

Markt, bestuurlijke regie en woningbouw

Erwin van der Krabben
Co Verdaas

1. Inleiding

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft onlangs de eerste plannen van het kabinet gepresenteerd gericht op het versterken van de regie van het rijk over de realisatie en versnelling van de woningbouwopgave. In de Nationale Woon- en Bouwagenda worden de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst (Ministerie BZK, 2022a).¹ In het programma Woningbouw – het eerste van zes programma's onder de Nationale Woon- en Bouwagenda – wordt de aanpak van het Rijk om de woningbouw te versnellen uiteengezet. Doelstelling is om in de periode tot en met 2030 900.000 woningen te bouwen, waarvan ten minste twee derde betaalbare en huur- en koopwoningen zijn (Ministerie BZK, 2022b). De plannen zijn ambitieus en de snelheid waarmee de plannen gepresenteerd worden is prijzenswaardig. Tegelijkertijd kunnen nog vraagtekens worden gesteld bij de uitvoerbaarheid van de plannen. In deze bijdrage nemen we het gepresenteerde programma woningbouw en de voorgestelde regierol van het rijk als uitgangspunt. De eerste vraag die we stellen is wat er nodig is, c.q. hoe de regierol nog bijgeschaafd kan worden, om de woningbouwopgave tot en met 2030 ook daadwerkelijk te realiseren. Is het mogelijk de markt zodanig te ordenen dat er optimale economische prikkels ontstaan ten behoeve van de beslissingen (door markt en gemeenten) om woningen te (laten) bouwen? Maar we willen nog een stap verder gaan. De voorgestelde maatregelen passen binnen de huidige marktordening op de grond- en woningbouwmarkt – en dat is ook verstandig, gezien de urgentie van de opgave en de wens om snel te beginnen. Een programma over woningbouw - of wellicht beter: volkshuisvesting – vraagt echter ook een visie op wat langere termijn, over het gewenste institutionele arrangement voor de woningbouwmarkt en de volkshuisvesting. De tweede vraag die we daarom in dit essay stellen is of een andere marktordening, een stelselwijziging, mogelijk en wenselijk is en wat het effect van zo'n stelselwijziging zou kunnen zijn. Wat betreft het antwoord op de tweede vraag hebben we de waarheid niet in pacht, maar presenteren we enkele denkrichtingen voor een discussie hierover.

2. Probleemanalyse

We kijken in dit essay met name met een economisch bril naar de grond- en woningbouwmarkt. Overheid en marktpartijen zijn de afgelopen jaren niet in staat geweest te voorzien in het in voldoende mate bouwen van nieuwe woningen die aansluiten bij de kwantitatieve woningbehoefte. Dit heeft geleid tot een 'statistisch' tekort van 279.000 woningen, oftewel 3,5% van de woningvoorraad (ABF, Primos prognose 2021).² Het woningbouwtekort draagt bij aan – maar is zeker niet de enige oorzaak van – de verslechterde betaalbaarheid van wonen voor een deel van de Nederlandse huishoudens. Daarnaast lijkt er in toenemende mate sprake te zijn van verliesgevende gebiedsontwikkelingen waarin die woningbouw gerealiseerd dient te worden, ondanks de sterke stijging van de huizenprijzen in de afgelopen jaren en de daarmee gepaard gaande verbetering van de opbrengstpotentie van gebiedsontwikkelingen. Gevolg daarvan is dat veel van deze gebiedsontwikkelingen zonder

¹ De Agenda bevat zes programma's: Woningbouw, Een thuis voor iedereen (aandachtgroepen), Betaalbaar wonen, Leefbaarheid en veiligheid, Verduurzaming gebouwde omgeving, Wonen en ouderen (Ministerie BZK, 2022a).

² Volgens de Primos prognose zal het 'statistische' woningtekort nog oplopen naar 317.000 woningen in 2024.

overheidssubsidie niet totstandkomen. De oorzaken hiervan zijn complex en veel hangt met elkaar samen. We doen een poging ze te ontrafelen.

De werking van de grond- en woningbouwmarkt

Een belangrijke conclusie uit het nog altijd actuele rapport 'Kosten Koper' is dat "prikkel om naar behoefte te bouwen bij publieke en private partijen (...) onvoldoende aanwezig bleken" en dat bij stijgende woningprijzen partijen er zelfs "in één keer belang bij beginnen te krijgen dat de bouw wordt vertraagd" (Parlementair onderzoek Huizenprijzen, 2013). De grond- en woningbouwmarkt vertonen alle kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van (ontwikkende) grondeigenaren, er is sprake van een 'dunne' markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie over grondprijzen onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en fluctuaties in prijzen op die markt. Die imperfecties uiten zich op allerlei manieren (Van der Krabben, 2021):

- Aanbodrestricties op de grondmarkt leiden tot een lage prijselasticiteit van het aanbod op de woningbouwmarkt. In vergelijking tot andere Europese landen reageren woningbouwers in Nederland minder snel op de toegenomen vraag. Dit hangt samen met planologische regelgeving (lange procedures, ingewikkelde ruimtelijke vraagstukken), schaarse ruimte en conflicterende ruimteclaims (zie ook hieronder), maar ook met de praktijk van gebiedsontwikkeling (grootschalig; integraal; complex). Gevolg: de woningbouwproductie blijft achter bij de vraag.
- Het eigendom van grond is in juridische zin sterk beschermd. Dit leidt tot marktmacht voor grondeigenaren: wie over de grond beschikt verwerft ook de bouwrechten. Discussies over mogelijke ingrepen in het eigendomsrecht, zoals afschaffing of inperking van het zelfrealisatierecht of het opleggen van een bouwplicht, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gevoerd, maar hebben niet geleid tot aanpassingen in het recht. Kortom: eigendomsverhoudingen op de grondmarkt hebben invloed op het tempo waarin gebouwd wordt en op het woningbouwprogramma.
- De 'voorspelbaarheid' van ruimtelijke ordening en verstedelijking (denk aan de Vinex) maakt het interessant voor marktpartijen om strategisch gronden te verwerven. Omdat bovendien slechts een beperkt aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig en vroegtijdig gronden te verwerven is er kans op (regionale) marktconcentratie en daaruit voortkomende marktmacht voor een klein aantal projectontwikkelaars. Die marktmacht, die overigens mede bepaald wordt door de uniciteit en locatiegebondenheid van grond, kan er toe leiden dat nieuwe woningbouwers niet of nauwelijks kunnen toetreden tot de markt. Dat staat vernieuwing in de weg en kan zelfs de prijzen van nieuwbouwwoningen beïnvloeden.
- In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is er vaak sprake van scheve en onvolledige informatie. Voor marktpartijen is het kostenverhaal door gemeenten vaak niet transparant en de kosten die gemeenten in rekening brengen verschillen aanzienlijk per project en per gemeente. Voor gemeenten is het juist moeilijk om goed inzicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar.
- Marktpartijen ervaren het huidige kostenverhaal door gemeenten als complex en onvoldoende transparant. Weliswaar is er een wettelijk vastgelegde kostensoortenlijst, maar in anterieure overeenkomsten - van toepassing op het overgrote deel van de gebiedsontwikkelingen - hoeft de kostensoortenlijst niet als uitgangspunt gehanteerd te worden. Bovendien is het kostenverhaal niet toereikend. Het lijkt erop dat een steeds groter deel van de publieke kosten niet langer verhaald kan worden op ontwikkelende eigenaren, omdat de projectopbrengsten hiervoor geen ruimte bieden. Eenduidig inzicht in de omvang van het kostenverhaal en de toereikendheid daarvan ontbreekt.
- In veel regio's zal de druk op de grondmarkt de komende jaren naar verwachting toenemen, niet alleen vanwege de toegenomen vraag naar grond voor woningbouw, maar ook door vraag naar

ruimte vanuit andere sectoren. Dit heeft mogelijk een prijsopdrijvend effect op de markt voor ruwe grond. Ruwe grond wordt schaarser, waardoor in theorie in ieder geval een groter deel van de residuele waarde van grond (bepaald door wat de grond in de toekomst kan opbrengen op basis van de bestemming) naar de oorspronkelijke eigenaar van de grond zal gaan. Conflicterende ruimteclaims (ontwikkeling nieuwe natuur, stikstof, landbouw- en energietransitie) leiden bovendien mogelijk tot een herverkaveling van functies. De regionale afstemming van die ruimteclaims vindt nog onvoldoende plaats (IBO-RO, 2021).

