprestaties die de stadsgewesten zouden leveren, stelde het rijk financiering voor een periode van tien jaar in het vooruitzicht. De financiële middelen in het rijksbod kwamen uit drie bronnen:

- De grondkostensubsidies van het Directoraat Generaal voor de Volkshuisvesting.
- Subsidies van Verkeer en Waterstaat, vooral voor de infrastructuur van het openbaar vervoer in de stadsgewesten.
- Subsidies van het Directoraat Generaal Milieu voor bodemsanering.

Als enige van deze drie subsidievormen werd de grondkostensubsidie aangeboden als een vooraf uit te keren lumpsumbedrag. Deze grondkostensubsidies waren geregeld in het nieuwe Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Voor de volkshuisvesting betekende dit besluit tegelijkertijd het einde van de voorheen bestaande open-einde-benadering. Achteraf blijvende financiële tegenvallers zouden niet meer kunnen worden verhaald op het rijk. Bij beide andere subsidies werd geen lumpsumbenadering gevolgd, maar zouden de bijdragen pas later per project worden vastgesteld (Needham e.a. 2000: 20).

Het rijksbod vormde het belangrijkste onderwerp in het bestuurlijk overleg tussen het rijk en de vier grote kaderwetgebieden in de Randstad, want de kaderwetgebieden vonden het bod onvoldoende. In de Vinex had het rijk voor hun een aantal kwalitatief aantrekkelijke, maar dure voorkeurslocaties aangewezen. De duurte hield verband met excessieve grondkosten (door de aanwezige glastuinbouw) en de benodigde investeringen in openbaar vervoer en bodemsanering. Het kabinet wilde die meerkosten niet betalen en vond dat het ontbrekende deel moest worden verhaald op andere overheden en toekomstige gebruikers (Korthals Altes 1995: 172). Dit werd mogelijk geacht via verevening tussen winstgevende en verliesgevende locaties, en door een verhoging van de opbrengsten. Deze laatste werd weer haalbaar geacht via het bieden van kwaliteit en door de schaarste die met het restrictieve beleid voor de open ruimte werd gecreëerd.

Bij de aanvang van de onderhandelingen schatten de vier kaderwetgebieden de te verwachten tekorten bijna twee keer zo hoog als het rijk. Zij wilden het risico dat ze daardoor zouden lopen zoveel mogelijk beperken. In de startconvenanten benoemden zij vier risicofactoren voor de grondexploitatie die het afsluiten van de uitvoeringsconvenanten zouden kunnen belemmeren: de verevening tussen locaties (gemeenten) met winst en verlies; de mate waarin de markt bereid was tot investeren, aangezien op nieuwe uitleglocaties liefst 70 procent in de ongesubsidieerde sector gerealiseerd moest worden (50 procent op binnenstedelijke locaties); het slagen van het restrictieve beleid in de open ruimte; en de bijdrage van het rijk aan de stadsvernieuwing. Het rijk werd verzocht deze risico's nader te onderzoeken. Om het vereveningsrisico te beperken diende er een regeling te komen via welke gemeenten verplicht konden worden mee te werken aan de verevening van grondkosten binnen de stadsgewesten. Het rijk loste dit op met de Kaderwet bestuur in verandering (1994). Verder achtte het rijk de investeringsbereidheid van de markt geen werkelijk probleem, gezien de aankoop van gronden op vinexlocaties door projectontwikkelaars. Het onderkende evenwel dat het onmogelijk was alle risico's te overzien. Daarom bevatten de convenanten een algemene ontsnappingsformule bij onvoorziene omstandigheden (Needham e.a. 1994). Voor de vier kaderwetgebieden in de Randstad was dit kennelijk voldoende; in 1994 en 1995 sloten zij uitvoeringsconvenanten met het rijk.

Voor de andere stadsgewesten had het rijk geen (dure) voorkeurslocaties aangewezen in de Vinex. Toch liepen ook de gemeenten in deze andere stadsgewesten voortaan meer risico bij de woningbouwopgave. De financiering van woningbouwlocaties via het BLS betekende ook voor hen dat financiële tegenvallers niet meer konden worden verhaald op het rijk. Bovendien dekte de BLS-subsidie bij hen slechts 50 procent af van de tekorten die op uitleglocaties werden verwacht (VROM 1994).

Met het afsluiten van de uitvoeringsconvenanten lagen voor de woningbouw tussen 1995 en 2004 een aantal fysieke en procedurele afspraken vast. De fysieke afspraken betroffen verstedelijkingslocaties; overeengekomen aantallen woningen op uitleglocaties en locaties in of bij bestaand stedelijke gebied; de belangrijkste werklocaties; de ontsluiting per openbaar vervoer van woon- en werklocaties; de inzet van financiële middelen voor grondkosten, bodemsanering, infrastructuur en (in enkele stadsgewesten) groot-schalig groen; restrictief beleid voor de open ruimte; en ontwikkelingsrichtingen.

In het vierde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de realisatie van de doelen op binnenstedelijke locaties en uitleglocaties. Op procedureel terrein was een van de afspraken, dat de sociale bouwsector op vinex-uitleglocaties conform BLS ten hoogste 30 procent van het aantal woningen zou bedragen. Na de ondertekening van de uitvoeringsconvenanten trok het rijk zich uit de uitvoering. De programmatische invulling van de vinexlocaties werd overgelaten aan de andere overheden en de marktpartijen. Wel werden in 1998 in het



kader van de Actualisering Vinex nieuwe verstedelijkingsafspraken gemaakt. Deze betroffen de periode 2005 tot 2010.

## Grondbeleid

De veranderingen op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening hadden ook gevolgen voor de grondmarkt en het grondbeleid in Nederland. Door de ingezette trend 'meer markt, minder overheid' traden marktpartijen toe en verloor de gemeente haar oude monopolie op de grondmarkt voor woningbouw. Deze ontwikkelingen hebben vanaf het begin jaren van de negentig geleid tot een discussie over het instrumentarium voor gemeentelijk grondbeleid. Het rijk liet hierover twee beleidsnotities (1994 en 1997) en een nieuwe Nota Grondbeleid (2001) verschijnen.

### *Gemeentelijk grondbeleid tot de jaren negentig*

Tot en met de jaren tachtig voerden veel gemeenten actief grondbeleid. Ze verwierven eerst zelf de ruwe bouwgrond, maakten deze vervolgens bouwrijp, en verkochten de grond daarna aan bouwpartijen. Via deze constructie werden ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd en bleef de regie over de planontwikkeling relatief eenvoudig voor de gemeenten. Ook was het betrekkelijk gemakkelijk om de kosten te verhalen die de gemeenten maakten voor de ontwikkeling van het plan, het bouwrijp maken van de grond, en de aanleg van openbare ruimte en publieke voorzieningen, zoals riolering en leidingen. Deze kosten werden verrekend in de verkoopprijs van de bouwrijpe kavels (Ekkers 2002). Bij de woningproductie lag de nadruk op de sociale woningbouw. Mede door de objectsubsidies van de rijksoverheid konden gemeenten de locatieontwikkeling vrijwel zonder risico uitvoeren en konden woningcorporaties woningen bouwen. Tekorten op de onrendabele top in grond- en woningexploitatie werden door het rijk afgedekt.

### *Notities over grondbeleidsinstrumentarium*

In de jaren negentig werd het voor de gemeente moeilijker om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen via de grondmarkt doordat marktpartijen op de grondmarkt toetraden (hetgeen samenhangt met wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid, zoals de toegenomen nadruk op koopwoningen en het afschaffen van de objectsubsidies). In 1993 begon de Tweede Kamer daarom aan te dringen op verbetering van het grondbeleidsinstrumentarium. Gemeenten zouden niet voldoende grond kunnen verwerven voor hun verstedelijkingsstaakstellingen. Daarnaast pleitte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ervoor om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG), die regelt dat gemeenten het eerste recht tot koop van grond hebben, niet langer te beperken tot stadsvernieuwingsgebieden. De VNG wilde dat de wet ook zou gaan gelden voor uitbreidingslocaties, zodat de gemeenten de vinex-taakstellingen konden realiseren.

Met de notitie *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde Nota Extra* (1994) reageerde het ministerie van VROM op deze geluiden

(Ministerie van VROM 1990). De notitie stelde dat gemeenten de verstedelijkingsopgaven samen met marktpartijen moesten gaan waarmaken. Gezien de grootte van de bouwopgave binnen de vinextaakstelling werd daarbij voorgesteld om de financiële risico's te verdelen over het gehele stadsgebied, en de marktpartijen een actieve rol te geven in de ontwikkeling van de locaties. De gemeenten zouden zich daarbij moeten richten op hun voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol. In verband daarmee zouden ze voorts ook passief grondbeleid moeten gaan voeren: dat wil zeggen, de aankoop van de grond overlaten aan de marktpartijen. Waar de gewenste kwaliteit en kwantiteit van de bouwopgave in gevaar dreigde te komen, moest echter ook actief grondbeleid mogelijk blijven. Deze voorkeur voor passief grondbeleid met een overgang naar actief grondbeleid indien nodig, is de rode draad geweest in de ontwikkeling van het grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium vanaf de tweede helft van de jaren negentig (Groetelaers 2004b).

De notitie kwam voorts tegemoet aan de wens van de VNG om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten ook te laten gelden voor uitbreidingslocaties. Deze wijziging is in 1996 ingevoerd (De Wolff e.a. 2000). Voor het kostenverhaal binnen grondexploitaties bij passief grondbeleid stelde de notitie daarnaast een heffing voor. Bij actief grondbeleid kon de gemeente de kosten die zij maakte voor de ontwikkeling van de bouwlocatie verhalen via de prijs van de bouwrijpe kavels. Bij passief grondbeleid was dat echter moeilijker omdat de marktpartijen de ruwe bouwgrond bezaten.<sup>1</sup>

In 1997 werden de mogelijkheden tot de verbetering van het kostenverhaal binnen grondexploitaties verder verkend. Het ministerie van VROM bracht daartoe de notitie *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties* uit (Ministerie van VROM 1997), waarin de invoering van een exploitatieheffing werd voorgesteld. De gedachte achter deze heffing was dat bij passief grondbeleid dezelfde kosten verhaald moesten kunnen worden als bij actief grondbeleid. Via de heffing zouden gemeenten de locatieontwikkelingskosten op de grondeigenaren kunnen verhalen. In reactie op de notitie adviseerde de VROM-raad om de grondexploitatieheffing snel uit te werken en in te voeren (VROM-raad 1997). Het uitgewerkte wetsvoorstel werd echter in 1998 door de Raad van State afgewezen, met als algemeen bezwaar dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen in deze heffing te nauw verweven waren. De Raad van State adviseerde om het kostenverhaal geheel publiekrechtelijk te regelen (Groetelaers 2004a).

### *Nota Grondbeleid (2001)*

Het grondbeleid kwam opnieuw in beeld met het ontwerp *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Hierin werd kritiek geuit op het gevoerde vinexbeleid in de jaren negentig, onder meer op het punt van de kwaliteit en prijs-kwaliteitverhouding van de woningen in de vinexwijken. Als een van de mogelijke oorzaken werd de gebrekkige werking van de grondmarkt genoemd. Daarom liet het rijk tijdens de voorbereiding van de *Vijfde Nota Ruimtelijke*

1. Gemeenten konden bij passief grondbeleid gebruik maken van vrijwillig gesloten exploitatieovereenkomsten met marktpartijen of van baatbelasting. De inhoud van exploitatieovereenkomsten is afhankelijk van wat beide partijen hierin willen opnemen, zodat het kostenverhaal niet zeker is. Nadelen van baatbelasting zijn dat hiermee niet alle kosten kunnen worden verhaald, en dat baatbelasting moet worden geheven bij alle partijen die objectief baat hebben van een ontwikkeling.

*Ordering* in 1999 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek uitvoeren naar de werking van de grondmarkt en de knelpunten die zich op deze markt voordeden. Deze studie beoogde beleidsvarianten te ontwikkelen die konden bijdragen aan een betere werking van de grondmarkt. Belangrijke knelpunten waren het ontbreken van voldoende concurrentie op de bouwmarkt door grondposities, de aangetaste regiefunctie van gemeenten, en het gebrek aan transparantie bij actief grondbeleid. De uitkomsten van het onderzoek vormden de basis voor de *Nota Grondbeleid* van 2001 (Ministerie van VROM 2001).

De *Nota Grondbeleid* gaf de visie van het kabinet weer op de gewijzigde omstandigheden op de grondmarkt, de rol die de overheid hierbij diende te vervullen, en de wijze waarop het grondbeleid moest zijn toegerust voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Nederland. In deze 'integrale' nota werd het grondbeleid uiteengezet in nauwe samenhang met nieuwe beleidsdoelstellingen voor wonen, mobiliteit, natuur, economie en ruimte. Vernieuwing van het beleidsinstrumentarium werd daarom niet als doel op zich nagestreefd, maar als onderdeel van de beleidsinhoudelijke doelstellingen. Net als in eerdere nota's gaf het rijk de voorkeur aan passief grondbeleid, tenzij actief grondbeleid voor de realisatie van publieke doelen vereist was. Deze voorkeur voor passief grondbeleid hield verband met het 'dubbele petten'-probleem bij actief grondbeleid, waarbij de overheid zowel speler op de markt als regulator van de markt was. Uitgangspunt van het rijk was, dat de primaire taak van de overheid ligt bij het publieke belang en bij het aangeven van randvoorwaarden en kwaliteitseisen op grond waarvan marktpartijen, al dan niet in publiekprivate samenwerking met de overheid, de door de burger gewenste kwaliteiten kunnen realiseren. De concrete keuze voor actief of passief grondbeleid werd in de nota verder overgelaten aan de betrokken overheid.

Verder kwam het rijk in de *Nota Grondbeleid* opnieuw met voorstellen om het grondbeleidsinstrumentarium te versterken voor de gemeenten. Ten eerste werd voorgesteld een exploitatievergunning in te voeren die een wettelijke grondslag zou bieden voor het kostenverhaal. Ten tweede werd voorgesteld om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor alle gemeenten te laten gelden, ter verdere versterking van de gemeentelijke regierol.

De reden voor het voorstel tot invoering van een exploitatievergunning was dat het verhalen van de publieke kosten bij locatieontwikkeling in situaties met passief grondbeleid nog steeds problemen opleverde. Welke kosten wettelijk verhaald konden worden was onduidelijk, en projectontwikkelaars die zich onttrokken aan de financiering van publieke voorzieningen konden niet worden aangepakt. Het voorstel behelsde de invoering van een publiekrechtelijke regeling, volgens welke ontwikkelaars voortaan een exploitatievergunning zouden moeten aanvragen bij de gemeente. In deze vergunning zou de gemeente bovendien voorwaarden kunnen vastleggen ten aanzien van het kostenverhaal, de inrichting en uitvoering van het plan, en het beschikbaar stellen van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Dit voorstel voor een 'brede' exploitatievergunning is echter niet ingevoerd, omdat er maatschappelijk te weinig draagvlak voor bestond. Met dit voorstel was het

kabinet bovendien voorbijgegaan aan een, wél breed gedragen, eerder voorstel van de VNG en NEPROM voor een 'smalle' exploitatievergunning waarvoor wel voldoende draagvlak was. Deze smalle vergunning beperkte zich tot het kostenverhaal en zou alleen gelden in die situaties waarin marktpartijen en de gemeenten niet tot overeenstemming konden komen over het kostenverhaal en de locatie-eisen.

Het voorstel om de Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor alle gemeenten te laten gelden is in 2004 ingevoerd. Op initiatief van een aantal kamerleden vond echter in 2002 eerst nog een spoedreparatie van deze wet plaats (Groetelaers 2004a). Daarmee werd voorkomen dat marktpartijen en oorspronkelijke grondbezitters het gemeentelijke voorkeursrecht konden omzeilen met behulp van schijnsamenwerkingsvormen of vroegtijdig gesloten ontwijkende overeenkomsten die de marktpartijen het recht gaven de grond in de toekomst over te nemen van de huidige eigenaar, bijvoorbeeld zodra het zeker was dat de grond voor woningbouw zou worden bestemd. De Wet Voorkeursrecht Gemeenten bleek in de praktijk namelijk niet helemaal naar behoren te functioneren (Priemus en Louw 2000).

#### *Voorstel voor Grondexploitatiewet*

Met de *Nota Ruimte* van 2004 staat de modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium opnieuw op de agenda. Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid ziet de rijksoverheid in de *Nota Ruimte* een duidelijk verband tussen de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het grondbeleidsinstrumentarium. Een belangrijk uitgangspunt in de WRO is dat de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau terecht komt. Voor de uitvoering van het nieuwe ruimtelijk beleid is dit, meer dan voorheen, het regionale schaalniveau. In november 2004 stelde de minister in een brief aan de Tweede Kamer voor nieuwe instrumenten voor actief en passief grondbeleid in te voeren, waaronder de grondexploitatiewet.

Het voorstel voor de grondexploitatiewet verschilt van het eerdere publiekrechtelijke voorstel uit de *Nota Grondbeleid*. Gemeenten zullen de grondexploitatiewet alleen kunnen benutten wanneer het niet lukt om tot een privaatrechtelijke overeenkomst te komen met private partijen. Vrijwillige samenwerking is dus het uitgangspunt, niet de verdeling van de kosten via een publiekrechtelijke exploitatievergunning. Het voorstel voor de Grondexploitatiewet is in augustus 2005 aan de Tweede Kamer gezonden. Het is de bedoeling dat het in 2007 wordt ingevoerd, tegelijk met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

#### **Kernpunten van het beleid vanaf begin jaren negentig**

De kernpunten van de beleidswijzigingen die vanaf begin jaren negentig zijn doorgevoerd en de institutionele condities voor woningproductie veranderden ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode betroffen de volgende terreinen.

Vanuit de volkshuisvesting zette het rijk in op een ontwikkeling naar meer

markt, en op decentralisatie en verzelfstandiging, waardoor de wijze van besturen en de verhoudingen tussen partijen drastisch veranderden. De rijksoverheid legde meer verantwoordelijkheid neer bij lokale overheden, verzelfstandigde de woningcorporaties, en verminderde haar subsidies voor woningbouw en locatieontwikkeling. Binnen de woningproductie verschoof het accent bovendien van de sociale woningbouw naar de koopwoningen, en in het bijzonder de duurder koopwoningen. Projectontwikkelaars en bouwondernemingen traden voorts toe als nieuwe partners op de woningbouwmarkt. Gemeenten kregen daarbij de regie over de lokale woningproductie, die samen met andere actoren diende te worden gerealiseerd en vaak ook gefinancierd. Dit laatste maakt dat de financieel-economische belangen van de diverse actoren mede bepalend werden voor de woningproductie.

Voor de ruimtelijke ordening presenteerde het rijk in de Vinex (1990) een kwaliteitsambitie voor verstedelijking in de periode 1995 tot 2005. Het rijk wilde garanties dat de uitvoerende partijen deze kwaliteitsambitie zouden overnemen. Daarbij kon echter minder dan voorheen worden gesteund op de volkshuisvesting. Vanuit de volkshuisvesting wilde het rijk namelijk een einde maken aan haar gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling. Daarom koos het rijk er voor om afspraken te maken met andere bestuurlijke partijen over de uitvoering van het ruimtelijk beleid, in vooral 26 stedelijke vinexgebieden. Bij het bestuurlijk overleg dat aan deze afspraken vooraf ging werd ook onderhandeld over de vereiste investeringen. Het was duidelijk dat een groot deel van de financiële risico's voor de ontwikkeling van de woningbouwlocaties door de andere overheden en de markt moest worden gedragen. Na het vastleggen van de afspraken in uitvoeringsconvenanten trok het rijk zich terug en werd de concrete invulling van de locaties overgelaten aan de gemeenten en marktpartijen.

Grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium werden vanaf het begin van de jaren negentig regelmatig onderwerp van discussie. Aanleiding hiervoor waren zowel de wijzigingen in het rijksbeleid inzake volkshuisvesting en ruimtelijke ordening als de problemen die de gemeenten sindsdien hadden met het sturen van de ruimtelijke ontwikkelingen. Deze problemen werden mede veroorzaakt doordat marktpartijen toetraden tot de grondmarkt toen de rijkssubsidies voor woningproductie en locatieontwikkeling verminderden. De rode draad in de genoemde discussie was de vraag of gemeenten actief of passief grondbeleid moeten voeren. De rijksvoorkeur lag steeds bij passief gemeentelijk grondbeleid, tenzij publieke doelen niet konden worden gerealiseerd zonder actief grondbeleid. Ter ondersteuning van het passieve grondbeleid ontwikkelde het rijk verschillende voorstellen voor de verbetering van het instrumentarium voor kostenverhaal. Twee daarvan werden niet aangenomen. Het derde, de voorgestelde Grondexploitatiewet, zal waarschijnlijk in 2007 in werking treden. Ten gunste van het actieve grondbeleid zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd in de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

# Verklaringen voor de achterblijvende woningproductie

### Inleiding

Op nationaal niveau manifesteerden de problemen met de woningproductie zich met name in een daling van de jaarlijkse woningproductie. Deze zette vooral na 1998 sterk door (figuur 2) en was nauw verbonden met de daling in het aantal nieuwe koopwoningen dat werd opgeleverd. Daarnaast daalde ook het aantal opgeleverde *huurwoningen*, wat mede verband hield met het zwaardere accent dat het beleid voortaan legde op koopwoningen.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke verklaringen zijn gegeven voor problemen met de voortgang van de woningproductie tussen 1995 en 2004, en hoe deze in de tijd met elkaar samenhangen. Daartoe zijn bronnen gebruikt variërend van onderzoeksrapporten tot opiniërende artikelen. De gevonden verklaringen zijn hieronder gegroepeerd in vier paragrafen: de grondmarkt, het ontwikkelingsproces, de woningbouwmarkt, en de (koop)woningmarkt. Deze indeling refereert aan het gegeven dat woningproductie als veelomvattend proces met meerdere markten te maken heeft, zoals Priemus ruim twintig jaar geleden al stelde in 'bouwproces en woningbouwmarkt' (1984). Hij constateerde dat bij het woningbouw- en planningsproces een groot aantal partijen betrokken is waartussen complexe relaties bestaan, en dat deze complexe relaties 'als het ware kunnen worden ontleed in een aantal markten'. Zelf noemde hij in dit verband al de woningbouwmarkt en de woningmarkt. De *Nota Mensen Wensen Wonen* (Ministerie van VROM 2000) vermeldt onder andere ook de grondmarkt, kapitaalmarkt en kennismarkt.

In het navolgende worden uitsluitend de grondmarkt, woningbouwmarkt en (koop)woningmarkt belicht, omdat zich op deze markten ontwikkelingen voordeden die van specifiek belang zijn voor de teruggang in de woningproductie sinds 1998. Om die reden worden ze in dit hoofdstuk ook apart van de factor 'ontwikkelingsproces' besproken en niet als onderdeel daarvan.

#### *Stappen in het ontwikkelingsproces*

Juist omdat het zogeheten ontwikkelingsproces – het proces dat voor bouwlocaties wordt doorlopen om tot woningproductie te komen – als zodanig ook als een van de verklarende factoren wordt genoemd (en later in dit hoofdstuk wordt besproken) voor de achterblijvende woningproductie, is het allereerst nodig een korte schets te geven van dit ontwikkelingsproces en de relaties daarvan met de grondmarkt, woningbouwmarkt en (koop)woningmarkt. Het ontwikkelingsproces duurt vaak zo'n zeven à acht jaar, waarvan circa vier jaar voor de planologische voorbereiding en bestuurlijke goed-

keuring van de plannen (Louw & De Vries 2003; Mattemaker & Brouwer 2003; RIGO Re-search en Advies BV 2005). Bij grote projecten kan het planologische traject echter veel langer duren, tot zelfs vijftien jaar (Keers & De Wildt 2003).

De volgende opsomming geeft een sterk vereenvoudigde voorstelling van het ontwikkelingsproces. Hoewel de stappen volgtijdelijk zijn genoemd, kunnen ze in de praktijk deels samenvallen en/of in een iets andere volgorde worden doorlopen.

1. Woonbestemming toekennen aan grond
2. Grondverwerving
3. Planvorming en ontwerp
4. Grond bouwrijp maken
5. Verkoop woningen
6. Woningbouw en inrichting van de bouwrijpe grond
7. Oplevering van de woning aan de kopers/verhuurders

Het toekennen van een planologische woonbestemming aan de grond (stap 1) is belangrijk omdat zonder woonbestemming geen woningen mogen worden gebouwd op de grond. Soms heeft grond vanuit het verleden overigens al een woonbestemming. Dit komt vooral voor bij herstructureringslocaties in oudere stadswijken. In plaats van de toekenning van een woonbestemming, moet hier een herstructureringsbesluit worden genomen.

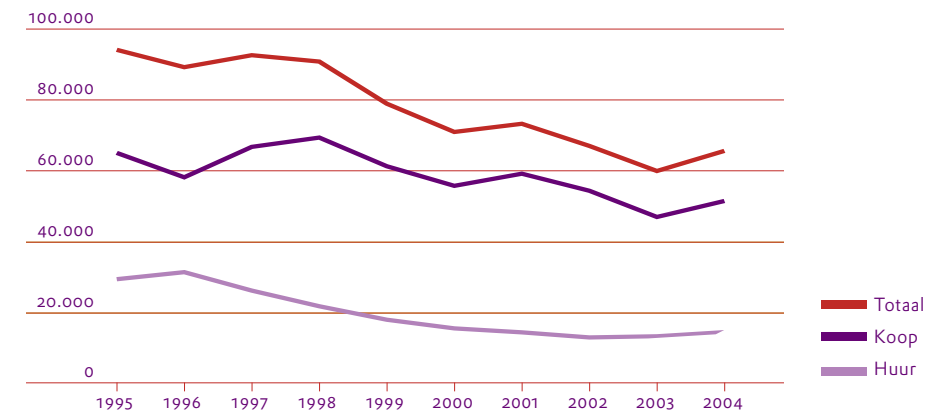
Bij stap 2, de grondverwerving door de gemeente en/of marktpartijen, komt de grondmarkt in beeld. De bedoelde marktpartijen zijn hoofdzakelijk corporaties en projectontwikkelaars. In de praktijk kan deze tweede stap overigens ook als eerste worden gezet. Gemeente en/of marktpartijen verwerven dan de grond voordat deze een woonbestemming heeft. Daarmee lopen ze weliswaar een risico (dat de grond geen woonbestemming krijgt), maar dit kan opwegen tegen de winstverwachting (indien de grond wel een bouwbestemming krijgt). Ook komt het voor dat gemeente en/of marktpartijen de grond al veel langer bezitten.

Tot stap 3, planvorming en ontwerp, behoren het stedenbouwkundige plan dat de gemeente opstelt (of laat opstellen) en de meer gedetailleerde ontwerpen die de marktpartijen (laten) uitwerken voor de te bouwen woningen. In stap 3 horen ook de onderhandelingen thuis tussen de gemeente en marktpartijen over de financieel-economische aspecten van de plannen en hun uitvoering. In de tijd gezien kan de derde stap deels samenvallen met de stappen 2, en 4.

Stap 4 omvat het bouwrijp maken van de grond. Vaak, maar niet altijd, gebeurt dit in opdracht van de gemeente. Afhankelijk van de afspraken die gemeenten en marktpartijen hierover maken kan de verantwoordelijkheid voor het bouwrijp maken ook liggen bij een publiekprivaat samenwerkingsverband of bij één of meer marktpartijen. In de praktijk kan de periode van grondverwerving (stap 2) tot en met bouwrijp maken variëren van enkele

**Figuur 2.** De Nederlandse woningproductie tussen 1995 en 2004

Bron: CBS-Statline.



maanden tot 2 jaar (Keers & De Wildt 2003). Ook bij deze stap speelt de grondmarkt een rol. Wanneer de grond bouwrijp wordt gemaakt door de gemeente, dragen marktpartijen die grond bezitten deze namelijk eerst over aan de gemeente. De gemeente geeft de bouwrijp gemaakte grond vervolgens weer uit aan de marktpartijen. Daarbij wordt overigens minder grond uitgegeven dan er in totaal op de locatie aanwezig is, aangezien ook grond nodig is voor infrastructuur en andere publieke voorzieningen. Daarnaast wordt soms een aantal kavels uitgegeven aan particulieren die er hun eigen woning laten bouwen.

Stap 5 betreft de verkoop van koopwoningen voor de markt. Bij de start van deze verkoop bestaan de aangeboden woningen gewoonlijk alleen nog maar op de bouwtekening. De bouw start meestal pas als 60 tot 70 procent van de woningen is verkocht (stap 6). De projectontwikkelaar / bouwer loopt zo minder risico om na de bouw langdurig te blijven zitten met een aantal nog niet verkochte woningen. In de tijd gezien kan de vijfde stap ook al starten tijdens het bouwrijp maken van de grond (stap 4). De verkoop van de laatste woningen kan bovendien langer doorlopen, tot in of zelfs na het bouwproces (stap 6).

Stap 6 omvat de daadwerkelijke bouw van de woningen en de verdere, publieke inrichting van de grond. Op de kavels van de marktpartijen wordt het bouwproces geleid door deze marktpartijen. Op de eigenbouwkavels van particulieren zijn zij de leidinggevendenden van het bouwproces. Marktpartijen dan wel particulieren voeren de bouwactiviteiten zelf uit of geven hiertoe opdracht aan derden (bouwbedrijven, aannemers en dergelijke). De tijd die gemoeid is met de bouw van woningen varieert sterk. In 2004 werd circa 70 procent van alle woningen binnen twee jaar tijd voltooid, maar bij kleine bouwprojecten ligt dit percentage hoger, en bij grote lager (Steijn 2005). De publieke inrichting van de grond gebeurt meestal in opdracht van de gemeente.

Stap 7 betreft de oplevering van de nieuwe woningen aan de eigenaren. Deze eigenaren zijn verhuurders, eigenbouwers of kopers (koopwoningmarkt). Met de oplevering van de woningen eindigt het proces van woningproductie.

### De grondmarkt

Woningproductie vergt ruimte en is in Nederland alleen toegestaan op gronden met een planologische woonbestemming. Via het ruimtelijkeordeningsbeleid wordt afgewogen hoeveel ruimte wáár kan worden ingezet voor woningbouw dan wel andere functies. In het algemeen bestaat in Nederland een voorkeur voor het openhouden van de open ruimte. Voor stedelijke functies, zoals wonen, wordt daarom gestreefd naar zuinig ruimtegebruik en naar bundeling van functies. Voor de woningproductie betekent dit dat niet meer grond wordt bestemd voor woningbouw dan nodig wordt geacht voor de woningbehoefte, en dat een groot deel van deze ruimte in of nabij steden is gelokaliseerd. Binnen het bestaande stedelijk gebied gaat het met name om

locaties voor herstructurering of functieverandering. Buiten de woonplaatsen gaat het om uitleglocaties, meestal op gronden die tot dan toe agrarisch werden benut.

In economische zin is grond een schaars goed. Grond verandert van eigenaar via de grondmarkt, en verschillende verklaringen die genoemd worden voor het achterblijven van de woningproductie hangen samen met deze markt (Van Staal 2003):

- a. Door grondposities hebben marktpartijen macht op bouwlocaties.
- b. Door hoge grondkosten raakt de prijs-kwaliteitverhouding van woningen uit evenwicht.

#### *Grondposities geven marktpartijen macht*

Zoals nader beschreven in het vorige hoofdstuk, veranderden door wijzigend beleid begin jaren negentig de verhoudingen tussen de partijen die bij de woningproductie betrokken zijn. Marktpartijen gingen grond aankopen, deels op verzoek van gemeenten die daartoe publiekprivate samenwerkingsverbanden aangingen met marktpartijen, deels ook op eigen initiatief van marktpartijen, die zagen dat vroegtijdig grond aankopen voor hen voordelen had. De mate waarin marktpartijen grondposities zijn gaan innemen is niet exact bekend. De beschikbare informatie betreft hoofdzakelijk uitleglocaties en andere gronden buiten het stedelijk bebouwde gebied:

- Voor de uitleglocaties constateerde Kolpron dat projectontwikkelaars in 1997 bijna een kwart (23%) van de ruwe bouwgrond op vinexuitleglocaties bezaten (Kolpron 1998).<sup>1</sup> Groetelaers vermeldt voorts dat enkele jaren later tenminste 29 procent van de ruwe bouwgrond op uitleglocaties in haar onderzoek eigendom is geweest van projectontwikkelaars en in zeer beperkte mate ook van bouwers (Groetelaers 2004a: 130). In 1999/2000 hadden ze deze grond doorverkocht aan gemeenten opdat deze de grond bouwrijp konden gaan maken.<sup>2</sup> Bij deze verkoop was de verkopende marktpartijen een bouwclaim toegekend die hen het recht gaf de bouwrijpe grond later terug te kopen van de gemeente en deze te bebouwen. Daarnaast waren vaak ook nog andere afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over de te hanteren grondprijzen of de plekken waar de marktpartij mocht bouwen op de locatie (Groetelaers 2004a: 131). Deze bouwclaim en de andere afspraken zijn regelrecht verbonden met de macht die de grondpositie geeft.
- De Wolff en Groetelaers signaleerden voorts dat er voor bijna 5.300 hectare grond in Nederland rechtsgeldige overeenkomsten liggen die potentiële ontwikkelaars het recht geven om deze grond in de toekomst ooit nog eens over te nemen van de huidige eigenaar (De Wolff e.a. 2000). Het betreft hoofdzakelijk gronden buiten het stedelijk gebied. De overeenkomsten zijn rechtsgeldig omdat ze ouder zijn dan de aanscherping van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten die dit soort overeenkomsten van onbeperkte duur tegengaat.

1. De rest van de grond was in 1997 handen van gemeenten (33%), particuliere grondeigenaren (29%), speculanten (4%), en overige partijen (11%), zoals de spoorwegen en de domeinen.

2. Mede daardoor bezaten de gemeenten in 1999/2000 inmiddels 74% van de grond. Over de 26% grond die de gemeenten in 1999/2000 nog niet bezaten meldt Groetelaers niets. Het is mogelijk dat die deels ook in handen is van commerciële marktpartijen.



Met betrekking tot locaties binnen het bebouwde gebied is geen harde informatie over grondposities van marktpartijen bekend. Volgens voorzitter Van Harssel van de Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers (NVB) kopen commerciële marktpartijen nu en dan vroegtijdig grond op voormalige bedrijfslocaties die een woonbestemming krijgen (Wiegerinck 2003). Dit verschijnsel doet zich minder voor bij de herstructurering van woonwijken. Grote projectontwikkelaars klagen zelfs dat zij niet aan bod komen bij de herstructurering van naoorlogse woonwijken (Graaf 2005). Uit een recent uitgevoerde quickscan onder 56 prioritaire herstructureringswijken blijkt echter dat deze klacht niet helemaal terecht is, al spelen commerciële marktpartijen op de herstructureringslocaties inderdaad een minder grote rol dan op de uitleglocaties (Helleman 2005). Dit wordt mede in de hand gewerkt door de historisch ontstane situatie op de herstructureringslocaties. De te herstructureren woningen en bijbehorende grond zijn veelal eigendom van woningcorporaties; in erfpachtsituaties behoort de grond gewoonlijk toe aan de gemeente. Datzelfde geldt trouwens ook voor de openbare ruimte in de wijken en de grond bij publieke voorzieningen. Alleen al door hun vastgoedpositie hebben de corporaties macht: zonder hun instemming met de plannen valt er weinig te vernieuwen op de locaties. Gemeenten stellen dat ze zich bij stedelijke vernieuwing geregeld afhankelijk voelen van de corporaties (Cüsters 2005).

De macht die marktpartijen ontlenen aan grondposities, is gebaseerd op het ontwikkelrecht dat gekoppeld is aan het grondbezit. Door dit recht heeft de eigenaar van grond met een planologische woonbestemming het recht deze woonbestemming zelf te realiseren. Het ontwikkelrecht is dan ook de reden waarom gemeenten die de ruwe bouwgrond zelf bouwrijp willen maken, de marktpartijen een bouwclaim geven als zij hun grond aan de gemeente verkopen. Voor de woningproductie is de macht die de marktpartijen ontlenen aan de grondposities niet per definitie gunstig of ongunstig. Net als de gemeenten zijn de marktpartijen geïnteresseerd in woningproductie. Wel streven ze uiteraard hun eigen financieel-economische belangen na, die niet per definitie stroken met die van de gemeenten.

De voordelen die de marktpartijen hebben bij vroegtijdige grondaankopen liggen op zeer uiteenlopende terreinen. Ten eerste biedt vroegtijdige aankoop (gebaseerd op het ontwikkelrecht) de zekerheid dat de eigen organisatie ter plaatse zal kunnen bouwen, mits de locatieontwikkeling doorgaat. Door het grondbezit ondervindt de marktpartij bovendien minder concurrentie van andere marktpartijen. Binnen Nederland wordt de totale hoeveelheid grond die bebouwd mag worden, immers beperkt door de ruimtelijke ordening. Een marktpartij die bouwgrond bezit, weet dus dat de woningen die daar moeten worden gerealiseerd, niet zomaar op een andere plek zullen worden gebouwd door een concurrent. De marktpartij kan, tenslotte, op deze wijze ook profiteren van een eventuele waardestijging van de grond. Dit vooruitzicht bestaat vooral op uitleglocaties omdat bouwgrond vele malen meer waard is dan de agrarische gronden waar uitleglocaties gewoonlijk gebruik van maken.

Tegenover deze voordelen staat ook een risico. Pas wanneer de te realiseren woningen zijn verkocht en gebouwd, blijkt of de investeringen zich werkelijk terugverdienen. Tot dat moment zijn er voornamelijk kosten, zoals de kosten van bouw- en woonrijp maken en de rentekosten op geïnvesteerde bedragen. Dit hele proces duurt gewoonlijk meerdere jaren. In het slechtste geval gaat de locatieontwikkeling helemaal niet door. Juist vanwege dit risico is de mate van zekerheid over de toekomstige planologische bestemming voor marktpartijen relevant bij de aankoopbeslissing. De informatie die het rijk begin jaren negentig verspreidde over de ligging van toekomstige grote vinexlocaties, kan marktpartijen dan ook hebben gestimuleerd bij het aankopen van gronden. Toch was deze informatie niet het enige waar ze op letten. Ook op diverse locaties buiten de vinexgebieden zijn begin jaren negentig namelijk vroegtijdig gronden aangekocht door projectontwikkelaars (Korthals Altes & Groetelaers 2000). Bovendien zijn de marktpartijen niet meteen op alle aangegeven vinexlocaties grond gaan kopen. Zo hebben grote projectontwikkelaars bijvoorbeeld lang gewacht met de aankoop van grond voor de Waalsprong bij Nijmegen, omdat ze vonden dat er te veel onzekerheid bestond over de gemeentelijke herindeling die voor deze vinexlocatie nodig was (Needham e.a. 2000).<sup>3</sup>

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de opkomende verwerving van grondposities marktpartijen weliswaar een machtspositie geeft, maar dat deze machtspositie de woningproductie niet per definitie gunstig of ongunstig beïnvloedt. Wél hebben marktpartijen met een machtspositie meer mogelijkheden tot het behartigen van het eigen belang.

#### *Hoge grondkosten en de prijs-kwaliteitverhouding van woningen*

Door hoge grondkosten raakt de prijs-kwaliteitverhouding van woningen uit het evenwicht – zo luidt een tweede (deel)verklaring voor de achterblijvende woningproductie. Bij deze ‘hoge grondkosten’ gaat het om de grondkosten die meetellen in de nieuwbouwprijs van de woning. Deze zijn volgens deze verklaring zo hoog, dat de verkoopprijs van nieuwbouwwoningen hoger ligt dan die van kwalitatief gelijkwaardige bestaande woningen. In een dergelijke situatie worden nieuwbouwwoningen moeilijk of niet verkocht en prefereren kopers bestaande woningen.

De grondkosten zijn in de jaren negentig sterk gestegen (Keers e.a. 2003). Ze stegen sterker dan diverse economische indices buiten de woningmarkt, zoals de inflatie en het besteedbaar inkomen, en zelfs sterker dan de fors stijgende verkoopprijzen voor nieuwe en bestaande koopwoningen in deze periode. Deze forse grondkostenstijging werd mede veroorzaakt door de opkomst van de residuele grondwaardemethodiek bij het bepalen van de prijzen voor bouwrijpe grond door gemeenten (Keers e.a. 2003).<sup>4</sup> Volgens deze methodiek is de waarde van de grond gelijk aan de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning minus de bouwkosten. De hoogte van de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning wordt hierbij afgestemd op de verkoopprijzen die voor bestaande koopwoningen worden betaald.<sup>5</sup> De stijging van de woning-

3. Een saillant detail is dat de gemeente Nijmegen veronderstelde dat de marktpartijen wél grond aankochten en daarnaast ook met hen overlegde over het aangaan van een publiekprivate samenwerking voor de Vinexlocatie.

4. Tussen 1990 en 1995 zagen veel vinexbouwgemeenten aanleiding over te gaan tot het gebruik van de residuele grondwaardemethodiek. Bij voorcalculaties voor grondexploitatie werden ze geconfronteerd met tekorten die het gevolg waren van wijzigingen in de subsidiesystematiek van het rijk. Na 1995 zijn ook andere gemeenten de residuele grondwaardemethodiek gaan overnemen (Keers e.a. 2003).

5. De woningmarkt is namelijk een voorraadmarkt. De meeste koopwoningen die worden verkocht zijn bestaande koopwoningen. De prijzen welke kopers bereid zijn te betalen voor een nieuwbouwwoning hangen nauw samen met de prijzen die betaald worden voor bestaande woningen met een vergelijkbare kwaliteit.

prijzen in de jaren negentig werd veroorzaakt doordat de sterke groei van de vraag naar koopwoningen. Voor de nieuwbouw betekenden deze stijgende woningprijzen dat de stijgende bouwvoorwaarden konden worden opgevangen en dat er daarnaast ook ruimte was voor het stijgen van de grondprijzen. Doordat de bouwvoorwaarden minder sterk stegen dan de woningprijzen konden de grondprijzen zelfs sterker stijgen dan de woningprijzen.

De laatste jaren is de prijsontwikkeling op de koopwoningmarkt afgeremd. In principe zou dus via de residuele grondwaardemethodiek ook de sterke stijging van de grondkosten moeten afnemen. Daarbij valt wel een zekere vertraging te verwachten, aangezien het enige tijd duurt voordat werkelijk duidelijk is dat de woningprijzen minder sterk stijgen dan in het verleden. Totdat dit onderkend wordt, zullen schattingen ten aanzien van de haalbare verkoopprijzen voor nieuw te bouwen woningen uitgaan van de hoge prijsstijgingen van de voorafgaande periode. Dat leidt niet alleen tot een te hoge schatting van de verkoopprijzen, maar ook (via de residuele grondwaardemethodiek) tot hoge grondkosten. De te hoge schatting van de verkoopprijzen komt pas later aan het licht, wanneer de woningen daadwerkelijk te koop worden aangeboden. Vanwege het afnemen van de prijsstijgingen op de woningmarkt kunnen zich tijdelijk dus wel problemen hebben voorgedaan door te hoge schattingen voor de verkoopprijzen van nieuw te bouwen woningen en de daarvan afgeleide grondkosten.

Te hoog vastgestelde verkoopprijzen voor de nieuwbouw hebben enkele storende gevolgen. Ze bemoeilijken de verkoop van de nieuwbouwwoningen en remmen, als gevolg daarvan, de woningproductie. In de situatie van te hoge verkoopprijzen kunnen de aanbieders van de nieuwe koopwoningen verschillende strategieën volgen: wachten en hopen dat de woningen toch verkocht worden tegen de gestelde prijs, de prijs verlagen, of de koopwoning (tijdelijk) omzetten in huurwoningen. Wachten biedt vooral perspectief indien de prijzen blijven stijgen, ook al is dat minder dan verwacht. De aanvankelijk ongunstige prijs-kwaliteitverhouding van de nieuwbouwwoning zal zo vanzelf gunstiger worden. Deze strategie vraagt echter tijd, en gedurende die tijd wordt er niet gebouwd; de bouw start meestal pas wanneer zo'n 60 tot 70 procent van de woningen in één project is verkocht.

De tweede strategie, verlaging van de verkoopprijs, verbetert direct de prijs-kwaliteitverhouding van de nieuwbouw ten opzichte van de bestaande woningen, maar gaat ten koste van de winst van de aanbieder van de woning. Deze strategie is dus onaantrekkelijk voor de aanbieder, tenzij de prijsverlaging (deels) kan worden verhaald op de gemeente die de grondprijzen incasseerde. Voor de gemeente is zo'n grondprijsverlaging echter onaantrekkelijk aangezien uit de grondprijs de ontwikkelingskosten van de locatie worden gefinancierd. Vaak waren eventuele winsten bovendien al voor andere doelen bestemd, zoals verevening met andere locaties.

De derde strategie, koopwoningen veranderen in huurwoningen, is lang niet altijd mogelijk. Voor aanbieders van de koopwoningen is het zelden aantrekkelijk zelf woningen te gaan verhuren omdat woningverhuur meestal

niet tot hun *core business* behoort. Deze strategie is dan ook alleen uitvoerbaar indien een woningverhuurder of belegger de woningen wil overnemen, en er overeenstemming wordt bereikt over de prijs daarvan.

6. De eigenbouw door particulieren is hiervan uitgezonderd.

In de praktijk kunnen zich daarom op landelijk niveau vooral vanaf 2001/2002 problemen hebben voorgedaan met te hoge grondprijzen. Uit cijfers van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) blijkt dat de prijzen van bestaande koopwoningen in het grootste deel van de jaren negentig tamelijk constant stegen met circa 9 tot 10 procent per jaar (Momentum Technologies 2004). In 1999 schoot de prijsstijging plotseling omhoog naar 17 procent, en in 2000 bedroeg ze 15 procent, waarna ze in 2001 weer terugliep tot krap 8 procent. In 2002 en 2003 stegen de prijzen nog minder, namelijk met 5 respectievelijk 1,5 procent. De problemen die dit veroorzaakte met te hoge grondprijzen bleken uit een landelijke enquête die in het voorjaar van 2003 werd gehouden. Marktpartijen meldden daarin dat ze de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding door hoge grondprijzen beschouwden als het op één na belangrijkste knelpunt in de verkoopfase (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003). Ook de gemeenten onderkennen dit knelpunt, al kenden ze het minder gewicht toe. Sindsdien is onder andere in Amsterdam gezocht naar andersoortige afsprakenkaders die dit soort problemen kunnen voorkomen (Donker van Heel 2005).

We mogen concluderen dat de verkoop van nieuwe koopwoningen vanaf 2001/2002 is afgeremd door de hoge verkoopprijsverwachtingen en de hoge grondprijzen die op basis daarvan waren afgesproken. De trage verkoop heeft vervolgens ook de productie van deze woningen vertraagd. Een verlaging van de verkoopprijzen had de verkoop en productie kunnen stimuleren, maar stuitte op bezwaren van zowel marktpartijen als gemeenten.

### Het ontwikkelingsproces

Zoals geschetst in het begin van dit hoofdstuk, is het ontwikkelingsproces voor een bouwlocatie om tot woningproductie te komen veelomvattend en langdurig. Van de talloze actoren die erbij betrokken zijn – zoals gemeenten, projectontwikkelaars, corporaties, stedenbouwkundigen, architecten, beleggers, bouwbedrijven, eigenbouwers, makelaars, en woningkopers zullen hier alleen gemeenten, projectontwikkelaars, en corporaties besproken worden. Zij vervullen in dit proces elk een cruciale rol. Bij projectontwikkelaars en corporaties is dat de rol van opdrachtgever: het merendeel van de woningproductie op bouwlocaties gebeurt in hun opdracht.<sup>6</sup> Gemeenten vormen het lokale bestuur en behartigen de collectieve belangen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie verklaringen voor het achterblijven van de woningproductie:

- a. De gemeentelijke regieopgave is ingewikkeld.
- b. Financieel-economische belangen van diverse actoren staan woningproductie in de weg.
- c. Overvloed aan regelgeving belemmert woningproductie.



### Gemeentelijke regie

Met het toegenomen accent op de marktsector veranderde de rol van de gemeente bij de woningproductie (Korthals Altes e.a. 2004: 7). Tot in de jaren tachtig hadden de gemeenten betrekkelijk autonoom kunnen opereren en naar eigen inzichten een plan kunnen opstellen. Door de volkshuisvestings-subsidies van het rijk beschikten de gemeenten over financiële instrumenten. De marktcondities waren bovendien zodanig, dat marktpartijen weinig interesse hadden in de exploitatie van gronden. De grondexploitatie was dan ook vaak gemeentelijk, en de gemeenten konden daardoor bij de uitgifte van bouwrijpe grond aan bouwers en anderen een kostendekkende uitgifteprijs vragen. Indien de grondexploitatie bij ncalculatie toch onverhoopt negatief bleek, dan dekte het rijk dit tekort af. Deze situatie veranderde in het begin van de jaren negentig: de volkshuisvestingsubsidies werden verlaagd en het rijk stond niet langer garant voor exploitatietekorten. Voor de woningproductie werd veel meer ingezet op marktwerking, waaronder de bouw van koopwoningen.

Met deze overgang naar meer markt en minder subsidies kunnen gemeenten de woningproductie niet langer hiërarchisch sturen. Het ontbreekt de gemeenten aan de benodigde financiële middelen en kennis van de markt. Ook zijn de financiële risico's veelal te groot. Wel kan de gemeente via regie sturing geven aan de woningproductie. In een rapport voor de VNG is de regierol als volgt gedefinieerd (Korthals Altes e.a. 2004): 'De wijze waarop de gemeente sturing geeft aan gebiedsontwikkeling waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd.' De regierol is een veeleisende rol, waarin met vele belangen rekening moet worden gehouden. De gemeente is met deze regierol vanouds niet vertrouwd (Taskforce Woningbouwproductie 2002). En een zwakke regie kan de woningproductie frustreren.