- Van wie is de grond? Inzicht in prijsontwikkelingen en eigendomsverhoudingen op de grondmarkt is beperkt. Weliswaar worden alle transacties en het eigendom geregistreerd, maar op basis van deze registraties is vaak niet goed af te leiden welke rechten er zijn verbonden aan de grond en welke verwachtingen er spelen ten aanzien van toekomstige bouwrechten. Ook is niet goed af te leiden welk type partijen betrokken zijn in grondtransacties en met welk doel de grond wordt verworven.

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

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

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

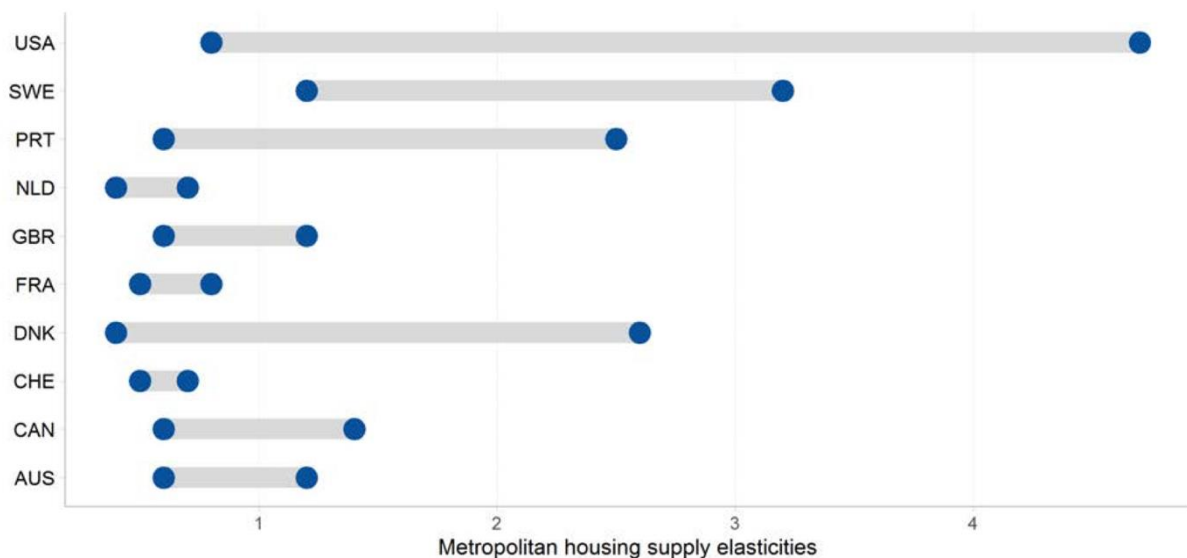
Tenslotte leidt marktmacht door ontwikkelende grondeigenaren, op basis van een verworven grondpositie, tot een sterke positie voor die eigenaar, wanneer hij met een gemeente onderhandelt over het woningbouwprogramma. Die gemeente moet immers wel zakendoen met de grondeigenaar, vanwege het zelfrealisatierecht van de laatste. Daar is op zich niets mis mee, maar situaties waarin sprake is van ‘gedwongen winkelnering’ vragen wel om zorgvuldig handelen. Gemeenten hebben

weliswaar het laatste woord via de vaststelling van het bestemmingsplan en de afgifte van de bouwvergunning, maar zij zijn daarbij wel gebonden aan het vaststellen van een economisch uitvoerbaar plan. De praktijk is dat de gemeente en de ontwikkelende grondeigenaren er meestal wel uitkomen, maar grenzen aan de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat het woningbouwprogramma wordt aangepast (minder betaalbare woningen dan de gemeente zou willen) of dat de overheid (een deel van) de kosten van publieke voorzieningen op een andere wijze financiert. We kunnen het niet bewijzen, maar het is niet uitgesloten dat bij 'gezonde concurrentie' (openbare aanbesteding van een project) andere uitkomsten mogelijk zouden zijn geweest.

Invloed ruimtelijke ordeningsbeleid

Het ruimtelijke ordeningsbeleid is van grote invloed op het aanbod van bouwgrond, niet alleen wat betreft de omvang, maar ook voor wat betreft de locaties waar bouwgrond beschikbaar is. De beschikbaarheid van bouwgrond is op haar beurt van invloed op de snelheid waarmee het aanbod (nieuwbouw van woningen) kan reageren op veranderingen in de vraag. De belangrijkste determinanten van de prijselasticiteit zijn geografische factoren en regulering (Glaeser & Gyourko, 2003; Michielsen, Groot, & Van Maarseveen, 2017). De geografische beschikbaarheid van grond per ingezetene is in Nederland beperkt. Het gevolg is dat in internationaal perspectief de woningbouwproductie in Nederland op de lange termijn in beperkte mate op de veranderingen in de vraag reageert (Ministerie BZK, 2021; figuur 1). Glaeser en Sourko (2003) stellen dat het ruimtelijke ordeningsbeleid de belangrijkste verklaring vormt voor verschillen in prijsniveau van woningen. We spreken in dit verband ook wel van een *regulatory tax*. Het ruimtelijk beleid (en andere regelgeving) vormt een impliciete belasting op de prijs van woningen en verklaart het verschil tussen de marktwaarde van de woning (nieuwbouw én bestaande voorraad) en de marginale kosten van die woning (zonder overheidsbeleid) (Besseling, Bovenberg, Romijn, & Vermeulen, 2008). Fischel (2001) geeft een andere verklaring waarom lokale overheden het aanbod van nieuwe woningen beperken, namelijk dat veel kiezers woningeigenaar zijn en gebaat zijn bij stijgende huizenprijzen. Dit kan leiden tot een lagere aanbodelasticiteit dan sociaal optimaal, hetgeen vervolgens kan leiden tot zogenaamde *insider-outsiderproblematiek* (Michielsen, Groot, & Van Maarseveen, 2017). Eigenaar-bewoners (*insiders*) profiteren van stijgende huizenprijzen en een hogere omgevingskwaliteit (niet aangetast door extra bebouwing), potentiële nieuwe bewoners (*outsiders*) hebben echter minder mogelijkheden om een woning aan te schaffen op een aantrekkelijke locatie en moeten daar bovendien een hogere prijs voor betalen.