Regie kan betrekking hebben op een proces, zoals planvorming, en op een project, zoals de uitvoering van een uitgewerkt woningbouwplan. Binnen projecten en processen kan de regierol op verschillende wijze worden ingevuld (Korthals Altes e.a. 2004). De specifieke wijze waarop dat gebeurt is afhankelijk van enerzijds de condities die zich voordoen ten aanzien van het project of proces waarover de gemeente de regie wil voeren en anderzijds de competenties binnen het gemeentelijk apparaat. Relevante condities zijn onder meer de grondpositie van de gemeente, de complexiteit van de opgave, en onzekerheden of risico's rond het project of proces.

Als de gemeente alle grond zelf bezit, kan ze ook zelf bepalen of ze wel of niet met anderen wil samenwerken in het proces en bij projecten. Indien de gemeente slechts een deel van de grond bezit, dan zal ze voor het proces afspraken moeten maken met de andere partijen, onder meer over het bouwrijp maken van de grond en de mate waarin de andere partijen bijdragen aan de aanleg van infrastructuur en openbare voorzieningen. Voor projecten kan

de gemeente in zo'n situatie kiezen voor samenwerking dan wel passieve sturing. In dat laatste geval is ze in haar regie terughoudend, maar probeert ze de initiatieven van anderen bij te sturen of (indien ze ongewenst zijn) zelfs tegen te houden.

In de praktijk komt het vaak voor dat andere partijen (ook) grond bezitten op bouwlocaties. Op herstructureringslocaties zijn dit veelal woningcorporaties, en op uitleglocaties hebben projectontwikkelaars vaak grond gekocht. Bij een inventarisatie van RIGO Research en Advies bleek dat zuiver gemeentelijke grondexploitatie in 2000 voor slechts 46 procent van de woningen op 68 vinexuitleglocaties gold (Keers e.a. 2003: 12).<sup>7</sup> Voor de 54 procent overige woningen op deze locaties worden exploitatiemodellen gehanteerd waarbij (een deel van) de grond eigendom is van andere partijen. De twee belangrijkste modellen zijn het bouwclaimmodel (27% van de woningen) en het PPS-model (22%). Het bouwclaimmodel ontleent zijn naam aan de afspraak die een marktpartij het recht geeft bouwrijpe grond terug te kopen van de gemeente, nadat hij eerst ruwe bouwgrond aan de gemeente heeft verkocht. Bij het PPS-model zijn de gemeente en de private partij een publiekprivaat samenwerkingsverband aangegaan voor de ontwikkeling van de bouwlocatie. Alle partijen investeren daarbij in zowel grond als ontwikkeling.

Ook de complexiteit van de opgave kan de invulling van de regierol beïnvloeden. Korthals e.a. (2004) stellen dat complexiteit verband houdt met de schaal van een project, het aantal spelers en het inhoudelijke programma. In een weinig complexe situatie kan de gemeente zelfstandiger opereren dan in een complexe. Voor een goede regie over een complex proces adviseren ze om dit in overleg met andere betrokken partijen op te splitsen in minder complexe deelprocessen. In een situatie van grote complexiteit op projectniveau adviseren ze een terughoudende rol van de gemeente en vooral passieve sturing, waarbij de gemeente ongewenste ontwikkelingen tegenhoudt.

Risico's en onzekerheden beïnvloeden de regierol eveneens. In situaties met veel risico's en onzekerheden heeft samenwerking met andere partijen bij proces en projecten voordelen voor de gemeente (Korthals Altes e.a. 2004). De risico's kunnen gedeeld worden, en door samenwerking kunnen sommige onzekerheden worden weggenomen. Samenwerking levert in ieder geval meer inzicht op in de belangen van de betrokken partijen en kan de gemeente tevens nuttige kennis opleveren waarover andere partijen beschikken (zoals kennis van de markt).

Door de wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid kregen gemeenten in het begin van de jaren negentig met meer risico's en onzekerheden te maken. De subsidie nam af en de gemeenten werden zelf verantwoordelijk voor de financiële risico's op de exploitatie. Bij locatieafhankelijke excessieve kosten dekte de locatiegebonden subsidie bovendien nog slechts de helft af van het bij voorcalculatie berekende tekort.

In de praktijk zijn de condities ten aanzien van vooral grondpositie, risico's en onzekerheden regelmatig dusdanig, dat het voor de gemeentelijke regie zinvol is in het proces en/of project samen te werken met private partijen.

**7.** Het ging hierbij om 68 locaties die in totaal 80% van de bouwopgave op vinexuitleglocaties omvatten.

Voor een succesvolle publiekprivate samenwerking is het belangrijk dat de gemeente over veel verschillende competenties beschikt. Het gaat daarbij om een goed verloop van de interne afstemming binnen de gemeentelijke organisatie, samenhang tussen de besluitvorming binnen diverse relevante terreinen, kennis over publiekrechtelijke en privaatrechtelijke procedures, en waarborgen voor de continuïteit van het proces en/of project ook wanneer de betrokken ambtenaren wisselen.

Er zijn aanwijzingen dat het de gemeenten ontbreekt aan de competenties die nodig zijn bij publiekprivate projecten respectievelijk processen. Volgens de Knelpuntenmonitor Woningbouw 2003 signaleren zowel marktpartijen als gemeenten in de planvorming fase voor bouwprojecten ernstige knelpunten rond de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingstrajecten en de personeelscapaciteit van gemeenten (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003). Volgens de marktpartijen is er bovendien onvoldoende deskundigheid bij de gemeenten, een standpunt dat niet gedeeld wordt door de gemeenten. Het is echter aannemelijk dat het gebrek aan personeelscapaciteit doorwerkt in de mate waarin deskundigheid beschikbaar is.

Ook valt van diverse zijde te beluisteren dat gemeenten hun regiefunctie deels verkeerd invullen door zich te zeer tot op detailniveau te mengen in de woningbouwprojecten van marktpartijen (Huisman 2004; NIROVdebat 2005). Zo wordt soms voorgeschreven hoeveel kamers woningen moeten hebben, welke parkeeroplossing er dient te worden toegepast, en wat er moet gebeuren in het kader van duurzaam bouwen. Deze detaillistische bemoeienis van gemeenten is een overblijfsel uit het verleden, toen woningbouwplannen tot in detail door de gemeenten werden uitgewerkt. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn hiervan inmiddels teruggekomen en hanteren naast het nationale Bouwbesluit van het ministerie van VROM geen andere lokale regels meer voor de woningbouw. Lang niet alle gemeenten zijn er echter van overtuigd dat ook zonder hun gedetailleerde voorschriften voldoende kwaliteit kan worden gerealiseerd.

Problemen met de gemeentelijke regie blijken inderdaad de voorbereiding en uitvoering van woningbouwplannen – en daarmee een voortvarende woningproductie – te belemmeren. Een eerste oorzaak van de regieproblemen is het gegeven dat de gemeenten de voorbereiding en/of uitvoering van bouwplannen vaak samen met andere partijen dienen op te pakken, wat weer samenhangt met de grondposities die marktpartijen zijn gaan innemen op woningbouwlocaties, de toegenomen risico's en onzekerheden voor gemeenten bij locatieontwikkeling, en de complexiteit op grote locaties. Een tweede oorzaak van regieproblemen ligt op het personele vlak van gemeenten. Er is bij de gemeenten onvoldoende personeel met competenties die nodig zijn voor succesvolle samenwerking met anderen, onder meer met competenties ten aanzien van de bewaking van de interne afstemming binnen het gemeentelijk apparaat.

### *Financieel-economische belangen*

Het langdurige ontwikkelingsproces voor woningproductie vraagt investeringen in grond, woningen, infrastructuur, en andere publieke voorzieningen in de woonomgeving. Deze investeringen gaan gepaard met zowel risico's als kansen. Voor de investerende partijen – gemeenten, projectontwikkelaars, en corporaties – is het belangrijk risico's te reduceren en/of de kansen op winst te maximaliseren. De financieel-economische belangen van deze partijen staan echter deels haaks op elkaar. Voor elk van deze partijen gaan we na welke belangen ze heeft en hoe de belangen van de diverse partijen zich ten opzichte van elkaar verhouden.

Als commerciële organisaties streven *projectontwikkelaars* ernaar winst te maken. Daartoe heeft de projectontwikkelaar in de eerste plaats bouwgrond nodig en zullen voorts de woningen die hij op deze grond bouwt, meer moeten opleveren dan de kosten die hij ervoor maakt. Voor het verkrijgen van bouwgrond zijn er verschillende opties.

Ten eerste kan een projectontwikkelaar ruwe bouwgrond kopen op een potentiële toekomstige bouwlocatie. Als deze bouwlocatie inderdaad wordt ontwikkeld, is de projectontwikkelaar ervan verzekerd dat hij ter plaatse kan bouwen. Wanneer hij de ruwe bouwgrond zelf bouwrijp maakt, kan hij bovendien optimaal profiteren van de waardeverhoging van de grond. Het is echter meer gebruikelijk dat de gemeente de grond bouwrijp maakt. Ook dat kan de projectontwikkelaar winst opleveren. Bij de overdracht van de ruwe bouwgrond aan de gemeente kan hij naast de bouwclaims gunstige condities proberen te bedingen voor zijn latere bouwactiviteiten. Voorbeelden zijn een gunstige prijsafspraken voor de aankoop van de bouwrijpe grond en/of de garantie dat hij bepaalde gunstig gelegen percelen kan verwerven.

Een projectontwikkelaar kan ook inzetten op de aankoop van al bouwrijp gemaakte grond. Daarmee heeft hij meer zekerheid over de doorgang van de bouwlocatie en hoeft hij zijn investeringskapitaal minder lang van te voren vast te leggen. Daarentegen loopt hij het risico dat een groot deel van de bouwrijpe grond naar concurrenten gaat die al in een eerder stadium ruwe bouwgrond hadden gekocht. Ook is de grondprijs in deze situatie niet onderhandelbaar.

Eenmaal voorzien van bouwgrond gaat het om de balans tussen de opbrengsten van de te bouwen woningen en alle kosten (inclusief de grondkosten). De projectontwikkelaar schat in op welke woningen hij meer, minder of geen winst verwacht te maken. Uiteraard zijn de woningen die meer winst opleveren voor hem het aantrekkelijkst, maar hij moet ook rekening houden met het gemeentelijke plan voor de grond. Tussen dat wat voor hem lucratief is en het gemeentelijke plan kan frictie bestaan. In zo'n geval kan de projectontwikkelaar proberen via onderhandelingen met de gemeente een voor hem gunstiger resultaat te bereiken, maar in het algemeen bestaat er bij een uitgewerkt gemeentelijk plan weinig ruimte meer voor onderhandeling. De onderhandelingsruimte is groter als het gemeentelijke plan nog in de maak is. Voor de projectontwikkelaar is het dus gunstig vroegtijdig in gesprek te gaan

met de gemeente over de bebouwing van de grond. Een eigenstandig verworven grondpositie kan de bereidheid van de gemeente tot zo'n gesprek bevorderen. Potentieel nog gunstiger is het aangaan van een publiekprivaat samenwerkingsverband met de gemeente, indien deze daartoe bereid is, waardoor de projectontwikkelaar per definitie gesprekspartner wordt bij de planontwikkeling.

Voor *corporaties* hangen de financieel-economische belangen nauw samen met hun maatschappelijke taak: de zorg voor een voldoende aanbod van goedkope, sociale woningen. Bij sociale woningbouw komt het voor dat de kosten van een nieuwe woning te hoog zijn om uit gereguleerde huur-opbrengsten te kunnen worden terugverdiend. De corporaties vinden daarom een lage grondprijs belangrijk. Daarnaast zijn ze aangewezen op het vrijmaken van middelen waarmee ze de zogenoemde 'onrendabele top' op de investeringen in sociale woningbouw af kunnen dekken.

De hoogte van de grondprijs voor corporaties is afhankelijk van de afspraken die hierover worden gemaakt. Gemeenten vragen voor een vierkante meter bouwrijpe grond voor een goedkope woning gewoonlijk minder dan voor een vierkante grond voor een dure woning. Voor de corporaties is deze verevening gunstig, maar voor degenen die dure woningen bouwen is ze ongunstig. De verevening vormt een impliciete subsidie van de dure woningen aan de goedkopere woningen (Keers e.a. 2003).

Voor het afdekken van de onrendabele top kunnen corporaties soms gebruik maken van winsten op de bouw en verkoop van duurdere woningen (Kam & Needham 2002). Dit is echter alleen mogelijk als de corporaties genoeg bouwgrond bezitten voor de bouw van zowel goedkope als dure woningen. Een andere, meer algemeen toepasbare, optie is het benutten van de vermogensovermaat: het vermogen van een corporatie dat ligt boven de hoeveelheid vermogen die zij minimaal voor de continuïteit nodig heeft. Deze vermogensovermaat zit hoofdzakelijk in het woningenbezit van de corporatie en is dus niet direct contant beschikbaar. Door de verkoop van huurwoningen kan de vermogensovermaat echter liquide worden gemaakt, waarna ze benut kan worden voor investeringen in nieuwe sociale woningen. Op deze wijze hebben corporaties in het algemeen voldoende vermogen voor het financieren van de nieuwbouw (Aedesnet 2004; CFV 2003).

De financieel-economische belangen van de *gemeente* zijn divers, en ook de opvattingen van verschillende gemeenten over het eigen belang bij locatieontwikkeling lopen niet altijd parallel. Vrijwel alle gemeenten zullen de kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling van de bouwlocatie willen terugverdienen.<sup>8</sup> Andere mogelijke belangen zijn: het hanteerbaar houden van de financiële risico's die de gemeente loopt bij het ontwikkelen van een bouwlocatie, meeprofiteren van eventuele winsten, en het laag houden van de grondprijs voor sociale woningbouw. De mogelijkheden die de gemeente heeft tot het veiligstellen van (sommige van) deze belangen hangen samen met het grondbeleid van de gemeente zelf, met eventuele publiekprivate samenwerkingsverbanden, en de mate waarin de gemeente erin slaagt bij actief grondbeleid de benodigde grond geheel zelf te verwerven.

8. Dit betreft onder meer de kosten van planvorming, grondverwerving, bouwrijp maken en aanleg van infrastructuur en openbare voorzieningen.

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden aan. Het nadeel daarbij is dat de investeringsrisico's geheel voor haar eigen rekening zijn. Bij een succesvolle ontwikkeling kan de gemeente echter wel alle gemaakte kosten terugverdienen, optimaal meeprofiteren van de winsten, en bovendien de prijzen voor sociale woningbouw laag houden. Na het bouwrijp maken stelt de gemeente namelijk zelf de uitgifteprijzen vast tegen welke derden de grond kunnen kopen (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam 2004). Welke uitgifteprijzen de kopers aanvaardbaar achten, kan de gemeente hierbij tevoren inschatten met de residuele waardemethodiek. Daarmee roomt ze alle winsten af die door het ontwikkelingsproces op de grond worden gemaakt en maximaliseert ze haar eigen opbrengsten. Met deze opbrengsten betaalt de gemeente de kosten die ze zelf maakt voor de locatieontwikkeling. De winsten die daarna eventueel overblijven kunnen worden benut voor andere doelen, ook buiten de bouwlocatie. Door de forse stijging van bouwgrondprijzen in de jaren negentig komen dergelijke 'extra' winsten voor. Van diverse zijden is opgemerkt dat er de laatste jaren vooral op de grond veel hogere winsten zijn gemaakt dan op de woningbouw sec (o.a. Priemus in tv-uitzending Zembla op 24 februari 2005). Toch betekent dit niet dat alle gemeenten via de grond hoge winsten behaalden. Actief grondbeleid staat of valt met de aanschaf van ruwe bouwgrond door de gemeente. Sinds het begin van de jaren negentig verwerven marktpartijen echter ook grondposities.

Voor de gronden die marktpartijen verwerven zijn gemeenten aangewezen op passief grondbeleid. Dit kan haaks staan op de voorkeur van de gemeente, maar dat is niet altijd het geval. Voor de gemeente heeft grondverwerving door marktpartijen het voordeel dat zij zelf geen risico loopt met rentekosten op investeringen in de grond. Dat is vooral aan de orde wanneer de ontwikkeling van de gronden veel meer tijd vergt dan voorzien of zelfs geheel strandt. Het nadeel is uiteraard dat de gemeente bij passief grondbeleid vooralsnog minder mogelijkheden heeft tot het terugverdienen van kosten en het meeprofiteren van winsten.<sup>9</sup> Deze mogelijkheden bestaan uit het maken van vrijwillige afspraken met marktpartijen of het heffen van baatbelasting onder de belanghebbenden.

Vrijwillige afspraken komen voor bij zowel bouwclaims als publiekprivate samenwerkingsverbanden die gemeenten zijn aangegaan met marktpartijen. Dergelijke afspraken variëren van geval tot geval. Baatbelasting is een andere optie, maar hiermee kunnen uitsluitend de kosten worden verrekend van voorzieningen waarvan de baten aanwijsbaar ten goede komen aan eigenaren en belanghebbenden van onroerend goed in een gebied (VROM-raad 2000). Binnenplanse verevening van grondkosten is niet mogelijk, en de kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen hiermee evenmin worden verrekend. Verder kan de gemeente hiermee ook niet meeprofiteren van winsten op de locatieontwikkeling.

Projectontwikkelaars, corporaties, en gemeenten hebben elk dus hun eigen financieel-economische belang bij de locatieontwikkeling. Deze belangen raken elkaar op het gebied van de grondexploitatie en het inhoudelijk pro-

9. De grondexploitatiewet die in voorbereiding is en problemen rond het kostenverhaal zal onderwerpen, zal waarschijnlijk pas in 2007 ingaan.

gramma voor de locatie, maar ze lopen slechts zeer ten dele parallel. Dit komt ook naar voren in de knelpunten die gemeenten en marktpartijen ervaren bij de planvoorbereiding. Volgens marktpartijen horen onderhandelingen over grondkosten en de stedenbouwkundige, architectonische en welstandseisen tot de top tien van de knelpunten waarmee ze te maken hebben tijdens de planontwikkeling. De gemeenten plaatsen de onderhandelingen over grondkosten zelfs in de top vijf van knelpunten (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003). Waar de belangen van deze partijen niet samenlopen, vormen ze snel aanleiding tot verschillen van inzicht die de voortgang in het planproces, en daarmee de woningproductie remmen. In de tijd gezien speelt dit knelpunt vooral sinds de wijzigingen in het rijksbeleid in het begin van de jaren negentig.

#### *Complexiteit van regels en procedures*

De complexiteit van regelgeving en procedures wordt breed onderkend als een knelpunt voor de woningproductie. Zelfs wordt de toegenomen complexiteit van het bouwproces in de Taskforce Woningbouwproductie (2002) genoemd als een van de hoofdoorzaken van de dalende woningproductie. Met de 'complexiteit van het bouwproces' wordt daar vooral bedoeld op de uitgebreide en ingewikkelde regelgeving en procedures waarmee de betrokken partijen te maken krijgen en die hen het zicht op de relevante regels en procedures doen verliezen. Overigens ligt de oorzaak van het probleem niet alleen in de regels en procedures zelf, maar tevens in de combinatie met de nieuwe rollen die de partijen door het gewijzigde volkshuisvestingsbeleid kregen in het ontwikkelingsproces. Zoals eerder geschetst, hebben veel gemeenten problemen met de invulling van de regierol.

Woningproductie heeft te maken met regels en bijbehorende procedures op uiteenlopende terreinen en van meerdere overheden. Op het gebied van de ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld regelgeving relevant ten aanzien van bestemmingsplan, bouwvergunning, sloopvergunning, milieueffectrapportage, enzovoorts. Sinds enkele jaren komt daarbovenop ook nog de doorwerking van Europese regels inzake natuur, archeologische waarden, en luchtkwaliteit. Ten aanzien van de grond zijn de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de onteigeningswet relevant. Voor de woning zelf stelt het (in 2003 verder aangescherpte) nationale Bouwbesluit technische eisen waaraan nieuwbouw dient te voldoen. Naast het Bouwbesluit hanteren vele gemeenten voorts ook nog plaatselijke bouwverordeningen met aanvullende eisen voor woningen. Bij diverse regels en procedures kunnen omwonenden of andere belanghebbenden bovendien bezwaar aantekenen tegen voorgenomen of al genomen besluiten. Indien het bezwaar in de publieke besluitvorming wordt afgewezen, kunnen de indieners van het bezwaar vaak weer in beroep gaan. Zo is het mogelijk dat bezwaarprocedures de voortgang van een woningbouwplan soms lang tegenhouden. Er wordt vaak gesteld dat bezwaarprocedures tegenwoordig meer voorkomen.

Volgens een in 2003 gehouden enquête ervaren zowel gemeenten als marktpartijen in de planontwikkelingsfase voor woningproductie veel problemen rond regelgeving en procedures. Beiden plaatsen de langdurige wettelijke procedure voor bestemmingsplannen en de bezwaarprocedures van burgers en belanghebbenden in de top vier van knelpunten (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003).

De laatste jaren wordt geregeld aandacht besteed aan deze veelheid aan regels en procedures. Gemeenten en projectontwikkelaars gaven beide een brochure uit met voorstellen voor regels die volgens hen op korte termijn aandacht behoeften (NEPROM 2003; VNG 2002). Ook zijn er diverse initiatieven op gang gebracht voor het verminderen of vereenvoudigen van regels en procedures, en het sneller doorlopen van procedures, zoals:

- Pilots naar mogelijkheden tot versnelling binnen de bestaande wet- en regelgeving, door een goede organisatie en efficiënte inrichting van het plantraject (Arcadis 2004).
- De voorbereiding van de 'omgevingsvergunning' binnen het traject modernisering van de vrom-regelgeving. Het is de bedoeling meerdere (oude) vergunningen voor wonen, milieu en ruimte in deze omgevingsvergunning samen te voegen. Er hoeft dan slechts één aanvraag te worden ingediend en ook slechts één procedure te worden doorlopen. Hiermee is in 2005 in lokale pilots geëxperimenteerd. Omdat de invoering gecompliceerd blijkt, is eind 2005 besloten deze te faseren. Voor de gemeenten is de invoering van de omgevingsvergunning nu voorzien in 2008, voor de provincies in 2010 (Bruggeman 2005; VNG 2005).
- De verkorting van de termijnen voor het toetsen van bestemmingsplannen voor bouwprojecten van minstens 50 woningen, die is ingevoerd door de provincie Noord-Holland. De provincie behandelt bezwaren tegen vastgestelde bestemmingsplannen voortaan binnen vier (voorheen zes) maanden, en ontwerpbestemmingsplannen worden voortaan binnen acht (voorheen tien) weken beoordeeld.

Daarnaast zijn er initiatieven die juist gericht zijn op nieuwe regelgeving en/of aanpassing van bestaande regelgeving opdat bestaande problemen worden opgelost:

- Het wetsvoorstel planschadevergoedingsovereenkomsten is in procedure gebracht. Het beoogt ervoor te zorgen dat gemeenten weer overeenkomsten kunnen sluiten met marktpartijen over de vergoeding van eventuele planschade door de marktpartij.
- Het wetsvoorstel voor de grondexploitatiewet. Dit beoogt planbijdragen en verevening aan de gemeente eenduidig te regelen. Invoering wordt beoogd tegelijk met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat wil zeggen niet eerder dan 2007.

De complexiteit van regelgeving en procedures wordt dus breed onderkend als probleem en hangt samen met de nieuwe rollen waarmee diverse actoren te maken hebben sinds de wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid begin

jaren negentig. Door de nieuwe rollen verloren actoren het zicht op de veelheid van regels en procedures. De toevoeging van nieuwe regels en procedures in de periode daarna versterkte het probleem. Inmiddels wordt via diverse initiatieven gewerkt aan verbetering, maar vergaande wijzigingen in regels en procedures vragen vaak meerdere jaren. Wel blijkt er op korte termijn heren der efficiëncywinst haalbaar.

### De woningbouwmarkt

Op de woningbouwmarkt gaat het om de afstemming tussen de vraag naar en het aanbod van bouwcapaciteit voor woningen. Marktpartijen stelden enkele jaren geleden dat een tekort aan bouw personeel een cruciale belemmering vormde voor de woningproductie, omdat het hun aanbod aan bouwcapaciteit beperkte (Taskforce Woningbouwproductie 2002).

Met cijfers over de vacatures in de totale bouwnijverheid toonde de Taskforce woningbouwproductie (2002) aan dat er inderdaad een tekort aan bouw personeel was rond de eeuwwisseling. Het aantal vacatures steeg in 1999 en 2000 fors en daalde pas daarna weer (figuur 3). Het gaat hierbij om vacatures in de totale bouwnijverheid, waar de woningbouw een zeer belangrijk onderdeel van is.