Figuur 1 Aanbodelasticiteit woningmarkt in metropolitane gebieden



Bron: OECD (2021)

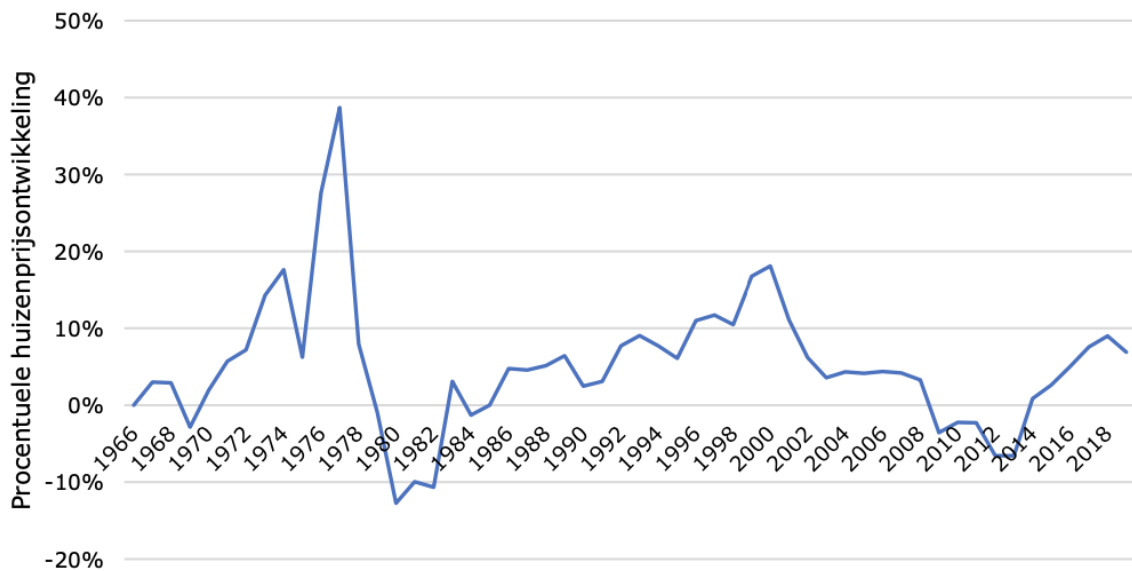
Cycliciteit van de woningmarkt

De woningmarkt heeft een cyclisch karakter. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar prijscycliciteit en bouwycliciteit. De prijscycliciteit verwijst naar de fluctuaties in de huizenprijzen, terwijl de bouwycliciteit de schommelingen in de bouwproductie van nieuwbouwwoningen betreft (Ministerie BZK, 2020; figuur 2). Met name het voorraadkarakter van de woningmarkt, de geografische beschikbaarheid van grond en het ruimtelijke orderingsbeleid dragen bij aan bouwycliciteit op de woningmarkt. Daarnaast zijn ook exogene ontwikkelingen van invloed. De huidige onzekerheid in de markt, als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande stijgende energieprijzen en materialenprijzen en problemen met leveringszekerheden van bouwmaterialen beïnvloeden de bouwkosten en raken daarmee ook de woningbouw (EIB, 2022). De prijs- en bouwycliciteit beïnvloeden het functioneren van de woningmarkt en hebben effect op de economie. Prijscycliciteit heeft niet alleen invloed op huishoudvermogen, kansenongelijkheid op de woningmarkt en betaalbaarheid, maar beïnvloedt ook de opbrengstpotentie en daarmee de winstgevendheid van woningbouw. Cycliciteit in woningbouwproductie heeft consequenties voor de bouwsector en beïnvloedt waarschijnlijk ook lange-termijn investeringsstrategieën van projectontwikkelaars (Buitelaar, 2019). Zo kan onzekerheid over het op tijd beschikbaar komen van plancapaciteit of over de toekomstige behoefte aan nieuwbouw leiden tot een grotere risicoopslag in grond- en vastgoedexploitaties, vormen van ketensamenwerking in de bouwkolom en het strategisch reserveren van grond via optieovereenkomsten.

Het door het ministerie opgestelde rapport stelt dat stabiliserend woningmarktbeleid zowel de prijs- als bouwycliciteit dient te verminderen en tevens dat aanvullend beleid gericht op een structureel stabielere woningbouwproductie gewenst lijkt (Ministerie BZK, 2020). Op korte termijn lijkt het door het rijk voorgestelde nationale woningbouwprogramma, het oppakken van de regie en het beschikbaar stellen van financiële middelen een goede remedie om de woningbouwproductie te versnellen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de stimulerende maatregelen leiden tot verdergaande prijsstijgingen in de woningbouw. Hieronder bespreken we denkrichtingen voor een stabiliserend woningbouwbeleid op lange termijn.

Figuur 2 Prijs- en bouwycliciteit na de Tweede wereldoorlog

A. Nominale huizenprijsontwikkeling (1966 – 2019)



B. Nieuwbouwproductie (1946 – 2019)



Bron: Ministerie BZK (2020)

(Gebrek aan) regie door de overheid

De ruimtelijke opgaven zijn groot en urgent (IBO, 2021). Naast de woningbouwopgave gaat het met name om de transitie naar een duurzame economie, weerstand bieden tegen een steeds sneller veranderend klimaat, verduurzaming van de agrarische sector en het borgen van de bereikbaarheid van steden en regio's. Dit heeft geleid, aldus het recente rapport van een interdepartementale werkgroep, tot een breed gevoelde behoefte aan meer rijksregie op de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de NOVI wordt die ambitie ook uitgesproken, maar de wijze waarop het rijk dat wil doen vereist nog nadere uitwerking. Hoe doe je dat? Samen op trekken met andere overheden, richting geven door middel van prioriteiten, voorkeursvolgordes, afwegingsprincipes en instrumenten, maar geen uitgewerkte visie op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland?

Met het oog op de woningbouwopgave leidt dit tot onzekerheden. In de eerste plaats ontbrak – anders dan bij de Vinex-operatie – duidelijkheid over de locaties waar grootschalige woningbouw kan plaatsvinden. Het programma Woningbouw verschaft daar nu tot op zekere hoogte duidelijkheid over door de aanwijzing van 15 grootschalige integrale woningbouwgebieden. Verwacht wordt dat op deze locaties in de periode tot 2040 circa 440.000 woningen gebouwd kunnen worden. Probleem is alleen dat tot 2030 hiervan naar verwachting van de minister slechts 200.000 woningen gebouwd zullen zijn, maar hoe zeker is zelfs die inschatting? Bij veel van deze locaties moet bijvoorbeeld relatief veel in de ontsluiting geïnvesteerd worden en zijn de plannen deels nog in ontwikkeling. Blijft over nog steeds veel onzekerheid over de toekomstige locaties voor woningbouw. In de tweede plaats is er nog veel onzekerheid over integrale afweging van andere, mogelijk conflicterende ruimteclaims in deze gebieden en over de borging in deze gebieden van onder meer bereikbaarheid, klimaatadaptatie en drinkwatervoorziening.

De gevolgen voor de werking van de grond- en woningbouwmarkt – en daarmee voor het tempo waarin gebouwd kan worden zijn ongewis en niet inzichtelijk. Zo is het de vraag of gemeenten goed zicht hebben op grondposities van marktpartijen. De ontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties is complex. Dit brengt het risico van vertragingen met zich mee. Die complexiteit is deels het gevolg van strategische grondverwervingen door marktpartijen, waardoor mogelijk – net als bij de Vinex-locaties – publiek-private samenwerkingsmodellen moeten worden opgetuigd en herverdeling van grondeigendom noodzakelijk is. En wat is, uit het oogpunt van regie, überhaupt de visie op grondeigendom en -verwerving door publieke en private partijen?

3. Vormgeving van overheidsbeleid: uitgangspunten en overwegingen

Regie voeren over woningbouw begint bij de vraag hoe een goed functionerende woningmarkt en duurzame volkshuisvesting eruit zouden moeten zien. Dat gaat verder dan het verbeteren van marktwerking – “bouwprikkels”- waarmee de woningbouwproductie misschien kan worden opgevoerd. We benoemen hier enkele uitgangspunten en overwegingen.

Volkshuisvestelijk perspectief

Welke volkshuisvesting hebben we voor ogen? Houden we het op betaalbare woningen en een toegankelijke woningmarkt voor iedere doelgroep en een woningvoorraad afgestemd op de woningbehoefte? Of houdt de overheid vast aan de ideologie van het stimuleren van eigen-woningbezit (Ronald, 2008; Hochstenbach en Arundel, 2019)? En voor welke doelgroepen is sociale huur bedoeld? Wat vinden we ‘betaalbaar’? Een dergelijke discussie gaat in feite over de vraag wat de publieke belangen in de woningmarkt zijn. In dit essay gaan we deze discussie niet voeren, maar we hopen dat het debat hierover later gevoerd gaat worden in de nog te verschijnen programma’s in de Nationale Woon- en Bouwagenda.

Handelingsperspectief

De Nationale Woon- en Bouwagenda belooft zes samenhangende programma’s. Het is begrijpelijk dat van die programma’s het woningbouwprogramma prioriteit krijgt, maar de uitdaging is om de plannen voor versnelling van woningbouw af te stemmen op de doelstellingen uit de andere programma’s. Draagt de nadruk op het bouwen van betaalbare woningen echt substantieel bij aan de doelstellingen voor het programma Betaalbaar wonen (zie ook hieronder)? Hoe kan nieuwbouw van woningen leefbaarheid en veiligheid in bestaande stadsdelen verbeteren?

Bovendien is de druk op de ruimte groot. Er is sprake van conflicterende, sectorale ruimteclaims. Tegelijkertijd komt er ruimte beschikbaar, bijvoorbeeld door de landbouwtransitie. Soms biedt

meervoudig ruimtegebruik kansen. Vanwege de urgentie is sectoraal ruimte reserveren voor woningbouw begrijpelijk, maar mag woningbouw altijd voorkruipen? Wie bepaalt dat?

Waar neem je regie op? Op de randvoorwaarden om tot productie te komen? Op projecten? Op een samenhangende ontwikkeling? Denk in programmatische lijnen vanuit de gehele opgave (wonen, energie, klimaat, bereikbaarheid). Zet in op regie (coördinatie?) voor de langere termijn. Schakel snel horizontaal en verticaal.

Economische prikkels en marktwerking

De marktwerking op de grond- en woningbouwmarkt is suboptimaal. In de afgelopen decennia zijn tientallen studies uitgevoerd - soms onafhankelijk, vaak op initiatief van de Tweede Kamer – naar voorstellen voor interventies in die marktwerking.³ Al dan niet op basis van de uitkomsten van deze studies zijn de meeste voorstellen afgeschoten, niet in de laatste plaats omdat het eigendomsrecht in het geding was. Misschien begrijpelijk, maar de veronderstelde problemen met marktwerking zijn daarmee niet uit de wereld geholpen. We willen niets afdoen aan de uitkomsten van die studies, maar ze hebben vaak – zeker als ze in opdracht van de Tweede Kamer werden uitgevoerd – een hoog ‘hapsnap karakter’: toegepast onderzoek naar een specifieke beleidsgerichte vraag, instrument of aspect van bestaande regelgeving. Nuttig en waardevol, maar samenhang ontbreekt vaak, omdat de vraagstelling beperkt is. We bevelen aan om een fundamentele debat te voeren over de gewenste marktwerking en de wijze waarop de overheid daar via wet- en regelgeving, grondbeleid en als marktpeler in intervenueert.

Ruimtelijke kwaliteit en inclusieve wijken

Woonwijken in Nederlandse steden – nieuw en bestaand - kenmerken zich in het algemeen door een goede ruimtelijke kwaliteit en inclusiviteit. Gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties werken intensief en vaak vooruitstrevend samen in het realiseren van nieuwe woongebieden, met veel aandacht voor duurzaamheid, natuurinclusiviteit, gezonde leefomgeving, veiligheid en bereikbaarheid. Dat willen we uiteraard behouden. Bestuurlijke regie dient dan ook de juiste condities te scheppen zodat bouwers mooie, inclusieve woongebieden kunnen ontwikkelen. Maar er is ook blijvend aandacht voor kwaliteit en vernieuwing van bestaande wijken nodig. Met de focus op nieuwbouw mag de aandacht voor de bestaande woningvoorraad niet verslappen. Wellicht een open deur, maar bestuurlijke regie moet ook daarover gaan.

4. Programma woningbouw: van ambitie naar uitvoering

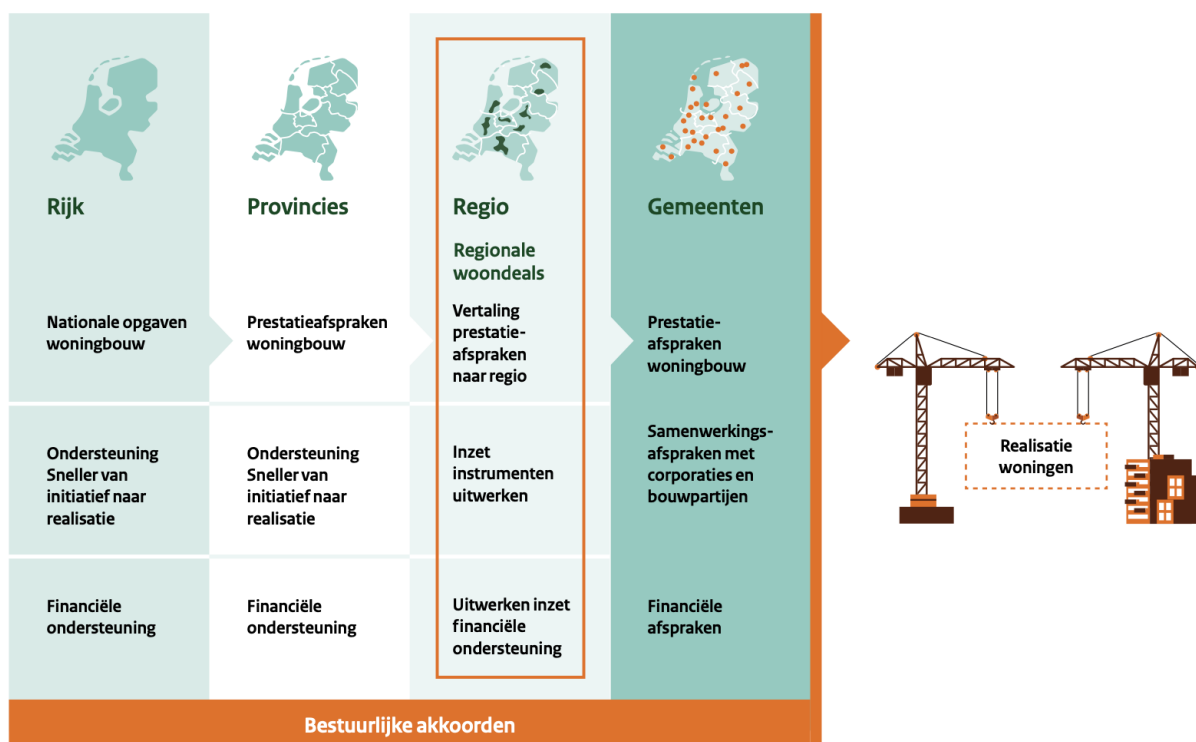
De sturing in het Programma woningbouw verloopt langs vier actielijnen: 1) versterken regie; 2) sneller van initiatief naar realisatie; 3) stimuleren snelle woningbouw; en 4) grootschalige woningbouw. Het schema in figuur 3 geeft aan dat in de regio's de bouwopgave en de inzet van (financiële) ondersteuning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

Zoals gezegd, de minister komt met een ambitieus pakket aan maatregelen. De regie wordt versterkt via prestatieafspraken met medeoverheden zodat iedereen zijn 'fair share' doet en gecommitteerd is aan de opgave. Hiertoe worden bestuurlijke akkoorden gesloten met provincies, waarna de provincies deze afspraken vertalen in bestuurlijke akkoorden naar gemeenten, die in regionaal verband samenwerken. In alle regio's worden regionale woondeals gesloten. Een landelijke versnellingsstafel,

³ Zie Van der Krabben (2021) voor een – niet volledig – overzicht van die studies.

vergroten van capaciteit en expertise met het oog op de tijdige en strategische inzet van grondbeleid voor het sneller realiseren van woningbouwplannen en het bevorderen van klimaatbestendig bouwen vormen een greep uit de maatregelen om sneller van initiatief naar realisatie te komen. Snelle woningbouw wordt gestimuleerd door het beschikbaar stellen van middelen voor woningbouw (de woningbouwimpuls), financiële ondersteuning op het gebied van bovenplanse of bovenlokale bereikbaarheidsproblematiek en maximale inzet van het Rijksvastgoedbedrijf. Tenslotte worden zeven verstedelijkingsregio's en daarin 15 grootschalige integrale woningbouwgebieden aangewezen om grootschalige woningbouw te faciliteren.