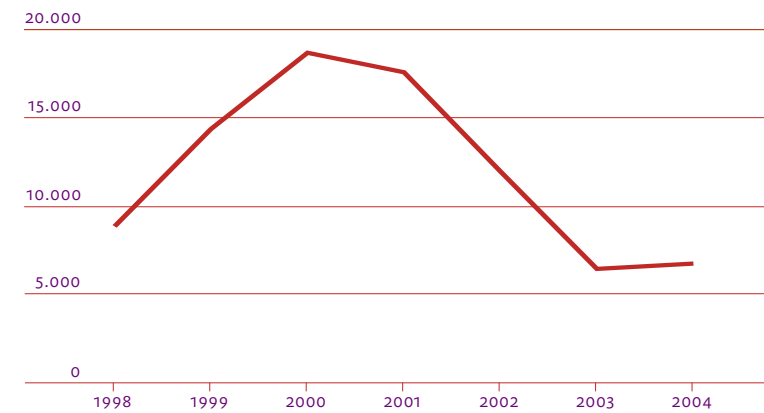
Van der Heijden e.a. (2004) lieten vervolgens zien hoe het tekort aan bouw personeel was ontstaan, en toonden aan dat dit tekort de woningbouw extra zwaar heeft getroffen. Het tekort ontstond doordat de vraag naar nieuwe kantoor- en bedrijfsgebouwen – en daarmee naar bouw personeel – onder invloed van de gunstige economie aan het einde van de jaren negentig sterk groeide. Op korte termijn kon de arbeidscapaciteit voor de bouw echter niet zo snel toenemen, hetgeen resulteerde in een stijging van het aantal vacatures. Daaronder had de woningbouw vervolgens extra sterk te lijden. De bouw van kantoren en bedrijven trok de beschikbare capaciteit namelijk sterker naar zich toe dan de woningbouw. Voor de woningbouw was dus relatief nog minder bouw personeel beschikbaar en dat belemmerde de woningproductie. In 2001 begon het aantal vacatures in de bouwnijverheid te dalen. In hetzelfde jaar nam de woningproductie weer enigszins toe.

### De woningmarkt

Via de woningmarkt komen de vraag en het aanbod naar koopwoningen bij elkaar. Hoewel de meeste woningen die jaarlijks in Nederland worden verkocht bestaande woningen zijn, gaat de aandacht hier vooral uit naar de nieuwe koopwoningen, omdat die gerelateerd zijn aan de woningproductie. De belangrijkste verklaring die ten aanzien van de woningmarkt wordt gehoord voor het achterblijven van de woningproductie, is dat sinds circa 2001 de afzet van woningen in de duurdere segmenten is gedaald (Boelhouwer 2003; Kettenis 2004).

Figuur 3. Openstaande vacatures in de bouwnijverheid per kwartaal, 1998–2004

Bron: CBS-Statline.



### Minder vraag naar duurdere koopwoningen

De dalende interesse voor duurdere koopwoningen veranderde de marktsituatie voor de bij nieuwbouw betrokken partijen op drastische wijze. In de jaren negentig waren deze partijen zich namelijk steeds sterker gaan richten op de bouw van koopwoningen, en binnen deze categorie op dure koopwoningen. Tussen 1990 en 1998 was het aandeel koopwoningen in de nieuwbouw van circa 60 naar krap 80 procent gestegen. Daarbij bestond het totale nieuwbouwaanbod in 1998 zelfs voor het eerst voor meer dan de helft uit dure koopwoningen (Relou 2000: 38). In de jaren negentig paste dit hoge en groeiende aandeel dure koopwoningen nog bij de ontwikkelingen aan de vraagzijde. Het aantal huishoudens dat naar een koopwoning verhuisde steeg van 665.000 tussen 1990 en 1993 naar 828.000 tussen 1994 en 1997 (Relou 2000; Companen 1995: 54). Ook het aandeel huishoudens dat naar een koopwoning ging steeg: van 39 procent van alle verhuisde huishoudens naar 44 procent. In de jaren negentig waren ook de prijzen van koopwoningen stevig en gestaag gestegen, hetgeen eveneens wijst op een ruime vraag naar koopwoningen.<sup>10</sup> In 1998 zag het er daarbij naar uit dat er ontspanning kwam op de woningmarkt, en dat de kwaliteit van de woning belangrijker werd (Relou 2000).

Het groeiende aanbod van dure koopwoningen sloot voorts ook nauw aan bij de belangen van de bij de woningbouw betrokken partijen. Dure koopwoningen zijn immers lucratiever dan goedkopere doordat de koper van een dure woning voor de grond bij zijn woning veel meer betaalt dan de koper van een goedkope woning. Dit ligt slechts ten dele aan de grotere kavel van duurdere woningen. Ook de prijs per vierkante meter is bij een duurdere woning namelijk hoger. Deze hogere grondprijzen maakten hogere winsten mogelijk en/of meer investeringen in openbare voorzieningen en/of meer verevening op de grondprijzen voor sociale woningen. Gemeenten, projectontwikkelaars en corporaties hadden dus alle profijt van een ruim aanbod duurdere woningen op bouwlocaties.

Hoe sterk de vraag naar (dure) koopwoningen na de eeuwwisseling veranderde, blijkt bij een vergelijking van gegevens uit het (vierjaarlijkse) Woningbehoefteonderzoek van 1998 en 2002. Ten eerste was in 2002 de totale belangstelling voor koopwoningen veel lager dan in 1998 (figuur 4). Indien alle verhuigeneigde huishoudens hun wens hadden vervuld,<sup>11</sup> dan hadden er in 1998 ruim 600.000 koopwoningen meer moeten zijn dan er bij verhuizingen vrij zouden komen. In 2002 was dit aantal gedaald naar bijna 270.000 koopwoningen. De afgenomen belangstelling voor koopwoningen hield verband met de teruggang (in de groei) van de economie na de eeuwwisseling en met de grote hoogte die de koopwoningprijzen rond die tijd bereikten (RIGO Research en Advies BV 2003: 48). In samenhang hiermee werd in 2002 dan ook een hernieuwde interesse voor huurwoningen gesignaleerd. In 1998 zou er nog leegstand zijn ontstaan in huurwoningen (figuur 4).

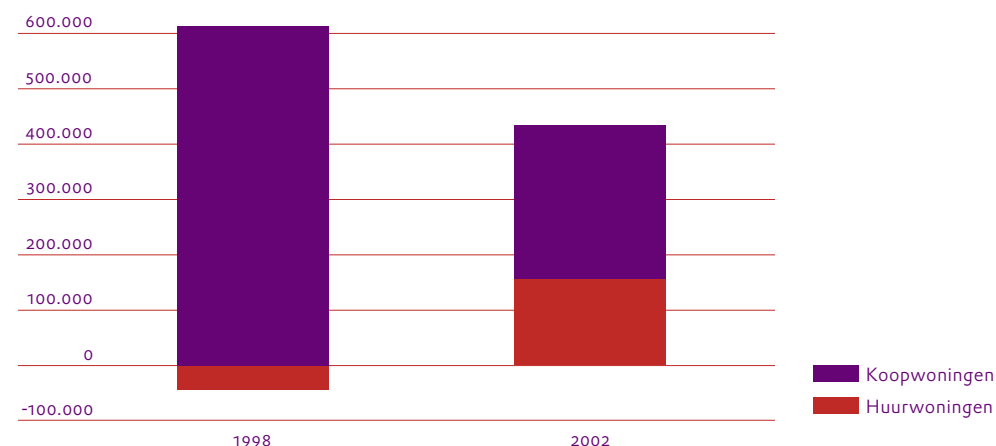
10. De prijsstijgingen tussen 1990 en 2000 hingen sterk samen met de groei in het beschikbare looninkomen en het financieel vermogen (exclusief aandelen) van gezinnen. Verder waren ook de daling van de reële rente en het geringe aanbod van nieuwe woningen van invloed (Verbruggen e.a. 2005). Pas in 2001 begon de prijsstijging af te remmen; toch was er ook in dat jaar nog bijna 8% prijsstijging (Momentum Technologies 2004).

11. In de praktijk gebeurt dit niet omdat het beschikbare aanbod dit niet toestaat, terwijl de verhuigeneigde huishoudens bovendien niet alle evenveel haast hebben met verhuizen en niet allemaal even actief zoeken. Voor alleen de actief zoekende, verhuigeneigde huishoudens liggen de absolute aantallen van de vraagoverschotten daarom anders. De verandering in de tijd is evenwel hetzelfde (RIGO Research en Advies BV 2003: 12 en 13).

12. Data exclusief de beperkte aantallen koopwoningen die woningverlaters zouden vrijmaken bij verhuizing. Voor het beeld inzake de afgenomen vraag naar duurdere koopwoningen maakt dit echter niet uit.

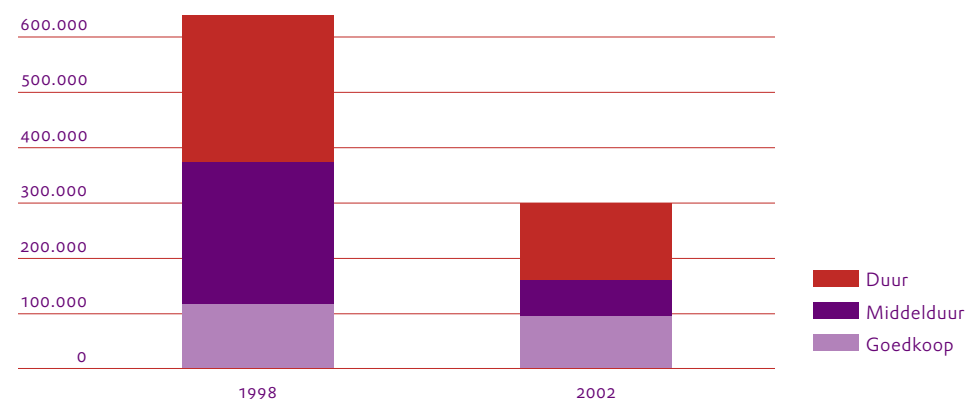
Figuur 4. Vraagoverschot naar koop- en huurwoningen in 1998 en 2002

Bron: Woningbehoefteonderzoek.



Figuur 5. Vraagoverschot naar koopwoningen in 1998 en 2002 en naar prijsklasse<sup>12</sup>

Bron: Woningbehoefteonderzoek.





Ten tweede deed de daling in de vraag naar koopwoningen zich het sterkst voor bij de middeldure en dure woningen (figuur 5). Alleen de vraag naar goedkope koopwoningen bleef redelijk in stand. De aanduidingen middelduur en duur klinken overigens vele malen luxer dan de werkelijkheid waarvoor ze staan. In 2002 gold de aanduiding 'duur' voor alle woningen vanaf 200.000 euro. De mediane prijs van de bestaande koopwoningen die in dat jaar werden verkocht lag echter maar net iets hoger, namelijk op 204.000 euro (Momentum Technologies 2004). De mediane prijs geeft aan dat de ene helft van alle verkochte woningen duurder was dan dit bedrag en de andere helft goedkoper. De dure prijsklasse omvat dus wel de bovenste helft van de woningmarkt, maar bestaat niet uitsluitend uit luxe woningen. De middeldure prijsklasse is nog minder luxe, want valt in de onderste helft van de woningmarkt.

De bij nieuwbouw betrokken partijen ervoeren de gevolgen van de teruggang in de vraag naar duurdere koopwoningen direct. Het ernstigste knelpunt dat zowel gemeenten als marktpartijen in 2002 signaleerden bij de verkoop van woningen, was dat potentiële kopers de koopbeslissing uitstelden in verband met de economie (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003). Daarnaast signaleerden ze nog diverse financieel-economische knelpunten, zoals de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouw, te veel dure woningen, en onvoldoende koopkracht bij de kopers. Dit alles leidde tot een moeizame afzet van nieuwe koopwoningen.

Omdat de bouw van woningen gewoonlijk pas start als circa 60 tot 70 procent van de woningen binnen één project is verkocht, leidt een trage verkoop meestal ook tot vertraging in de productie. Verlaging van de verkoopprijs zou de verkoop kunnen stimuleren, maar is onaantrekkelijk voor de aanbieder van de woningen want gaat direct ten koste van zijn inkomsten en winstverwachting. Zolang hij dit verlies hoger inschat dan het verlies dat hij lijdt door de trage verkoop van de woningen, zal hij kiezen voor trage verkoop. De daardoor veroorzaakte kosten zijn rentekosten op de investeringen in de grond en eventueel de personeelskosten van werknemers die door de vertraging in de bouwproductie geen werk hebben. Deze laatste kostenpost geldt echter alleen voor projectontwikkelaars die zelf bouwen. Vaak echter wordt het bouwproces uitbesteed aan derden.

De moeizamer afzet van duurdere woningen had overigens niet uitsluitend gevolgen voor de bouw van de duurdere woningen die in 2002 te koop worden aangeboden. Woningbouw gaat gewoonlijk gepaard met een meerjarig ontwikkelingsproces. Daar waar de planvorming al vergevorderd was, maar de woningen nog niet te koop waren, stond men voor de vraag of de plannen door te zetten of bij te stellen. Beide opties kosten tijd in deze situatie: doorzetten belooft een trage verkoop; bijstellen vergt herziening van plannen en alle daaraan gekoppelde financiële afspraken. De teruggang in de vraag naar duurdere woningen heeft daarom ook na 2002 nog geleid tot een daling in de woningproductie.

## Conclusie

De uiteenlopende verklaringen voor problemen met de woningproductie tussen 1995 en 2004 houden verband met de grondmarkt, het ontwikkelingsproces, de woningbouwmarkt en de woningmarkt. Op grond van hun temporele relevantie kunnen ze in twee groepen worden verdeeld: verklaringen die gedurende de gehele periode speelden, en verklaringen die gedurende een bepaald deel van deze periode aan de orde waren.

De verklaringen die gedurende de gehele periode speelden, houden alle verband met veranderingen in het rijksbeleid gedurende de jaren negentig en de nieuwe condities die hieruit resulteerden voor woningproductie. Ze zijn institutioneel van aard.

Zo blijkt de nieuwe regietaak voor de gemeenten vaak ingewikkeld en hebben gemeenten moeite deze goed te vervullen, deels ook door personeelsgebrek binnen de gemeenten. De regietaak werd mede gecompliceerd doordat gemeenten de voorbereiding en/of uitvoering van bouwplannen tegenwoordig vaak samen moeten aanpakken met marktpartijen. Dit houdt enerzijds verband met het feit dat de woningproductie tegenwoordig grote risico's en onzekerheden met zich meebrengt voor de gemeenten, en anderzijds met de machtsposities die marktpartijen ontleen aan het bezit van grond op bouwlocaties en/of verouderd vastgoed op herstructureringslocaties. De complexe bouwopgave op diverse locaties maakt de regietaak ook niet eenvoudiger.

Een bijkomend punt is dat de financieel-economische belangen van de gemeenten, corporaties, en projectontwikkelaars in het ontwikkelingsproces vaak maar deels parallel lopen. Hierdoor kan gemakkelijk verschil van inzicht ontstaan over de grondexploitatie en/of het inhoudelijke bouwprogramma. Dergelijke verschillen remmen de voortgang in het planproces, en indirect dus ook de woningproductie.

Voorts speelt ook de complexiteit van regelgeving en procedures, en de opkomst van nieuwe regels en procedures. Dit belemmert een efficiënte omgang met de regels en procedures en werkt fouten in de hand. Beide factoren leiden tot vertragingen in de woningproductie. Hetzelfde geldt voor de bezwaarprocedures die burgers en belangenorganisaties aanspannen.

De tweede groep verklaringen (die gedurende specifieke delen van de besproken periode speelden) deed zich grotendeels voor gedurende de periodes van teruggang in de jaarlijkse Nederlandse woningproductie na 1998. Ten dele hangen ze ook weer samen met de nieuwe condities voor woningproductie die sinds de wijzigingen in het rijksbeleid vanaf het begin van de jaren negentig zijn ontstaan. Hun tijdelijke karakter wordt bepaald doordat ze alle economisch van aard zijn.

Zo was in de jaren 1999 en 2000 tijdelijk personeelsgebrek in de woningbouw een reden voor de teruggang in de woningproductie. Dit personeelsgebrek werd veroorzaakt doordat de kantorenbouw dankzij de economische hoogconjunctuur floreerde en bouwpersoneel wegtrok uit de woningbouw.

Vanaf 2001 werd de teruggang in de woningproductie aangewakkerd door de hoge verwachtingen over de te behalen verkoopprijzen van nieuwe koopwoningen, en de hoge grondprijzen die gemeenten en marktpartijen op basis daarvan met elkaar afspraken. Toen de werkelijke prijsstijging op de woningmarkt achterbleef bij deze verwachtingen, waren de nieuwe koopwoningen verhoudingsgewijs te hoog geprijsd. Dit remde de verkoop en de bouw van de nieuwe koopwoningen. Een neerwaartse bijstelling van de hoge verkoopprijzen van de nieuwbouw stuitte bovendien op bezwaren omdat ze gepaard gingen met hoge afgesproken grondprijzen.

Voorts was ook de afnemende vraag naar vooral duurdere koopwoningen relevant. Deze afname werd in 2002 waargenomen en hield verband met de omslag in de economische conjunctuur. Aangezien het nieuwbouwaanbod juist sterk was gericht op duurdere koopwoningen, vertraagde ook dit de verkoop en bouw van nieuwe koopwoningen.

# Woningproductie en ruimte



### Inleiding

De centrale vraag in dit hoofdstuk is of er tussen woningbouwlocaties met uiteenlopende ruimtelijke kenmerken verschillen bestaan in het achterblijven van de woningproductie.

De ruimtelijke kenmerken die hier belicht worden zijn de 'grootte van uitleglocaties' en de al dan niet 'binnenstedelijke ligging van woningbouwlocaties'. Beide worden in de literatuur genoemd als kenmerken van locaties waar de woningproductie vaak gepaard gaat met problemen (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003; Van Staal 2003; Taskforce Woningbouwproductie 2002).

Achterblijvende woningproductie is hierbij gedefinieerd als woningproductie die achterblijft ten opzichte van de doelen die bij de aanvang van het vinexbeleid waren afgesproken over de uitbreiding van de woningvoorraad in 26 stedelijke vinexgebieden.<sup>1</sup> Binnen deze vinexgebieden ging het vooral om uitbreiding van de woningvoorraad in het binnenstedelijke gebied en op vinexuitleglocaties. Daarom concentreren we ons hier op deze twee typen deelgebieden.

### Uitbreiding van de woningvoorraad

#### Definitie

De uitbreiding van de woningvoorraad wordt hier gemeten als nieuwbouwproductie minus het aantal woningen dat aan de woningvoorraad wordt onttrokken voor sloop of andere redenen.<sup>2</sup> Voor de 26 stedelijke vinexgebieden samen betekent dit dat de woningvoorraad in deze gebieden tussen 1995 en 2004 is uitgebreid met 382.000 woningen: er zijn bijna 484.000 woningen nieuw gebouwd en 102.000 woningen onttrokken.

De jaarlijkse uitbreiding van de woningvoorraad in de 26 vinexgebieden daalde sterk in de loop van het afgelopen decennium (figuur 6). Dit komt vooral door de daling van de jaarlijkse nieuwbouwproductie. Vanaf 2000 speelt ook de lichte stijging van het aantal woningen dat jaarlijks is onttrokken aan de woningvoorraad van de 26 vinexgebieden een rol.

#### Vinexlocaties

Op de vinexlocaties is bijna tweevijfde deel (ofwel circa 142.000 woningen) van de totale uitbreiding van de woningvoorraad in de 26 vinexgebieden gerealiseerd (figuur 7). De nieuwbouwproductie was er trouwens vrijwel even hoog; er behoefden weinig woningen te worden onttrokken.

Op een enkele uitzondering na betrof het hier allemaal uitleglocaties. Omdat op veel locaties een aanloopperiode nodig was, duurde het tot

1. Buiten de vinexgebieden kon overigens ook enige uitbreiding plaatsvinden van de woningvoorraad.

2. Bij de eindverantwoording over de vinex wordt voor de zeven kaderwetgebieden evenwel niet de uitbreiding maar de (bruto) woningproductie als maatstaf genomen. Ook is inmiddels besloten dat voor de eindverantwoording de zogenoemde 'toevoegingen anderszins' zullen meetellen voor de uitbreiding. Daarbij gaat het om woningen die ontstaan door woonruimtesplitsing, bestemmingswijziging en andere oorzaken. In totaal waren er tussen 1995 en 2004 in Nederland 48.400 toevoegingen anderszins, waarvan 36.200 in de 26 stedelijke vinexgebieden.

1997/1998 voordat de uitbreiding van de woningvoorraad op vinexlocaties werkelijk op gang kwam (figuur 8).

#### Binnenstedelijke locaties

De binnenstedelijke locaties van de vinexregio's liggen in het stedelijk gebied dat in 1971 bestond, het zogeheten BSG71. In dit binnenstedelijk gebied is de woningvoorraad uitgebreid met 78.000 woningen, ongeveer een vijfde deel van de totale uitbreiding in de vinexgebieden. De binnenstedelijke nieuwbouwproductie was echter ruim twee keer hoger dan de uitbreiding. Ongeveer 87.000 nieuwbouwwoningen boden vervanging voor woningen die werden onttrokken aan de binnenstedelijke woningvoorraad. De jaarlijkse uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad was gedurende de eerste drie jaren van de vinexperiode het hoogst (figuur 8). De voorbereidingen voor die vroegtijdige uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad zijn waarschijnlijk al getroffen in de jaren voorafgaand aan het vinexbeleid.

#### Overige locaties

De rest van de uitbreiding van de woningvoorraad in de vinexregio's is gerealiseerd op 'overige locaties'. Op grond van hun ligging worden deze hier nog nader onderscheiden in 'overig bebouwd' gebied en 'overige uitleg'. De eerstgenoemde term staat hier voor het gebied dat niet bij het BSG71, maar wel bij het zogeheten BSG96 hoort, ofwel het gebied dat op 1 januari 1996 is aangemerkt als bebouwd gebied. De 'overige uitleg' omvat alle resterende ruimte.

Op de locaties in het overig bebouwd gebied zijn bijna 76.000 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad. Ruim tweederde deel daarvan werd overigens al tussen 1995 en 1997 gerealiseerd, waarschijnlijk op bouwlocaties die al in eerdere jaren waren voorbereid, maar nog niet voltooid. Bij de begrenzing van het BSG96 zijn namelijk behalve de gebieden die op 1 januari 1996 al bebouwd waren, ook de bouwterreinen voor stedelijke functies meegemeld.

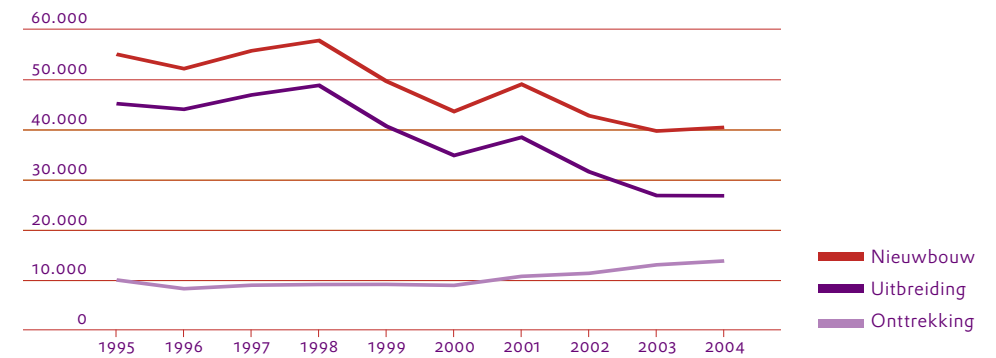
Op de 'overige uitleg' zijn 85.000 woningen toegevoegd aan de woningvoorraad. Vooral tussen 1997 en 2001 droeg de 'overige uitleg' jaarlijks sterk bij aan de uitbreiding van de woningvoorraad in de vinexgebieden.

#### Grote en kleine vinexuitleglocaties

Om de relatie tussen de grootte van vinexuitleglocaties en het achterblijven van de woningproductie (ofwel de uitbreiding van de woningvoorraad) te onderzoeken, wordt hier allereerst geschetst hoe grote en kleine locaties van elkaar verschillen bij de (achterblijvende) uitbreiding van de woningvoorraad. Omdat grote locaties meer problemen hebben dan kleine, wordt daarna kort ingegaan op de ontwikkeling van een aantal grote locaties en de daarbij voorkomende knelpunten.

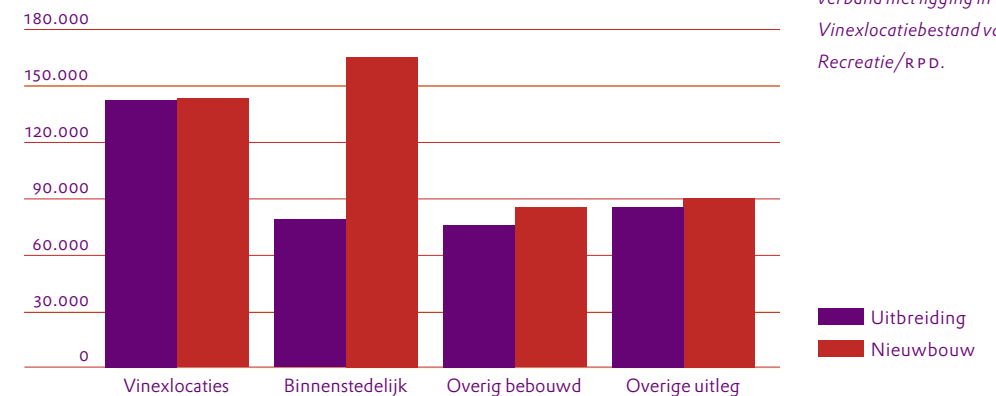
**Figuur 6.** Uitbreiding, nieuwbouw en onttrekkingen per jaar voor de 26 vinexregio's samen

Bron: CBS-woningmutatiebestand.



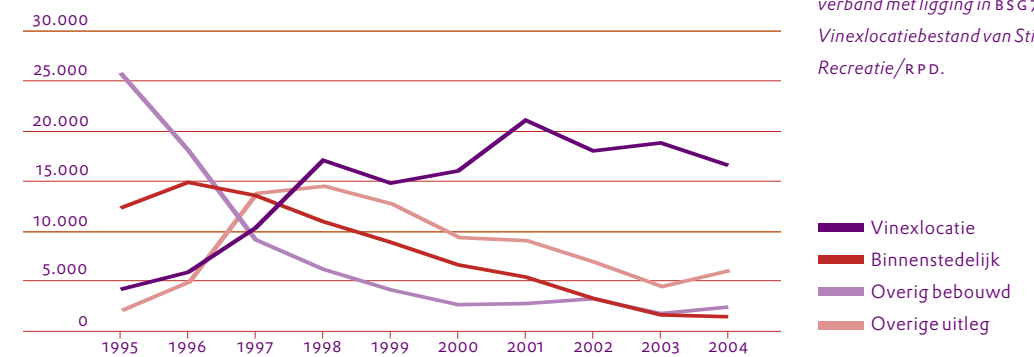
**Figuur 7.** Uitbreiding van de woningvoorraad en nieuwbouwproductie naar ligging binnen de 26 vinexregio's, 1995–2004

Bronnen: CBS-woningmutaties; RIG O Research en Advies BV (in verband met ligging in BSG71); Vinexlocatiebestand van Stichting Recreatie/RPD.



**Figuur 8.** Jaarlijkse uitbreiding van de woningvoorraad naar ligging binnen de 26 vinexregio's, 1995–2004

Bronnen: CBS-woningmutaties; RIG O Research en Advies BV (in verband met ligging in BSG71); Vinexlocatiebestand van Stichting Recreatie/RPD.



### Uitbreiding van de woningvoorraad

Binnen deze studie zijn alle locaties waar in totaal minder dan 3.000 woningen worden nagestreefd als klein geïnclassificeerd, en alle andere als groot. Bij de vergelijking van de uitbreiding van de woningvoorraad tussen grote en kleine locaties is een relatieve maat benut, te weten het 'jaarlijkse doelbereik'. Dit geeft aan welk percentage van het einddoel dat voor de vinexlocaties wordt beoogd in een jaar is bereikt.

Figuur 9 toont de ontwikkeling van het jaarlijkse doelbereik tussen 1995 en 2004 voor twee groepen van respectievelijk 44 kleine en 27 grote vinexuitleglocaties (zie de bijlage voor verdere verantwoording). De groep grote vinexuitleglocaties bleef van 1995 tot en met 1999 elk jaar achter bij de groep kleine vinexuitleglocaties. In 2000 veranderde dit echter. Tussen 2000 en 2004 lag het jaarlijkse doelbereik van de gezamenlijke grote locaties bijna ieder jaar net iets hoger dan dat van de kleine locaties. Alleen in 2001 scoorden de kleine locaties iets beter. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de groep grote uitleglocaties een langere aanloopperiode nodig heeft gehad dan de groep kleine uitleglocaties, maar dat de eerste groep vanaf 2000 beter op gang is gekomen en het sindsdien minstens zo goed doet als de groep kleine locaties.

Voor beide groepen bleef de uitbreiding van de woningvoorraad overigens achter bij het oorspronkelijke doel voor de gehele periode 1995 tot en met 2004. De groep grote locaties bereikte 50 procent van het doel, de groep kleine locaties 65 procent.<sup>3</sup> Toch is de verbetering die zich vanaf 2000 voordeed op de grote locaties opmerkelijk. Ze deed zich bovendien niet enkel op groepsniveau voor, maar was het resultaat van ontwikkelingen op vele verschillende grote locaties. Voor 21 van de in totaal 27 grote locaties geldt dat er tussen 2000 en 2004 meer woningen zijn toegevoegd dan tussen 1995 en 1999.<sup>4</sup> Voor slechts zes grote locaties is dit niet het geval (zie bijlage).

### Grote vinexuitleglocaties nader in beeld

De grote locaties kwamen dus traag op gang. Bij de meeste begon de oplevering van woningen pas in 1997 of nog later. Dit blijkt uit de figuren 10 tot en met 15, die samen voor elk van de 27 grote locaties uit de groepsvergelijking de ontwikkeling tonen in het jaarlijkse doelbereik. Binnen de figuren zijn de locaties gegroepeerd naar provincie en regio. Deze figuren laten goed zien dat elke locatie zich door de tijd heen anders ontwikkelde.

Voor een aantal locaties gaan we hier kort in op aspecten die hun ontwikkeling beïnvloedden, zonder overigens een uitputtend overzicht na te streven. Deze informatie is hoofdzakelijk ontleend aan de jaarlijkse monitoringsrapportages over de voortgang van de Vinex.<sup>5</sup> Ter voorkoming van herhalingen worden algemeen voorkomende knelpunten, zoals de afnemende interesse voor duurdere koopwoningen vanaf 2002, zo min mogelijk genoemd.

Op het grondgebied van het Regionaal Orgaan Amsterdam (figuur 11) liep de planvorming bij diverse locaties in het begin traag, al kwamen Almere en Weidevenne in Purmerend redelijk snel op gang. De locatie Haarlemmermeer-West liep vertraging op door een reorganisatie van het ontwikkelings-

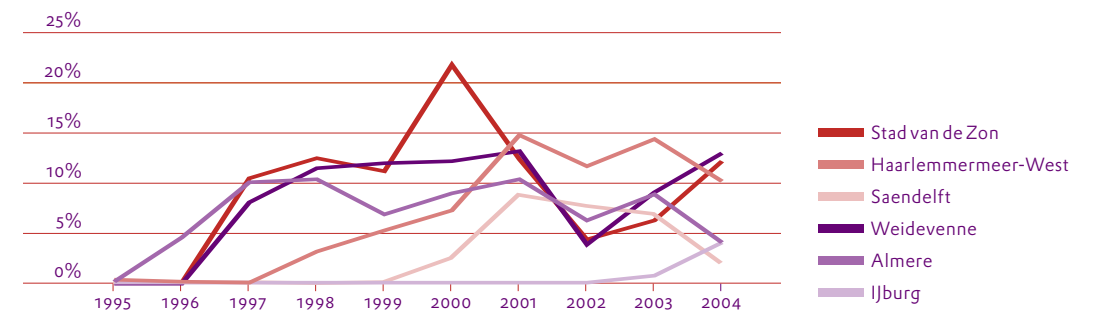
3. Een kanttekening is hier op zijn plaats: de gebruikte data zijn niet 100% betrouwbaar, en de kleine locaties hebben daarvan waarschijnlijk wat meer last dan de grote.
4. Ter vergelijking: van de 44 kleine locaties hebben er slechts 15 tussen 2000 en 2004 meer woningen toegevoegd aan de woningvoorraad dan tussen 1995 en 1999.
5. Minister van VROM 2004; RPC-Werkcommissie UVV 1998a; RPC-Werkcommissie UVV 1998b; VROM 1999; VROM 2002; VROM 2003; VROM 2004.

**Figuur 9.** Ontwikkeling van het jaarlijkse doelbereik op kleine en grote vinexuitleglocaties, 1995–2004



Bronnen: CBS-woningmutaties; Vinexlocatiebestand van Stichting Recreatie/RPD; VROM & IPO 1996 (voor doelen van vinexlocaties).

**Figuur 10.** Jaarlijks doelbereik voor grote locaties in Noord-Holland (waarvan vijf locaties in het Regionaal Orgaan Amsterdam en Stad van de Zon in stadsgewest Alkmaar)



proces binnen de gemeente, en door onduidelijkheid over de ontwikkelingsrichting, welke pas in 2000 helderder werd. Voor de locatie Saendelft bij Zaanstad nam eerst de samenwerking met private partijen veel tijd en waren er vervolgens geruime tijd juridische belemmeringen bij de bouw. De Amsterdamse locatie IJburg is zelfs pas sinds kort op gang gekomen. De gemeente Amsterdam stelde rond 2001 een stadsregisseur aan om de woningproductie te stimuleren.

In de regio Haaglanden (figuur 11) hadden de uitleglocaties tot circa 1997 diverse problemen, variërend van moeizame grondverwerving, bodemvervuiling, en langdurende procedures en planvorming, tot ingewikkelde contractvorming. Na 1997 waren deze problemen grotendeels opgelost. De locaties Ypenburg en Leidschenveen ondervonden echter nog wel weerstand van buurgemeenten tegen de voorgestelde gemeentegrenswijzigingen. Voorts had de locatie Oosterheem gedurende lange tijd hinder van een beroepsprocedure die tot de Raad van State ging.

In de stadsregio Rotterdam (figuur 12) bestond er aanvankelijk onzekerheid over de regiovorming, waardoor de regio niet optimaal functioneerde. Bovendien verliepen onderhandelingen moeizaam door het versnipperde grondbezit. Door de verlaging in 1998 van een ambitieus regionaal woningbouwprogramma tot ongeveer het niveau van de vinexdoelstellingen ontstonden er vervolgens bij Nesseland en Carnisselande problemen met de grondexploitatie. In latere jaren kwam de productie echter beter op gang.

In het stadsgewest Drechtsteden werd de ontwikkeling van De Volgerlanden (figuur 12) in de tweede helft van de jaren negentig uitgesteld tot na 2000. Men vreesde voor overproductie omdat binnen de Drechtsteden te veel locaties voorhanden waren en de woningbehoefte terugliep. Vervolgens bemoeilijkte echter de Betuwelijn het opstarten van De Volgerlanden. Door een aanjaagteam is de locatie weer vlotgetrokken.

In de bestuursregio Utrecht (figuur 13) deden zich tot circa 1999 bij de locatie Castellum problemen voor met de grondverwerving, contractvorming en financiering van infrastructuur. Na 1999 ging het hier beter. De locatie Leidsche Rijn ondervond meer en langduriger problemen. Er liepen bezwaarprocedures tegen de gemeentelijke herindeling, het bestemmingsplan, en het achterblijven van een goede verkeersontsluiting en openbaarvervoersverbindingen. Verder waren er problemen met de uitplaatsing van glastuinbouw en met grondwaterstanden. Rond 2002 vergde de aanpassing van het woningbouwprogramma veel tijd. Inmiddels is er een woningbouwproductiemanager aangesteld.

In het stadsgewest Amersfoort (figuur 13) was beoogd eerst Nieuwland te ontwikkelen en daarna Vathorst op te starten. De ontwikkeling van Nieuwland liep voorspoedig: mede door de ruime capaciteit van de locatie werden op Nieuwland tussen 1995 en 1999 al meer woningen toegevoegd aan de woningvoorraad dan voor het behalen van de vinexdoelstellingen nodig was. De start van Vathorst vertraagde echter, doordat over de ontsluiting een procedure werd gevoerd die tot en met de Raad van State werd doorgezet.

**Figuur 11.** Jaarlijks doelbereik voor vier grote locaties in provincie Zuid-Holland, regio Haaglanden

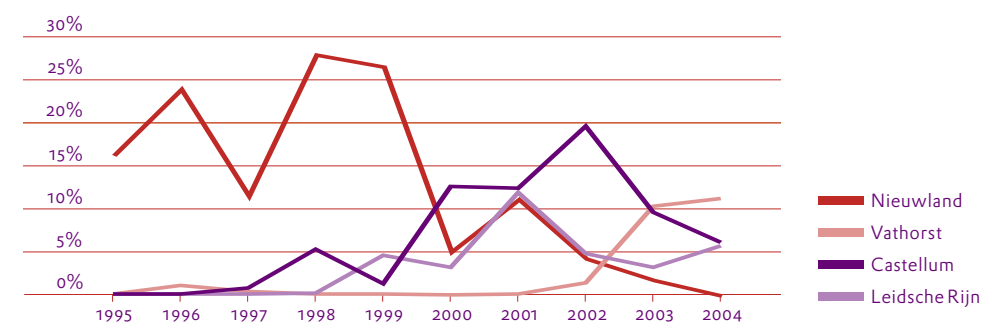


Bronnen: CBS-woningmutaties; Vinexlocatiebestand van Stichting Recreatie/RPD; VROM & IPO 1996 (voor doelen van vinexlocaties).

**Figuur 12.** Jaarlijks doelbereik voor grote locaties in Zuid-Holland (waarvan drie locaties in de stadsregio Rotterdam en De Volgerlanden in stadsgewest Drechtsteden)



**Figuur 13.** Jaarlijks doelbereik voor de grote locaties in provincie Utrecht (waarvan Castellum en Leidsche Rijn in de bestuursregio Utrecht en Vathorst en Nieuwland in stadsgewest Amersfoort)



In de regio Twente verliep de productie bij de locatie Eschmarke grotendeels volgens plan (figuur 14). Wel werd rond 2000 besloten dat er op Eschmarke in verband met het streven naar meer kwaliteit minder woningen zouden worden opgeleverd dan oorspronkelijk beoogd, en dat er ter compensatie iets meer binnenstedelijk zal worden gebouwd. Op Vossenbelt werden vooral in de jaren negentig woningen opgeleverd.

In het stadsgewest Zwolle werden bij de locatie Stadshagen in 1998 relatief veel woningen opgeleverd, waarna de ontwikkeling vertraagde (figuur 14). Rond 2000 werd besloten tot een kwaliteitsimpuls, waardoor er in totaal minder woningen op de locatie zouden worden gebouwd. Na 2000 deden zich voorts problemen voor rond geluidshinder en ontsluiting, terwijl de projectontwikkelaars terughoudend waren door de marktomstandigheden, en het gehele proces door tegengestelde belangen stroperig verliep.

De locatie Waalsprong in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen kwam door diverse oorzaken traag op gang en stagneerde vervolgens weer. De onderhandelingen met marktpartijen over publiekprivate samenwerking vroegen veel tijd, hetgeen mede veroorzaakt werd door onduidelijkheid over de gemeentelijke herindeling. Ook werden verschillende tijdrovende bezwaarprocedures gevoerd, waarbij rond 2000 bleek dat er ten onrechte geen Milieueffectrapportage was. Voorts konden door de verruiming van de Waal tot 2005 bovendien ook niet genoeg woningen worden opgeleverd.

In de stadsregio Eindhoven (figuur 15) waren er aanloopproblemen rond de uitleglocaties. Rond Brandevoort ging het vooral om problemen met de grondverwerving; op Meerhoven waren er inrichtingsproblemen in verband met de veiligheid van een nabijgelegen vliegveld (2001). Na een provinciale herijking van de woningbouwopgave werd in 1999 bovendien besloten dat delen van beide locaties pas na 2005 zouden worden ontwikkeld.

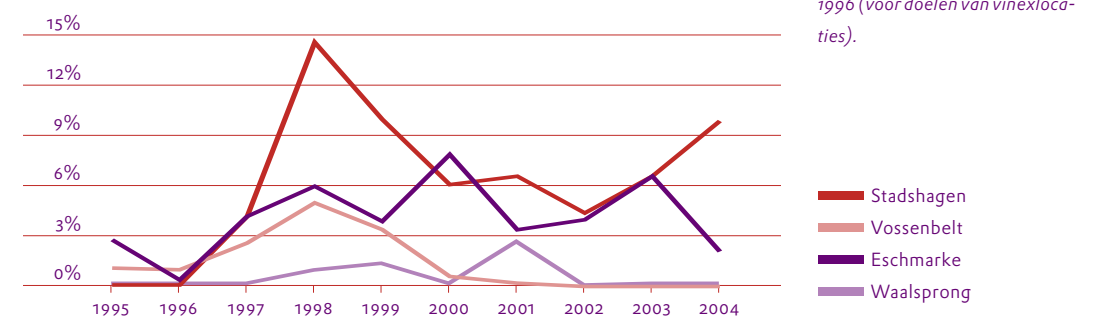
In het stadsgewest Den Bosch waren er problemen rond grondverwerving en lang durende procedures. Eind jaren negentig werd besloten dat de locatie Groote Wielen deels zou worden uitgesteld tot na 2005; voor zover bekend is er tot 2005 niets gerealiseerd op deze locatie.

In het stadsgewest Tilburg waren er problemen met grondverwerving. In de jaren negentig ging het op de Reeshof goed; tot 2005 wilde men bij deze locatie nog extra woningen gaan realiseren. De Nieuwe Warande, daarentegen, kwam amper van de grond. Eind jaren negentig werd besloten de Nieuwe Warande en een kleine locatie uit te stellen tot na 2005. Daarvoor kwamen geheel nieuwe locaties in de plaats.

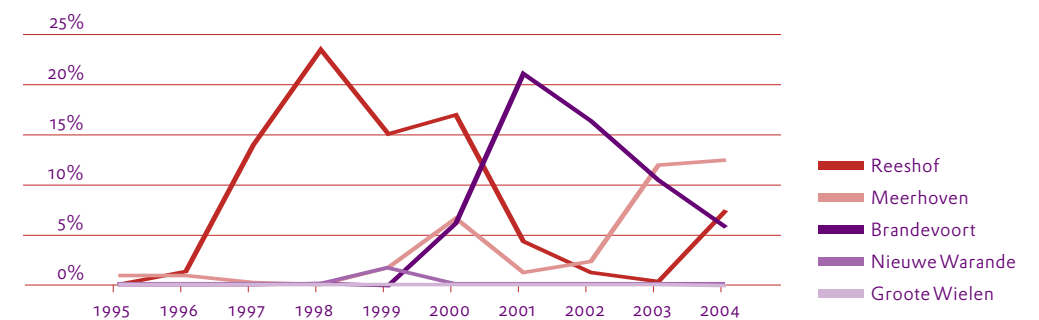
### Verklaringen

In de literatuur worden vooral twee verklaringen gegeven voor het achterblijven van de grote locaties bij de kleine. De eerste houdt verband met de regie over het ontwikkelingsproces; de tweede met de vermoede oligopolistische marktstructuur rond grote locaties. Informatie over de ontwikkelingen op afzonderlijke grote locaties maakt duidelijk dat er daarnaast op de diverse grote locaties ook nog andere oorzaken aan de orde waren.

**Figuur 14.** Jaarlijks doelbereik voor grote locaties in Overijssel en Gelderland (waarvan Eschmarke en Vossenbelt in regio Twente, Stadshagen in stadsgewest Zwolle, en Waalsprong in Knooppunt Arnhem-Nijmegen)



**Figuur 15.** Jaarlijks doelbereik voor de grote locaties in Noord-Brabant (waarvan Brandevoort en Meerhoven in stadsregio Eindhoven; Reeshof en Nieuwe Warande in stadsgewest Tilburg, en Groote Wielen in stadsgewest Den Bosch).



De regie over het ontwikkelingsproces voor grote locaties is aanzienlijk veel-eisender dan bij kleine locaties, hetgeen verband houdt met meerdere, deels samenhangende, aspecten van het ontwikkelingsproces (Korthals Altes e.a. 2004; Van Staal 2003). Ten eerste zijn dat de hoge investeringen die de ontwikkeling van een grote locatie gedurende meerdere jaren vergt, en de hoge financiële risico's (en kansen) die ze met zich meebrengt. Een en ander maakt het voor gemeenten aantrekkelijk samen te werken met marktpartijen die risicodragend investeren. Omgekeerd is het door de winstkansen voor marktpartijen aantrekkelijk om de eigen betrokkenheid bij de locatieontwikkeling vroegtijdig zeker te stellen. Via grondaankopen kan een marktpartij deze zekerheid verkrijgen, ook wanneer de gemeente geen samenwerkingsverband wil aangaan met de betreffende partij. Het grondbezit geeft immers ontwikkelrechten.

Ten tweede is vaak een groot aantal partijen betrokken bij de ontwikkeling van een grote locatie, hetgeen de benodigde afstemming tussen gemeente en betrokken partijen over de ontwikkeling van de locatie bemoeilijkt. Vanuit de regie wordt ernaar gestreefd rekening te houden met de belangen van de diverse partijen, inclusief het publieke belang. Naarmate het aantal partijen toeneemt, wordt de diversiteit in belangen groter.

Een derde aspect betreft de complexiteit van de inhoudelijke opgave. Op grote locaties moeten niet alleen woningen worden gerealiseerd, maar ook allerlei voorzieningen, zoals winkels, scholen, gezondheidszorg, sportaccommodaties, groenvoorzieningen, openbaar vervoer en infrastructuur. De afstemming over de bouw van woningen en de aanleg van deze voorzieningen is vaak ingewikkeld, mede omdat ook de financiering van de voorzieningen aandacht vraagt. Voorzieningen als lokaal groen worden bijvoorbeeld gefinancierd uit de grondexploitatie. Wanneer de gemeente de grond niet zelf bezit, kan dit in de onderhandelingen tussen de betrokken partijen leiden tot discussies die het ontwikkelingsproces vertragen. Voor andere voorzieningen, zoals grootschalige infrastructuur, zijn bijdragen van derden nodig die zelf niet deelnemen in het ontwikkelingsproces en dus hun besluitvorming ook niet daarop hebben afgestemd. Onzekerheid over de financiering door derden van noodzakelijke voorzieningen is voor de regie van het ontwikkelingsproces een extra complicerende factor.

Een vierde complicerende factor betreft de vele regels waarmee rekening moet worden gehouden, en de bezwaar- en beroepsprocedures die derden kunnen aangaan. Volgens de Taskforce Woningbouwproductie (2002) kunnen procedurele belemmeringen vooral op grootschalige locaties omvangrijke vertragingen veroorzaken.

Hoe lastig de regie over het ontwikkelingsproces kan zijn, blijkt wel uit de hierboven gepresenteerde informatie over de afzonderlijke grote locaties. Er doen zich geregeld knelpunten voor rond grondverwerving, onderhandelingen met marktpartijen, wet- en regelgeving en bezwaarprocedures en rond de afstemming tussen de woningbouw en de verkeersontsluiting c.q. het openbaar vervoer. De veeleisender regie bij grote locaties vormt dan ook

een aannemelijke verklaring voor de startproblemen van deze grote locaties: door de ingewikkelder regie was meer tijd nodig om de woningproductie voor te bereiden en tevens oplossingen te vinden voor het hanteren, ook op langere termijn, van zo'n ingewikkelde regie, opdat de woningproductie niet alleen op gang kwam maar ook zou blijven. De stadsregisseur in Amsterdam, de woningbouwproductiemanager in Utrecht en de VROM-aanjaagteams rond diverse locaties zijn hiermee bezig.

De tweede verklaring die in de literatuur veel wordt genoemd voor het achterblijven van grote locaties, betreft de oligopolistische marktstructuur die rond grote locaties kan voorkomen. Op zulke locaties zijn namelijk vooral grotere projectontwikkelaars actief die in een oligopolistische marktstructuur opereren (Van der Heijden e.a. 2004: 17, 47, 55). Dat vooral grotere projectontwikkelaars bij grotere locaties betrokken zouden zijn valt te begrijpen, want de ontwikkeling van zulke locaties vergt forse investeringen; vooral de grotere projectontwikkelaars hebben de hiertoe benodigde financiële middelen en kunnen deze risicodragend inzetten. Daarbij kunnen deze grotere projectontwikkelaars zeker ook marktmacht hebben op de grote locaties. Tezamen bouwen zij ruim 40 procent van de koopwoningen in Nederland (De Wildt, Keers & Van der Schaar 2004). Door hun sterke vertegenwoordiging op de grote locaties kan hun aandeel daar evenwel hoger liggen. De oligopolistische marktstructuur en de daarmee samenhangende marktmacht maken het mogelijk dat ontwikkelaars op grote locaties de productie bewust vertragen, zodat de woningprijzen stijgen of hoog blijven, hetgeen ten goede komt aan hun eigen winstmarge en winsten.

Deze verklaring sluit echter niet aan bij de waarneming dat op de meeste grote locaties tussen 2000 en 2004 fors meer woningen zijn toegevoegd aan de woningvoorraad dan tussen 1995 en 1999. De productieverhoging in de laatste vijf jaar is niet goed te rijmen met het idee dat projectontwikkelaars de productie op grote locaties bewust vertragen, opdat de prijzen stijgen.

Rond diverse grote locaties waren er ook nog andere, zeer diverse, oorzaken voor de late start en/of tussentijdse vertraging in de bouwproductie. Ze variëren van weerstand tegen de benodigde gemeentelijke herindeling in de regio Haaglanden en de bestuursregio Utrecht, tot onzekerheid over de regiovorming (in stadsregio Rotterdam) en de ontwikkelingsrichting (in Haarlemmermeer). In meerdere vinexgebieden vonden bovendien tussentijdse kwantitatieve en/of kwalitatieve aanpassingen plaats in voorgenomen bouwprogramma's. Ook ondervonden sommige woningbouwlocaties hinder van ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatieontwikkeling zelf, zoals de aanleg van de Betuwelijn en de verruiming van de Waal.

## Binnenstedelijke locaties

### Uitbreiding woningvoorraad

In de meeste vinexgebieden is de binnenstedelijke woningvoorraad tussen 1995 en 2004 veel minder sterk uitgebreid dan bij de aanvang van de vinexperiode werd beoogd. Bovendien blijkt in de meeste vinexgebieden aanzienlijk minder te zijn bereikt van het doel voor de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad dan van het doel voor de uitbreiding van de totale woningvoorraad. Figuur 16 illustreert beide kwesties voor de 22 gebieden<sup>6</sup> met doelen voor de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad.