Figuur 3 De aanpak met regie op de nationale woningbouwopgave



Bron: Ministerie BZK (2022b)

Van ambities naar uitvoering

De ambities van het Programma Woningbouw zijn mooi, maar zijn de ambities ook realistisch en uitvoerbaar? We plaatsen enkele kanttekeningen en doen suggesties voor versterking van de uitvoerbaarheid.

Bijstellen ambities?

De ambitie om 900.000 woningen te bouwen tot en met 2030 is prima, maar we weten allemaal dat de woningbehoefte ook hoger kan uitvallen, of lager. Leidt de Oekraïne-crisis tot een wereldwijde crisis, met grote gevolgen voor vastgoedmarkten waardoor dan ook de Nederlandse woningmarkt geraakt wordt, of resulteert het in een structureel grotere vraag naar woningen door vluchtelingen die hier emplooi vinden en besluiten hun toekomst hier op te bouwen? Dat betekent dat je ook “exit scenario’s” nodig hebt. Nu kijken woningbouwers wel uit om voor leegstand te gaan bouwen, maar er kan op den duur wel leegstand in de bestaande (huur)voorraad ontstaan. De aandacht voor de

problematiek van krimpregio's is weliswaar – al dan niet terecht – volledig vervaagd, maar het is niet uitgesloten dat dit soort problemen op den duur in sommige woningmarktregio's weer opdoemen. En bovendien dreigt altijd weer het spook van grote verliezen op grondexploitaties door tegenvallende grondopbrengsten als de vraag naar nieuwbouw koopwoningen inzakt, als de verkoopprijzen van die woningen tegenvallen, of als het woningbouwprogramma moet worden aangepast.

Een ingewikkelde vraag vinden we of het nu wel zo verstandig is om er naar te streven dat twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbare huur- en koopwoningen moeten zijn. Hoe wenselijk het ook is om meer betaalbare woningen te bouwen, met een nieuwbouwproductie die jaarlijks slechts circa 1% aan de woningvoorraad toevoegt schiet je niet erg op, terwijl het ook nog maar de vraag is hoe lang die nieuwbouwwoningen betaalbaar blijven. Daarnaast zijn er miljarden aan woningbouwsubsidies nodig om betaalbare woningen te kunnen bouwen. Kun je die miljarden niet beter direct en effectiever aanwenden ten behoeve van de doelgroepen die urgent op zoek zijn naar betaalbare woningen, door doelgroep-gerichte subsidies of subsidies om doorstroming vanuit de betaalbare voorraad te stimuleren? Een ander probleem is dat projectontwikkelaars, uitgaande van een woningbouwmix met een hoger aandeel in het duurdere segment, grondposities tegen relatief hoge prijzen hebben verworven. Wanneer ze deze gronden inbrengen in een gebiedsontwikkeling moeten ze afboeken op die te duur ingekochte gronden. Dat kun je zien als marktrisico, maar het vertraagt wel de gebiedsontwikkeling en woningbouwproductie.

Versterken en optimaliseren regionale uitvoeringskracht

De opgaven rondom de fysieke leefomgeving komen samen in de regio. In de meeste regio's zijn volop plannen in voorbereiding rondom verstedelijking, klimaat, energietransitie en bereikbaarheid. Uit de optelsom aan ambities blijkt dat soms pijnlijke keuzes noodzakelijk zijn. Dat vergt dat opgaven in samenhang landen in de regio, investeringen (publiek en privaat) op elkaar worden afgestemd, en er soms ook een knoop moet worden doorgehakt. Het betrekken van de private sector en maatschappelijke partijen is daarbij cruciaal. Immers, de overheid bouwt zelf geen woningen of windmolens. Ook kan zij marktpartijen en corporaties niet zomaar dwingen om dit te doen.

De Regionale InvesteringsAgenda's (RIA), die een centrale plaats hebben in de uitvoering van de NOVI, kunnen in de versterken van de regionale uitvoeringskracht een belangrijke rol spelen. De regionale woondeals waar de minister nu mee komt in het Programma Woningbouw zouden onderdeel van zo'n RIA kunnen zijn. De RIA brengt namelijk samenhang tussen de urgente opgaven in de regio, zowel in programmering als prioritering. De politieke realiteit leidt altijd tot sectorale budgetten. Maar de RIA geeft de mogelijkheid tot het in samenhang inzetten van middelen in de regio. Dat impliceert dan wel het synchroniseren van de inzet van sectorale (rijks)fondsen!

Tenslotte vraagt de uitvoering van beleid op basis van een samenhangende regionale investeringsagenda ook om samenhang en ontschotting in de politieke discussie. De Tweede Kamer heeft zich sectoraal georganiseerd in commissies. De kans is reëel dat de betrokken bewindspersonen (8!) ieder op hun eigen onderdeel verantwoording moeten afleggen aan de Tweede Kamer, met als gevolg dat in de Tweede Kamer de vereiste samenhangende aanpak uit beeld verdwijnt – en dan kan niemand meer resultaat boeken. Hopelijk neemt de Tweede Kamer hierin het voortouw en stelt het een samenhangende benadering van de opgaven voorop.

Stem af met grootschalige investeringen in bereikbaarheid

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet dringend in gesprek met zijn collega van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de versterking van de bereikbaarheid van grootschalige woningbouwlocaties komt de komende tien jaar weliswaar € 7,5 miljard beschikbaar via het mobiliteitsfonds, maar we missen nog een analyse hoe bij de keuze van woningbouwlocaties wordt

ingespeeld op de bestaande bereikbaarheid van met name knooppuntlocaties. Daar hoort ook een analyse bij hoe de baten van ruimtelijke en bereikbaarheidsinvesteringen voor alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling kunnen worden ingezet (Studiegroep Alternatieve Bekostiging, 2020).

Transparante markt

Transparantie en marktinformatie dragen bij aan de versterking van de marktwerking op de grond- en woningbouwmarkt. We denken dat die transparantie op twee manieren verbeterd kan worden. In de eerste plaats lijkt het voor marktpartijen steeds moeilijker te worden om vroegtijdig zicht te krijgen op de omvang van de kosten van publieke infrastructuur die gemeenten verhalen op ontwikkelende grondeigenaren. Dat komt enerzijds doordat zich nieuwe 'kostensoorten' aandienen (onder andere klimaatadaptatie, gezonde leefomgeving, natuurinclusiviteit) en anderzijds doordat er veel variatie is in de omvang van de bijdragen die gemeenten in anterieure overeenkomsten vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Wij raden aan om te onderzoeken hoe gemeenten aangespoord kunnen worden om hier meer transparantie in te betrachten. In de tweede plaats ontbreekt het aan transparantie met betrekking tot de grondposities en bouwclaims die marktpartijen en gemeenten hebben op (toekomstige) woningbouwlocaties en grondprijzen. Uiteraard wordt het grondeigendom geregistreerd door het kadaster, maar die registratie geeft niet altijd voldoende inzicht in de partijen die achter het geregistreerde eigendom zitten of in de (ontwikkel)rechten die zijn verbonden aan het grondeigendom. Daarnaast ontbreekt bijvoorbeeld inzicht in privaatrechtelijke overeenkomsten over bouwclaims (tussen gemeenten en projectontwikkelaars) en opties tot koop (tussen projectontwikkelaars en grondeigenaren). Overheden en marktpartijen hebben elkaar nodig. Gebrek aan transparantie leidt tot een gebrek aan vertrouwen over en weer en bemoeilijkt de onderhandelingen over gebiedsontwikkelingen.

5. Herstructureer het institutionele arrangement

De urgentie van de woningbouwopgave vraagt om regie door het Rijk binnen het huidige institutionele arrangement. Maar we pleiten in het verlengde daarvan voor een herbezinning op de wijze waarop woningbouw en gebiedsontwikkeling georganiseerd zijn. Dat doen we, omdat we denken dat ook al doe je nog zo je best om de bestuurlijke regie over woningbouw binnen de huidige marktordening te versterken je toch nog met problemen in de uitvoering blijft zitten. Dat hangt samen met het feit dat de cycliciteit van de woningmarkt voort blijft bestaan en dat er nog steeds onvoldoende grip op de grondmarkt is.

We presenteren twee denkrichtingen.

1. Markordening grotendeels ongewijzigd, maar economische prikkels voor gemeenten en marktpartijen op onderdelen verbeteren

Om effectief regie te kunnen voeren is het zaak dat zowel gemeenten als ontwikkelaars de juiste economische prikkels hebben om de woningbouwproductie te versnellen. In denkrichting één borduren we voort op de bestaande praktijk: het huidige stelsel rondom de woningmarkt is verre van perfect, maar hoeft zeker niet bij het grof vuil te worden gezet. Door gerichte maatregelen en interventies blijven we in staat de maatschappelijke opgaven te adresseren en voldoende passende woningen te realiseren. We accepteren daarbij dat elke interventie weer tot onvoorziene bijwerkingen kan leiden en dat er geen 'quick fix' is. Interventies die binnen deze denkrichting besproken kunnen worden zijn in de eerste plaats maatregelen aan de vraagkant, gericht op het wegnemen van (de verwachting van) voortdurende prijsstijgingen.⁴

⁴ Een bespreking van deze interventies valt buiten het bestek van dit essay.

In de tweede plaats kan gedacht worden aan maatregelen om de grondmarkt van het slot te krijgen, waarmee het woningaanbod kan worden verruimd. We denken daarbij aan een viertal ordenende principes: 1) Draag zorg voor aanvullend beleid gericht op vermindering van de cycliciteit in de woningmarkt en een structureel stabiele woningbouwproductie; 2) Benut zoveel mogelijk de 'waardesprong' die op de grondmarkt optreedt als gevolg van bestemmingswijzigingen, om daarmee duurzame gebiedsontwikkeling te financieren; 3) Bevorder transparantie, zowel met betrekking tot overheidsbeleid als met betrekking tot grondeigendom; en 4) Stimuleer concurrentie waar het er toe doet, namelijk op de woningbouwmarkt in plaats van op de grondmarkt.

Met betrekking tot dat laatste punt zien we dat de concurrentie en mededinging die je eigenlijk op de woningbouwmarkt zou willen (marktselectie van het woningbouwproject met de beste prijs-/kwaliteitsverhouding) daar meestal niet plaatsvindt, omdat de competitie op de grondmarkt al beslecht is (en er bijvoorbeeld speculatief grondposities worden verworven en weer doorverkocht, waardoor uiteindelijk vooral de opbrengstpotentie en de kwaliteit van woningbouwlocaties verslechtert).⁵ Mogelijke interventies, zoals bijvoorbeeld het invoeren van een bouwplicht voor grondeigenaren (om een bepaalde bestemming te realiseren), het heffen van een belasting op onbebouwde grond en het vergroten van concurrentie door het inperken van het zelfrealisatierecht van grondeigenaren zijn al vaker aan de orde gesteld en juridisch lastig realiseerbaar. Maar in een brede herbezinning op de werking van de grond- en woningbouwmarkt, opdat gemeenten en marktpartijen de juiste financiële 'bouwprikkels' krijgen, is het opnieuw ter discussie stellen van dit soort interventies denkbaar.

In de derde plaats kan gedacht worden aan maatregelen om een groter deel van de grondwaardestijging als gevolg van bestemmingswijziging ten goede te laten komen aan de (financiering van) gebiedsontwikkeling. Daarmee verbeter je mogelijk de financiële haalbaarheid van woningbouw en verminder je de afhankelijkheid van overheidssubsidies. In dit verband kan gedacht worden aan de invoering van een planbatenheffing, of aanpassingen in de waardegrondslag voor onteigening. Ook hier geldt overigens de opmerking dat dit juridisch lastig realiseerbaar is. Tenslotte past het binnen deze denkrichting om na te denken over het wegnemen van (of anders omgaan met) ruimtelijke restricties. Zo doen CPB (Michielsen e.a., 2019) en EIB (Koning e.a., 2021) voorstellen om het aanbod aan woningbouwlocaties te vergroten (en zie ook Weber e.a., 2020). Verruiming van het aanbod van grond leidt in theorie tot 1) versnelling van de woningbouwproductie, en 2) tot lagere verwervingsprijzen van de grond. De marktmacht van eigenaren van ruwe grond wordt gereduceerd, waardoor een kleiner deel van de 'waardesprong' naar hen toekomt. Dit is vooral effectief wanneer betrokken partijen worden aangespoord om daadwerkelijk tot ontwikkeling over te gaan (Rouwendal en Koomen, 2022). Zo zou je bij de uitgifte van grond prestatieafspraken kunnen opnemen in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars of - nog verdergaand dan nu het geval is - prestatieafspraken verbinden aan de verstrekking van WBI subsidies.

Voor al deze maatregelen geldt overigens de aanbeveling om eerst te onderzoeken hoe groot het probleem is dat je er mee op zou kunnen lossen en vervolgens hoe effectief de interventie zou kunnen zijn.

Dat de woningbouwopgave steeds meer verweven is met andere opgaven en dat de strijd om de beschikbare ruimte verder zal toenemen maakt het niet eenvoudiger. We accepteren dus een incrementele procesgang waarbij we steeds pleisters plakken, prikkels toevoegen of wegnemen en als het ware zo intelligent mogelijk beleid inzetten gericht op een woningvoorraad die steeds beter past bij de (toekomstige) behoefte. Voor de korte termijn is denkrichting één overigens de enige realistische optie, simpelweg omdat stelselherzieningen doorgaans veel tijd vergen.

⁵ Dit verwijst naar de situaties van 'gedwongen winkelnering' waar we hierboven over spraken. Marktpartijen concurreren met elkaar met het oog op de verwerving van (strategische) grondposities. Gevolg daarvan is dat er geen marktselectie plaatsvindt op de woningbouwmarkt.

2. Een stelselwijziging: verander het samenspel tussen overheid en markt

In deze denkrichting presenteren we evenmin een kant-en-klare oplossing. Dat zou aanmatigend zijn. Wel constateren we in ons essay dat er meerder manieren zijn om maatschappelijke opgaven te adresseren. Bij de woningmarkt zijn we mogelijk op een punt beland we het perspectief van 'een markt' moeten omruilen voor een ander perspectief. Veel van wat we doen gebeurt uit gewoonte of omdat we niet anders kunnen dan voortbouwen op hetgeen eerder is geïmplementeerd. Bij denkrichting twee stellen we onszelf daarom expliciet de vraag of er andere perspectieven denkbaar zijn.

Deze vraag stellen we op een moment waarop we een bredere beweging signaleren van overheden die weer meer eigenaarschap willen nemen bij het adresseren van grote maatschappelijke opgaven. Het perspectief van een overheid die enkel 'ordent' en erop vertrouwt dat maatschappelijke en private partners daarbinnen tot optimale resultaten komen is aan het einde van een cyclus gekomen zo lijkt het. Deze beweging was al een aantal jaren onderweg en is door de corona crisis versterkt. De corona crisis heeft laten zien dat we met elkaar veel vermogen en dat een overheid soms meer moet doen dan 'ordenen' om een maatschappelijke opgave het hoofd te bieden.