In totaal hebben slechts vier gebieden het binnenstedelijke doel (nagenoeg) gehaald: de regio Twente en de stadsgewesten Amersfoort, Hilversum en Haarlem. De regio Twente en het stadsgewest Amersfoort zijn bovendien de enige twee gebieden die binnenstedelijk relatief meer bereikten dan in de totale regio.

Verder valt het stadsgewest Groningen op. De uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad is er negatief, doordat er binnenstedelijk meer woningen zijn onttrokken dan nieuw gebouwd. Dit hoge aantal onttrekkingen wordt deels veroorzaakt doordat in Groningen woningen zijn omgezet in onafhankelijke woonruimten voor studenten (VROM 2004); daarnaast is er echter ook veel gesloopt.

### Verklaringen

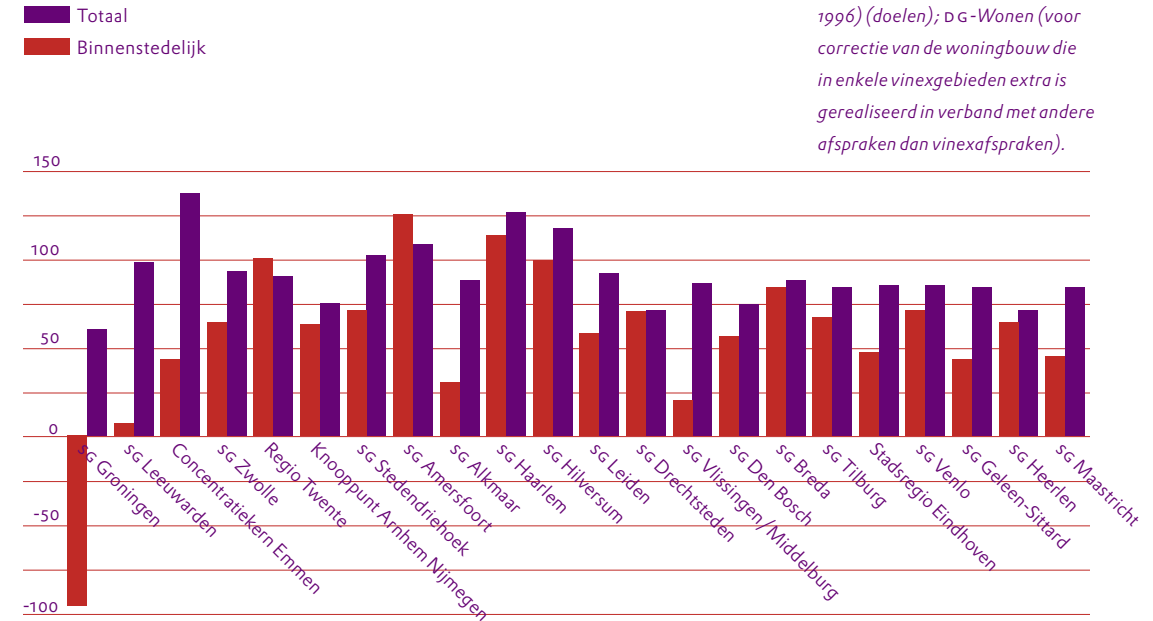
Voor het achterblijven van de binnenstedelijke woningproductie zijn meerdere oorzaken aan te voeren. In de recente literatuur is er vooral op gewezen dat woningproductie op binnenstedelijke locaties lastig kan zijn, omdat er op deze locaties relatief vaak sprake is van herstructurering van voormalige woon- en/of bedrijfslocaties. Daarnaast kunnen evenwel nog minstens twee andere oorzaken een rol spelen: de weinig praktische definitie van het binnenstedelijke gebied die in de vinexconvenanten werd gehanteerd, en het gegeven dat de overheid in de loop van de tijd in wisselende mate prioriteit gaf aan uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad.

Herstructureringsituaties kunnen in tenminste vier opzichten knelpunten opleveren voor woningproductie.

Ten eerste is daar het tijdrovende karakter van de draagvlakvorming onder bewoners, eigenaren, en andere belanghebbenden in het gebied (Van Staal 2003; Taskforce Woningbouwproductie 2002). Deze actoren zijn op voorhand meestal niet overtuigd van het nut en de noodzaak tot herstructurering. Zo werd de geplande verplaatsing van een scheepswerf in de gemeente Vlissingen zelfs vertraagd doordat de werf in andere handen overging, en er dus met een nieuwe eigenaar moest worden overlegd over de voorgestane functieverandering (VROM 2002). Problemen met het draagvlak uiteten zich deels in bezwaarprocedures rond binnenstedelijke locaties, die door gemeenten ervaren worden als ernstiger dan soortgelijke procedures rond uitleglocaties (De Vries, Dol & Van der Heijden 2003).

6. Voor de vier grote kaderwetgebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht waren geen doelen gespecificeerd voor het binnenstedelijke gebied, maar voor het gebied in en aan de stad.

**Figuur 16.** De mate waarin de vinexdoelen voor de uitbreiding van de binnenstedelijke en de totale woningvoorraad eind 2004 waren bereikt, voor 22 vinexgebieden



Bronnen: CBS woningmutaties; RIG O Research en Advies BV (ligging in BSG71); (VROM & IPO 1996) (doelen); DG-Wonen (voor correctie van de woningbouw die in enkele vinexgebieden extra is gerealiseerd in verband met andere afspraken dan vinexafspraken).



Een tweede probleem betreft de beschikbaarheid van vervangende woonruimte voor de 'oude bewoners' uit herstructureringslocaties. Een trage ontwikkeling van uitleglocaties beperkt dit aanbod (Taskforce Woningbouwproductie 2002).

Een derde knelpunt is de veelal complexe inhoudelijke opgave bij herstructureringslocaties, die de regio compliceert. Er wordt immers niet alleen gestreefd naar woningbouw, maar ook naar sociale en economische verbeteringen (Taskforce Woningbouwproductie 2002).

Een vierde probleem betreft de hoge kosten waarmee herstructurering vaak gepaard gaat (Ministerie van VROM 2001; Van Staal 2003). Ze hangen onder meer samen met de restwaarde van panden die gesloopt moeten worden; pandeigenaren willen deze restwaarde graag vergoed zien. Voorts kunnen ook de bodemsaneringskosten hoog oplopen. De regio Twente, bijvoorbeeld, onderhandelde tijdens de vinexperiode over een extra rijksbijdrage voor bodemsanering. De hoge kosten vormen vaak een drempel, hoewel er door de hoge bebouwingsdichtheid in stedelijk gebied ook hoge opbrengsten tegenover kunnen staan.

De onpraktische definitie van het binnenstedelijk gebied is in de vinexconventanten te vinden: 'Binnenstedelijke locaties dienen binnen de bebouwde kom 1971 te liggen; met bebouwde kom wordt hier bedoeld de aaneengesloten bebouwing als opgenomen in de door het Centraal Bureau voor de Statistiek ontwikkelde woonplaatsindeling 1971.' De definitie lijkt helder, maar is dit niet. De grenzen van dit binnenstedelijke gebied stonden destijds op geen enkele kaart, en ook nu bestaat nog steeds geen kaart van deze grenzen. Voor de betrokken overheden viel in de praktijk dan ook moeilijk vast te stellen welke plannen voor nieuwbouw qua locatie echt lagen binnen het bedoelde binnenstedelijke gebied. In de meeste plaatsen zal rond de 'aaneengesloten bebouwing uit 1971' in het midden van de jaren negentig al weer andere bebouwing hebben gestaan, zodat de ligging ten opzichte van de bebouwing in de jaren negentig evenmin houvast bood.

Dit neemt niet weg dat er wel informatie bestaat over de woningmutaties in het binnenstedelijke gebied, doordat het ministerie van VROM elk jaar heeft laten uitzoeken welke van de nieuwe en onttrokken woningen in het binnenstedelijke gebied liggen. Die informatie is dus steeds pas achteraf beschikbaar gekomen, nadat de veranderingen in de woningvoorraad waren doorgevoerd.

De prioriteit die de overheid toekende aan de woningproductie in het binnenstedelijke gebied wisselde in de loop van tijd. Op rijksniveau kwam er vanaf circa 2000 minder oog voor binnenstedelijke woningproductie en verschoof de aandacht naar het verbeteren van de kwaliteit van de nieuwbouw en het verhogen van de totale woningproductie. Daarnaast kwam er wel ook meer aandacht voor herstructurering, maar dat betrof deels ook woningen uit de jaren zeventig die buiten het binnenstedelijke gebied liggen. Hoewel er bij aanvang van het vinexbeleid voor binnenstedelijke woningproductie hogere

bedragen per woning zijn afgesproken dan voor woningen op uitleglocaties, wordt er bij de eindafrekening niet meer gekeken naar de mate waarin de binnenstedelijke doelen zijn behaald door de vinexgebieden (mondellinge informatie A. Fortgens, D.G.-Wonen).

Voorts kreeg het binnenstedelijk gebied ook op lokaal niveau lang niet altijd prioriteit. Zo gaf de gemeente Nijmegen in de jaren negentig prioriteit aan de vinexlocatie Waalsprong boven de binnenstedelijke locaties. Deze keuze kwam voort uit het grote financiële belang van de gemeente bij de locatie Waalsprong (mondellinge informatie B. Needham). De mate waarin gemeenten al dan niet prioriteit toekennen aan binnenstedelijke woningproductie, kan echter belangrijk zijn. De regio Twente deed het binnenstedelijk goed, waarschijnlijk omdat de Twentse steden zelf al vroegtijdig prioriteit legden bij de sanering van voormalige werklocaties in de stad, en daar vervolgens ook aan hebben vastgehouden. Het ontwikkelingsproces bleek namelijk lang te duren. De bedrijven waren weliswaar al weg, maar de noodzakelijke bodemsanering werkte vertragend, en de opgave was complex. Het ging niet alleen om woningbouw, maar ook om revitalisering van de binnenstad. Toen de bouw feitelijk begon, ging het echter goed. En doordat men al vroegtijdig was begonnen met de binnenstedelijke locaties, zijn de woningen op deze locaties ook binnen de vinexperiode opgeleverd (mondellinge informatie H. Zoon).

De belangrijkste oorzaken voor het feit dat de binnenstedelijke woningvoorraad tussen 1995 en 2004 minder sterk is uitgebreid in de meeste vinexregio's dan oorspronkelijk werd beoogd, lijken dan ook: dat binnenstedelijke woningproductie veelal gepaard gaat met moeizaam verloopende herstructurering, dat de grenzen van het binnenstedelijke gebied niet duidelijk zijn aangegeven, en dat rijk en lokale overheden niet altijd evenveel belang hechtten aan de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad.

## Conclusie

Hoewel grote vinexuitleglocaties een langere aanlooperperiode nodig hadden dan kleine, zijn de meeste grote locaties vanaf 2000 wel beter op gang gekomen. Voorts is de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad in de meeste vinexregio's achtergebleven bij de oorspronkelijk gestelde doelen. De uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad bleef bovendien meestal achter bij de uitbreiding van de totale woningvoorraad in de vinexregio's.

Het feit dat de groep grote vinexuitleglocaties trager op gang kwam dan de groep kleine vinexuitleglocaties, kan deels worden verklaard doordat de regio over het ontwikkelingsproces op grote locaties veeleisender is dan op kleine. Daarnaast echter waren er bij diverse grote locaties ook nog andere, uiteenlopende redenen voor een trage start en/of vertraging na de start, zoals weerstand van buurgemeenten tegen gemeentelijke herindeling; hinder van andersoortige ruimtelijke ontwikkelingen zoals de aanleg van



de Betuwelijn; en tussentijdse aanpassingen in regionale woningbouwprogramma's.

Binnenstedelijk speelden er eveneens meerdere oorzaken. Zo is de afbakening van het binnenstedelijk gebied in de vinexconvenanten weinig praktisch gedefinieerd. Op binnenstedelijke locaties is veelal sprake van herstructurering, waardoor de ontwikkeling van locaties vaak lang duurt. En de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad kreeg in het afgelopen decennium lang niet overal prioriteit. Vanaf circa 2000 verminderde bovendien ook bij het rijk de aandacht voor de binnenstedelijke locatie van nieuw te bouwen woningen.

## Conclusie en slotbeschouwing

## CONCLUSIE EN SLOTBESCHOUWING

In deze slotbeschouwing zullen we eerst antwoord geven op de centrale probleemstelling: Hoe hangen factoren die de ontwikkeling van de woningproductie tussen 1995 en 2004 beïnvloedden onderling samen, en welke relatie is er in deze periode tussen de ruimte en het achterblijven van de woningproductie?

Vervolgens wordt vooruitgeblikt naar de nabije toekomst, en bekijken we wat de inzichten die deze studie bijeenbracht over de oorzaken voor de problemen met de woningproductie betekenen voor de nieuwe doelstellingen die inmiddels voor de periode van 2005 tot 2010 zijn aangegeven.

### Woningproductie tussen 1995 en 2004

#### *Institutionele factoren*

De institutionele condities voor woningproductie verschilden in het afgelopen decennium sterk van de institutionele condities in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De nieuwe condities waren het gevolg van de ontwikkelingen in het rijksbeleid inzake volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, en grondbeleid (hoofdstuk 'Rijksbeleid en woningproductie'). Zoals bleek uit de verklaringen voor achterblijvende woningbouw die in de hoofdstukken 'Verklaringen voor de achterblijvende woningproductie' en 'Woningproductie en ruimte' zijn besproken, vormden de nieuwe institutionele condities (als achterliggende institutionele factoren) mede aanleiding tot de problemen met de woningproductie in het afgelopen decennium.

Op het terrein van het *volkshuisvestingsbeleid* was vooral de nieuwe ordening die begin jaren negentig werd doorgevoerd voor woningproductie en locatieontwikkeling relevant. Ze bracht een ingrijpende verandering in de wijze waarop woningproductie en locatieontwikkeling plaatsvinden. Ten eerste veranderde de wijze van besturen: het rijk trok zich terug uit het lokale ontwikkelingsproces en legde de verantwoordelijkheid hiervoor voortaan bij de gemeente. Ten tweede diende de financiering van woningproductie en locatieontwikkeling voortaan meer via de marktsector te worden geregeld. Het rijk schrapte namelijk de algemene objectsubsidies voor woningbouw, en stelde zich daarnaast ook niet langer garant voor een sluitende exploitatie van woningbouwlocaties. Het rijk gaf uitsluitend nog een beperkte locatiegebonden subsidie voor de woningbouw in vinexgebieden. Ten derde kregen alle bij locatieontwikkeling betrokken actoren een nieuwe rol. Hierdoor veranderden hun onderlinge verhoudingen. De gemeente kreeg veel meer een regisseursrol, en de corporaties en commerciële marktpartijen kregen meer de rol van belanghebbende en risicodragende investeerders. Anders

dan voorheen was de gemeente dus niet langer de dominante partij die subsidies verstrekke, de grond in handen had en over de relevante informatie beschikte. In plaats daarvan moest ze voortaan een visie ontwikkelen, draagvlak creëren, en de corporaties en commerciële marktpartijen mobiliseren om gewenste investeringen tot stand te brengen.

Op het vlak van de ruimtelijke ordening vormen de vinexconvenanten die het rijk gedurende de eerste helft van de jaren negentig sloot met provincies en kaderwetgebieden de belangrijkste institutionele factor. Ze bevatten afspraken over bundeling van de verstedelijking in 26 vinexgebieden. Het rijk beoogde hiermee de eigen ambities inzake verstedelijking voor de periode van 1995 tot en met 2004 veilig te stellen. De afspraken betroffen meerdere terreinen, zoals wonen, bodemsanering, en de openbaarvervoersinfrastructuur. De afspraken over wonen bevatten doelstellingen voor de uitbreiding van de woningvoorraad in 26 stedelijke vinexgebieden, de ligging van uitleglocaties, en een specificatie van de aantallen woningen die op binnenstedelijke locaties zouden worden toegevoegd aan de woningvoorraad. In samenhang met het doel op volkshuisvestingsgebied meer via de marktsector te realiseren werd bovendien gespecificeerd welk aandeel de marktsector zou hebben op diverse locaties: op uitleglocaties minstens 70 procent woningen, en in het binnenstedelijke gebied 50 procent. Verder garandeerde het rijk in de vinexconvenanten een lumpsum bedrag aan locatiegebonden subsidie voor de woningbouw in de vinexgebieden. Op voorhand was duidelijk dat deze subsidie niet alle vooraf te verwachten tekorten rond bouwlocaties afdekte. Het ontbrekende deel zou moeten worden afgedekt door de andere overheden en de markt.

Op het terrein van het grondbeleid is de belangrijkste institutionele factor, dat het instrumentarium voor gemeentelijk grondbeleid het afgelopen decennium onvoldoende op orde was. Gemeenten kunnen in beginsel ofwel actief grondbeleid voeren, waarbij zij zelf alle grond aankopen en dus ook alle daarmee verbonden risico's en winstkansen dragen, ofwel passief grondbeleid, waarbij zij het investeren in de grond aan marktpartijen overlaten. Het rijk hanteert het uitgangspunt dat gemeenten beter een passief grondbeleid kunnen voeren zolang de publieke belangen zonder actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd. De gemeenten, daarentegen, prefereerden de afgelopen jaren vaak actief grondbeleid. Dit bood hen betere mogelijkheden tot het verhalen van de kosten die zij maken voor de ontwikkeling van de bouwlocatie. Het instrumentarium voor kostenverhaal was het afgelopen decennium namelijk niet op orde, en bleek moeilijk te verbeteren. Het rijk ontwikkelde liefst drie voorstellen hiertoe, waarvan de eerste twee het echter niet gehaald hebben. Het derde wetsvoorstel is in augustus 2005 aangenomen door de ministerraad en zal na behandeling in de Kamer naar verwachting in 2007 van kracht worden. Deze Grondexploitatiewet biedt gemeenten en projectontwikkelaars de mogelijkheid om eerst op basis van vrijwillige samenwerking te streven naar een privaatrechtelijke overeen-

komst. Indien dat niet lukt, kunnen de kosten via een publiekrechtelijke exploitatievergunning worden verdeeld.

Inmiddels is het instrumentarium voor gemeentelijke grondverwerving dat bij actief grondbeleid relevant is, wel enkele keren aangepast. Hierdoor hebben de gemeenten meer mogelijkheden gekregen tot het vestigen van een voorkeursrecht op grond, en hebben marktpartijen minder mogelijkheden om dit voorkeursrecht te ontduiken via optieovereenkomsten of schijnsamenwerkingsverbanden met grondeigenaren.

De actoren die betrokken zijn bij woningproductie hebben sinds de wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid van de eerste helft van de jaren negentig te maken met nieuwe institutionele condities. Het leerproces dat daaruit resulteerde vormt een vierde institutionele factor. Dit leerproces is een reactie op knelpunten die in de praktijk werden geconstateerd en doet zich op diverse terreinen voor. Één voorbeeld vormt de (voorstellen voor) verbetering van het grondbeleidsinstrumentarium. Andere voorbeelden betreffen de veranderingen in de uitvoering van de regisseursrol waarmee de gemeente Amsterdam bezig is, of de initiatieven gericht op het vereenvoudigen en/of versnellen van de doorlooptijd van regels en procedures, zoals de omgevingsvergunning die in voorbereiding is en diverse voorheen afzonderlijke vergunningen samenbrengt, zodat vervolgens slechts één procedure hoeft te worden doorlopen. Vele actoren nemen deel aan dit leerproces: naast gemeenten en marktpartijen bijvoorbeeld ook het rijk en allerlei overkoepelende organisaties. Het leerproces vergt daarmee veel energie en tijd, en is zeker nog niet afgerond.

#### *Economische factoren*

Drie economische factoren speelden een duidelijke rol bij de problemen met de woningproductie tussen 1995 en 2004: de gedaalde vraag naar duurdere koopwoningen, de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe koopwoningen ten opzichte van bestaande woningen, en de arbeidsmarkt voor de bouw. Zij deden zich elk gedurende een aantal jaren van het decennium voor.

In 2002 werd geconstateerd dat de vraag naar middeldure en dure koopwoningen onder invloed van de teruggang in de economische conjunctuur sterk was teruggelopen. Deze vraagdaling had directe gevolgen voor de koopwoningproductie, die namelijk sterk gericht was op de duurdere koopwoningen. De daling in de vraag remde de verkoop van nieuwe, nog te bouwen, duurdere koopwoningen af en in het verlengde daarvan vertraagde ook hun bouw, aangezien de bouw van nieuwe woningen binnen een project gewoonlijk pas start wanneer het merendeel verkocht is.

Het effect van de gedaalde vraag naar duurdere koopwoningen werkte ook na 2002 nog door, omdat veel woningbouwplannen in 2002 al vergevorderd waren, en woningbouw gepaard gaat met een meerjarig ontwikkelingsproces. De vergevorderde plannen konden ofwel ongewijzigd worden doorgezet, ofwel marktgericht worden bijgesteld. Beide opties kostten tijd, waar-

door de productie remde. Ongewijzigd doorzetten verlengde de verkooptijd. Bij een marktgerichte bijstelling vroegen zowel de herziening van de plannen als de daaraan gekoppelde financiële afspraken tijd.

Vanaf circa 2001 werd de koopwoningproductie voorts geremd door de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe (nog te bouwen) koopwoningen ten opzichte van bestaande woningen. Ook dit remde de verkoop en daarmee de productie van nieuwe woningen af. De ongunstige prijs-kwaliteitverhouding zelf had diverse oorzaken. In 2001 werd de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding veroorzaakt doordat de haalbare verkoopprijzen voor nieuwe koopwoningen te hoog waren ingeschat. Bij deze schatting was namelijk uitgegaan van de forse prijsstijgingen die de bestaande koopwoningen in voorgaande jaren hadden doorgemaakt. Vanaf 2001 remden deze prijsstijgingen echter sterk af. Op basis van de (te) hoge schattingen was inmiddels ook al afgesproken welke prijzen de projectontwikkelaars aan gemeenten zouden betalen voor de levering van bouwrijpe grond. Door deze grondprijfsafspraken was het voor projectontwikkelaars onaantrekkelijk om de vraagprijzen voor hun nieuwe koopwoningen te verlagen. Dit had de verkoop van de weliswaar kunnen bevorderen, maar zou zonder gelijktijdige grondprijverlaging ten koste gaan van hun winstmarge. Zo'n grondprijverlaging was voor gemeenten echter weer onaantrekkelijk, omdat ze de grondinkomsten nodig hadden voor de kosten die ze maakten in verband met de ontwikkeling van de locatie en/of voor andere bestedingsdoelen.

Meer recent, in 2003, werd de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding volgens bouwers veroorzaakt door de invoering van het (landelijke) nieuwe bouwbesluit, dat de bouwkosten met 6 procent deed stijgen. De technische aspecten die met deze extra kosten werden gefinancierd, zoals hogere plafonds en luire trappen, worden daarbij door lang niet alle kopers naar hun prijs gewaardeerd.

In 1999 / 2000 kampte de woningbouw met het probleem dat arbeidskrachten uit de woningbouw werden weggezogen naar de kantorenbouw, die toen dankzij de zeer gunstige economische conjunctuur een topperiode beleefde. Voor de woningproductie betekende het echter een dalperiode, want onder invloed van het arbeidstekort daalde het aantal nieuw gebouwde woningen.

#### *Samenhang tussen deze factoren*

Twee van de drie besproken economische factoren (de vraag naar duurdere koopwoningen, en de prijs-kwaliteitverhouding van de nieuwe koopwoningen) hangen samen met de institutionele factoren. Binnen de huidige institutionele verhoudingen is namelijk een hoog aandeel koopwoningen belangrijk voor de financiering van woningproductie en locatieontwikkeling. Veel sterker dan voorheen dienen de benodigde investeringen immers te worden gedragen door gemeenten en marktpartijen. Het terugverdienen van deze investeringen is voor beide belangrijk. De gemeenten doen dit via de verkoop van bouwrijpe grond en het kostenverhaal, of anders gezegd via de markt-

partijen. En de marktpartijen verdienen hun investeringen terug via de woningmarkt. Vooral koopwoningen bieden daartoe mogelijkheden. Bouw van sociale sectorwoningen, daarentegen, gaat vaak gepaard met een onrendabele top.

De tijdelijke invloed van de ongunstige prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe koopwoningen op hun afzet is daarnaast ook nog op een andere wijze verbonden met de institutionele factoren. Dit hangt samen met de residuele grondwaardemethodiek die wordt gebruikt voor het schatten van haalbare verkoopprijzen voor nieuwe woningen en grondprijzen. Deze methodiek is ontwikkeld en opgekomen onder invloed van de nieuwe institutionele condities waarin gemeenten zelf geheel verantwoordelijk zijn voor hun investeringen in woningbouwlocaties, en het rijk niet meer garant staat voor eventuele verliezen. Die omstandigheden stimuleren dat er voor bouwrijpe grond zo hoog mogelijke prijzen worden bedongen, en de methodiek in kwestie is daartoe bruikbaar.