Stel dus het doel of de missie en niet het model centraal. Op zichzelf is dat niks nieuws. Zo pleit Mariana Mazzucato in haar recent boek voor een missiegedreven economie waarbij de overheid een doel of missie formuleert, zelf fors investeert en risico neemt en ondernemers, kenniswerkers en anderen uitdaagt en uitnodigt die missie te helpen realiseren (Mazzucato, 2021). In de kern komt deze aanpak erop neer dat de overheid het doel of de missie definieert (voldoende passende woningen) terwijl de weg naar het doel nog niet bekend is. De Apollo-missie om een mens op de maan te zetten – de titel van haar boek verwijst ernaar – dient voor Mazzucato als inspirerend voorbeeld. Ze beschrijft overtuigend dat de meerwaarde niet enkel het vervullen van de missie zelf is, maar het de samenleving als geheel verder brengt omdat er vindingen worden gedaan die een veel bredere betekenis hebben dan de oorspronkelijke missie zelf. Zo'n voorbeeld is natuurlijk niet zonder meer te kopiëren naar onze tijd in een andere cultuur in een volstrekt onvergelykbare context. Toch biedt het perspectief van Mazzucato ingrediënten voor een andere manier van kijken naar de breedgedragen missie om voldoende passende woningen te realiseren.

We hoeven zeker niet bij scratch te beginnen. Sterker nog, we hebben als samenleving al een aantal collectieve opgaven in arrangementen georganiseerd waarbij de missie centraal staat en ondernemers en andere partners uitgenodigd worden die missie te volbrengen. Twee referenties willen we hier nader belichten omdat ze inspiratie kunnen bieden voor een ander perspectief op de woningmarkt.

Het stelsel van gezondheidszorg, als inspiratie voor een hybride sturingsmodel op de woningmarkt

Het Nederlandse zorgstelsel is een van de beste stelsels ter wereld. Al is bij het maken van internationale vergelijkingen uiterste voorzichtigheid geboden: de culturele en economische context, de opbouw van de bevolking, de wijze van data verzamelen en tal van andere factoren maken een een-op-een vergelijking nagenoeg onmogelijk. Dat doet niks af aan de constatering dat ons zorgstelsel in staat is een maatschappelijke opgave goed te organiseren waarbij geen helder onderscheid is te maken tussen marktwerking of collectiviteit. Er is sprake van een hybride sturingsmodel, ons zorgstelsel heeft kenmerken van beiden. In de maatschappelijke en politieke arena wordt weliswaar vaak gesproken in termen van 'meer of minder marktwerking', de werkelijkheid is veel gelaagder en genuanceerder.⁶

⁶ Zie Varkevisser (2019) voor een bespreking van de marktordening in de gezondheidszorg.

In de kern bestaat het Nederlandse zorgstelsel uit vier stelselwetten: de zorgverzekeringswet (zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Daarnaast is er een aantal algemene wetten (mededingingswet) en specifieke wetten, bijvoorbeeld de Kwaliteitswet zorginstellingen. Naast deze vier wettelijke stelsels en aanpalende wetgeving raakt gezondheid uiteraard aan veel meer: van voeding, verkeersveiligheid en inrichting openbare ruimte tot preventie en voorlichting. Wat het zorgstelsel zo interessant maakt als inspiratie voor de woningmarkt is dat beide thema's maatschappelijk en politiek onomstreden zijn. Geen enkele politieke partij is voor slechte zorg of te weinig (passende) woningen.

Waar we echter bij de woningbouwopgave continu spreken over 'de woningmarkt' en de maatregelen en interventies dus ook richten op het functioneren van die markt is het zorgstelsel bewust ontworpen als een hybride stelsel waarbij verschillende spelers een specifieke rol spelen en een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben. Of zoals het in de brochure van de Rijksoverheid staat 'er is sprake van gereguleerde marktwerking onder publieke randvoorwaarden' bij de uitvoering van de Zvw, terwijl bij de andere wetten er veel meer sprake is van collectieve arrangementen waarbij zorgkantoren, gemeenten en organisaties als het Centrum Indicatiestelling en het Centraal Administratiekantoor ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben binnen dit stelsel. Ook de rol van het zorginstituut Nederland kan niet onbenoemd blijven: het heeft als taak toe te zien op de samenstelling van het basispakket en formuleert een kwaliteitskader. Daarbinnen hebben talloze aanbieders van zorg, ziekenhuizen, verpleeghuizen en individuele behandelaars een eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het zorgstelsel laat zien dat een collectieve missie (goede en toegankelijke gezondheidszorg) zowel 'gereguleerde' marktwerking kent als collectieve arrangementen. Het is gebaseerd op een aantal principes waarbij voor iedereen de toegang tot passende zorg is geborgd, er kwaliteitseisen worden gesteld, prijsprikkels bestaan, de wetgever budgetten beschikbaar stelt voor de niet-verzekerde zorg en voor de verzekerde zorg het basispakket definieert en op 'de markt' verzekeren tot op zekere hoogte de mogelijkheid hebben bepaalde risico's al dan niet extra te verzekeren.

Wonen is – net als gezondheidszorg – een grondrecht. Minister de Jonge noemt dit ook nadrukkelijk als legitimatie voor zijn inzet in het Programma woningbouw. Parallel aan het zorgstelsel zou je kunnen betogen dat de (rijks)overheid een permanente verantwoordelijkheid heeft om in beeld te brengen hoe de bevolking zich ontwikkelt qua omvang, woonwensen en huishoudenssamenstelling en hoe dit zich vertaalt in (regionale) programma's voor aanpassingen aan de woningvoorraad dan wel manieren om behoefte en aanbod op elkaar af te stemmen. De afgelopen jaren heeft het daar grotendeels aan ontbroken. In ieder geval heeft de regie niet het gewenste resultaat opgeleverd. We zien de stellingname van de minister op dit punt dan ook als een koerswijziging. Natuurlijk is het realiseren van een passend woningaanbod van een andere orde dan het uitvoeren van bijvoorbeeld een knie-operatie. Maar het organiseren van realtime inzicht in (ontwikkeling van) behoefte en aanbod en de vertaling daarvan in maatregelen is geen onlogisch vertrekpunt.

In het zorgstelsel is zoals gezegd sprake van een collectief deel en een deel waarbij zorgverzekeraars binnen 'gereguleerde marktwerking' met elkaar kunnen concurreren. Die marges zijn overzichtelijk: het basispakket is wettelijk gedefinieerd en er is een toelatingsplicht. Vertalen we dit naar de woningmarkt, dan zou je kunnen stellen dat de woningbouwcorporaties verantwoordelijkheid dragen voor het collectieve deel en dat degenen die zich buiten dit deel van de woningmarkt kunnen redden zich daar ook op dienen te begeven. Trekken we de redenering door, dan zouden beleggers en ontwikkelaars met name op dit deel van de gereguleerde markt hun verantwoordelijkheid moeten nemen binnen de eisen die de wetgever aan woningen en de fysieke leefomgeving stelt. Denk aan zaken als duurzaamheid, circulariteit, klimaat en de eisen die ook nu al aan woningen worden gesteld. En waarom zou het Rijk bijvoorbeeld met een rijksgrondbedrijf of een publieke financiële entiteit actief grondbeleid van gemeenten moeten ondersteunen? Is het niet mogelijk om institutionele beleggers

een rol te geven – met de juiste economische prikkels - in de verwerving en het beheer van gronden voor (toekomstige) woningbouwlocaties?

Naar analogie van het zorgstelsel mag niet iedereen zomaar op deze markt opereren: er is een 'license to operate' die kan worden ingetrokken als niet de goede zorg (woning) wordt geleverd. We horen de bezwaren al aankomen: krijg je dan geen gesloten systeem waarbij nieuwe toetreders worden buitengesloten en een paar grote spelers de koek gaan verdelen? Legitieme vragen, maar het is in ieder geval interessant onszelf de vraag te stellen waarom we in de zorg een maatschappelijke opgave wel op deze wijze organiseren en waarom dit bij de woningmarkt niet zou kunnen. Daarnaast laten voorbeelden uit het zorgstelsel zien dat er wel degelijk nieuwe spelers kunnen toetreden met innovatieve concepten die 'de gevestigde orde' scherp houden. Verder kunnen zorgverzekeraars met innovatie-budgetten en door toe te zien op de kwaliteit in relatie tot de kosten ook tussentijds sturen op dit 'marktdeel' van het stelsel. Waarom zou zo'n rol op de woningmarkt niet helder gedefinieerd en bij een 'autoriteit' belegd kunnen worden?

Ons zorgstelsel kent prijsprikkels. Daar is veel over gezegd en geschreven, ook als het gaat om de veronderstelde werking van deze prikkels. Op de woningmarkt zijn ook volop prijsprikkels, denk aan huursubsidie, de hypotheekrenteaftrek, vermogensbelasting, WOZ, maar ook de jubelton is een prijsprikkel. Het belasten van zogeheten scheefwoners ligt politiek gevoelig. Vooral ook omdat mensen vaak geen andere optie hebben en bijvoorbeeld op de koopmarkt niet terecht kunnen. Dat neemt niet weg dat het verstandig is na te denken over prijsprikkels die kunnen bijdragen om 'onjuist' gebruik van een collectief goed te ontmoedigen, ook al kan de bewoner in kwestie daar zelf niets aan doen. Het lijkt ons legitiem dat een extra bijdrage voor het woongenot kan worden geïnd om daarmee het collectief goed voor andere behoeften te borgen.

Aanbesteding Openbaar Vervoer, als inspiratie voor aanbesteding van regionale woningbouwprogramma's

Behalve aan het zorgstelsel kunnen we ook inspiratie ontleen aan de wijze waarop we een andere collectieve opgave in ons land organiseren: het Openbaar Vervoer (OV). In het OV werken we met langjarige concessies op regionale schaal waarbij marktpartijen zicht hebben op continuïteit en hun risico's kunnen spreiden door in meerder concessies deel te nemen. Gebruikers dragen naar rato van gebruik bij aan de financiering en belonen daarmee ook de kwaliteit en inzet van de dienstverlener. Ook hier geldt wederom dat er heel veel meer over te zeggen valt, maar het openbaar vervoer is net als de zorg een voorbeeld van hoe een maatschappelijk en grotendeels collectief gefinancierd doel mede wordt gerealiseerd door private ondernemingen.

Eerder hebben Daamen, Verdaas en De Zeeuw (2020) het model van de regionale investeringsagenda (RIA) uitgewerkt. Ze betogen dat voor het realiseren van de ambities rondom woningbouw, klimaat, bereikbaarheid en energie een samenhangend programmatisch perspectief op regionale schaal nodig is. Publieke kaders geven (net als bij het zorgstelsel en het OV) richting en door zicht te geven op beschikbare publieke middelen kunnen private partners de eigen investeringen beter richten en worden ze uitgenodigd hun expertise en slagkracht in te zetten. Op deze wijze versterken publieke en private partners elkaar vanuit de eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid.

In vervolg op deze denkrichting is het voorstelbaar dat in de nabije toekomst de regio – al dan niet in samenspraak met het Rijk – langjarige concessies gaat uitgeven aan consortia van beleggers, ontwikkelaars en corporaties en mogelijk ook andere relevante partners om de regionale woningbouwopgave te realiseren. Dus niet voor elke individuele woningbouwlocatie ingewikkelde publiek-private samenwerkingsconstructies opzetten, maar een andere vorm van publiek-private samenwerking op regionaal niveau. Partijen (publiek en privaat) mogen daarbij gevraagd worden hun assets in te brengen voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven zoals gedefinieerd in de regionale investeringsagenda. Uiteraard dienen deze assets (grond en vastgoed bijvoorbeeld) te leiden

tot aandeelhouderschap of een bouwclaim, of zoals we hierboven suggereerden, ze worden overgedragen aan institutionele beleggers die een nieuwe rol krijgen op de grondmarkt. Op deze wijze blijft de overheid politiek gelegitimeerd kaderstellend, krijgt de markt richting en langjarig perspectief – méér stabiliteit en minder cycliciteit - en worden de specifieke kwaliteiten, competenties en assets optimaal benut.

Tot slot

Het bestek van dit essay is te beperkt om de denkrichtingen tot in detail te doordenken en organisatorisch, financieel en juridisch uit te werken. Wel laten het zorgstelsel en het werken met concessies in het OV zien dat er meerdere manieren zijn om collectieve opgaven te realiseren en de samenwerking tussen publieke en private partners vorm te geven. Uit de theorie van de institutionele lagen (Williamson, 2000) leren we dat heel veel van onze keuzes gebaseerd zijn op onderliggende waarden en normen, terwijl we meestal praten over instrumenten, geld en wetgeving. Alleen daarom is het al de moeite waard onszelf de vraag te stellen hoe bewust we het institutionele arrangement voor de woningmarkt organiseren zoals we doen of dat er in de loop der vele jaren veel onderliggende aannames zijn ingeslopen waar we ons nauwelijks nog van bewust zijn.

Hopelijk is dit essay de aanleiding onszelf de vraag te stellen of er in de toekomst andere arrangementen voor de realisatie van de woningbouwopgave denkbaar zijn, in plaats van het steeds opnieuw richten van onze inzet op het optimaliseren van de bestaande woningmarkt.

Referenties

ABF (2021) *Primos prognose 2021*.

Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G., & Vermeulen, W. (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In F. Don (red.), *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde*.

Buitelaar, E. (2019) Versnelling van de woningbouw: van korte naar langetermijnperspectief. *Real Estate Research Quarterly*, juli 2019: 5-11.

Daamen, T., Verdaas, C. en De Zeeuw, F. (2020). *Na wild west en Science fiction op zoek naar de juiste film: naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. SKG TU Delft.

EIB (2022) *Analyse bouwcapaciteit*.

Fischel, W. (2001). *The homevoter hypothesis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). The impact of building restrictions on housing affordability. *FRBNY Economic Policy Review*, Vol. June 2003: 21-39.

IBO-RO (2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie BZK.

Koning, M., Spijker, N. en Eindhoven, T. (2021) *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: onderzoek naar belemmeringen en kansen*. Den Haag: EIB.

Krabben, E. van der (2021) *De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: ACM.

Mazzucato, M. (2021) *Moonshot: grootse missies voor de hervorming van het kapitalisme*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Michielsen, T., Groot, S., & Van Maarseveen, R. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag: CPB notitie 15 augustus 2017.

Michielsen, T., Groot, S en Veenstra, J. (2019) *Het bouwproces van nieuwe woningen: een kwalitatieve economische blik*. Den Haag: CPB boek.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *De cycliciteit van de woningmarkt*. Den Haag: Min. BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022a) *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Den Haag: Min. BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b) *Programma Woningbouw*. Den Haag: Min. BZK.

Parlementair onderzoek Huizenprijzen (2013) *Kosten Koper*.

Ronald, R. (2008), *The ideology of homeownership: Homeowner societies and the role of housing*, Londen: Palgrave Macmillan.

Hochstenbach, C. & Arundel, R. (2019), 'Spatial housing-market polarization: national and urban dynamics of diverging house values', in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Online First. DOI: 10.1111/tran.12346.

Rouwendal, J. en Koomen, E. (2022) Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *ESB*, te verschijnen.

Studiegroep Alternatieve bekostiging (2020) *Bekostiging door baathebbers*.

Varkevisser, M. (2019) *Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg*. Erasmus Universiteit: Inaugurale rede.

Weber, K., Halink, S en Sandtke, L. (2020) *De toekomst van de woningmarkt; de waarden van wonen*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.