#### *Ruimte*

In het afgelopen decennium was niet overal binnen in Nederland in dezelfde mate sprake van een achterblijvende woningproductie. Deze bleef vooral achter in de stedelijke vinexgebieden. Voor deze gebieden is nagegaan of het achterblijven van de woningproductie kon samenhangen met ruimtelijke kenmerken van woningbouwlocaties. Hierbij zijn twee ruimtelijke kenmerken bekeken, en in beide gevallen bleek er een samenhang te bestaan met de verschillen in de uitbreiding van de woningvoorraad:

- Grote vinexuitleglocaties hadden een langere aanlooperperiode nodig dan kleine voordat ze op gang kwamen. De meeste grote locaties zijn sinds 2000 echter wel beter op gang gekomen dan in de jaren daarvoor.
- De uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad bleef in de meeste vinexregio's achter bij de doelen die hiervoor oorspronkelijk waren gesteld. Ook bleef de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad meestal achter bij de uitbreiding van de totale woningvoorraad in de vinexregio's.

Voor deze waarnemingen zijn meerdere oorzaken aan te geven. Bij grote vinexuitleglocaties speelt allereerst dat de regie over het ontwikkelingsproces vaak ingewikkelder is dan bij kleine: er zijn meer partijen bij betrokken, de risico's en onzekerheden zijn groter, en de inhoudelijke opgave is vaak complex. Doordat de regie zo ingewikkeld is kan gemakkelijk vertraging ontstaan. Daarnaast echter zijn er bij diverse grote locaties ook nog andere redenen voor een trage start en/of vertraging na de start: weerstand van buurgemeenten tegen gemeentelijke herindeling; hinder van andersoortige ruimtelijke ontwikkelingen zoals de aanleg van de Betuwelijn of de verruiming van de Waal; en tussentijdse aanpassingen in regionale woningbouwprogramma's. De exacte invloed van deze andere oorzaken en de ingewikkelde regieopgave is verder niet uit te splitsten. Een derde verklaring die wel wordt gehoord voor problemen bij grote locaties, te weten oligopolistisch

gedrag van marktpartijen, lijkt daarentegen onjuist. Het idee dat projectontwikkelaars de productie bewust vertragen opdat de prijzen stijgen, is niet goed te rijmen met de productieverhoging in de laatste vijf jaar.

Binnenstedelijk spelen eveneens meerdere oorzaken. Op binnenstedelijke locaties is vaak sprake van herstructurering, waardoor de ontwikkeling van locaties lang duurt. Bovendien kreeg de uitbreiding van de binnenstedelijke woningvoorraad in het afgelopen decennium ook niet altijd en overal prioriteit. Ook bij het rijk verminderde vanaf circa 2000 de aandacht voor de binnenstedelijke woningproductie. En tenslotte was het binnenstedelijke gebied in de vinexconvenanten onpraktisch gedefinieerd, zodat bij de voorbereiding van plannen moeilijk viel vast te stellen of deze wel of niet binnen het bedoelde binnenstedelijke gebied vielen. De exacte invloed van deze verschillende oorzaken is verder niet uit te splitsten.

Samenvattend kunnen we dus drie achterliggende oorzaken benoemen voor de problemen rond de woningproductie tussen 1995 en 2004. Allereerst is dat de snelle invoering van ingrijpende institutionele wijzigingen in het begin van de jaren negentig. Actoren moesten wennen aan een nieuwe wijze van besturen, andere financiering, en in samenhang daarmee ook aan nieuwe onderlinge verhoudingen. Het grondbeleidsinstrumentarium dat niet op orde was versterkte de problemen. Wel is er geleidelijk aan sprake van verbetering door het leerproces dat met de tijd ontstond en ook nu nog voortgaat.

Ten tweede heeft de forse verhoging van het aandeel koopwoningen in de totale woningproductie deze gevoeliger gemaakt voor economische ontwikkelingen. Vooral een teruggang in de economie is riskant, zoals rond 2002 bleek, toen de vraag naar duurere koopwoningen afnam doordat de economie toen terugliep.

Ten derde heeft de keuze voor een aantal grote vinexuitleglocaties de problemen ook versterkt. Door de lange voorbereidingstijd die op veel van deze grote locaties nodig was, kwam de woningproductie er traag op gang.

### Verwachting voor de nabije toekomst

Voor de periode van 2005 tot en met 2010 zijn inmiddels nieuwe woningbouwafspraken gemaakt tussen het rijk en de andere overheden. Hier bekijken we welke kansen en risico's er zijn om de nieuwe doelen te behalen. We kijken opnieuw naar institutionele en economische factoren, en naar de relatie tussen ruimte en woningproductie die in het afgelopen decennium relevant was.

#### Woningbouwafspraken

Het ministerie van VROM wil de woningmarkt in beweging brengen, en tracht daartoe de woningproductie aan te jagen, de herstructurering te stimuleren, en het huurbeleid te moderniseren. Doel is onder meer de woningproductie zodanig te verhogen dat het woningtekort in 2010 nog slechts 1,5 procent bedraagt. Hiertoe dienen er volgens de woningbouwafspraken 2005–2010 in

Nederland tussen 1 januari 2005 en 31 december 2009 circa 445.000 woningen te worden toegevoegd aan de woningvoorraad.<sup>1</sup> Dit doel betreft de bruto productie van woningen: het aantal woningen dat wordt gerealiseerd. Naar verwachting zal deze bruto productie bestaan uit circa 420.000 nieuwbouwwoningen en circa 25.000 'toevoegingen anderszins'.<sup>2</sup> Toevoegingen anderszins zijn woningen die ontstaan door woningsplitsing, bestemmingswijziging, en andere oorzaken. Tussen 1999 en 2004 waren dit er gemiddeld 5.000 per jaar; verwacht wordt dat deze trend zo doorgaat.

Binnen Nederland dienen circa 360.000 van de totaal beoogde woningen te worden gerealiseerd binnen 20 stedelijke regio's, en circa 85.000 daarbuiten. Verder wordt er volgens de Nota Ruimte van 2004 in beginsel naar gestreefd dat 40 procent van het uitbreidingsprogramma in bestaande bebouwde gebied van 2000 wordt gerealiseerd (Ministerie van VROM 2005). Omdat er onzekerheden bestaan over de productie in het bestaande bebouwde gebied, gaat het kabinet voor investeringsbeslissingen echter uit van 25 procent. De mogelijkheden tot intensivering in het stedelijke gebied worden bovendien nog nader onderzocht, en de ambities kunnen in verband daarmee nog nader worden bijgesteld.

Met de provincies en de grotere gemeenten uit stedelijke regio's maakt het rijk afspraken over de circa 360.000 woningen die in deze stedelijke regio's dienen te worden gerealiseerd. Eind november 2005 waren de convenantteksten voor 19 stedelijke regio's beschikbaar, met daarin afspraken voor circa 347.000 woningen. Alleen voor Flevoland was er nog geen convenanttekst. Flevoland zal waarschijnlijk circa 13.000 woningen realiseren (Minister van VROM 2005).

In het totaal aantal van 347.000 woningen waarover al afspraken zijn gemaakt, zijn opgenomen een geschatte achterstand van circa 15.000 woningen op de eerdere vinexafspraken, en de circa 20.000 woningen die de provincies zelf extra willen toevoegen. Bij de eindverantwoording over de Vinex zal de definitieve omvang van de nog in te halen achterstanden worden vastgesteld. Deze zal waarschijnlijk in totaal niet veel hoger uitkomen dan de reeds genoemde 15.000 woningen. Daarmee lijken de achterstanden dus veel lager dan in dit onderzoek en andere rapportages wordt signaleerd. Dit ligt evenwel aan de methode die het ministerie bij de eindverantwoording over de Vinex zal hanteren. Voor de kaderwetgebieden wordt daarbij gelet op de bruto productie in plaats van de netto productie, die voor de overige vinexregio's de maatstaf vormt. Voorts worden met terugwerkende kracht voor alle regio's ook de toevoegingen anderszins meegeteld (VROM e.a. 2005).

De woningbouwafspraken hebben niet alleen betrekking op aantallen, maar ook op termijnen en fasering door de jaren heen (tabel 2), en op de bedragen aan locatiegebonden subsidie die het rijk daar tegenover zet. Deze locatiegebonden subsidie is grotendeels gericht op het aantal te realiseren woningen.<sup>3</sup> Jaarlijks wordt 65 procent van deze subsidie vooraf als voorschot uitbetaald, en 35 procent als prestatiebeloning achteraf. De prestatiebeloning wordt alleen uitgekeerd voor zover de afspraken over de jaarlijkse woning-

1. Dit aantal van 445.000 woningen is gebaseerd op de Primoprognose 2003 en het Woningbehoefteonderzoek van 2002.

2. Anders dan bij het vinexbeleid gaat het dus niet meer om uitbreiding van de woningvoorraad en worden nu ook de toevoegingen anderszins meegeteld in het doel.

3. Een klein deel van de locatiegebonden subsidie is gericht op het percentage eigenbouw dat door particulieren wordt gerealiseerd.

bouwaantallen zijn gehaald. Indien de prestaties erg sterk achterblijven, kan bovendien de jaarlijkse voorschotfinanciering worden verlaagd.

De woningbouwafspraken bevatten verder ook afspraken over de bodem en woonomgeving, en diverse meer procedurele items. De afspraken over de bodem en woonomgeving betreffen bodemsanering, openbaar vervoer en infrastructuur, groen, en de subsidies die voor deze doelen beschikbaar zijn. De meer procedurele afspraken omvatten onder meer de afspraak dat de gemeenten over de uitwerking van de afspraken in het convenant overleggen met corporaties, commerciële marktpartijen, en vertegenwoordigers van woonconsumenten; en voorts dat VROM jaarlijks zal monitoren en evalueren hoe de woningproductie en de beschikbare plancapaciteit in bestemmingsplannen en streekplannen zich ontwikkelen.

Op een enkele uitzondering na bevatten de convenanten met de stedelijke regio's geen nadere afspraken over het aantal woningen dat in het bestaande bebouwde gebied dient te worden gerealiseerd, noch over de verdeling van woningen naar marktsector en sociale woningbouw. Voor beide punten kunnen wel doelen worden vastgelegd in de Meerjaren OntwikkelingsProgramma's die in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2 worden opgesteld. Deze Meerjaren OntwikkelingsProgramma's zijn hier niet verder bekeken.

Circa 85.000 woningen dienen buiten de stedelijke regio's te worden gerealiseerd. Over deze woningen heeft het rijk verder geen afspraken gemaakt met andere overheden. Conform de Nota Ruimte heeft vrijwel elke gemeente in beginsel de mogelijkheid om zoveel woningen te laten bouwen als nodig zijn voor de natuurlijke bevolkingsaanwas, mits berekend volgens de zogenoemde 'migratiesaldo nul'-benadering. Deze benadering houdt in dat de gemeente zoveel woningen mag laten bouwen als nodig zijn wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. Voorwaarde is wel, dat de gemeenten in regionaal verband zorgen voor onderlinge afstemming met betrekking tot de doelgroepen waarvoor ze bouwen. Verder zijn de gemeenten niet verplicht om zoveel woningen te bouwen als de migratiesaldo nulbenadering toestaat (Ministerie van VROM 2005).

In de nationale landschappen is de regelgeving voor woningproductie door de gemeenten meer stringent. Per nationaal landschap wordt ruimte geboden voor ten hoogste de migratiesaldo nul-benadering.<sup>4</sup> Provincie en gemeenten dienen daarbij met elkaar te overleggen over de verdeling van de woningbouwopgave over de gemeenten binnen het nationale landschap. Indien binnen een bepaalde gemeente door regelgeving over bijvoorbeeld natuur, veiligheid, of geluidshinder geen ruimte is voor woningbouw, kan de provincie of eventueel de WGR-plusregio beslissen dat de woningbehoefte van die gemeente elders dient te worden opgevangen.

4. Nationale landschappen zijn landschappen met internationaal zeldzame, unieke en nationaal kenmerkende eigenschappen. Daardoor hebben ze bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Alleen in nationale landschappen waar de migratiesaldo nul-benadering niet voldoende is voor het keren van een substantiële bevolkingsafname, kan onder voorwaarden een hoger aantal woningen worden gebouwd dan de migratie saldo-nulbenadering toestaat.

**Tabel 2.** De beoogde fasering voor de woningen die in de stedelijke regio's zullen worden gerealiseerd

Jaar	Aantal te realiseren woningen
2005	64.338
2006	68.461
2007	75.275
2008	75.695
2009	76.470
Totaal	360.239

Bron: Minister van VROM 2005.

### Kansen en risico's

De woningbouwafspraken 2005-2010 zijn conform de ordening voor de volkshuisvesting die vanaf het begin van de jaren negentig vorm heeft gekregen. Dat biedt een gunstig vertrekpunt voor de realisatie van de woningbouwafspraken, want hierdoor hebben de diverse betrokken actoren nu niet te maken met forse institutionele veranderingen waarmee ze moeten leren omgaan. Integendeel, de actoren kunnen profiteren van de inzichten en ervaringen die in het leerproces van de afgelopen jaren zijn opgedaan, en van de oplossingen die daarbij al zijn of nog worden ontwikkeld voor de uiteenlopende knelpunten.

Toch betekent dit nog niet dat alles op het *institutionele* vlak er voor de woningproductie gunstig uitziet. Twee institutionele risico's blijven bestaan. Ten eerste zullen lokale overheden er niet overal in slagen de woningproductie samen met sociale en commerciële marktpartijen vlot te trekken. Voor onder andere Overijssel, Noord-Holland, Zeeland, en de Regio Utrecht werden na de zomer van 2005 in kranten en persberichten problemen met de woningproductie gemeld.<sup>5</sup> Hoewel de onderkenning van deze problemen positief is – omdat ze een voorwaarde vormt voor bestuurlijke actie – tonen ze tegelijkertijd aan dat het nog lang niet overal vlot gaat.

Een tweede risico betreft de regelgeving. Diverse trajecten zijn in gang gezet om de eerder gesignaleerde problemen met de complexiteit van regels en procedures en het onvoldoende op orde zijn van het instrumentarium voor grondbeleid te verbeteren. De oude problemen zijn echter nog niet alle geheel opgelost, en nieuwe doen zich inmiddels alweer voor. Een nog onopgelost oud probleem is onder meer het kostenverhaal. De Grondexploitatiewet in voorbereiding zal waarschijnlijk pas in 2007 worden ingevoerd. Tot die tijd kan de afstemming over het kostenverhaal tussen gemeenten en marktpartijen problemen blijven geven. Voorts zal na de invoering nog moeten blijken of de wet goed functioneert. De Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers (NVB) vreest onder meer, dat het publiekrechtelijke spoor uit deze wet zal leiden tot complexe en langdurige procedures (NVB 2005). Volgens de nieuwe wet is het overigens niet verplicht dit publiekrechtelijke spoor te volgen: gemeenten en marktpartijen kunnen ook vrijwillig een privaatrechtelijk overeenkomst sluiten, maar indien dit niet lukt is de publiekrechtelijke weg de enige die nog open is.

Een voorbeeld van nieuwe en extra regelgeving betreft het gebied van de luchtkwaliteit. Overeenkomstig Europese richtlijnen gelden sinds 1 januari 2005 normen voor onder meer de hoeveelheid fijn stof in de lucht. Deze normen kunnen risico's opleveren voor alle ruimtelijke plannen die nog 'herroepelijk' zijn: dat wil zeggen waartegen bezwaarprocedures lopen of nog kunnen worden gestart. De luchtkwaliteitsnormen in Nederland zijn namelijk gekoppeld aan de ruimtelijke ordening, terwijl de dagelijkse norm voor vooral fijn stof in Nederland op veel plaatsen wordt overschreden (Milieu en Natuurplanbureau 2005b). Overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit betekent dat een herroepelijk plan kan worden stopgezet. Naar schatting zal

5. Woningbouw 2005; Provincie Noord-Holland 2005; Provincie Overijssel 2005; Antonisse 2005.

gemiddeld over heel Nederland de bouw van 35 tot 50 procent van de 800.000 woningen die in herroepelijke plannen zijn gepland problemen krijgen met de regelgeving van luchtkwaliteit (Van de Ven 2005). In regio's waar zich ernstige problemen met de luchtkwaliteit voordoen kan een nog hoger percentage van de woningen in herroepelijke plannen wegvallen. Dit betreft vooral de grootstedelijke regio's in het westen en de provincie Noord-Brabant. Daarbij lopen met name de regio Haaglanden en in mindere mate de stadsregio Rotterdam gevaar, omdat daar relatief weinig reservecapaciteit in voorbereiding is (RIGO Research en Advies BV 2005). Voor de bestuursregio's Utrecht en Noord-Brabant lijkt minder risico te bestaan (RIGO Research en Advies BV 2004); voor het regionaal orgaan Amsterdam is het risico onbekend. Overigens is het nog mogelijk dat de ingangsdatum voor de luchtkwaliteitsnormen wordt opgeschoven. In september 2005 is de EU-strategie voor de aanpak van luchtverontreiniging gepresenteerd. Een van de voorstellen betreft de mogelijkheid de invoeringsdatum maximaal vijf jaar uit te stellen (Milieu en Natuurplanbureau 2005a). Aangezien het onzeker is of dit uitstel er komt, blijft de regelgeving voor luchtkwaliteit vooralsnog een risico voor de woningproductie tot 2010.

Voor het verloop van de woningproductie tot 2010 blijft de *economische* ontwikkeling relevant. Een neergaande conjunctuur remt de vraag naar koopwoningen; een aantrekkende conjunctuur stimuleert de vraag naar koopwoningen. Onder invloed daarvan verandert bovendien de vraag naar huurwoningen (Neuteboom & Van der Heijden 2005). Bij een dalende vraag naar koopwoningen stijgt de vraag naar huurwoningen, en omgekeerd. Voor de woningproductie is deze veranderlijkheid in de samenstelling van de vraag een lastig punt. Doordat woningbouw gepaard gaat met een meerjarig ontwikkelingsproces kan het aanbod van nieuwe woningen niet flexibel reageren op de vraag. Zoals de ontwikkelingen in 2002 lieten zien, leidt een daling in de vraag naar koopwoningen daarbij ook tot een daling in de productie.

Hoe de conjunctuur zich tot 2010 zal ontwikkelen is moeilijk te voorspellen. Op de zeer korte termijn (tot en met 2006) zien de prognoses er evenwel gunstig uit. Medio 2005 verwachtte het CPB voor 2006 een economische groei van 2,5 procent, tegenover slechts 0,5 procent in 2005 (CPB 2005). In samenhang hiermee verwachtte het CPB bovendien dat de investeringen in de nieuwbouw voor zowel 2005 als 2006 met 2,5 procent per jaar zullen stijgen, en dat de woningproductie daardoor in 2005 zal stijgen tot 69.500 woningen en in 2006 zelfs tot 74.000 woningen.

Hoewel deze verwachte aantallen hoger liggen dan in voorgaande jaren, zijn ze voor de woningbouwafspraken niet hoog genoeg. Als we aannemen dat de woningen die volgens de woningbouwafspraken buiten de stedelijke regio's worden gebouwd op dezelfde wijze over de afzonderlijke jaren gefaseerd zijn als de woningen binnen de stedelijke regio's (tabel 2), dan moeten er in 2005 in Nederland totaal 75.000 nieuwe woningen worden opgeleverd en in 2006 79.800. De woningproductie die het CPB verwacht tot en met 2006 ligt in zo'n geval 11.300 woningen lager dan nodig. Het is de vraag of dat



in latere jaren wordt ingehaald, temeer daar nog een verdere productiestijging nodig is.

Gegevens van het CBS betreffende de woningproductie in de eerste drie kwartalen van 2005 doen overigens vermoeden dat de woningproductie momenteel al sterker toeneemt dan het CPB medio 2005 verwachtte. Voor de eerste drie kwartalen van 2005 signaleert het CBS een 15 procent hogere woningproductie dan in de eerste drie kwartalen van 2004. Indien deze stijging ook in het vierde kwartaal van 2005 doorzet, zullen er over geheel 2005 bijna 75.000 nieuwe woningen worden opgeleverd in Nederland. Dat is vrijwel gelijk aan het aantal dat volgens de woningbouwafspraken zou moeten worden opgeleverd in 2005. Mogelijk houdt deze meevaller mede verband met het feit dat ook de economische groei in 2005 beter verloopt dan medio 2005 werd verwacht. Eind 2005 verhoogde het CPB de economische groei-  
verwachting voor 2005 tot 0,75 procent. De groeiverwachting voor 2006 bleef ongewijzigd op 2,5 procent (Kuipers 2005).

Op ruimtelijk gebied is over de grootte van locaties in de woningbouwafspraken 2005-2010 niets vastgelegd, maar grote locaties spelen in deze periode nog wel een rol. Diverse nog onvoltooide grote vinexlocaties zullen verder bebouwd worden. Doordat de meeste hiervan sinds 2000 beter op gang zijn dan daarvoor, oogt de toekomst hier gunstig. Verder kunnen provincies en gemeenten besluiten geheel nieuwe grote locaties te ontwikkelen. De start daarvan behoeft geen probleem te vormen, mits men in de planning rekening houdt met het gegeven dat grote locaties vanwege ingewikkelde regie vaak een lange voorbereidingstijd nodig hebben.

De rijksambitie voor woningbouw op binnenstedelijke locaties is eind 2005 nog onduidelijk. Volgens de Nota Ruimte ligt de ambitie op 40 of 25 procent van het uitbreidingsprogramma in het bestaande bebouwde gebied van 2000, en kan deze ambitie ook nog worden bijgesteld. Niet alleen de hoogte van het nagestreefde percentage is overigens onduidelijk, maar ook de betekenis van de term 'uitbreidingsprogramma'. Deze suggereert dat het gaat om de netto productie van woningen (het verschil tussen de nieuwbouw en de onttrekkingen). De woningbouwafspraken zijn echter niet op de netto productie gericht, maar op de bruto productie. Het uitbreidingsprogramma zou dus ook kunnen staan voor de bruto productie.

Door deze onduidelijkheden is het moeilijk aan te geven of het behalen van de ambitie problemen kan opleveren. Indien we aannemen dat de ambitie de netto productie betreft en bovendien de ontwikkelingen in het recente verleden gebruiken als indicator voor de mogelijkheden in de nabije toekomst, dan is duidelijk dat een ambitie van 25 procent in het bestaande bebouwde gebied van 2000 haalbaar kan zijn, maar dat 40 procent te hoog ligt. Tussen 2000 en 2004 werd namelijk 26 procent van de totale Nederlandse netto woningproductie gerealiseerd in het bestaande bebouwde gebied van 1996.<sup>6</sup> In de vinexregio's lag het percentage overigens slechts op 20 procent; een ambitie van 25 procent kan voor deze stedelijke gebieden dus toch nog te hoog zijn. Een ambitie van 40 procent is alleen haalbaar indien deze betrekking heeft op

6. Bij de afbakening van het bestaande bebouwde gebied in een bepaald jaar worden ook altijd bouwterreinen meegenomen die vervolgens in de eerste jaren na de afbakening worden volgebouwd. Daarom is in de tekst gekeken naar de netto woningproductie in het BG 1996 in plaats van de netto woningproductie in het BG 2000.

de bruto woningproductie. Tussen 2000 en 2004 verscheen althans 42 procent van de totale Nederlandse bruto productie aan nieuwbouwwoningen binnen het bestaande bebouwde gebied van 1996. Voor de vinexregio's was dit 40 procent.

De beschikbaarheid van ruimte die planologisch bestemd is voor woningbouw kan hier en daar een knelpunt gaan vormen voor het behalen van de woningbouwafspraken 2005-2010. De meest recente indicaties hiervoor komen uit een onderzoek in acht stedelijke regio's die waren geselecteerd op grond van eerdere aanwijzingen voor potentiële problemen met de plancapaciteit (RIGO Research en Advies BV 2005). Het onderzoek wijst risico's aan voor vier van de acht regio's. Voor twee stedelijke regio's, Zwolle-Kampen en Stedendriehoek, ontstaan deze risico's doordat de zogenoemde 'harde plancapaciteit'<sup>7</sup> die per 1 januari 2005 aanwezig was krap 50 procent bedroeg van de aantallen woningen die via de woningbouwafspraken 2005-2010 waren afgesproken. Naast deze harde plancapaciteit is er in de regio's ook nog 'zachte plancapaciteit', waarbij het planologische besluitvormingstraject veel minder ver gevorderd is. Er bestaat dus een risico dat deze zachte plancapaciteit niet tijdig beschikbaar komt, met alle gevolgen van dien voor de woningproductie. Voor twee andere regio's, Haaglanden en Holland-Rijnland, is er daarnaast nog een risico rond de eventuele uitval van plannen. Beide regio's hebben namelijk maar weinig zachte plancapaciteit beschikbaar ter compensatie van plannen die niet doorgaan. In de vier andere onderzochte regio's is de situatie florissant. Per 1 januari 2005 was er al meer harde plancapaciteit, en ook was de voorraad zachte plancapaciteit groter, zodat hier minder risico bestaat dat er tot 2010 te weinig ruimte beschikbaar is voor woningbouw. Toch valt dit risico ook in deze regio's niet geheel uit te sluiten. Zowel van de harde als de zachte plancapaciteit kunnen namelijk nog plannen uitvallen. De daadwerkelijk beschikbare ruimte voor woningbouw staat pas vast als een ruimtelijk plan is goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie en tevens alle eventuele bezwaarprocedures tegen het plan zijn beëindigd. De daadwerkelijke capaciteit van een globaal plan staat bovendien pas vast als het plan geheel is uitgewerkt.

### Conclusie

De condities voor de woningproductie die het rijk tot 2010 nastreeft in Nederland, zijn niet onverdeeld gunstig. Positief is onder meer dat de economie aantrekt en dat er binnen de ordening van de volkshuisvesting geen nieuwe grote wijzigingen zijn doorgevoerd, zodat actoren profijt kunnen hebben van het leerproces dat op gang kwam na de wijzigingen die begin jaren negentig werden doorgevoerd. Daarnaast komen evenwel ook ongunstiger condities voor. Ten eerste dienen er op vele plaatsen nog ontwikkelingsprocessen te worden doorlopen, en zullen overheden er niet overal in slagen de woningproductie samen met sociale en commerciële marktpartijen vlot te trekken. Ten tweede zijn de knelpunten uit het verleden op het vlak van regelgeving en procedures nog niet alle opgelost, terwijl nog moet blijken of oplossingen in voorbereiding in de praktijk werkelijk goed zullen functioneren. Daarnaast

7. Harde plancapaciteit is plancapaciteit uit bestemmingsplannen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld, en capaciteit binnen de bebouwde kom waarvoor (nog) geen bestemmingsplan in ontwerp ter visie is gelegd of een voorbereidingsbesluit is genomen. Een deel van deze harde plancapaciteit dient nog te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten en/of bezwaarprocedures te doorlopen. Pas daarna zijn de plannen definitief.



zijn er met de regelgeving voor luchtkwaliteit al weer nieuwe regels bijgekomen die de mogelijkheden voor woningproductie inperken. Ten derde is de planologische beschikbaarheid van ruimte voor woningbouw problematisch. Binnen diverse vinexregio's was begin 2005 nog te weinig ruimte beschikbaar en/of was weinig reservecapaciteit voorhanden waarmee de eventuele uitval van plannen kan worden opgevangen.

## Bijlage

## VERANTWOORDING DATA VINEXUITLEGLOCATIES

Deze bijlage geeft een verantwoording van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde gegevens betreffende vinexuitleglocaties en biedt een overzicht over de uitbreiding van de woningvoorraad op alle vinexlocaties waarvoor data beschikbaar waren tijdens dit onderzoek (afgerond in december 2005).

### Verantwoording

De data voor de vinexuitleglocaties zijn verkregen via een GIS-analyse (Geografische Informatiesystemen) waarbij informatie betreffende de volgende onderwerpen uit de daarbij genoemde bronnen is gecombineerd:

- a. Grenzen van de vinexlocaties.  
Deze zijn ontleend aan een GIS-bestand dat de Stichting Recreatie eind jaren negentig maakte op basis van kaarten met de ligging van vinexlocaties die in opdracht van de Rijksplanologische Dienst waren gemaakt.
- b. Doelen van afzonderlijke vinexlocaties.  
Deze zijn ontleend aan de publicatie die VROM en IPO samen in 1996 naar buiten brachten: Verstedelijking in Nederland 1995–2005; de vinexafspraken in beeld.
- c. Data over woningmutaties.  
Deze data zijn ontleend aan het CBS.

Enkele kanttekeningen zijn voorts van belang bij de uitgevoerde analyses:

- Niet alle locaties uit het GIS-bestand konden worden voorzien van een doel, waardoor ze ook niet alle konden worden meegenomen in de analyse. Enkele vinexlocaties uit het GIS-bestand waren in 1996 namelijk nog niet als vinexlocatie aangewezen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Noordoost Overhoeken en Landgoed Driessen in het stadsgewest Tilburg. Enkele andere locaties bestonden in 1996 al wel als vinexlocatie, maar het GIS-bestand geeft een geheel ander beeld van hun ligging en/of vorm dan de publicatie Verstedelijking in Nederland 1995–2005. Daardoor is het twijfelachtig of het hier nog wel dezelfde locatie met hetzelfde doel betreft. Ook in deze situatie is de locatie daarom niet meegenomen in de analyse. Dit was aan de orde bij Teteringen in stadsgewest Breda.
- De doelen die in Verstedelijking in Nederland 1995–2005 vermeld worden betreffen soms locaties die uit meerdere afzonderlijke delen bestaan. Almere bestaat bijvoorbeeld uit drie delen, maar er is slechts één totaaldoel gegeven, dat niet op te splitsen valt naar de afzonderlijke delen. Vanuit pragmatisch oogpunt zijn de delen in deze situatie verder niet afzonderlijk bekeken, maar steeds samengevoegd tot één locatie.

- Ten slotte is de ruimtelijke betrouwbaarheid van het bestand met de locatiegrenzen niet 100 procent. Hierdoor kan het voorkomen dat bij de GIS-analyse wat minder (of meer) woningen binnen de grenzen van de locatie vallen dan in werkelijkheid het geval is. Kleine locaties kunnen hier relatief wat meer last van hebben dan grote.

### Uitbreiding woningvoorraad op vinexlocaties

Voor alle vinexlocaties waarvoor een doel bekend is geeft tabel 4 een overzicht van het beoogde doel, de gerealiseerde uitbreiding van de woningvoorraad, en het vinexgebied waar de locatie ligt. Tabel 3 toont de uitbreiding van de woningvoorraad op vinexlocaties waarvoor geen doel bekend was.

**Tabel 3.** Uitbreiding op vinexlocaties waarvoor geen doel bekend is

Bronnen: CBS (woningmutaties); Stichting Recreatie (GIS-bestand met grenzen van vinexlocaties)

Vinexlocatie	Gerealiseerde uitbreiding	Gerealiseerde uitbreiding	Totale uitbreiding	Vinexgebied
	1995 t/m 1999	2000 t/m 2004		
De Aker	1.736	988	2.724	ROA
De lange Weeren	0	220	220	ROA
Roomburg	579	381	960	SG Leiden /Bollenstreek
Noordoost Overhoeken	282	20	302	SG Tilburg
Landgoed Driessen	8	156	164	SG Tilburg
Teteringen	139	233	372	SG Breda
De Kroeten	0	862	862	SG Breda
Twello	142	92	234	SG Stedendriehoek

**Tabel 4.** Vinexlocaties en het oorspronkelijk beoogde vinexdoel, de gerealiseerde uitbreiding en het vinexgebied waar de locatie ligt

Bronnen: CBS (woningmutaties); Stichting Recreatie (GIS-bestand met grenzen van vinexlocaties); VROM & IPO (1996) (doelen)

Vinexlocatie	Vinexdoel uitbreiding 1995 t/m 2004	Gerealiseerde uitbreiding 1995 t/m 1999	Gerealiseerde uitbreiding 2000 t/m 2004	Totale uitbreiding	Vinexgebied	Vinexlocatie	Vinexdoel uitbreiding 1995 t/m 2004	Gerealiseerde uitbreiding 1995 t/m 1999	Gerealiseerde uitbreiding 2000 t/m 2004	Totale uitbreiding	Vinexgebied
Erica	90	23	0	23	sg Drenthe	Leesten	2.220	1.352	538	1.890	sg Stedendriehoek
Bloemendalerpolder	150	140	0	140	sg Hilversum	Heivelden/ Heuveleind	2.400	1.228	918	2.146	SRE
Lange Steeg	190	6	0	6	sg Drechtsteden	Leemslagen + Nijrees	2.450	363	712	1.075	Regio Twente
Rietlanden	200	104	0	104	sg Drenthe	Oostpolder en Baanhoek West	2.490	440	438	878	sg Drechtsteden
Vegmo-Ruigekade	250	1	0	1	sg Leiden-Bollenstreek	De Vijfhoek	2.800	1.664	1.393	3.057	sg Stedendriehoek
Beverland	300	0	2	2	sg Alkmaar	Kanaaloevers + Zonnehoeve	2.990	1.828	1.176	3.004	sg Stedendriehoek
't Zand	300	129	239	368	SRE	Brandevoort	3.000	-1	1.788	1.787	SRE
Beekse Akkers	350	199	40	239	SRE	Nieuwe Warande	3.000	49	0	49	sg Tilburg
Nieuwe Munt	400	0	0	0	sg Venlo	Vossenbelt	3.010	393	23	416	Regio Twente
Caberg Lanakerveld	500	0	0	0	sg Maastricht	Groote Wielen	3.250	1	-4	-3	sg Den Bosch
Broekhorn	500	0	0	0	sg Alkmaar	Stad van de Zon	3.350	1.140	1.896	3.036	sg Alkmaar
Hoogveld-Heerlerbaan	600	1	0	1	sg Heerlen	De Volgerlanden	3.470	-1	705	704	sg Drechtsteden
Ijpelaar/Nieuw Wolfshaar	700	0	387	387	sg Breda	Nieuwland	4.400	4.691	988	5.679	sg Amersfoort
Delftlanden	800	0	0	0	sg Drenthe	Saendelft	4.500	-4	1.235	1.231	ROA
Beemte-Zuidbroek	900	-1	-8	-9	sg Stedendriehoek	Reeshof	4.700	2.521	1.411	3.932	sg Tilburg
Gijzenrooi	900	469	10	479	SRE	Nesselande	5.000	1	1.023	1.024	SRR
Waterakkers-Lunetten	900	961	302	1.263	SH Haarlem	Eschmarke	5.298	885	1.242	2.127	Regio Twente
Blixembosch	1.000	1.391	334	1.725	SRE	Weidevenne	5.400	1.686	2.747	4.433	ROA
Groningen Noord-West	1.000	641	808	1.449	sg Groningen	Castellum	6.000	430	3.583	4.013	BRU
Haverleij	1.000	0	346	346	sg Den Bosch	Meerhoven	6.000	215	2.061	2.276	SRE
Velserbroek	1.000	409	133	542	SH Haarlem	Oosterheem	6.000	650	3.611	4.261	Haaglanden
Vierde Kwadrant	1.000	591	278	869	sg Hilversum	Waalprong	6.500	129	161	290	KAN
De Draai	1.050	1.200	148	1.348	sg Alkmaar	Wateringse Veld	6.500	1.376	2.915	4.291	Haaglanden
Middengebied	1.096	63	392	455	sg Sittard-Geleen	Vathorst	6.700	88	1.506	1.594	sg Amersfoort
Alkmaar Vroonermere	1.150	0	919	919	sg Alkmaar	Leidschenveen	6.800	405	3.468	3.873	Haaglanden
Groningen Zuid-West	1.200	631	234	865	sg Groningen	Stadshagen	7.050	2.004	2.340	4.344	sg Zwolle
Groningen Oost	1.200	513	292	805	sg Groningen	Meerpolder + Plaslocatie	8.000	1.442	2.124	3.566	SRR
Zuiderburen	1.200	21	984	1.005	sg Friesland	Landscheidingszone					
Empel	1.250	288	718	1.006	sg Den Bosch	Carnisselande + Portland	9.000	884	4.319	5.203	SRR
Westeraam	1.332	0	447	447	KAN	Ypenburg	10.500	1.641	5.741	7.382	Haaglanden
Bavel Dorst	1.500	0	0	0	sg Breda	IJburg	12.000	0	562	562	ROA
Pijnacker Zuid	1.700	0	523	523	Haaglanden	Haarlemmermeer-West	13.500	1.186	7.812	8.998	ROA
Broekpolder	1.800	14	738	752	SH Haarlem	Leidsche Rijn	20.000	908	5.656	6.564	BRU
Vrachelen	1.800	943	315	1.258	sg Breda	Almere (Buiten, Poort en Stad)	27.000	8.557	10.302	18.859	ROA
De Keen/Schoenmakershoek	1.900	258	706	964	sg Breda						
Emerald-Delfgauw	2.000	832	1.401	2.233	Haaglanden						
Voorhout Noord	2.100	826	462	1.288	sg Leiden-Bollenstreek						
Schuytgraaf	2.200	0	347	347	KAN						

## LITERATUUR

- Aedesnet (2004), 'Vermogenspositie corporaties neemt toe vanwege ontbreken bouwgrond' (persbericht), Hilversum: Aedes.
- Antonisse, R. (2005), 'Woningbouw komt niet op gang; forse inhaalslag nodig om planning te halen', *Provinciale Zeeuwsche Courant*, 27/08/2005.
- Arcadis (2004), *Verslaglegging Pilots Eindrapportage*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Boelhouwer, P.J. (2003), Huisvestingssystemen; wonen als wankel pilaar onder de verzorgingsstaat, Delft: TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB.
- Branden, T. & J.K. Helderma (2004), 'Volkshuisvesting', pp. 65-131 in: H. Dijkstra, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-Verkenningen nr 6, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruggeman, R. (2005), *Gefaseerde implementatie omgevingsvergunning*. Den Haag: IPO Nieuws. [www.ipo.nl/](http://www.ipo.nl/)
- Cammen, H. v.d. & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening; van grachtengordel tot vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum.
- CFV (2003), *Investeren uit steen; vermogensovermaat van woningcorporaties*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV).
- Companen (1995), *Landelijke uitkomsten; woningbehoefteonderzoek 1993-1994: de tabellen*, Arnhem: Companen, adviesgroep voor beleid bv.
- CPB (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cüsters, J. (2005), *KEI-Atelier Gemeenten en Grondbeleid; 5 april 2004*, Rotterdam: KEI Centrum voor stedelijke vernieuwing.
- Donker van Heel, B. (2005), 'De Grote Vereenvoudiging: deel 1; De 'Bouwvelop', het nieuwe wondermiddel?', *NUL 20 tijdschrift voor Amsterdams woonbeleid*, 19 (03/2005). [www.nul20.nl/nr19/3vd\\_1.html](http://www.nul20.nl/nr19/3vd_1.html)
- Ekkers, P. (2002), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Gerrichhauzen, L.G., G.J. Arts & R.M. Dunnen (1999), 'De dynamiek in de ordening van de volkshuisvesting', in: Ministerie van VROM, *Volkshuisvesting in de jaren negentig; een evaluatie van de mate waarin de inhoudelijke doelen van de nota volkshuisvesting in de jaren negentig zijn bereikt*, Den Haag: VROM.
- Graaf, K. (2005), *KEI-Atelier Marktpartijen II; 30 november 2004*, Rotterdam: KEI Centrum voor stedelijke vernieuwing.
- Groetelaers, D.A. (2004a), *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft: Delft University Press.
- Groetelaers, D.A. (2004b), 'Grondbeleidsinstrumentarium onder de loep', *Geo-Info* 12/2004: 538-543.
- Heijden, H. v.d., e.a. (2004), *De bouw van woningen en kantoren; marktwerking, conjunctuur en productie*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB Technische Universiteit Delft.
- Helleman, G. (2005), 'Een gat in de markt; de rol van marktpartijen in de stedelijke vernieuwing', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 5: 42-46.
- Huisman, C.J. (2004), *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar? Een onderzoek naar de gehanteerde rolverdeling bij gebiedsontwikkeling op Vinexlocaties met daarbij een toetsing aan de wens van meer marktwerking op de woningmarkt*, doctoraalscriptie Universiteit Twente, Voorburg: Neprom.
- Kam, G. de & B. Needham (2002), 'Woningcorporaties op de grondmarkt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 3: 35-40.
- Keers, G. & R. de Wildt (2003), *Plan capaciteit: voorraad en concurrentie*, Amsterdam: RIG O Research en Advies bv.
- Keers, G., e.a. (2003), *Transparantie gemeentelijk grondprijbeleid voor koopwoningen*, Rapport nr 82070, Amsterdam: RIG O Research en Advies bv.
- Kettenis, H. (2004), *Aanbod en afzet in 2003. Nieuwbouwwoningen in de marktsector in Amsterdam*, Amsterdam: Woningmarktteam.
- Kolpron (1998), *Grondbezit & grondverwerving Vinex-uitleglocaties*, Rotterdam: Kolpron.
- Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra)*, Assen: Van Gorcum.
- Korthals Altes, W., e.a. (2004), *Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Korthals Altes, W., en D.A. Groetelaers (2000), 'De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk', *Achtergrondinformatie VVG*, 18 (1): 35-45.

- Kuipers, B. (2005), 'Economie leeft op; economische vooruitzichten december 2005', *CPB Nieuwsbrief*, 8/12/2005: 4-7.
- Louw, E., en P. de Vries (2003), *Overcapaciteit woningbouw in bestemmingsplannen*, Delft: OTB.
- Mattemaker, L., en J. Brouwer (2003), *Notitie Concurrentie tussen locaties*, Delft: ABF Research.
- Milieu en Natuurplanbureau (2005a), *Gevolgen voor Nederland van de EU strategie voor aanpak luchtverontreiniging*. [www.mnp.nl/nl/publicaties/2005/](http://www.mnp.nl/nl/publicaties/2005/)
- Milieu en Natuurplanbureau (2005b), *Milieubalans 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Minister van VROM (1990), *Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota Extra*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Minister van VROM (1997), *Grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Minister van VROM (2004), *Grondbeleid*; Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Kamerstuk, vergaderjaar 2004-2005, 27581, nr 20, Tweede Kamer, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Minister van VROM (2005), *Verstedelijkingsbeleid tot 2010*; brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kamerstuk vergaderjaar 2004-2005, 27562, nr. 6, Tweede Kamer, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van VROM (1990), *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1999), *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2000), *Mensen wensen wonen; wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2001), *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, e.a. (2005), *Nota Ruimte deel 3a: aanpak kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer*, Den Haag: Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, en Economische Zaken.
- Ministerie van VROM & IPO (1996), *Verstedelijking in Nederland 1995-2005. De Vinex-afspraken in beeld; Overzicht bouwopgave Vinex in de stadsgewesten in de periode 1995-2005*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Momentum Technologies (2004), *Historie prijsontwikkelingen in Nederland en NVM-regio*, Delft: Momentum Technologies
- Needham, B., e.a. (1994), *Evaluatie van het vinex-verstedelijkingsbeleid; Analyse*, Den Haag: Ministerie van VROM en Rijksplanologische Dienst.
- Needham, B., e.a. (2000), *Kwaliteit, winst en risico; de invloed van het Vinex onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, Nijmegen/Utrecht: Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht.
- NEPROM (2003), *Groei door Snoei!*, Voorburg: NEPROM.
- Neuteboom, P. & H. van der Heijden (2005), 'Een indicator voor de productie en prijs van koopwoningen', *Economisch Statistische Berichten*, 4474: 491-493.
- NIROVdebat (2005), 'De Grote Woningbouwversnelling', Den Haag, 6 april 2005.
- NVB (2005), 'NVB plaatst vraagtekens bij nieuwe grondexploitatiewet' (persbericht), Voorburg: Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers.
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (2004), *Verantwoordelijkheden verdeeld*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Priemus, H. (1978), *Volkshuisvesting, begrippen, problemen, beleid*, Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Priemus, H. (1984), *Bouwproces en woningbouwmarkt*, Delft: Delft University Press.
- Priemus, H. (2000), *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, Utrecht: DGV/Nethur partnership.
- Priemus, H., en E. Louw (2000), 'Grondbeleid: van monopolievorming naar marktwerking', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 6.: 38-43.
- Priemus, H., R. Verhage, en H.M. Kruythoff (2002), *De stedelijke investeringsopgave 2003-2014*, Delft: Delft University Press.
- Provincie Noord-Holland (2005), 'Woningen bouwen in Noord-Holland blijft hard nodig' (persbericht), Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Overijssel (2005), 'Dertien projecten op aanjaaglijst woningbouw' (persbericht), Zwolle: Provincie Overijssel.
- Relou, W. (red.) (2000), *Perspectief op Wonen; rapportage van het Woning Behoeft Onderzoek 1998*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- RIGO Research en Advies BV (2000), *De praktijk van grond- en bouwrijzen. Deelstudie ontwikkeling grond- en woningbouwrijzen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- RIGO Research en Advies BV (2003), *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningenmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- RIGO Research en Advies BV (2004), *Inventarisatie bestemmings- en streekplancapaciteit voor woningbouw*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- RIGO Research en Advies BV (2005), *Woningbouwcapaciteit in stedelijke regio's en de woningbouwafspraken*, Rapport nr 90810, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- RPC-Werkcommissie UVV (1998a), *Rapportage Monitoring Uitvoering Verstedelijking Vinex 1998*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- RPC-Werkcommissie UVV (1998b), *Rapportage Monitoring Uitvoering Verstedelijking Vinex 1997*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Staal, C. v. (2003), 'De oorzaken van de stagnerende woningbouwproductie', *Buildingbusiness*, 10/2003: 14-15.
- Steijn, C. (2005), 'Meer woningen binnen twee jaar gereed', *cbs Webmagazine*, [www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/mensmaatschappij/wonen/publicaties/artikelen/](http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/mensmaatschappij/wonen/publicaties/artikelen/)
- Taskforce Woningbouwproductie (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen; eindrapport Taskforce Woningbouwproductie*, s.l.
- Ven, H. van de (2005), *Lucht voor ruimtelijke plannen? Inventarisatie van de invloed van beleid en regelgeving voor luchtkwaliteit op knelpunten bij de realisatie van ruimtelijke plannen in Nederland. Eindrapportage*, Bilthoven: DHV
- Ruimte en Mobiliteit, met medewerking van TNO en RIGO.
- Verbruggen, J., e.a. (2005), *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland*, Rapport nr 81, Den Haag: Centraal Planbureau.
- VNG (2002), *Tempo met regels!* Den Haag: VNG Uitgeverij.
- VNG (2005), 'Doorbraak in traject omgevingsvergunning', [www.vng.nl/](http://www.vng.nl/)
- Vries, P. de, K. Dol & H. van der Heijden (2003), *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2003; ervaren knelpunten door marktpartijen, gemeenten en provincies*. Vier deelrapporten: a. Marktpartijen; b. Gemeenten; c. Provincies; d. Integrale samenvatting, Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- VROM (1994), *Besluit Locatiegebonden Subsidies; Tekst Staatsblad*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (1999), *Rapportage Monitoring Uitvoering Verstedelijking Vinex 1999*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2002), *Voortgang Verstedelijking Vinex 2001*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2003), *Voortgang verstedelijking Vinex 2002*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2004), *Voortgang verstedelijking Vinex 2003*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM & IPO (1996), *Verstedelijking in Nederland 1995-2005; de vinexafspraken in beeld*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM, e.a. (2005), 'Convenanten woningbouwafspraken 2005 tot 2010', [www.vrom.nl/](http://www.vrom.nl/).
- VROM-raad (1997), *Grondexploitatieheffing*, Den Haag: VROM-raad.
- VROM-raad (2000), *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene wro en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*, Den Haag: VROM-raad.
- Wiegerinck, E. (2003), 'NVB-voorzitter Henk van Harssel over stagnerende woningbouw: Grondprijs en aantal eisen overheid moeten omlaag'. *Vastgoedmarkt*, 12/2003.: 48.
- Wildt, R. de, G. Keers, en J. v.d. Schaar (2004), *Imperfecties in de woningbouw; literatuur, regionale analyses en slotbeschouwing*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Wolff, H. de, e.a. (2000), *Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft: Delft University Press.
- 'Woningbouw regio Utrecht blijft achter', *de Volkskrant*, 19/10/2005.

## OVER DE AUTEURS

*Margit Jókövi* studeerde Economische Geografie aan de KU-Nijmegen en promoveerde aan de KUB in Tilburg op een studie naar de economische betekenis van stedelijke vrijetijdsevenementen. Tussen 1996 en 2002 werkte ze als onderzoeker recreatie, economie en landelijk gebied bij de kennisinstelling Alterra in Wageningen. Sinds april 2002 werkt ze bij het Ruimtelijk Planbureau, waar ze onder andere meewerkte aan de studie *Landelijk Wonen*.

*Claudia Boon* studeerde Ruimtelijke Ordening en Planologie aan de Hogeschool IJsseland in Deventer. In 2001 begon ze als onderzoeker bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, waar ze tevens de nadoctorale opleiding Housing, Urban and Mobility Studies volgde. Sinds augustus 2004 werkt Claudia als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau.

*Friedel Filius* studeerde af als sociaal geograaf aan de Universiteit Utrecht, waar ze vervolgens in 1993 promoveerde op een proefschrift over vergrijzing en het functioneren van de woningmarkt. Van 1993 tot 2002 was zij in verschillende functies werkzaam bij de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van VROM. Zij hield zich daar met name bezig met scenario's en prognoses en heeft onder andere bijgedragen aan de Vijfde Nota voor de ruimtelijke ordening. Sinds januari 2002 is zij werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau.





## COLOFON

### *Onderzoek*

Margit Jókövi (projectleider)  
Claudia Boon  
Friedel Filius

### *Met dank aan*

De auteurs bedanken collega Jaap de Vries voor zijn vele nuttige opmerkingen en kanttekeningen tijdens het project, collega Hans van Amsterdam voor het overzichtelijk aanleveren van de benutte woningproductiedata en collega Marnix van Breedijk voor de inzet die hij bij de aanvang van het project leverde.

De auteurs bedanken voorts professor Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen) die met zijn kritische en motiverende houding mede aanzette tot de start van dit project en die desgevraagd aan het eind van het project een eerdere versie van de conclusies becommentarieerde. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de conclusies en het boek ligt overigens uiteraard geheel en al bij de auteurs.

### *Eindredactie*

Florike Egmond

### *Ontwerpen productie*

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

### *Druk*

Drukkerij de Maasstad, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2006. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAi Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

[www.naipublishers.nl](http://www.naipublishers.nl)

ISBN 90 5662 503 9

ISBN 978 90 5662 503 0